

MANUEL

Le Traité sur le commerce des armes

Guide pratique de mise en oeuvre
à l'échelle nationale

Dirigé par Sarah Parker



MANUEL

Le Traité sur le commerce des armes

Guide pratique de mise en oeuvre
à l'échelle nationale

Dirigé par Sarah Parker



Une publication élaborée grâce au soutien accordé par le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse au réseau du TCA (ATT Network)

Droits de reproduction

Publié en Suisse par le Small Arms Survey

© Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève, 2016

Première publication en anglais : août 2016

Publication en français : juillet 2020

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ni mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise, sous quelque forme et par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite préalable du Small Arms Survey, à l'exception des procédés expressément autorisés par la loi ou selon les conditions convenues auprès de l'organisation de droits reprographiques appropriée. Toute question relative à la reproduction de tout ou partie de ce document hors du cadre précédemment évoqué doit être adressée au Directeur des publications du Small Arms Survey, à l'adresse ci-contre.

Institut de hautes études internationales et du développement
Maison de la Paix
Chemin Eugene-Rigot 2E
1202 Genève, Suisse

Révision : Tania Inowlocki

Relecture : Stephanie Huitson

Traduction : Aurélie Cailleaud

Conception et composition en Optima :
Rick Jones

Imprimé en France sur les presses de Gonnet

ISBN 978-2-940548-76-7



Traduction française financée
par l'Union européenne

À propos des organisations

Le Small Arms Survey

Le Small Arms Survey est un centre d'excellence mondial auquel a été confié le mandat de produire des connaissances sur tous les sujets relatifs aux armes légères et la violence armée, connaissances qui doivent être impartiales, factuelles et utiles à l'élaboration des politiques. Il est la principale source internationale d'expertise, d'informations et d'analyses sur les questions relatives aux armes légères et à la violence armée et joue le rôle d'un centre de documentation pour les gouvernements, les décideur-e-s politiques, les chercheur-e-s et la société civile. Les locaux du projet sont situés au sein de l'Institut international de hautes études internationales et du développement de Genève, en Suisse.

Small Arms Survey

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

1202 Genève, Suisse

p +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

e sas@smallarmssurvey.org

w www.smallarmssurvey.org

Le réseau du TCA (ATT Network)

Créé en 2013 par le Forum de Genève et le Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP), le réseau du TCA est désormais composé du Centre d'études sur les conflits, le développement et la paix (CCDP) de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, du GCSP, du Small Arms Survey et de l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR). Le réseau du TCA est une plateforme informelle qui permet d'échanger des informations, d'apporter un soutien aux États parties au TCA et de promouvoir le respect et la bonne mise en œuvre du TCA.

À propos des auteurs

Stuart Casey-Maslen est professeur honoraire au sein de la faculté de droit de l'université de Pretoria, en Afrique du Sud.

Guy Lamb dirige l'Initiative sûreté et violence (Safety and Violence Initiative) de l'Université du Cap, en Afrique du Sud.

Anton Martyniuk est un consultant d'envergure internationale spécialisé dans les problématiques liées au contrôle des armes et à la non-prolifération.

Tom Nijs est un conseiller juridique spécialisé dans le contrôle des marchandises stratégiques au sein du Département flamand des affaires étrangères, en Belgique.

Sarah Parker est chercheuse senior au sein du Small Arms Survey.

Ted Seay est conseiller principal en matière de politiques au sein du British American Security Information Council (BASIC), au Royaume-Uni.

Sommaire

Liste des encadrés et des tableaux	10
Section 1 : Introduction	13
1.1 Le contexte	14
1.2 Quelle est la finalité de ce guide ?	14
1.3 À qui ce guide est-il destiné ?	15
1.4 Les modalités d'utilisation de ce guide	15
Section 2 : Un aperçu du Traité sur le commerce des armes	17
2.1 Dans quel contexte le TCA a-t-il été élaboré ?	18
2.2 Quelles sont les dispositions fondamentales du Traité ?	22
2.2.1 La finalité du Traité	22
2.2.2 Le champ d'application	22
2.2.3 La mise en œuvre	23
2.2.4 La réglementation des transferts	23
2.2.5 Les détournements	24
2.2.6 La conservation des données	24
2.2.7 L'établissement de rapports	24
2.2.8 La coopération et l'assistance internationales	25
2.2.9 Le secrétariat du TCA	25
2.2.10 Les réunions des États parties	25
2.3 Comment un État peut-il devenir partie au TCA ?	26
Autres ressources	27
Crédits	27
Section 3 : Les régimes de contrôle nationaux	29
3.1 Qu'est-ce qu'un régime de contrôle national ?	30
3.2 Pourquoi est-il nécessaire de créer un régime de contrôle national ?	30
3.3 Quelle structure le régime de contrôle national doit-il adopter ?	30
3.3.1 Le processus d'autorisation	31
3.3.2 Les autorités nationales compétentes	34
3.3.3 Les points de contact nationaux	36
3.4 Quel est le rôle de la législation nationale ?	36

