



▶ DÉLÉGATION AUX AFFAIRES STRATÉGIQUES

CONTRÔLE DES TRANSFERTS D'ARMES

L'exemple des États francophones d'Afrique
subsaharienne

par le Groupe de recherche et d'information sur la
paix et la sécurité [GRIP]



La collection des **Carnets Stratégiques** proposée par la Délégation aux affaires stratégiques [DAS] du Ministère de la défense rassemble les meilleurs travaux commandés aux universités, centres, instituts et fondations œuvrant dans les domaines de la défense et de la sécurité.

Ces travaux portent sur des besoins précis et ponctuels, répondant le plus souvent à des questions liées à l'actualité, sans toutefois s'y limiter.

Le point de vue proposé dans chaque **Carnet Stratégique** n'engage que son auteur et ne saurait être considéré comme reflétant la position officielle de la Délégation aux affaires stratégiques ou de tout autre organisme du Ministère de la défense.

L'intégralité des **Carnets Stratégiques** est accessible sur www.defense.gouv.fr/das.



Créé à Bruxelles en 1979, le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide. Après la chute du mur de Berlin en 1989, le GRIP s'est orienté sur les questions de sécurité couvrant notamment la prévention, la gestion et la résolution des conflits, surtout dans les pays en développement (en particulier l'Afrique subsaharienne).

Deux des aspects sur lesquels s'est spécialisé le GRIP concernent la prolifération des armes légères et le contrôle des transferts d'armes.

En 2012, les Nations unies organiseront une Conférence internationale sur un Traité sur le commerce des armes (TCA).

Au préalable, un Comité préparatoire se réunira à quatre reprises avec pour mission de recommander à la future Conférence « les éléments à retenir pour concevoir un instrument juridiquement contraignant qui soit efficace et équilibré et qui établisse les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques »¹.

La mise en place de ces normes communes devrait assurer une certaine cohérence dans les décisions des États d'autoriser ou non des transferts d'armes ; parallèlement, il est à espérer que la part d'arbitraire et le manque de transparence dans ces décisions soient dès lors moins importants. Réglementer le commerce international des armes, et particulièrement le processus d'évaluation et d'octroi des autorisations/licences de transferts, devrait aussi permettre de réduire la part des transactions irresponsables et indirectement, des transactions illégales².

La communauté internationale reconnaît aujourd'hui que l'absence de normes internationales « est un facteur contribuant aux conflits

¹ AG de l'ONU, 2009. *Traité sur le commerce des armes*, A/C.1/64/L.38/Rev.1, 28 octobre 2009, §6.

² « Les transferts irresponsables, ou marché gris, sont des transferts qui sont autorisés par un gouvernement mais qui sont néanmoins d'une légalité douteuse au moins en ce qui concerne le droit international (risque significatif de mauvaise utilisation) ou irresponsable à d'autres égards (risque significatif de détournement vers des destinataires non autorisés). Les transferts illégaux sont synonymes de marché noir. (...) Les transferts illicites comprennent tant les transferts irresponsables que les transferts illégaux (ils couvrent donc le marché gris et le marché noir) ». *Small Arms Survey, Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, 2007, p.74

armés, aux déplacements de population, à la criminalité organisée et au terrorisme, et porte ainsi atteinte à la paix, à la réconciliation, à la sûreté, à la sécurité, à la stabilité et au développement économique et social durable »³. Cette description correspond aux difficultés que le continent africain a rencontrées dans son histoire et auxquelles il est encore confronté aujourd'hui. Qu'il s'agisse des guerres d'indépendance, de conflits plus récents ou de situations de tensions post-conflits et/ou liées à l'existence de groupes armés non étatiques, les transferts d'armements conventionnels irresponsables, l'accumulation excessive de ces armes⁴ par certains États et parfois leur détournement vers des destinataires indésirables y ont joué et jouent encore un rôle incontournable.

L'établissement de normes communes internationales sur les transferts d'armes nécessite une connaissance préalable des réglementations et des pratiques actuellement en vigueur au niveau national. Cela est d'autant plus pertinent dans les parties du monde qui, comme l'Afrique, ont été et sont particulièrement touchées par les conséquences désastreuses des transferts illicites. La présente analyse permet de comprendre les forces et les faiblesses de ces réglementations et procédures et les aspects à prendre en compte dans le cadre des négociations du TCA ou qui nécessitent d'être renforcés afin que ces systèmes jouent pleinement leur rôle.

Cette étude analyse les systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armements conventionnels dans vingt-deux États francophones d'Afrique subsaharienne : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, les Comores, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, la Guinée, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la

³ AG de l'ONU, 2009. *Idem*, p.2.

⁴ Sauf lorsqu'il est fait mention explicite aux « armes légères et de petit calibre » ou aux « armes à feu », les termes « armes » et « armements » se rapportent, dans cette étude, aux « armements conventionnels ».

Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine (RCA), la République du Congo, la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda, le Sénégal, les Seychelles, le Tchad et le Togo⁵. La première partie de l'étude esquisse la place de ces États dans le commerce international d'armements. Ensuite, sont analysés les systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armes en comparant les réglementations et législations ainsi que les procédures en place dans chacun des 16 États pour lesquels des informations sont disponibles⁶. Dans la troisième partie, sont présentés les quatre instruments juridiques régionaux sur les armes légères et de petit calibre (ALPC)⁷ existant en Afrique ainsi que l'impact que ceux-ci pourraient avoir sur les questions liées aux armements conventionnels. Enfin, sont abordés les enjeux principaux auxquels les États étudiés doivent faire face dans le cadre des négociations du TCA.

L'AFRIQUE ET LES TRANSFERTS D'ARMEMENTS

Il est très difficile d'évaluer précisément la place des États francophones d'Afrique subsaharienne dans le commerce international d'armements, les informations à ce sujet étant éparées et incomplètes. S'il est établi que ces pays importent du matériel

⁵ Il s'agit des États d'Afrique subsaharienne dont le français est la langue officielle ou une des langues officielles.

⁶ A la clôture de cette étude (1^{er} octobre 2010), le GRIP n'a pu obtenir les législations et réglementations de six États : les Comores, la Guinée, la Guinée équatoriale, la Mauritanie, la RCA et les Seychelles.

⁷ Selon la définition utilisée par le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur les ALPC, les armes de petit calibre sont « les revolvers et pistolets à chargement automatique, les fusils et carabines, les mitraillettes, les fusils d'assaut et les mitrailleuses légères » tandis que les armes légères sont « les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades portatifs, amovibles ou montés, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les fusils sans recul, les lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs, les lance-missiles antiaériens portatifs et les mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres ». Dans cette étude, la mention « armes légères et de petit calibre » se rapporte autant aux armes qu'à leurs munitions.

militaire, les données relatives à leurs capacités de production et à leurs exportations sont particulièrement rares. Il est vraisemblable que les transferts depuis et vers ces États soient, en termes quantitatifs, marginaux à l'échelle mondiale. Malgré cela, certaines de ces transactions ont pu avoir et ont encore des conséquences importantes en matière de sécurité régionale et de développement socio-économique. De plus, ces pays ont fréquemment été au centre de transferts irresponsables ou illicites.

Les importations d'armements conventionnels et d'ALPC des États étudiés sont en partie documentées et quantifiées. D'après la base de données du SIPRI sur les transferts d'armements, les gouvernements de la région auraient importé entre 2000 et 2009 pour 949 millions d'euros d'équipements militaires (voir Annexe I)⁸. Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles répertorie également diverses importations en armements conventionnels et en ALPC pour la même période⁹. Cependant, l'utilisation et l'utilisateur finaux des armes acquises sont souvent peu clairs et il est très difficile d'affirmer que les armes livrées ne sont pas redistribuées par après ou qu'elles sont adéquatement protégées et stockées afin d'éviter les vols et les détournements¹⁰. Les informations quantifiables sur les exportations des États analysés sont quant à elles quasiment inexistantes. Le SIPRI ne dispose d'aucune donnée concernant leurs exportations entre 2000 et 2009.

⁸ Relevons que l'institut suédois se base uniquement sur des sources accessibles publiquement et ne prend en compte que les transferts d'armements conventionnels majeurs. Pour plus de détails, voir la note de bas de page de l'Annexe I.

⁹ Site web du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. URL :

<http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml>

¹⁰ Pieter Wezeman, *Arms transfers to Central, North and West Africa*, SIPRI Background Paper, avril 2009, p.5. URL : <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0904b.pdf>

Il existe peu de données sur la production d'armements en Afrique subsaharienne. L'Afrique du Sud et le Nigéria sont souvent cités comme les principaux producteurs et exportateurs d'armements, auxquels on peut ajouter d'autres États, tous anglophones : le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Zimbabwe¹¹. Les capacités de production des États francophones d'Afrique de l'Ouest et centrale sont très limitées et vraisemblablement basées sur de la technologie importée¹². Les informations relatives à la production industrielle d'ALPC et de leurs munitions dans ces États sont assez rares. Pour la période 1997-2006, des usines de production d'armes légères, d'armes de petit calibre ou de munitions peuvent être signalées au Burkina Faso, au Cameroun, en Guinée et en République du Congo¹³. De manière plus marginale, le développement d'une production artisanale à petit échelle a contribué, ces dernières années, à accroître le nombre d'armes de petit calibre en circulation à l'intérieur des territoires nationaux mais également d'un pays africain à l'autre¹⁴.

Un des obstacles majeurs à la constitution d'un panorama de la production et des transferts d'armements à partir de et vers ces pays est le manque de transparence dont ceux-ci font preuve. Le faible degré et le manque de régularité de leur participation au Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles sont révélateurs d'une certaine culture du secret dans le domaine de

¹¹ SIPRI Yearbook 2009, SIPRI, 2009, p.330. L'Afrique du Sud serait le 18^{ème} exportateur mondial d'armements entre 2004 et 2008.

¹² Pieter Wezeman, *loc.cit.*, p.2-3.

¹³ Eric G. Berman, *Illicit trafficking of Small Arms in Africa: Increasingly a home-grown problem*, presentation before the Africa Partnership Forum Support Unit, 14 mars 2007, p.9. Holger Anders, *Silencing the guns? The Scope for Ammunition Controls in Africa*, Draft Paper non publié, novembre 2007, p.6.

¹⁴ Alex Vines, *Combating light weapons proliferation in West Africa*, International Affairs, vol. 81, n°2, mars 2005, p. 352-353.

l'armement bien enracinée dans certaines chancelleries africaines¹⁵.

Malgré la quasi-inexistence des données sur la production et les exportations de ces États, il faut signaler que beaucoup d'entre eux ont accumulé depuis leur indépendance des stocks d'armes (principalement des ALPC et des munitions) importants, voire disproportionnés¹⁶. D'un point de vue strictement économique, il est plus profitable à ces États de monnayer les stocks en surplus que de les détruire. Ainsi, en 2002, l'Angola a vendu à la Côte d'Ivoire (alors aux prises avec une guerre civile) des chars d'assaut T-55 de fabrication soviétique¹⁷. Durant la « seconde guerre congolaise », les forces gouvernementales congolaises ont reçu des armes principalement en provenance du Zimbabwe mais aussi d'Angola, de Namibie et du Tchad tandis que les groupes rebelles étaient approvisionnés par l'Ouganda et le Rwanda. La plupart de

¹⁵ Il est *demandé* aux États de fournir annuellement au Registre des informations sur leurs exportations et importations d'armements conventionnelles. Depuis 2003, les États sont également *invités* à fournir des informations supplémentaires sur leurs transferts d'ALPC.

La République du Congo, la Guinée et la Guinée équatoriale n'ont jamais rendu de rapport sur leurs transferts au Registre.. Il est intéressant de noter que la plupart des rapports fournis sont des rapports « néant » correspondant à l'absence d'exportations et d'importations du pays lors de l'année écoulée. Néanmoins, une analyse croisée des rapports au Registre fournis par d'autres États renseigne sur l'existence de transferts impliquant ces pays.

¹⁶ Dans certains cas, les autorités nationales n'ont qu'une idée limitée de l'étendue des stocks d'armes dont leurs forces armées et de police disposent. Cela s'explique notamment par le manque de contrôle sur les acquisitions de matériel militaire. Ce type de situation favorise grandement les détournements et réexportations non désirées à petite ou grande échelle.

¹⁷ Voir notamment le compte-rendu de Global Security. URL : <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/ivory-coast-2002.htm>

ces armes n'avaient pas été fabriquées en dans ces pays mais en Europe centrale et de l'Est ainsi qu'en Asie¹⁸.

Au-delà de la question des stocks, les exemples d'exportations ou de réexportations « irresponsables » depuis et vers les États francophones d'Afrique subsaharienne sont relativement nombreux. Ainsi, au début des années 2000, le conflit en Côte d'Ivoire (sous embargo des Nations unies depuis 2004) a notamment été alimenté par les livraisons d'armes à des groupes rebelles locaux effectuées par le Libéria¹⁹. En RDC (sous embargo depuis 2003)²⁰, le Rwanda a été accusé à plusieurs reprises par le Groupe d'experts des Nations unies sur l'application des sanctions d'avoir violé l'embargo sur les armes en approvisionnant en armes des groupes rebelles²¹. Par ailleurs, en 2010, le Groupe d'experts faisait état d'informations concernant des réseaux de trafics d'armes opérant entre la Tanzanie, le Burundi et la RDC²².

¹⁸ Georges Berghezan, *Arms Transfers to the Embargoed DR Congo*, intervention for the COST meeting on SALW violence, mars 2008, p.2. URL : http://www.prio.no/projects/a25cost/COST0308_Brussels/Berghezan%20DRC%20arms%20COST%200308.pdf

¹⁹ *The Usual Suspects - Liberia's Weapons and Mercenaries in Côte d'Ivoire and Sierra Leone*, Global Witness, mars 2003. URL : http://www.globalwitness.org/media_library_get.php/157/1278664638/The%20Usual%20Suspects.pdf

Site des Nations unies sur les sanctions à l'égard de la Côte d'Ivoire. URL : <http://www.un.org/sc/committees/1572/index.shtml>

²⁰ Site des Nations unies sur les sanctions à l'égard de la République démocratique du Congo. URL : <http://www.un.org/sc/committees/1533/index.shtml>

²¹ Conseil de sécurité des Nations unies, *Lettre datée du 15 juillet 2004, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo*, S/2004/551, 14 Juillet 2004. Voir aussi Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique sur Congo*, S/2008/773, 21 novembre 2008.

²² Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, S/2009/603, 23 novembre 2009, §.81.

Le Groupe d'experts sur la Sierra Leone a également mis en lumière l'existence de voies d'approvisionnement d'armes au Front Révolutionnaire Uni via le Burkina Faso, le Niger et le Libéria. Par exemple, un général burkinabé est cité plusieurs fois dans le rapport de 2000 du Groupe d'experts comme la personne en charge des transactions financières et des transferts de diamants et d'armes entre le RUF, le Libéria et le Burkina Faso²³. En 2006, le Groupe de contrôle sur la Somalie, créé trois ans plus tôt spécifiquement pour axer son action sur les violations en cours de l'embargo sur les armes, relevait l'implication du gouvernement de Djibouti dans des fournitures d'uniformes militaires et de médicaments à un groupe d'opposition, l'Union des Tribunaux Islamiques, en utilisant notamment un avion de la Djibouti Airlines²⁴. Au Darfour, région du Soudan qui a été placée sous un embargo sur les armes en raison du conflit qui s'y déroule, des groupes armés ont bénéficié de fournitures d'armes du gouvernement tchadien, lequel serait engagé dans une « guerre par procuration » avec le Soudan. Le Groupe d'experts rapporte en effet un cas typique de « triangulation » : ainsi, des armes légères livrées aux forces armées tchadiennes (incluant des fusils d'assaut et des munitions exportées par Israël et la Serbie entre juillet et septembre 2006) seraient ensuite rapidement apparues dans les mains du Front de Rédemption Nationale et ensuite du MJE au Darfour en mars 2007 et juillet 2008²⁵.

²³ Conseil de sécurité des Nations unies, *Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council resolution 1306 (2000), paragraph 19, in relation to Sierra Leone, S/2000/1195*, 20 décembre 2000.

²⁴ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du groupe de contrôle sur la Somalie présenté en application de la résolution 1676 (2006) du Conseil de sécurité, S/2006/913*, 22 novembre 2006, §.10.

²⁵ Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport du Groupe d'experts créé par la résolution 1591(2005) concernant le Soudan, S/2008/647*, 11 novembre 2008, §.205.

Enfin, divers rapports de Groupes d'experts des Nations unies soulignent que les documents de transferts de certains de ces États ont été utilisés régulièrement dans le cadre de transferts irresponsables. C'est principalement le cas de certificat d'utilisateur final (CUF) de certains pays qui sont réputés facilement falsifiables²⁶. Certains documents provenant du Burkina Faso ou de Guinée ont été utilisés de manière abusive ou falsifiés dans des transferts d'armes vers des pays sous embargo comme la Sierra Leone ou le Libéria. Par exemple, en 1999, le Burkina Faso a émis un CUF autorisant une compagnie de courtage enregistrée à Gibraltar à obtenir quelques 68 tonnes d'équipements militaires et de munitions. Le Groupe d'experts a démontré que ce matériel a été par la suite réexporté du territoire burkinabé au Libéria²⁷. Le Groupe d'experts a également obtenu en 2001 des copies de CUF guinéens falsifiées et utilisées par des ressortissants d'Europe de l'Est qui opéraient via la Guinée dans le but de violer l'embargo sur le Libéria²⁸.

À la date du 1^{er} octobre 2010, trois États francophones d'Afrique subsaharienne sont sous le coup de sanctions partielles ou totales sur les transferts d'armes imposées par des organisations internationales ou régionales : la Côte d'Ivoire et la République démocratique du Congo (ONU) et la Guinée (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest et Union européenne)²⁹.

²⁶ Pour des exemples d'utilisations abusives de documents de transferts, voir par exemple Mark Bromley et Hugh Griffiths, *End-user certificates: Improving Standards to Prevent Diversion*, SIPRI Insights 2010/3, SIPRI.

²⁷ Conseil de sécurité des Nations unies, *Report of Panel of Experts on Liberia submitted in accordance with resolution 1408 (2002)*, S/2002/1115, 25 octobre 2002.

²⁸ Conseil de sécurité des Nations unies, *Report of the Panel of Experts on Liberia submitted in accordance with resolution 1458 (2003)*, S/2003/498, 24 avril 2003.

²⁹ *Communiqué final du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO*, Abuja, 17 octobre 2009, point 13. URL : <http://centrafrique-presse.over->

ANALYSE DES SYSTÈMES NATIONAUX DE CONTRÔLE DES TRANSFERTS D'ARMES

Ce chapitre analyse les systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armes en comparant les réglementations et législations ainsi que les procédures et pratiques en place dans les 16 États pour lesquels des informations sont disponibles (voir Annexe II pour une liste des réglementations nationales étudiées)³⁰. Il se focalise particulièrement sur les aspects des systèmes de contrôle qui sont susceptibles d'être au centre des négociations lors des réunions du Comité préparatoire de la Conférence internationale sur le TCA : à savoir, les catégories d'armes couvertes ; les types de transactions et activités couvertes ; les procédures et pratiques concernant les autorisations/licences liées aux opérateurs et aux opérations, les documents utilisés, les critères pris en compte lors de l'évaluation *a priori* d'un transfert, les procédures simplifiées, ou encore les mécanismes de contrôle et de suivi ; les sanctions ; et les organes compétents (voir Annexe III pour un tableau comparatif des principaux aspects des réglementations nationales étudiées).

Sont ensuite analysés certains points particuliers de ces systèmes nationaux de contrôle.

blog.com/article-communique-final-du-sommet-de-la-cedeao-d-abuja-37724884.html et *Position commune du Conseil de l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée*, Journal officiel de l'UE, 27 octobre 2009, 2009/788/PESC. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:281:0007:0011:FR:PDF>

³⁰ L'étude est basée sur l'analyse et la comparaison des réglementations et procédures nationales des États francophones d'Afrique subsaharienne auxquelles le GRIP a pu avoir accès avant la clôture de cette étude (1^{er} octobre 2010). Cette analyse est complétée par des entretiens avec des représentants des autorités nationales, des institutions sous-régionales et internationales et des organisations de la société civile locales et internationales.

Des réglementations datées et incomplètes

Bien qu'il existe des différences significatives entre les réglementations nationales selon la région du continent (particulièrement entre l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest), deux points communs doivent être soulignés : elles sont très souvent datées et incomplètes³¹.