Autres ressources	38
Crédit	38
Section 4 : Les listes nationales de contrôle	39
4.1 Qu'est-ce qu'une liste nationale de contrôle ?	40
4.2 Quelles armes et biens connexes doit-on inclure dans la liste nationale de contrôle ?	40
4.2.1 Les armes classiques	40
4.2.2 Les munitions, pièces et composants	43
4.3 Quel est le degré de détail requis dans une liste nationale de contrôle ?	45
4.4 Qui est responsable de la liste nationale de contrôle ?	45
Autres ressources	48
Crédits	48
Section 5 : Le contrôle des exportations	49
5.1 Introduction	50
5.2 Qu'est-ce qu'une exportation ?	50
5.3 Comment réglementer les exportations ?	51
5.3.1 Les licences et autorisations	51
5.3.2 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?	54
5.3.3 Les infractions pénales	55
5.3.4 Les procédures simplifiées applicables aux exportations présentant « un faible niveau de risque »	55
5.4 Sur quels transferts les interdictions doivent-elles porter ?	56
5.4.1 Les mesures adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies	56
5.4.2 Quels sont les instruments internationaux dits « pertinents » dans le cadre du TCA ?	57
5.4.3 Comment doit-on comprendre le terme « avoir connaissance » employé dans l'article 6(3) ?	59
5.4.4 Qu'est-ce qu'un génocide ?	60
5.4.5 Que sont les crimes contre l'humanité ?	60
5.4.6 Que sont les infractions graves aux Conventions de Genève ?	61
5.4.7 Que sont les « attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels » ?	61
5.4.8 Quels sont les autres crimes de guerre susceptibles de relever du champ d'application du Traité ?	61
5.5 L'évaluation des exportations	63
5.5.1 En quoi consiste l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation et dans quel cas doit-elle être réexaminée ?	63

5.5.2 Quelles sont les entités en charge de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation ?	64
5.5.3 Sur la base de quels critères les évaluations des demandes d'autorisation d'exportation doivent-elles être menées ?	65
5.5.4 Quelles sont les sources d'information utiles dans le cadre de l'évaluation des demandes d'exportation ?	72
5.6 Comment mettre en œuvre le contrôle des exportations ?	73
Autres ressources	73
Crédits	74
Section 6 : Le contrôle des importations	75
6.1 Introduction	76
6.2 Qu'est-ce qu'une importation ?	76
6.3 Comment réglementer les importations ?	77
6.3.1 Les licences et autorisations	77
6.3.2 Le certificat d'utilisateur final	79
6.3.3 Les certificats de vérification de livraison	81
6.3.4 L'authentification des licences d'importation, des CUF et des CVL	82
6.3.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?	82
6.3.6 Les infractions pénales	83
6.3.7 Les listes nationales de contrôle	83
6.3.8 Les procédures simplifiées applicables aux importations présentant « un faible niveau de risque »	84
6.4 Comment le contrôle des importations peut-il être mis en œuvre ?	84
Autres ressources	85
Crédits	86
Section 7 : Le contrôle du transit et du transbordement	87
7.1 Introduction	88
7.2 Qu'est-ce que le transit ?	88
7.3 Qu'est-ce que le transbordement ?	89
7.4 Comment réglementer le transit et le transbordement ?	91
7.4.1 Les licences et autorisations	91
7.4.2 L'obligation systématique de notification préalable	92
7.4.3 Les contrôles <i>ad hoc</i> applicables aux transferts potentiellement illicites ou indésirables	93
7.4.4 Les facteurs déterminants	94
7.4.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?	96
7.4.6 Qui doit être responsable du respect des obligations ?	96
7.4.7 Les procédures administratives et la documentation requise	99
7.5 Comment le contrôle du transit et du transbordement peut-il être mis en œuvre ?	103