Beaucoup de réglementations ont été rédigées peu après l'indépendance des États³², voire par l'autorité coloniale³³. Certaines ont été rédigées ou mises à jour durant les années 1990³⁴ et 2000³⁵ mais ne prennent pas en compte les évolutions normatives internationales récentes sur les ALPC et les transferts d'armes. Généralement, ces réglementations sont incomplètes et ne couvrent, par exemple, que certains types d'armes (uniquement les armes à feu) ou certaines activités (uniquement les importations). Leurs dispositions s'avèrent parfois obsolètes : ainsi, à Djibouti, les autorisations d'importation doivent en théorie être délivrées par le Chef de territoire, poste qui a disparu à l'indépendance de l'ancienne colonie française.

Si cet état de fait dépend de la capacité et de la volonté qu'a chaque État de modifier sa législation sur un sujet aussi sensible, les évolutions normatives récentes dans les sous-régions du continent jouent également un rôle en contraignant les États à mettre à jour leurs réglementations. En effet, dans nombre d'entre eux, des projets de modification des législations ont été lancés

³¹ Le tableau des législations nationales repris dans l'Annexe II spécifie la date de promulgation de chaque texte législatif.

³² Le Bénin, le Cameroun, Madagascar, le Niger, la République du Congo, le Sénégal et le Tchad.

³³ Djibouti et le Togo.

³⁴ La Côte d'Ivoire.

³⁵ Le Burkina Faso, le Burundi, le Mali et le Rwanda.

suite à la négociation d'instruments juridiques régionaux sur les ALPC. En Afrique de l'Ouest, la plupart des Commissions nationales sur les ALPC ont récemment décidé de geler ces processus de mise à jour dans l'attente de la publication du Guide d'harmonisation des législations nationales des États de la sous-région qui devrait faciliter la tâche des autorités nationales (voir Chapitre III).

L'expérience récente invite cependant à la prudence. En effet, certains États ont modifié leur réglementation nationale en vue de se conformer avec les engagements pris au niveau régional³⁶ ; toutefois, plusieurs d'entre eux n'ont manifestement pas pris en compte toutes les dispositions de l'instrument juridique pertinent. C'est par exemple le cas du Burundi qui ne détaille ni le mécanisme d'octroi des licences d'exportation/importation, ni les critères à prendre en compte lors de l'évaluation a priori de la pertinence d'un transfert, comme le recommande pourtant le Protocole de Nairobi duquel le Burundi est État partie.

Les catégories d'armes couvertes

Une minorité des réglementations nationales étudiées ont l'ambition de couvrir l'ensemble des armes conventionnelles³⁷. En général, deux cas de figure existent : la législation concerne les armes conventionnelles à l'exception de celles destinées aux forces de sécurité ou alors, elle ne couvre que les armes à feu (et exclut les autres types d'armements conventionnels).

Dans beaucoup d'États francophones d'Afrique subsaharienne, les armes détenues par les forces armées (et parfois par les autres forces publiques de sécurité et de maintien de l'ordre) sont exclues du champ d'application de la législation nationale sur le régime des

³⁶ Le Burundi et le Rwanda dans le cadre du Protocole de Nairobi (voir Chapitre 3).

³⁷ Celles du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Gabon, de la République du Congo, de la RDC et du Rwanda.

armes et munitions³⁸. Ces armes sont alors couvertes par des textes séparés, dont l'accès au public est extrêmement difficile, voire impossible. Quelle qu'en soit la raison (culture du secret au sein de certaines chancelleries ou problèmes involontaires de communication), cette absence quasi-totale de transparence limite drastiquement la connaissance que les autres États, l'industrie, la société civile ou même d'autres représentants des autorités nationales peuvent avoir de ce qui représente vraisemblablement la plus grande part des armes transférées depuis et vers les États concernés³⁹.

Plusieurs réglementations semblent se concentrer uniquement sur les armes à feu (et éventuellement, les armes blanches) et ne tiennent pas compte des autres armements conventionnels⁴⁰.

La définition des catégories d'armes varie grandement d'un pays à l'autre. Il est rare que deux États adoptent une nomenclature similaire. De plus, celle-ci est généralement basique allant de la dénomination « toutes les armes »⁴¹ ou encore « armes et munitions de toute nature »⁴² à une subdivision plus ou moins complexe : la Côte d'Ivoire a ainsi créé huit catégories différentes alors que la République du Congo en a établi neuf.

Dans ces deux États, les catégories sont réparties entre « les matériels de guerre » et « les armes et munitions non considérées comme matériels de guerre ».

³⁸ Par exemple, le Bénin, Djibouti, Madagascar, le Mali, le Niger et le Sénégal.

³⁹ En effet, dans de nombreux États africains, le commerce et la détention d'armes par les civils sont, sur le papier, strictement réglementés ou interdits ; la majeure partie des acquisitions et ventes d'armes concerne les forces militaires et paramilitaires ainsi que la police.

⁴⁰ Par exemple, le Bénin, le Burundi, le Cameroun, le Mali, le Niger et le Tchad.

⁴¹ Djibouti.

⁴² La RDC.

Il est intéressant de noter que, sans exception, tous les États étudiés ont inclus les munitions dans les articles visés par la réglementation. Dans la plupart des cas, les pièces, éléments et composants des armes sont également inclus. Une réglementation nationale analysée contient une mention explicite aux mines antipersonnel et à la mise en œuvre de la Convention internationale d'interdiction des mines antipersonnel de 1997⁴³.

Enfin, aucune des réglementations étudiées ne couvre les biens et technologies à double usage ou les transferts intangibles ce qui s'explique, en partie, par l'âge avancé de nombre d'entre elles.

Les transactions et activités couvertes

Activités principales : importation, exportation et transit

L'ensemble des réglementations nationales analysées couvre l'importation des armements concernés par la législation. Ce n'est pas le cas de l'exportation qui est parfois totalement absente des réglementations nationales⁴⁴. Deux explications peuvent être avancées. D'une part, selon une opinion très répandue mais pourtant fautive (voir Chapitre I), les États africains ne produiraient pas d'armes et n'en exporteraient donc pas. Des dispositions légales en la matière seraient donc inutiles. D'autre part, certaines législations de ces pays ne portent que sur les armes à destination des civils : ceux-ci, en raison des conditions socio-économiques, seraient encore moins susceptibles d'exporter des armes que les autorités de l'État. Enfin, peu de réglementations nationales couvrent la question du transit⁴⁵.

⁴³ Le Niger.

⁴⁴ Par exemple, le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Mali, le Niger, le Tchad et le Togo.

⁴⁵ Le Burundi, le Mali, la République démocratique du Congo et le Rwanda.

Les notions d'importation et d'exportation sont rarement définies. Ce n'est souvent le cas que dans les textes législatifs qui font la différence entre les notions d'importation/exportation et celles d'entrée/départ.

Dans les réglementations qui couvrent le transit, celui-ci n'est pas défini. Il demeure donc difficile de savoir s'il s'agit du transit au sens strict ou du transbordement. La loi en vigueur en RDC règle le transit sans en donner la définition ; toutefois, l'ordonnance d'application (datant pourtant de la même année que la loi) utilise ce terme pour encadrer l'activité d'importation temporaire ce qui induit une confusion encore plus grande.

Enfin, il faut noter que plusieurs États utilisent le terme transfert (sans en donner de définition) manifestement pour traiter des questions de circulation d'armes sur le territoire national⁴⁶.

Autres activités

Seules deux législations récentes couvrent la question du courtage et en fournissent une définition⁴⁷. Les questions d'importation (ou admission)/exportation temporaire sont parfois abordées mais ne sont pas définies⁴⁸. Une législation cible la « réexportation »⁴⁹. Enfin, aucune des réglementations analysées ne contient de clauses concernant d'autres activités et transactions susceptibles d'être soulevées lors des négociations pour le TCA, comme, entre autres, le prêt, la cession, les transferts intangibles, l'assistance technique ou encore la production sous licence⁵⁰.

⁴⁶ Par exemple, le Burundi et le Tchad.

⁴⁷ Le Burundi et le Rwanda.

⁴⁸ Par exemple, le Burkina Faso, le Cameroun et le Tchad.

⁴⁹ Le Burkina Faso.

⁵⁰ Sarah Parker, *Analysis of States' View on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, octobre 2007, p.7. URL : <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>

LES MECANISMES OPERATIONNELS

Cette partie du rapport aborde les mécanismes opérationnels concernant quatre activités majeures couvertes par les réglementations nationales à savoir : l'importation, l'exportation, le transit et le courtage. Une attention particulière est accordée aux aspects suivants : les agréments/licences pour les opérateurs, les autorisations/licences pour les opérations, les documents utilisés, le processus et les critères lors de l'évaluation de la pertinence d'une opération et enfin, certains points particuliers.

Dans les États analysés, il existe deux manières de réglementer les transferts : soit ceux-ci sont autorisés sous certaines conditions⁵¹, soit ils sont interdits à l'exception des cas prévus par la législation⁵². Ces deux approches différentes se retrouvent également dans les instruments juridiques régionaux sur les ALPC (voir Chapitre III).

Importation

Concernant l'importation, presque tous les États exigent qu'une licence (aussi appelée autorisation ou permis) soit délivrée pour chaque opération effectuée. La plupart d'entre eux requiert au préalable une licence (aussi appelée agrément ou autorisation) liée à l'opérateur⁵³. Un seul État exige une licence pour l'opérateur mais pas pour les opérations⁵⁴. Les réglementations précisent que ces documents ne peuvent servir qu'une fois et qu'ils ont une validité limitée dans le temps⁵⁵. Pour les deux types de licences/autorizations, certains États détaillent les informations

⁵¹ Par exemple, le Bénin.

⁵² Par exemple, la Côte d'Ivoire.

⁵³ Le Bénin, le Burkina Faso, le Gabon, Madagascar, le Mali, la République du Congo, la RDC et le Togo.

⁵⁴ La Côte d'Ivoire.

⁵⁵ Par exemple, le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Niger.

minimales qu'une demande d'autorisation/licence doit contenir⁵⁶ et deux pays semblent disposer d'un modèle d'autorisation d'importation⁵⁷. Le Rwanda et le Burundi, qui ont révisé leur législation récemment, demandent que l'autorisation d'importation contienne le destinataire final en plus du pays d'importation, d'exportation et de transit.