7.5.1 Une communication et des échanges d'information ouverts	103
7.5.2 Un bon repérage des opérations de transit et de transbordement problématiques	103
7.5.3 Un système fiable de mesures conservatoires	104
Autres ressources	108
Crédits	108
Section 8 : Le contrôle des courtiers et du courtage	109
8.1 Introduction	110
8.2 Qu'est-ce que le courtage ?	110
8.3 Comment réglementer le courtage ?	112
8.3.1 L'immatriculation	113
8.3.2 Les licences et autorisations	115
8.3.3 Les infractions pénales	119
8.3.4 La divulgation de l'identité des courtiers sur les documents clés	120
8.3.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?	120
8.3.6 Les autorités compétentes	120
8.4 Comment le contrôle du courtage peut-il être mis en œuvre ?	121
Autres ressources	122
Crédits	122
Section 9 : Les détournements	123
9.1 Introduction	124
9.2 Qu'est-ce qu'un détournement ?	124
9.2.1 Les détournements lors du transfert	126
9.2.2 Les détournements des stocks nationaux	127
9.3 Comment prévenir les détournements ?	130
9.3.1 Les principes généraux de la prévention et de la gestion des détournements	131
9.3.2 Prévenir et gérer les détournements lors du transfert	131
9.3.3 Prévenir et gérer les détournements des stocks nationaux	136
9.4 En quoi la transparence contribue-t-elle à la prévention des détournements ?	140
9.4.1 Les informations sur les transferts d'armes autorisés	140
9.4.2 Les informations sur les régimes de contrôle des exportations	141
9.4.3 Les informations sur les détournements et les violations du contrôle des exportations	142
9.5 Comment évaluer le risque de détournement ?	143
9.5.1 Quels sont les critères à prendre en compte pour évaluer le risque de détournement ?	143
9.5.2 Quelles sont les sources d'information disponibles sur les risques de détournement ?	143

9.6 Quelles sont les mesures d'atténuation envisageables ?	148
Autres ressources	150
Crédits	151
Section 10 : La conservation des données	153
10.1 Introduction	154
10.2 Sur quelles données l'obligation de conservation porte-t-elle ?	154
10.2.1 Quels sont les transferts à prendre en compte ?	154
10.2.2 Quels sont les équipements dont les transferts doivent faire l'objet d'un registre ?	155
10.2.3 Quelles informations est-il nécessaire de conserver ?	156
10.3 Comment convient-il de stocker les données ?	158
10.4 Combien de temps les données doivent-elles être conservées ?	159
10.5 À qui doit-on confier la responsabilité de la conservation des données ?	161
10.5.1 L'État	161
10.5.2 Les acteurs impliqués dans les transferts d'armes	161
Autres ressources	163
Crédits	163
Section 11 : L'établissement de rapports	165
11.1 Introduction	166
11.2 Sur quoi portent les rapports exigés en vertu du TCA ?	166
11.2.1 Les rapports de mise en œuvre	166
11.2.2 Les rapports sur les mesures relatives aux détournements	168
11.2.3 Les rapports annuels	169
11.3 Quel est le format approprié pour les rapports ?	172
11.4 Comment les rapports sont-ils adressés au secrétariat du TCA ?	172
11.5 Les rapports seront-ils rendus publics ?	173
Autres ressources	173
Crédits	173
Appendices	174
Liste des acronymes	176
Notes	178
Bibliographie	183
Annexe : Traité sur le commerce des armes	193

Liste des encadrés et des tableaux

Encadrés

2.1	Chronologie du TCA	19
3.1	Les demandes d'autorisation de transfert	32
3.2	Le contenu des autorisations de transfert	33
3.3	Les principes qui régissent les autorités décentralisées	34
5.1	Que sont les « réexportations » et les « retransferts » ? Relèvent-ils du champ d'application du Traité ?	50
6.1	Définitions : utilisation finale et utilisateur final	80
7.1	Quelle est la différence entre le « transit » et le « transbordement » ?	90
7.2	Les acteurs du processus de transit et de transbordement	98
7.3	Le droit de passage inoffensif et ses liens avec les articles 6 et 9 du TCA	105
8.1	En quoi est-ce utile de disposer d'une définition large du terme « courtier » ?	112
8.2	La compétence sur les courtiers et les activités de courtage	116
9.1	Les programmes de surveillance de l'utilisation finale	134
9.2	La surveillance des cargaisons d'armes par satellite	135
9.3	Le marquage des lots : un outil de prévention des vols de munitions	138
9.4	Les éléments utiles à l'évaluation des risques de détournement	144
10.1	Liste des informations à consigner pour les transferts d'armes	157
10.2	Les logiciels spécialisés dans la gestion des données relatives aux transferts d'armes	159
10.3	Questions et directives relatives à la conservation des informations et à l'exploitation des données relatives aux exportations et aux transferts	162
11.1	Transferts autorisés et transferts effectifs	169
11.2	Le Registre des armes classiques de l'ONU	170