Toutes les législations précisent l'organe compétent pour évaluer les requêtes d'autorisation et délivrer les autorisations. Dans la plupart des cas, il n'y a qu'un seul organe en charge : généralement le ministère de l'Intérieur ou de la Sécurité intérieure et plus rarement, le ministère de la Défense. Cependant, il arrive qu'il y ait deux autorités compétentes : l'une en charge des armes destinées aux civils et l'autre des armes dites de guerre ou destinées aux forces de l'ordre⁵⁸. Pour ces dernières, l'organe compétent est fréquemment le ministère de la Défense. La législation gabonaise précise que les armes de guerre relèvent exclusivement de la compétence du chef de l'État.

Les critères en fonction desquels la ou les autorités décident d'octroyer une licence à un opérateur sont rarement précisés. Quand c'est le cas, il s'agit uniquement d'exigences liées à la moralité de celui-ci (par exemple, un casier judiciaire vierge) ou à l'âge⁵⁹. Aucune législation ne détaille de critères pour l'octroi de licences d'importation.

Relevons qu'un nombre restreint de législations nationales prévoit que, dans le cas d'une importation à des fins civiles, l'autorisation d'achat vaille autorisation d'importation⁶⁰.

⁵⁶ Le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, Djibouti, le Mali, le Niger et le Rwanda.

⁵⁷ Le Mali et la RDC. Le GRIP n'a pas pu obtenir ces modèles mentionnés dans les législations.

⁵⁸ Le Burkina Faso, le Burundi, le Mali, la République du Congo, la RDC et le Rwanda.

⁵⁹ Par exemple, le Burkina Faso, le Cameroun et la RDC.

⁶⁰ Par exemple, le Burkina Faso.

Certaines réglementations précisent que l'ensemble des armes à feu ou ALPC importées doit être marquées lors de leur entrée dans le territoire⁶¹ ou encore que la quantité d'armes importées à des fins civiles ne peut excéder un contingent fixé annuellement par les autorités compétentes⁶². En outre, certains pays exigent un certificat de contrôle de la qualité délivré par les organes compétents⁶³.

Enfin, la législation de plusieurs Etats précise que les armes doivent entrer obligatoirement par les bureaux officiels de douane⁶⁴ et qu'elles sont prises en charge par les douanes dès leur entrée sur le territoire national et jusqu'à la prise en charge par les personnes autorisées⁶⁵. Dans un cas, la réglementation précise que les douanes doivent procéder à la vérification physique systématique des armes importées et en rendre compte aux ministères des Forces armées et de l'Intérieur⁶⁶.

Exportation

Dans les législations prenant en compte l'exportation d'armements, le système d'exportation est cohérent avec celui mis en place pour les importations. Les observations faites plus haut s'y appliquent donc *mutatis mutandis*⁶⁷. Toutefois, la législation de certains pays reste ambiguë en ne précisant pas l'autorité compétente pour autoriser les exportations⁶⁸. D'autres législations prévoient

⁶¹ Le Burundi.

⁶² Par exemple, le Sénégal et la République du Congo.

⁶³ Par exemple, le Rwanda.

⁶⁴ Par exemple, le Cameroun, le Gabon, la RDC, le Tchad et le Togo.

⁶⁵ Par exemple, le Cameroun, la RDC et le Tchad.

⁶⁶ Madagascar.

⁶⁷ Par exemple, le Burundi et le Rwanda.

⁶⁸ Par exemple, le Gabon et la République du Congo.

également que toute exportation d'armement est soumise à un contrôle de l'État lors sa sortie du territoire⁶⁹.

Aucune des réglementations analysées ne détaille de critères sur la base desquels évaluer les demandes d'exportation. Un seul pays interdit strictement d'exporter des armes vers des États sous embargo relatif aux armes⁷⁰.

Transit

Concernant le transit, une autorisation est prévue par la législation dans deux des trois pays qui le réglementent⁷¹. Un seul détaille les informations minimales qui doivent figurer sur l'autorisation⁷². L'autorité compétente pour délivrer ces autorisations est la même que l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'importation et exportation. Dans deux États, l'autorisation de transit à travers le territoire de l'Etat est soumise à une déclaration émanant de l'Etat destinataire des armes⁷³. La législation réserve toutefois le droit à l'Etat d'arrêter provisoirement le transit effectué sur son territoire s'il y a lieu de craindre que ce transit constitue un danger pour la sûreté de l'Etat. Enfin, des conditions de transit d'armes sont exigées de la part du voyageur sur le territoire national, telles que le scellé des caisses contenant les armes et munitions.

Courtage

Les deux législations réglementant le courtage d'armes en donnent une définition complète et conforme aux standards régionaux sur les ALPC (voir Chapitre III)⁷⁴. Outre la définition, le Rwanda

⁶⁹ Par exemple, le Gabon.

⁷⁰ Le Rwanda.

⁷¹ Le Burundi et le Rwanda.

⁷² Le Rwanda.

⁷³ La RDC et le Rwanda.

⁷⁴ Le Burundi et le Rwanda.

précise dans ses dispositions le type d'opérations qui peuvent être effectuées par les courtiers, à savoir l'acquisition, la vente ou le transport d'armes. Des dispositions prévoient l'inscription des courtiers auprès de l'Etat, préalable à la demande d'autorisation pour toute opération de courtage. Une autorisation doit être obtenue pour chaque transaction individuelle. Les deux législations précisent également l'organe responsable pour accorder l'autorisation (dans les deux cas, le ministère de l'Intérieur). Les législations recommandent certaines informations qui doivent accompagner les autorisations, notamment des informations sur tous les courtiers impliqués dans la transaction. En outre, le Rwanda demande des documents particuliers, tels qu'une autorisation du client et une procuration aux fins d'importation, exportation ou transport d'armes. Enfin, il exige un contrôle des courtiers, à travers le contrôle des registres des courtiers.

LES SANCTIONS

Toutes les législations analysées prévoient des sanctions (amendes et/ou peines de prison) en cas de violation de leurs dispositions. Les sanctions visent généralement aussi les tentatives d'infraction.

Points particuliers

Certains points particuliers des réglementations étudiées méritent d'être soulignés.

Tous les États francophones d'Afrique de l'Ouest⁷⁵ et une majorité en Afrique centrale⁷⁶ ont, conformément aux instruments régionaux respectifs, créé une Commission nationale chargée de

⁷⁵ *Bulletin d'information trimestriel*, ECOSAP (Programme de contrôle des armes légères de la CEDEAO), janvier 2010, p.16.

⁷⁶ Par exemple, le Burundi, la RDC et le Rwanda.

coordonner la lutte contre la prolifération des ALPC. Ces structures ne sont pas chargées d'octroyer des licences de transferts d'ALPC ; elles travaillent cependant en collaboration avec les organes du pouvoir exécutif national notamment lorsqu'il s'agit de réviser la réglementation concernant la circulation des ALPC. Elles sont donc susceptibles de prendre part dans le futur aux discussions sur les transferts d'armements conventionnels.

En raison du rôle joué par certains de ses ressortissants dans le conflit en Sierra Leone (voir Chapitre I), le Burkina Faso a créé en 2001, sur recommandation du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)⁷⁷, la Haute autorité de contrôle des importations d'armes et de leur utilisation (HACIAU)⁷⁸. Cet organisme, regroupant huit ministères en plus de la chancellerie du premier ministre, est chargé de contrôler toutes les importations du pays quel que soit le type d'armes et de prévenir toute forme de trafic illicite sur son territoire. Toute importation doit comporter une clause de non-réexportation et doit être communiquée au Secrétariat général de l'ONU. La HACIAU a notamment dû élaborer un « certificat de destination finale » (CDF) et un « certificat de l'utilisateur final »⁷⁹. En outre, elle a été tenue de faire parvenir au CSNU les « spécimens de signature des signataires des CDF », les « spécimens de cachets dateurs, confidentiels et tous autres cachets utilisables sur le CDF », les « spécimens de papiers utilisables par les signataires des CDF » et les « spécimens des armoiries ». Enfin, l'ONU « peut vérifier sur

⁷⁷ Voir les résolutions 1132 (1997) et 1306 (2000) du Conseil de sécurité des Nations unies.

⁷⁸ Décret n°2007-049/PRES/PM/DEF/MAECR/MFB portant composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Haute autorité de contrôle des importations d'armes et de leur utilisation. Ce décret remplace le décret n°2001-005/PRES/PM/MAET du 24 janvier 2001.

⁷⁹ La législation ne donne pas de définition de ces deux formulaires et n'explique pas la raison de leur coexistence.

tout le territoire du Burkina Faso toute information donnée par la HACIAU ».

Enfin, il faut souligner qu'aucune des législations analysées ne prévoit que les autorités compétentes en matière de transferts d'armement ne communiquent *a priori* ou *a posteriori* avec le pouvoir législatif. Aucune procédure de rapportage périodique n'est prévue.

INSTRUMENTS JURIDIQUES RÉGIONAUX SUR LES ALPC

Depuis une dizaine d'années, l'Afrique subsaharienne s'est engagée dans des processus de réglementation de la circulation des ALPC en vue de limiter leur prolifération incontrôlée et d'en amoindrir l'impact dévastateur⁸⁰. Ces initiatives reflètent une perception très largement partagée parmi les autorités locales, les institutions internationales et les organisations de la société civile : les ALPC sont les armes qui causent le plus de dommages en Afrique et réglementer leur circulation représente donc une priorité pour l'amélioration de la sécurité sur le continent⁸¹.

⁸⁰ Il faut souligner que les premières de ces initiatives ont été entamées avant même l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies du Programme d'action sur le commerce illicite des ALPC.