Tableaux

4.1	Les catégories du Registre des armes classiques des Nations unies	42
4.2	Le personnel et les agences clés du processus de création de la liste nationale de contrôle	46
5.1	Les embargos obligatoires de l'ONU sur les armes en vigueur au 1 ^{er} juin 2016	57
5.2	Les traités relatifs aux crimes de guerre	62
10.1	Synthèse des dispositions du TCA relatives à la conservation des données	156
10.2	La durée minimale de conservation des données prévue par quelques instruments relatifs aux armes	160
11.1	Synthèses des dispositions du TCA en matière d'établissement de rapports	172

SECTION 1

Introduction



1.1 Le contexte

Premier instrument juridiquement contraignant visant à réglementer le transfert des armes classiques, le Traité sur le commerce des armes (TCA) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 avril 2013. Il est entré en vigueur le 24 décembre 2014.

Ce traité a été négocié au cours de deux conférences diplomatiques organisées en 2012 et 2013, lesquelles ont fait suite à des discussions préliminaires qui se sont déroulées entre 2010 et 2012. Composé d'un préambule, de principes et de 28 articles, le Traité :

- définit son champ d'application, en l'occurrence les types d'armes classiques et de transferts concernés ;
- interdit le transfert de ces armes classiques dans certaines circonstances – soit parce que le transfert lui-même est un acte interdit, soit parce que les armes concernées seront, ou sont susceptibles d'être, utilisées à des fins illicites ;
- exige des États parties qu'ils créent un régime de contrôle formel visant à réglementer le transfert de ces armes à l'échelle nationale ; et
- exige des États parties qu'ils établissent des rapports sur les exportations et importations effectuées ou autorisées par le régime de contrôle.

Avec le soutien du secrétariat du TCA – ► voir section 2.2.9 –, la Conférence des États parties (CEP) exerce une surveillance collective sur l'interprétation, l'application et la mise en œuvre du Traité.

1.2 Quelle est la finalité de ce guide ?

Le TCA exige des États parties qu'ils prennent des mesures d'envergure nationale pour se conformer à nombre de ses dispositions. Les États doivent exercer un contrôle sur tous les transferts d'armes classiques visés par le Traité qui relèvent de leur compétence ; mettre en œuvre un régime de contrôle efficace permettant d'autoriser ou de refuser les transferts proposés, notamment les exportations ; et adopter des lois ou d'autres mesures de mise en application des dispositions du Traité à l'échelle nationale. Certains pays ont déjà instauré un régime de contrôle et des mesures connexes, mais c'est loin d'être le cas de tous les États parties au Traité.

En outre, les États parties se doivent de maîtriser les subtilités du droit international public, du droit de la responsabilité des États, du droit des traités, du droit de la mer, des normes internationales relatives aux droits humains, du droit international humanitaire, du droit du désarmement, du droit international relatif au terrorisme, du droit relatif à l'usage interétatique de la force (mieux connu sous le nom latin de *jus ad bellum*), du droit international relatif à la criminalité transnationale organisée et du travail accompli par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le TCA fait en effet référence à ces nombreuses branches du droit international – de manière explicite ou implicite –, et sa mise en œuvre est une tâche particulièrement ardue pour les États qui disposent d'un département du droit international de petite envergure.

Ce guide vise donc à aider les États à mieux comprendre les modalités d'interprétation et d'application pratique du TCA. Il explicite en termes clairs les concepts juridiques importants dans ce cadre et oriente ses lecteurs vers d'autres sources d'information. Il met également à disposition une liste des acronymes utilisés et une annexe contenant le texte complet du TCA.

1.3 À qui ce guide est-il destiné ?

Ce guide a principalement été élaboré à l'intention des États, et plus précisément des personnes en charge de l'application et de la mise en œuvre du Traité dans les ministères et services gouvernementaux suivants : les douanes, la défense, les finances, les affaires étrangères, l'intérieur, la justice, le commerce, les transports ainsi que toutes les autres entités susceptibles de prendre part au fonctionnement du régime de contrôle national requis par le TCA. Ce document peut aussi être utile aux membres de la société civile qui œuvrent en faveur du respect et de la mise en œuvre du Traité.

1.4 Les modalités d'utilisation de ce guide

Nous encourageons les lecteurs à explorer l'intégralité de ce guide. Il s'agit d'une démarche indispensable à l'acquisition d'une bonne connaissance du TCA. Ceux et celles qui cherchent des informations sur des thèmes spécifiques pourront consulter les sections concernées. Outre cette introduction, ce guide pratique est constitué de dix sections toutes indépendantes les unes des autres :

- Un aperçu du Traité sur le commerce des armes
- Les régimes de contrôle nationaux
- Les listes nationales de contrôle
- Le contrôle des exportations
- Le contrôle des importations
- Le contrôle du transit et des transbordements
- Le contrôle des courtiers et du courtage
- Les détournements
- La conservation des données
- L'établissement de rapports

Le texte complet du Traité sur le commerce des armes figure en annexe. Un index est également disponible dans la version anglaise de ce manuel.

SECTION 2

Un aperçu du Traité sur le
commerce des armes



2.1 Dans quel contexte le TCA a-t-il été élaboré ?

En 2010, au début du processus d'élaboration du TCA, on évoquait déjà depuis plusieurs années, dans les espaces internationaux, la possibilité de créer un instrument multilatéral visant à réglementer le commerce des armes classiques (voir encadré 2.1).

L'Assemblée générale des Nations unies a lancé ce processus en 2006 en reconnaissant, dans la résolution 61/89, que « l'absence de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques [était] un facteur contribuant aux conflits, aux déplacements de population, à la criminalité et au terrorisme, et port[ait] ainsi atteinte à la paix, à la réconciliation, à la sûreté, à la sécurité, à la stabilité et au développement durable » (AGNU, 2006a, par. 9 du préambule).

Par la résolution 61/89 de l'Assemblée générale, les États membres de l'ONU ont appelé le Secrétaire général de l'ONU à créer un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) chargé d'examiner, dès 2008, « la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques » (AGNU, 2006a, par. 2). Durant l'année 2008, le GEG s'est réuni à trois reprises et a noté « qu'il y [avait] lieu de poursuivre l'étude de l'action des Nations unies face au commerce international des armes classiques, étape par étape, de façon ouverte et transparente » (AGNU, 2008a, par. 27).

Pour faire suite à cette recommandation, l'Assemblée générale des Nations unies a créé un groupe de travail à composition non limitée qui s'est réuni à trois reprises au cours de l'année 2009 (AGNU, 2008b, par. 3). Le 2 décembre 2009, l'Assemblée générale a adopté la résolution 64/48 et décidé « d'organiser une conférence des Nations unies pour un traité sur le commerce des armes qui se réunira[it] pendant quatre semaines consécutives en 2012 en vue d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possible pour le transfert des armes classiques » (AGNU, 2009b, par. 4). La résolution a été adoptée par 151 voix contre une, avec 20 abstentions.

En vertu de la résolution 64/48, le comité préparatoire s'est réuni à quatre reprises entre juillet 2010 et février 2012 (du 12 au 23 juillet 2010 ; du 28 février au 4 mars 2011 ; du 11 au 15 juillet 2011 ; et du 13 au 17 février 2012 pour des questions de procédure) dans le but de préparer la Conférence des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes. La résolution précisait également que la

Encadré 2.1 Chronologie du TCA

Mai 1997

Sous la houlette d'Oscar Arias, un groupe de lauréats du prix Nobel de la paix, soutenu par des organisations non gouvernementales, rédige le Code international de conduite sur les transferts d'armes. Ce texte porte en lui les germes du futur TCA.

2003

L'organisation Control Arms défend à son tour l'idée d'un accord mondial juridiquement contraignant.

6 décembre 2006

Dans sa première résolution sur le TCA (61/89), intitulée « Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques », l'Assemblée générale des Nations unies appelle les États à donner leur avis sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant et crée un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) chargé d'étudier ces différents facteurs en vue de l'élaboration d'un traité (AGNU, 2006a).

17 août 2007

Le Secrétaire général de l'ONU publie un rapport intitulé « Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques » (AGNU, 2007a). Il s'agit d'une compilation des points de vue exprimés par 94¹ États en réponse à la résolution 61/89.

11-15 février, 12-16 mai, 28 juillet-8 août 2008

Le GEG se réunit à l'occasion de trois sessions pour étudier la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux du futur traité.