⁸¹ Des déclarations en ce sens sont régulièrement émises. Voir par exemple le secrétariat-général des Nations unies : *Le trafic d'armes continue d'aggraver l'instabilité en Afrique centrale*, Communiqué de presse des Nations unies, 19 mars 2010. URL : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=21501&Cr=trafic&Cr1=>
En juin 2010, avant les réunions du G8 et du G20, le président du Nigéria, Goodluck Jonathan, a déclaré son intention de soulever la question de la prolifération des ALPC lors du sommet, en raison du poids que cela faisait peser sur l'économie africaine. Voir *Nigeria wants G8 to tackle small arms menace*, Agence France-Presse, 26 juin 2010. <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jrPSTPtn0T9Tnu25ZsOQAmNjDP6g>

Les quatre instruments régionaux de contrôle des ALPC existant aujourd'hui ont été élaborés de manière relativement indépendante et contiennent des dispositions spécifiques en termes de transferts d'ALPC. Même dans les régions où ces instruments sont entrés en vigueur, peu d'États ont transposé ces dispositions dans leur législation nationale et les appliquent effectivement. Cependant, de nombreux processus de révision sont pour l'instant en cours et devraient aboutir à l'adoption de nouvelles lois et procédures dans les années à venir. De plus, il est possible que certains États décident d'étendre la plupart des mesures portant sur les ALPC (notamment concernant le système de contrôle des transferts ou la définition de certaines notions comme le transit ou le courtage) à l'ensemble de leur système national de contrôle des transferts d'armements conventionnels.

Malgré beaucoup de points communs, les systèmes de contrôle des transferts d'ALPC mis en place par ces instruments juridiques présentent parfois des différences significatives, ce qui peut poser des problèmes tant pour l'observateur extérieur que pour les autorités de certains États africains qui se sont liées à plusieurs de ces textes et qu'elles sont donc chargées de transposer et d'appliquer au niveau national (voir Annexe IV). C'est notamment le cas dans plusieurs pays d'Afrique centrale, et en particulier de la RDC qui s'est liée à trois instruments. À l'opposé, d'autres États, comme les Comores et la Mauritanie, n'ont signé ou ratifié aucun instrument juridique régional sur les ALPC⁸².

1. Afrique australe

La Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) est la première région du continent à avoir adopté un instrument

⁸² La Mauritanie a quitté la CEDEAO en 2002.

juridique contraignant sur les ALPC⁸³. Il s'agit du Protocole de la SADC qui a été signé par les États de la région le 9 mars 2001 et est entré en vigueur le 8 novembre 2004⁸⁴. Trois États francophones l'ont ratifié : Madagascar, la RDC et les Seychelles.

Les principales dispositions du Protocole concernant le contrôle des transferts d'ALPC demandent aux États parties de :

- Rendre punissable la violation d'embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité des Nations unies (art.5 §2) ;
- Incorporer dans leur législation des mesures pour coordonner les procédures relatives à l'importation, l'exportation et au transit et établir des standards minimaux en la matière ; pour marquer de manière standardisée les armes fabriquées et importées dans les États ; ou encore pour réguler le courtage (art.5 §3) ;
- Établir et améliorer les bases de données nationales et les systèmes de communication pour contrôler et surveiller les mouvements aux frontières (art.6) ; et
- Harmoniser les documents utilisés, et en particulier les certificats d'utilisation finale, et établir des systèmes pour en vérifier la validité et l'authenticité (art.8).

Le Protocole est le premier instrument juridique sur les ALPC adopté en Afrique et souffre notamment de l'absence de mécanisme de mise en œuvre et de suivi. La SADC travaille depuis quelques années en collaboration avec la *Southern African Police*

⁸³ Les 14 États membres de la SADC sont l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la RDC, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

⁸⁴ De son nom complet, le Protocole de la SADC sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes. Le texte intégral est disponible en anglais sur <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/SADC/Instruments/SADC%20Protocol.pdf>

Chiefs Cooperation Organisation (SARPCCO), l'organisation sous-régionale de coopération policière, pour tenter de pallier à ces manquements⁸⁵.

Toutefois, l'application des dispositions du Protocole demeure imparfaite. Sa transposition dans les législations et les pratiques nationales tarde toujours dans plusieurs États.

De plus, aucune initiative n'a été entreprise pour harmoniser les pratiques et les documents nationaux. Citons néanmoins la rédaction par SARPCCO d'un manuel de procédures opérationnelles standards pour l'application du Protocole⁸⁶.

2. Région des Grands Lacs et Corne de l'Afrique

Dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, onze États se sont mis d'accord pour développer un instrument sensiblement identique au Protocole de la SADC⁸⁷. Il s'agit du Protocole de Nairobi qui a été ouvert à la signature le 21 avril 2004 et est entré en vigueur le 5 mai 2006⁸⁸. Cinq pays francophones en sont États parties : le Burundi, Djibouti, la RDC et le Rwanda. Les Seychelles l'ont signé mais pas ratifié.

Les rédacteurs du Protocole de Nairobi se sont fortement inspirés du Protocole de la SADC ce qui explique que la plupart des

⁸⁵ Site web de SARPCCO :

<http://www.interpol.int/public/Region/Africa/Committees/SARPCCO.asp>

⁸⁶ *Standard Operating Procedures on the Implementation of the SADC Protocol on the control of firearms, ammunition and other related materials*, SARPCCO, août 2008. Voir <http://www.armsnet africa.org/sites/default/files/SARPCCO.pdf>

⁸⁷ Ces États sont le Burundi, Djibouti, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Kenya, l'Ouganda, la RDC, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan et la Tanzanie.

⁸⁸ De son nom complet, 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 la Corne de l'Afrique. Le texte intégral est disponible sur <http://www.grip.org/bdg/g4553.html>

dispositions sont identiques. Il y a cependant certaines innovations. Parmi les points importants, citons l'obligation pour les États parties de :

- Adopter des mesures législatives pour criminaliser le trafic illicite d'ALPC et pour sanctionner la violation des embargos sur les armes des Nations unies et/ou des organisations régionales (art.3) ;
- Incorporer dans leurs législations des mesures pour coordonner les procédures relatives à l'importation, l'exportation et au transit et établir des standards minimaux en la matière ; pour marquer de manière standardisée les armes fabriquées et importées dans les États ; ou encore pour réguler le courtage (art.3c) ;
- Renforcer la coopération sous-régionale entre les services de police, de renseignement, de douane et contrôle des frontières (art.4a) et créer un système d'entraide judiciaire pour lutter contre le trafic illicite d'ALPC (art.14) ; et
- Marquer les armes au moment de leur fabrication et de leur importation et maintenir des registres pendant au moins 10 ans (art.7).

Contrairement au Protocole de la SADC, ce Protocole contient également un article exclusivement consacré aux transferts d'armes (art.10), dont les principales dispositions sont :

- La mise en place d'un « système [national] efficace d'octroi de permis ou d'autorisation de l'exportation et de l'importation, ainsi que des mesures relatives au transit international ». Ces documents doivent contenir un nombre minimal d'informations ;
- L'obligation de vérifier, avant chaque transaction, que l'État importateur a octroyé les permis pertinents et que les États de transit ont donné un accord écrit ;

- L'obligation pour l'État importateur d'informer l'État exportateur de la réception d'un chargement ; et
- S'assurer que les documents pertinents peuvent être vérifiés ou validés.

Enfin, le Protocole demande aux États de :

- Mettre sur pied un système national de réglementation des courtiers (art.11) ; et
- Élaborer des mécanismes de transparence, échange d'information et d'harmonisation, notamment en mettant sur pied des Points focaux nationaux et en instaurant des systèmes sous-régionaux pour vérifier la validité des documents pertinents, pour les harmoniser et pour faciliter l'échange d'informations sur d'éventuelles violations (art.16).

Afin d'aider à la mise en œuvre du Protocole de Nairobi, les États parties ont créé le *Regional Centre on Small Arms* (RECSA), une organisation intergouvernementale chargée de coordonner l'action des Points focaux nationaux des États membres en vue d'appliquer le Protocole et de mettre en place des Plans d'action nationaux⁸⁹.

2.1 Afrique de l'Ouest

Les 15 États membres de la Communauté économiques des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁹⁰ ont adopté le 14 juin 2006 la

⁸⁹ Site du RECSA : <http://www.recsasec.org/>

⁹⁰ La CEDEAO est composée des États suivants : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Sierra Leone et le Togo. La Mauritanie a quitté l'organisation en 2002.

Convention de la CEDEAO sur les ALPC⁹¹. Celle-ci remplace le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest, qui est l'initiative internationale la plus ancienne en ce qui concerne les ALPC et qui avait été instauré en 1998. Cette Convention est entrée en vigueur le 20 novembre 2009. Six États francophones l'ont ratifiée (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo) ; et deux autres l'ont signée mais pas ratifiée (la Côte d'Ivoire et la Guinée).

La Convention contient plusieurs dispositions relativement similaires à celles des autres instruments juridiques régionaux : courtage, certificats de visiteurs pour les importations temporaires, marquage des armes à la fabrication et à l'importation, harmonisation des législations, mise en place de Commissions nationales sur les ALPC. Par contre, ses dispositions en matière de contrôle des transferts se révèlent ambitieuses et originales. En effet, est établi un principe d'interdiction totale des transferts d'ALPC et des conditions d'exemption (légitime défense et sécurité nationale, maintien de l'ordre et participation à des opérations de paix) sont définies (art.3 et 4).

Les demandes d'exemption doivent être transmises par l'État requérant au Secrétaire exécutif de la CEDEAO (art.5). Celui-ci doit évaluer la requête en fonction de plusieurs types de critères : qualité de l'information fournie, respect ou non des obligations

⁹¹ De son nom complet, la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes. URL :

http://www.grip.org/research/convention_CEDEAO_FR.pdf

Pour une analyse détaillée de l'instrument juridique, voir I. BERKOL, *La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre : analyse et recommandations pour un plan d'action*, Note d'analyse du GRIP, 1^{er} avril 2007. Disponible sur

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2007/NA_2007-04-01_FR_I-BERKOL.PDF

internationales et du droit international, aspects liés à l'utilisation finale (violations des droits humains, actes terroristes, implications pour la sécurité intérieure d'un pays ou pour la stabilité régionale, etc.) ou encore le risque de détournement des armes transférées (art.6). En cas de réponse favorable, le Secrétaire exécutif de la CEDEAO fournit un certificat d'autorisation qui accompagnera la demande de licence et le certificat d'utilisateur final. Il est également tenu d'informer tous les États de la CEDEAO endéans les 90 jours et de compiler les exemptions et les refus dans un rapport annuel transmis aux États (art.5).

Afin de faire fonctionner un système aussi robuste et complexe, la Convention requiert des États qu'ils mettent en place un système national de contrôle des transferts fort qui soit notamment capable de vérifier et valider l'authenticité des documents utilisés (art.4), ainsi qu'une banque de données informatique centralisée des ALPC.