26 août 2008

Le GEG publie son rapport sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux du traité (AGNU, 2008a).

24 décembre 2008

Dans sa deuxième résolution sur le TCA (63/240), l'Assemblée générale des Nations unies crée un groupe de travail à composition non limitée (OEWG) chargé d'approfondir les recommandations figurant dans le rapport du Secrétaire général (AGNU, 2008b).

2-6 mars 2009

Le groupe de travail à composition non limitée organise sa première session de fond.

Juillet 2009

Le groupe de travail à composition non limitée organise sa deuxième session de fond du 13 au 17 juillet et soumet son rapport le 20 juillet (AGNU, 2009a).

2 décembre 2009

Dans sa troisième résolution sur le TCA (64/48), l'Assemblée générale des Nations unies entérine le rapport du groupe de travail à composition non limitée et décide d'organiser, en 2012, une conférence des Nations unies d'une durée de quatre semaines (AGNU, 2009b). Les sessions restantes du groupe de travail à composition non limitée deviendront des réunions du comité préparatoire (PrepCom).

12-23 juillet 2010

Le premier PrepCom du TCA entame les discussions sur la structure, le contenu, les principes, les paramètres, la mise en œuvre, l'application et le champ d'application du futur Traité sur le commerce des armes.

► **28 février-3 mars 2011**

Deuxième PrepCom du TCA.

11-15 juillet 2011

Troisième PrepCom du TCA.

13-17 février 2012

Quatrième PrepCom du TCA.

2-27 juillet 2012

La conférence des Nations unies sur le TCA a lieu à New York mais ne parvient pas à obtenir le consensus nécessaire à l'adoption du projet de traité.

24 décembre 2012

Dans sa quatrième résolution sur le TCA (67/234), l'Assemblée générale des Nations unies décide d'organiser la Conférence finale des Nations unies sur le TCA et de considérer le projet de texte A/CONF.271/CRP.1 comme le point de départ des négociations (AGNU, 2012).

18-28 mars 2013

La Conférence finale des Nations unies sur le TCA se déroule à New York mais ne parvient pas à obtenir le consensus nécessaire à l'adoption du projet de traité A/CONF.271/2013/L.3 ; le texte est présenté à l'Assemblée générale.

2 avril 2013

L'Assemblée générale adopte le TCA à 154 voix contre 3, avec 23 abstentions (AGNU, 2013c).

3 juin 2013

Le TCA est ouvert à la signature.

24 décembre 2014

Le TCA entre en vigueur.

Source : Parker (2016, p. 66-67)

conférence « se déroulera[it] [. . .] de façon ouverte et transparente, sur la base du consensus, de façon à produire un instrument solide et rigoureux » (AGNU, 2009b, par. 5)

Présidée par l'ambassadeur argentin Roberto García Moritán, la conférence diplomatique de quatre semaines qui a abrité le processus de négociation du TCA s'est tenue au siège new-yorkais de l'ONU du 2 au 27 juillet 2012. Le 26 juillet 2012, le président a soumis aux participants un projet de texte, mais celui-ci n'était pas acceptable, en l'état, par l'ensemble des parties prenantes à la conférence. Les divergences entre États membres se sont avérées trop difficiles à surmonter dans le laps de temps imparti. De ce fait, la conférence s'est achevée sans que le traité soit adopté (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 5).

Dans sa résolution 67/234 adoptée par 133 voix contre aucune, avec 17 abstentions, l'Assemblée générale des Nations unies a annoncé la tenue d'une autre

conférence diplomatique dont l'objectif était d'« élaborer le texte définitif du Traité sur le commerce des armes » (AGNU, 2012, par. 2). Cette conférence diplomatique, régie par les mêmes principes de fonctionnement que la précédente, visait donc à établir un consensus entre les États membres.

Présidée par l'ambassadeur australien Peter Woolcott, la Conférence finale des Nations unies pour un traité sur le commerce des armes s'est tenue au siège new-yorkais de l'ONU du 18 au 28 mars 2013. Comme pour la conférence diplomatique de 2012, Daniel Prins, membre du Bureau des affaires de désarmement des Nations unies, a été nommé secrétaire général de la conférence. Le président Woolcott a chargé un certain nombre d'intervenants de mener des réunions informelles sur différents aspects du futur traité :

- Ambassadeur Mari Amano (Japon) : le courtage ;
- Ambassadeur Paul Beijer (Suède) : le champ d'application ;
- Roberto Dondisch (Mexique) : les détournements ;
- Bouchaïb Eloumni (Maroc) : le préambule ; les principes ; l'objet et la finalité ;
- Ambassadeur Dell Higgie (Nouvelle-Zélande) : la mise en œuvre générale ; les liens avec les autres accords internationaux ;
- Ambassadeur Paul van den Ijssel (Pays-Bas) : la conservation des données ; les rapports ;
- Ambassadeur Federico Perazza (Uruguay) : les dispositions finales ;
- Zahid Rastam (Malaisie) : le transit et le transbordement ;
- Ambassadeur Riitta Resch (Finlande) : les autres considérations ;
- Shorna Kay Richards (Jamaïque) et Michelle Walker (Jamaïque) : les interdictions ; et
- Rob Wensley (Afrique du Sud) : la coopération internationale ; l'assistance internationale (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 6).

Durant la conférence, le président a préparé trois projets de texte, dont le dernier a été soumis aux participants le 27 mars 2013. Le dernier jour de la conférence – le 28 mars 2013 –, il est devenu évident que trois États – la République populaire démocratique de Corée, l'Iran et la Syrie – avaient pour objectif d'empêcher l'obtention d'un consensus. Quand le président a proposé le projet de texte final à la conférence, il a demandé aux États désireux de s'opposer à l'adoption du texte d'exprimer leur intention sans ambiguïté, en conséquence de quoi ces trois États ont formellement exprimé leur opposition (Casey-Maslen, Giacca et Vestner,

2013, p. 6). Malgré ce revers, le texte du Traité sur le commerce des armes a été formellement adopté le 2 avril 2013 – à une écrasante majorité de 154 voix contre 3, avec 23 abstentions² – par le biais de la résolution 67/234B (AGNU, 2013c). Le TCA est donc devenu le premier traité juridiquement contraignant d'envergure mondiale relatif aux transferts d'armes.

Conformément à son article 21, le TCA a été ouvert à la signature le 3 juin 2013, au siège new yorkais des Nations unies. Au cours de la cérémonie formelle de signature, 67 États ont signé le traité³.

L'article 22(1) stipulait que le TCA entrerait en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Secrétaire général. La cinquantième ratification du traité est intervenue le 25 septembre 2014, et le TCA est entré en vigueur le 24 décembre 2014. À cette occasion, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon a déclaré ce qui suit : « à partir de maintenant, les États parties à cet important Traité auront une obligation juridique d'appliquer les normes communes les plus élevées à leurs transferts internationaux d'armes et de munitions » (ONU, 2014). Il a aussi encouragé les États qui n'avaient pas encore adhéré à ce traité à le faire « sans délai ».

2.2 Quelles sont les dispositions fondamentales du Traité ?

2.2.1 La finalité du Traité

L'article 1 du Traité définit ainsi son objet : « [i]nstituer les normes communes les plus strictes possible aux fins de réglementer [. . .] le commerce international d'armes classiques ; [p]révenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ». Il décrit également sa finalité en ces termes : « [c]ontribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales ; [r]éduire la souffrance humaine ; [p]romouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États parties ».

2.2.2 Le champ d'application

Le TCA régit le transfert de la plupart des armes classiques, de leurs munitions ainsi que de leurs pièces et composants. Les armes visées par le Traité sont énumérées dans son article 2(1) : les chars de combat, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères de combat, les navires de guerre, les missiles et lanceurs de missiles et

les armes légères et de petit calibre. L'article 5(3) encourage les États parties à appliquer les dispositions du Traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques. L'article 2(2) précise que les termes « commerce » et « transferts internationaux » sont synonymes aux fins de ce Traité. Ces deux notions comprennent explicitement les activités liées à l'exportation, à l'importation, au transit, au transbordement et au courtage des armes (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 20).

2.2.3 La mise en œuvre

La mise en œuvre du TCA relève, dans sa plus grande partie, des États eux-mêmes. Tous les États parties sont en effet contraints par l'article 5 du Traité à instituer et tenir à jour un régime de contrôle national visant à réglementer l'exportation, l'importation, le transit et le transbordement des armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants, ainsi que toutes les activités de courtage connexes. Chacun est tenu de créer et de tenir à jour une liste nationale de contrôle des armes et du matériel qui relèvent du champ d'application de son régime de contrôle. Cette liste doit être mise à la disposition des autres États parties par l'intermédiaire du secrétariat du TCA – voir section 2.2.9. En vertu de l'article 5, chaque État partie doit aussi désigner un ou plusieurs points de contacts nationaux chargés de l'échange des informations relatives à la mise en œuvre du Traité. L'application du Traité à l'échelle nationale doit être « cohérente, objective et non discriminatoire » (AGNU, 2013a, art. 5(1)).