De son côté, le Secrétaire exécutif de la CEDEAO est chargé d'établir un registre sous-régional des ALPC sur base des informations livrées par les États ainsi qu'un registre des armes utilisées dans le cadre des opérations de paix (art.10 et 11). Enfin, tous les transferts vers des groupes non étatiques sont bannis (art.3§2).

Pour l'instant, cet ambitieux système régional de contrôle des transferts d'ALPC se développe petit à petit. La CEDEAO est en train de renforcer ses structures et ses États membres se sont mis d'accord sur un Plan d'action régional. Le document d'exemption de transfert a été uniformisé et il est prévu que le certificat d'utilisateur final suive la même voie. En parallèle, un *memorandum of understanding* a été signé entre la CEDEAO et l'Arrangement de Wassenaar en vertu duquel les demandes de transferts vers la CEDEAO doivent passer par le Secrétaire

exécutif de la CEDEAO. Celui-ci envisage de passer des accords similaires avec d'autres entités⁹². Enfin, un Guide d'harmonisation des législations nationales devrait prochainement être présenté aux États.

3. Afrique centrale

L'Afrique centrale va prochainement se doter d'un instrument juridique de lutte contre la circulation incontrôlée des ALPC⁹³. La Convention dite de Kinshasa sera ouverte à la signature des chefs d'État de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et du Rwanda⁹⁴ lors de la prochaine réunion du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale (UNSAC) en novembre 2010. À cette occasion, un Plan d'action devrait être entériné. La Convention entrera en vigueur une fois que six États l'auront ratifiée.

La Convention s'inspire en de nombreux points de l'instrument de la CEDEAO. Elle définit les ALPC, les munitions, les pièces et composants, les transferts, le courtage, ainsi que, nouveauté, le certificat d'utilisateur final (art.2). Comme en Afrique de l'Ouest, les transferts vers les groupes non étatiques sont totalement interdits (art.4). De manière générale, les transferts sont autorisés mais uniquement lorsqu'ils sont justifiés par des nécessités de légitime défense et sécurité nationale, de maintien de l'ordre ou de participation à des opérations de paix (art.3).

⁹² Entretien avec un membre de la cellule « ALPC » de la Commission de la CEDEAO.

⁹³ Le nom complet de l'instrument juridique est la « Convention d'Afrique centrale sur le contrôle des armes légères et de petit calibre, leurs munitions, pièces et éléments pouvant servir pour leur fabrication, réparation ou assemblage ».

⁹⁴ Le Rwanda ne fait plus partie de la CEEAC. Cependant, la nouvelle Convention « est ouverte à la signature de tous les États membres de la CEEAC et la République du Rwanda, États membres du Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale » (art.35).

La Convention détaille également les procédures et les conditions de délivrance des autorisations de transfert : chaque État doit mettre en place un système d'autorisation, ainsi qu'un organe chargé de délivrer ces autorisations ; chaque demande d'autorisation et chaque autorisation doit contenir un nombre minimal d'informations ; enfin, sont listés, de manière très succincte, des critères à prendre en compte avant d'autoriser un transfert (risque de détournement, violation du droit international ou encore violation d'embargos et d'engagements internationaux) (art.5). La Convention consacre un bref article au certificat d'utilisateur final : obligations nationales et harmonisation régionale (art.6). Les mesures liées aux mécanismes opérationnels sont relativement similaires à celles de la Convention de la CEDEAO (certificat d'importation temporaire, courtage, marquage et enregistrement). Notons qu'il est requis que les États parties définissent des points d'entrée spécifiques pour les ALPC aux frontières (art.18). Enfin, sont requis la création de bases de données nationale et régionale ainsi que l'harmonisation des législations et la mise en place d'un plan d'action régional.

4. Influence des instruments régionaux sur les ALPC

L'analyse des réglementations et procédures nationales des États francophones d'Afrique subsaharienne a montré que, de manière générale, ceux-ci ne disposent pas de systèmes de contrôle des transferts en phase avec les réalités actuelles du commerce international d'armement (voir Chapitre II). Le manque de transparence et les failles de ces systèmes ont, à plusieurs reprises, favorisé des transferts irresponsables, voire illicites (voir Chapitre I). Les dispositions des instruments juridiques régionaux sur les ALPC sont, sur de nombreux points, très robustes et certaines d'entre elles ont valeur d'exemple au niveau international : par

exemple, les munitions y sont systématiquement incluses (contrairement à la plupart des instruments internationaux sur les ALPC). Ils pourraient avoir une influence importante tant sur les systèmes de contrôle des transferts d'armements conventionnels dans les États d'Afrique que sur les discussions concernant le TCA.

En effet, les instruments juridiques présentés plus haut, et particulièrement ceux élaborés en Afrique de l'Ouest et centrale, présentent un cadre relativement complet d'obligations en matière de transferts d'ALPC. Il s'agit notamment de la mise en place d'une autorité compétente unique, d'un système d'autorisation/licence pour les importations, exportations et transits, de mesures sur le courtage, de l'utilisation de documents spécifiques (tels que le CUF), d'exigences en matière de marquage, d'enregistrement et de rapportage ou encore de coopération au sein des États et entre les États. La mise en œuvre de ces dispositions concernant les ALPC pourrait encourager les pays africains à les étendre à l'ensemble des armements conventionnels et ainsi, combler de nombreux manquements de leurs systèmes nationaux de contrôle des transferts.

De plus, certaines dispositions de ces instruments juridiques représentent de véritables standards au niveau international et peuvent servir de bases de discussion dans le cadre des négociations pour un TCA robuste et complet. Il s'agit notamment de l'obligation de délivrer des licences pour les transferts, de la question des critères d'évaluation des transferts, de l'interdiction de transférer des armes vers un État sous embargo, de l'utilisation de CUF (et de l'importance de les valider et de les authentifier), de la prise en compte du courtage, de la création de structures de suivi et de mise en œuvre ou encore, de l'interdiction totale de transférer des armes à des groupes non étatiques.

ENJEUX DANS LE CADRE DU TCA

1. Vues des États francophones d'Afrique subsaharienne sur le TCA

Suite à l'adoption en décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies de la première résolution sur le TCA, le Secrétaire général a sollicité les États membres afin qu'ils donnent leur avis « sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux » d'un TCA⁹⁵. Près de cent États ont répondu à cet appel, parmi lesquels 10 des 22 États francophones d'Afrique subsaharienne⁹⁶.

Ces États ont généralement exprimé le souhait que le TCA couvre toutes les armes conventionnelles, en ce compris les armes lourdes, les ALPC, les pièces détachées et composants, les munitions et les explosifs, ainsi que la technologie pour fabriquer des armes. Relevons qu'ils considèrent la question des armes légères et des munitions comme un enjeu fondamental en raison de l'impact de leur circulation incontrôlée dans ces États. Peu d'entre eux se sont dits intéressés par l'inclusion des biens à double usage ou des armes utilisées à des fins de sécurité interne.

Concernant les activités qui devraient être couvertes par un TCA, ces pays sont généralement demandeurs d'inclure l'importation, l'exportation, le courtage et le transit des armes. Notons que les

⁹⁵ AG de l'ONU, 2006. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, A/RES/61/89, 18 décembre 2006.

⁹⁶ Ces États sont le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Mali, le Niger, la RDC, les Seychelles et le Togo. Les contributions de ces États sont disponibles sur le site du Bureau des Nations unies pour le désarmement. URL : <http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty/html/ATT-ViewsMS.shtml>

Etats font la différence entre le transit et le transbordement (qui est généralement aussi cité). D'autres activités telles que le transport, la réexportation, les transferts intangibles ou encore le prêt/don ont aussi été mentionnées par quelques uns de ces Etats. Par ailleurs, certains ont insisté sur la nécessité de contrôler les transferts d'armes depuis leur fabrication.

Quelques Etats ont également cité les types de transactions qui devraient être couvertes par un TCA, mentionnant généralement les transactions entre Etats, les transactions entre un Etat et un utilisateur final privé, les ventes commerciales. Un seul Etat a exprimé son souhait d'une interdiction des transferts d'armes vers des acteurs non étatiques.

Les Etats africains francophones ont généralement exprimé le souhait que le TCA détermine les circonstances dans lesquelles un transfert devrait être interdit. Ils se sont ainsi prononcés en faveur de critères d'exportation qui seraient des standards communs utilisés par les Etats pour rendre leur décision sur les autorisations de transfert. Selon la majorité d'entre eux, ces critères d'exportation devraient porter sur les engagements internationaux des Etats en évaluant le respect des embargos sur les armes, des principes de la charte des Nations unies et des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, des engagements internationaux pris par les Etats. Ils devraient également prendre en compte l'utilisation probable qui sera faite des armes, notamment en évaluant le respect des droits humains et du droit international humanitaire, ainsi que les crimes de génocide. Les critères d'exportation devraient aussi porter sur l'utilisateur des armes (criminalité, terrorisme, risque de détournement) et l'impact que le transfert pourrait avoir sur la stabilité interne du pays de destination du transfert, la stabilité régionale, le développement ou encore sur les conflits.

Relevons encore que peu d'États accordent de l'importance au récipiendaire du transfert dans les critères à l'exportation.

Concernant les mécanismes opérationnels, plusieurs États ont insisté pour que le TCA donne des définitions claires des transactions. Certains États ont en outre exprimé le souhait que ce traité précise les procédures d'importation et d'exportation et le souhait de disposer des documents appropriés. Parmi ceux-ci, l'usage de certificats d'utilisation finale a été relevé par plusieurs États. Enfin, la majorité des États africains francophones ayant répondu se sont exprimés en faveur d'une plus grande transparence par le biais de rapports nationaux périodiques et de la tenue de registres de tous les transferts effectués, ainsi que de sanctions.

Les États francophones d'Afrique subsaharienne ont globalement réitéré ces déclarations lors de la première réunion du Comité préparatoire au TCA qui s'est tenue en juillet 2010 à New York (voir Annexe V).

2. Défis du TCA pour les États francophones d'Afrique subsaharienne

Pour les États analysés (mais aussi les autres États du continent africain), le TCA représente un défi à plusieurs égards. Premièrement, ils ont, ces dernières années, focalisé leur énergie sur les questions liées à la circulation incontrôlée des ALPC qu'ils considèrent, à juste titre, comme un problème majeur de sécurité. Il existe donc un risque que le TCA soit négligé par ces pays ou considéré comme « moins prioritaire » que les processus liés aux ALPC. Deuxièmement, dans certains États africains, les questions de défense restent marquées par le secret et sont souvent la chasse gardée du pouvoir exécutif, voire du seul chef de l'État.

Ils pourraient être tentés de s'opposer à certaines des mesures susceptibles d'être incluses dans le TCA (notamment en termes de structuration des autorisations de transferts, de transparence ou de rapportage).

Troisièmement, l'expérience récente dans certains États africains le montre : la transposition de réglementations internationales ou régionales en droit national représente très souvent un grand défi pour ceux-ci.

Cela sera d'autant plus vrai qu'avec l'éventuelle mise en place d'un TCA, il leur faudrait combiner des obligations internationales sur les armements conventionnels et des engagements régionaux sur une de leurs sous-catégories, les ALPC. Enfin, le défi le plus important, qui se pose aujourd'hui de manière flagrante sur les questions liées aux ALPC, est celui de la mise en œuvre pratique des engagements pris.

En effet, trop souvent, en raison de conditions socio-économiques difficiles et d'une instabilité sécuritaire et politique chronique, ces États peinent à se doter de capacités humaines et financières nécessaires et indispensables au fonctionnement de systèmes nationaux élaborés et efficaces de contrôle des transferts d'armes.

Annexe I :
**Importations récentes des États francophones d’Afrique
subsaharienne en millions d’euros (2000-2009)**

État	Importations de matériel militaire en millions d’euros (2000-2009)
Bénin	11
Burkina Faso	24
Burundi	5
Cameroun	12
Comores	5
Côte d’Ivoire	117
Djibouti	14
Gabon	70
Guinée	27
Guinée équatoriale	95
Madagascar	NC
Mali	37
Mauritanie	61
Niger	21
RCA	9
RDC	190
Rép. Congo	5
Rwanda	37
Sénégal	45
Seychelles	10
Tchad	154
Togo	NC
Total	949

Source : SIPRI Arms Transfers Database

Le classement du SIPRI est basé sur les données des « livraisons effectives d'armements conventionnels majeurs ». Bien que ces statistiques soient d'une très grande rigueur et reconnues internationalement, elles doivent néanmoins être utilisées avec précaution, et cela pour deux raisons. D'une part, les chiffres publiés sont des indicateurs de tendance établis par le SIPRI selon une grille de prix qui lui est propre et exprimée en dollars aux prix et taux de change de 1990 (il est donc impossible de les comparer avec le PIB d'un État ou encore avec les rapports annuels d'exportation nationaux ou émanant de l'Union européenne). D'autre part, les statistiques du SIPRI concernent les « armements conventionnels majeurs » (*major conventional weapons*) répartis en 7 catégories : aéronefs, véhicules blindés, artillerie, systèmes radar, missiles, navires et moteurs. Les transferts de technologies ou de services ainsi que certains équipements – dont les armes légères, de petit calibre et les pièces d'artilleries d'un calibre inférieur à 100mm ainsi que les munitions – sont exclus des statistiques du SIPRI

Annexe II

Liste des législations nationales étudiées

État	Réglementation nationale
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°61/39/PR/MI/AM du 7 février 1961 fixant le régime des Armes et Munitions en République Populaire du Bénin
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2006-174/PRES/PM/MAECCR/DEF/SECU portant composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères (CNLPAL) • Décret n°2007-049/PRES/PM/DEF/MAECCR/MFB portant composition, attributions, organisation et fonctionnement de la Haute autorité de contrôle des importations d'armes et de leur utilisation • Décret n°2009/301/PRES/PM/SECU/MATD/MEF/DEF/MECV/MJ/MCPEA du 8 mai 2009 portant régime des armes et munitions civiles au Burkina Faso
Burundi	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°1/14 du 28 août 2009 portant régime des armes légères et de petits calibres
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°73/658 du 22 octobre 1973 réglementant l'importation, la vente, la cession, la détention et le port des armes à feu et des munitions
Comores	
Côte d'Ivoire	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 98-749 du 23 décembre 1998 portant répression des infractions à la réglementation sur les armes, munitions et substances explosives • Décret n°99-183 du 24 février 1999 portant réglementation des armes et munitions • Décret n°2009-154 du 30 avril 2009 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la commission nationale de lutte contre la prolifération et la

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES
L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

	circulation illicite des armes légères et de petit calibre
Djibouti	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°62-621 du 2 juin 1962 fixant le régime d'importation, de vente, de cession, de transport, de port, de détention et d'exportation des armes, articles d'armement, munitions et matériels de guerre en Côte Française des Somalis • Décret n°64-407 du 5 mai 1964 réglementant l'importation, la vente, le transport, la cession, le port, détention et l'exportation des armes, articles d'armement, munitions et matériels de guerre en Côte Française des Somalis
Gabon	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n. 15/82 du 24 janvier 1983 fixant le régime des armes et munitions en République gabonaise
Guinée	
Guinée équatoriale	
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°69-011 du 22 juillet 1969 sur le régime de l'armement à l'exception des armes blanches • Décret n°70-041 du 13 janvier 1970 portant application de la loi n°69-011 en date du 22 juillet 1969 sur le régime de l'armement à l'exception des armes blanches • Arrêté n°1545 du 14 avril 1970 portant classement des armements en service sur le territoire de la République Malgache
Mali	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°05-441/P-RM du 13 octobre 2005 portant modalités d'application de la loi n°04-50 du 12 novembre 2004 régissant les armes et munitions en République du Mali • Loi n°04-050 du 12 novembre 2004 régissant les armes et munitions en République du Mali • Décret n°08-681/P-RM du 11 novembre 2008 fixant les attributions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères
Mauritanie	

Niger	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du Code pénal • Décret n°63.074/MI du 23 avril 1963 réglementant les conditions de détention, d'introduction, de cession et de commerce d'armes de chasse et de tir sur le territoire de la République du Niger à l'exclusion des armes des Forces Armées ou de la Police • Décret n°99-417/PCRN du 8 octobre 1999 portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une commission nationale pour la collecte et le contrôle des armes illicites • Loi n°2004-044 du 8 juin 2004 portant mise en œuvre de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction
RCA	
RDC	<ul style="list-style-type: none"> • Ordonnance-loi n°85-035 du 3 septembre 1985 portant régime des armes et munitions • Ordonnance n°85-212 du 3 septembre 1985 portant mesures d'exécution de l'ordonnance-loi n°85-035 du 3 septembre 1985 portant régime des armes et munitions
Rép.Congo	<ul style="list-style-type: none"> • Ordonnance n°62-24 du 16 octobre 1962 fixant le régime des matériels de guerre, des armes et des munitions
Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°33/2009 du 18/11/2009 portant régime des armes
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°66-03 du 18 janvier 1966 relative au régime général des armes et des munitions • Décret n°66-889 du 17 novembre 1966 fixant les modalités d'application de la loi n°66-03 du 18 janvier 1966, relative au régime général des armes et munitions
Seychelles	
Tchad	<ul style="list-style-type: none"> • Ordonnance n°26/PG-INT du 28 octobre 1968 réglementant l'importation, le transport, la vente et la détention des armes à feu et des munitions dans la République du Tchad

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES

L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

	<ul style="list-style-type: none">• Décret n°226 du 1^{er} août 1969 portant modalités d'application de l'ordonnance n°26/PG/INT du 28 octobre 1968 réglementant l'importation, le transport, la vente et la détention des armes à feu et des munitions dans la République du Tchad
Togo	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°59-8 du 6 janvier 1959 relative au régime des armes, des munitions et matériels de guerre au Togo• Décret n°62-2 du 8 janvier 1962 réglementant l'importation, la détention et la cession des armes perfectionnées ainsi que leurs munitions• Décret n°93-060/PR du 19 mai 1993 portant création et attributions d'une commission consultative auprès du Ministre de l'Administration territoriale et de la Sécurité• Décret n°95-011/PR du 19 avril 1995 réglementant l'importation, la détention et la cession des armes perfectionnées de chasse et des armes à feu de fabrication artisanale ainsi que de leurs munitions

Tableau des réglementations nationales

Annexe III Comparaison des principaux aspects des réglementations étudiées

ÉTAT	DATE DE LA LÉGISLATION	CATÉGORIES D'ARMES	ACTIVITÉS				AUTORITÉ COMPÉTENTE	SAUCIONS	REMARQUES	
			Importation	Exportation	Transit	Courage				
Bénin	1961	« Armes et munitions » sauf celles « à l'usage des troupes, de la police ou de toute autre force publique »	X					Ministre de l'intérieur	X	
Burkina Faso	(2006)* (2007)* (2009)*	« Toutes les catégories d'armes susceptibles d'être acquises par le Burkina Faso »	X					Haute autorité de contrôle des importations d'armes de leur utilisation pour « toutes les catégories d'armes » ; Ministre de la Sécurité pour les « armes et munitions » destinées aux civils	X	Exportation non couverte mais « réexportation » interdite
Burundi	2009	« Armes légères et de petits calibres »	X	X	X	X	X	Ministre ayant la Sécurité publique dans ses attributions ; Ministre de tutelle pour l'importation des armes destinées aux corps de défense et de sécurité	X	Dispositions sur le marquage et l'enregistrement ; Dispositions sur le traçage
Cameroun	1973	« Armes à feu et munitions » à l'exclusion des armes et munitions classées matériels de guerre, des armes à air comprimé, des armes de traite.	X					Ministre de l'administration territoriale	X	

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES

L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

Côte d'Ivoire	1996 (1999)* (2009)*	Toutes les armes conventionnelles	X			Ministre « chargé de l'application de la réglementation sur les armes et les munitions » ; Pour les armes de guerre, il accorde des autorisations d'importation après « enquête et avis conforme du Ministre chargé de la Défense ».	X	Importation interdite sauf exception
Djibouti	1962 (1964)*	Toutes les armes sauf pour les forces publiques	X			Chef de territoire en Côte Française des Somalis	X	Législation datant d'avant l'indépendance
Gabon	1983	Toutes les armes conventionnelles	X	X		Ministre de l'administration du territoire et des collectivités locales pour les autorisations d'importation des armes de chasse ; Chef de l'Etat exclusivement pour les autorisations d'importation de l'armement de guerre et de défenses ; Gouvernement pour les autorisations d'exportation	X	
Madagascar	1969 (1970)*	Toutes les armes sauf armes blanches et celles destinées aux forces armées	X	X		Ministre dont relèvent les Forces armées et le Ministre de l'intérieur pour les armes de guerre ; Ministre de l'Intérieur pour les autres armes	X	Procédures simplifiées pour importations et exportations temporaires (dénommées entrées et sorties)
Mali	2004 (2005)* (2008)*	« Armes et munitions ; autres que les matériels de guerre »	X		X	Gouverneur de région pour les armes à feu à canon lisse ; Ministre chargé de la Sécurité intérieure pour les armes à canon rayé		Transit interdit
Niger	1961 (1963)* (1999)*	Armes à feu sauf celles destinées aux forces armées de la police et de toute autre force publique	X			Ministre de l'intérieur	X	
RDC	1985	« Armes et munitions	X	X		Commissaire d'Etat à l'administration du	X	Importation d'armes de guerre et leurs

RDC	1985 (1985)*	« Armes et munitions de toute nature »	X	X	X	X	Commissaire d'Etat à l'administration du territoire ; Commissaire d'Etat à la défense nationale et aux armées de guerre	X	Importation d'armes de guerre et leurs munitions prohibée sauf autorisation spéciale du Président (cette interdiction ne s'applique pas à l'équipement des forces armées et de police) ; Autorisation d'exportation concerne les armes blanches, les armes à feu conçues pour la chasse, le sport ou protection individuelle
Répub. Congo	1962	Toutes les armes conventionnelles	X	X			Importations de matériels de guerre : sur décision du gouvernement, le ministre dont relève les Forces armées, en liaison avec le ministre de l'Intérieur pour l'équipement des forces de police ou agents de l'administration	X	Autorité non précisée pour les autorisations d'exportation ; Autorité non précisée pour les autorisations d'importation d'armes non considérées comme armes de guerre
Rwanda	2009	Toutes les armes conventionnelles (« toutes sortes d'armes et de munitions sous quelque forme que ce soit »)	X	X	X	X	Ministre ayant la Police nationale, dans ses attributions ; Ministre de la Défense pour des armes destinées aux Forces Rwandaises de Défense	X	Dispositions sur le marquage et l'enregistrement des armes ; Certificat de contrôle de la qualité des armes entrant, sortant et fabriqués au pays
Sénégal	1966 (1966)*	« Armes, leurs munitions, leurs pièces détachées, ainsi que du matériel spécialisé pouvant servir à leur fabrication »	X	X			Ministère de l'Intérieur	X	Importation et exportation interdites sauf exception (fixée selon un contingentement annuel)
Tchad	1968 (1969)*	« Armes à feu et munitions »	X				Ministre de l'Intérieur agissant par délégation spéciale du Président de la République	X	
Togo	1959 (1962)* (1993)* (1995)*	Toutes les armes à feu « sauf pour les forces publiques »	X				Ministère de l'Intérieur	X	Tenue d'un registre national des armes importées ; Points d'entrée spécifiques aux frontières

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES
L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

Tableau des mécanismes opérationnels I

ÉTAT	IMPORTATION			EXPORTATION			TRANSIT			REMARQUES
	Accréditation	Licence	Processus de décision	Accréditation	Licence	Processus de décision	Accréditation	Licence	Processus de décision	
Bénin	X	X								Conditions liées à l'opérateur pour les autorisations d'importation: moralité
Burkina Faso	X	X								Procédure simplifiée pour les importations temporaires pour les civils ; Terme « transfert » utilisé pour les transactions à l'intérieur du territoire national
Burundi		X	Possibilité d'annulation et de suspension des autorisations		X		X			Autorisation limitée à un an ; Un minimum d'informations est demandé sur les documents d'importation et d'exportation, dont le destinataire final ; Les armes à feu importées doivent être marquées
Cameroun		X								Conditions liées à l'opérateur pour les autorisations d'importation, moralité et âge ; Introduction des armes au Cameroun que si préalablement présentées au service des douanes
Côte d'Ivoire	X									Terme « transfert » utilisé pour les transactions à l'intérieur du territoire national ; Le ministère « chargé de l'application de la réglementation sur les armes et les munitions » peut accorder des autorisations d'importation pour les armes de guerre, après « enquête et avis conforme du Ministre chargé de la Défense »

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES
L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

- 24 -

Répub. Congo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Les autorisations d'importation pour les armes et munitions non considérées comme matériels de guerre sont délivrées dans la limite d'un contingent fixé annuellement
Rwanda		X					X			Un minimum d'informations est demandé sur les permis d'importation, exportation et transit, dont l'utilisateur final ; Interdiction d'exporter des armes vers un pays sous embargo des NU ou d'une Organisation dont le Rwanda est membre
Senegal	X	X					X	X		Terme « transfert » utilisé pour les transactions à l'intérieur du territoire national
Tchad		X								Les armes à feu ou munitions ne peuvent être importées que par les localités où existe un bureau de douane
Togo	X	X								

Tableau des mécanismes opérationnels II

État	Courtage				Remarques	
	Agrement	Licence	Processus de décision	Critères (*)		
Burundi	X	X			Les coordonnées de tous les courtiers impliqués dans une transaction sont exigées sur les autorisations	
Rwanda	X	X			Documents qui accompagnent l'autorisation spéciale : autorisation du client, procuration, liste des courtiers impliqués dans la transaction	

Annexe IV

Engagements régionaux des États francophones d'Afrique subsaharienne en matière d'ALPC

État	Instrument sous-régional	État de l'engagement
Bénin	Convention de la CEDEAO	Ratifiée
Burkina Faso	Convention de la CEDEAO	Ratifiée
Burundi	Protocole de Nairobi Convention d'Afrique centrale	Ratifié Ouverte à la signature fin 2010
Cameroun	Convention d'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
Comores		
Côte d'Ivoire	Convention de la CEDEAO	Signée
Djibouti	Protocole de Nairobi	Ratifié
Gabon	Convention de l'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
Guinée	Convention de la CEDEAO	Signée
Guinée équatoriale	Convention de l'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
Madagascar	Protocole de la SADC	Ratifié
Mali	Convention de la CEDEAO	Ratifiée
Mauritanie		
Niger	Convention de la CEDEAO	Ratifiée
RCA	Convention de l'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
RDC	Protocole de Nairobi Protocole de la SADC Convention de l'Afrique centrale	Ratifié Ratifié Ouverte à la signature fin 2010
Rép. du Congo	Convention de l'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
Rwanda	Protocole de Nairobi Convention de l'Afrique centrale	Ratifié Ouverte à la signature fin 2010

CONTROLE DES TRANSFERTS D'ARMES
L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne

Sénégal	Convention de la CEDEAO	Ratifiée
Seychelles	Protocole de Nairobi Protocole de la SADC	Signé Ratifié
Tchad	Convention de l'Afrique centrale	Ouverte à la signature fin 2010
Togo	Convention de la CEDEAO	Ratifiée

Sources : CEDEAO⁹⁷, GRIP, RECSA⁹⁸.

⁹⁷ Entretien avec un membre de la cellule « ALPC » de la Commission de la CEDEAO.

⁹⁸ Site internet du RECSA. URL : <http://www.recsasec.org/ratification.htm>

Annexe V

Déclarations des États francophones d’Afrique subsaharienne lors du premier Comité préparatoire au TCA

Lors du premier Comité préparatoire au TCA qui s’est tenu en juillet 2010 à New York, les États francophones d’Afrique subsaharienne ont généralement réitéré les positions qu’ils avaient avancées lorsque le Secrétaire général des Nations unies avait sollicité les États membres afin qu’ils donnent leur avis « sur la viabilité, le champ d’application et les paramètres généraux » d’un TCA (voir plus haut).

Des déclarations de ces Etats (majoritairement des pays d’Afrique de l’Ouest), il ressort que le TCA doit être un moyen de réduire la souffrance humaine, l’instabilité et les conflits en Afrique en réduisant la prolifération des armes. Il est important pour eux qu’un TCA reflète dans ses principes et objectifs l’impact des transferts d’armes. Ils ont également insisté sur la responsabilité des Etats producteurs et exportateurs d’armes.

Ils se sont généralement exprimés en faveur d’un champ d’application très large aussi bien concernant les catégories d’armes que les transactions qui devraient être couvertes par un TCA. Ils ont ainsi insisté pour que, outre les armes conventionnelles telles que définies par le Registre des NU, les ALPC mais aussi les munitions et éléments connexes soient inclus dans un TCA. Ces Etats accordent une grande importance à l’inclusion des ALPC dans un TCA car elles représentent l’essentiel des transferts d’armes en Afrique, lesquels menacent la stabilité nationale et régionale. Concernant les types de transactions, ces Etats se sont prononcés en faveur d’une définition très large des transferts qui incluraient l’importation, l’exportation,

le transit, le transbordement, le transport, tout autre mouvement depuis ou à travers le territoire d'un Etat, ainsi que les activités de courtage. Le représentant de la CEDEAO a par ailleurs insisté pour que les transferts d'armes soient considérés dans un TCA comme une activité d'Etat à Etat et pour que, par conséquent, des armes ne puissent être transférées à des acteurs non étatiques sans l'autorisation de l'Etat importateur. Concernant les paramètres, et notamment les critères sur base desquels les Etats devront évaluer le risque lié à un transfert d'armes en particulier, ils soutiennent principalement l'inclusion de critères liés au respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et insistent sur le critère de la stabilité régionale.

Dans les discussions sur la mise en œuvre, les Etats africains francophones se sont montrés soucieux que le TCA tienne compte des initiatives africaines régionales et sous-régionales sur les ALPC, telles que la Convention de la CEDEAO qui pourrait servir de guide pour la mise en œuvre d'un TCA ainsi que les sanctions imposées par les organes sous-régionaux. Ils souhaitent que cette référence soit incluse dans un TCA. Ils étaient également d'avis qu'un TCA devrait permettre d'améliorer la transparence en matière de transferts d'armes afin d'améliorer la confiance entre les Etats, proposant à cette fin des mécanismes tels que des bases de données ou des registres d'armes qui seraient établis et alimentés par les Etats membres. L'assistance et la coopération internationales, ainsi que l'échange d'informations, revêtent également une importance particulière pour les Etats africains francophones dans la mise en œuvre d'un TCA.

Publié par la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la
défense et des anciens combattants d'après un travail réalisé par le
Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité [GRIP]

Accessible en ligne sur <http://www.defense.gouv.fr/das>