2.2.4 La réglementation des transferts

Défini dans l'article 2(2) du Traité, le terme « transfert » englobe les notions d'exportation, d'importation, de transit, de transbordement et de courtage. Les dispositions fondamentales du Traité qui réglementent les transferts d'armes et de matériel connexe figurent dans les articles 6 (relatif aux interdictions), 7 (relatif à l'exportation et à l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation), 8 (relatif aux importations), 9 (relatif au transit et au transbordement) et 10 (relatif au courtage). L'article 6 interdit à tout État partie d'autoriser un transfert d'armes, de munitions ou de pièces et composants si :

- celui-ci viole un embargo sur les armes adopté par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte ;
- celui-ci viole ses obligations internationales résultant des traités auxquels il est partie ; ou

- l'État partie « a connaissance, lors de l'autorisation », du fait que les armes concernées pourraient être utilisées pour commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre.

Si un transfert n'est pas interdit en vertu de l'article 6, l'État partie concerné doit veiller à ce qu'il soit organisé conformément aux autres dispositions du Traité. Dans le cas d'une exportation, l'État exportateur doit par exemple procéder à une évaluation de l'exportation (prévues à l'article 7) avant d'autoriser l'exportation – ► voir section 5.5.

2.2.5 Les détournements

En vertu de l'article 11, tous les États parties doivent tenter de prévenir le détournement des armes classiques dont ils autorisent le transfert. On entend par « détournement » le processus par lequel des armes sont livrées à un utilisateur non autorisé ou utilisées à des fins non autorisées. Les États impliqués dans l'exportation, l'importation, le transit ou le transbordement d'armes relevant du champ d'application du TCA doivent impérativement coopérer et échanger des informations dans le but d'atténuer les risques de détournement. En cas de détection d'un détournement, les États parties concernés doivent prendre des mesures adaptées : ils sont encouragés à échanger les informations dont ils disposent sur les mesures efficaces qu'ils ont prises – ► voir section 9.

2.2.6 La conservation des données

L'article 12 oblige tous les États parties à conserver les données réactives aux autorisations d'exportation ou aux exportations effectives d'armes classiques pour une durée minimale de dix ans – mais cette obligation ne concerne pas les exportations de munitions, de pièces et de composants. Le TCA encourage les États à recenser un certain nombre d'informations spécifiques dans leurs registres, mais aussi à conserver les données relatives aux armes importées ou autorisées à transiter ou à être transbordées sur les territoires relevant de leur juridiction – ► voir section 10.

2.2.7 L'établissement de rapports

En vertu de l'article 13, les États parties doivent établir, chaque année, des rapports sur les exportations et importations d'armes classiques autorisées ou effectivement

réalisées. Cette obligation ne s'étend ni aux munitions ni aux pièces et composants. Dans l'année qui suit leur adhésion au Traité, les États parties sont tenus de soumettre un rapport initial portant sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité. Ils doivent ensuite, le cas échéant, communiquer au secrétariat toutes les nouvelles mesures prises à cette fin. Tous les rapports sont communiqués aux autres États parties et chacun d'entre eux peut décider de rendre ses rapports publics – ► voir section 11.

2.2.8 La coopération et l'assistance internationales

L'article 15 encourage les États parties à coopérer entre eux, et notamment à s'acquitter, d'un commun accord, de leur devoir d'assistance aux autres États parties pour les enquêtes, les poursuites et procédures judiciaires se rapportant à d'éventuelles violations des dispositions du Traité. L'article 16 donne aux États la possibilité de solliciter une assistance qui viendra soutenir les efforts qu'ils déploient pour mettre en œuvre le TCA.

2.2.9 Le secrétariat du TCA

L'article 18 institue un secrétariat chargé d'aider les États parties à mettre en œuvre efficacement le Traité. Le secrétariat a notamment pour mission de rassembler les rapports soumis par les États parties ; de mettre à jour la liste des points de contact nationaux des États parties ; d'aider au rapprochement des offres et des demandes d'assistance effectuées dans le cadre du Traité ; de faciliter les travaux de la CEP ; et de s'acquitter de toute autre tâche décidée par la CEP. Avant la première session de la CEP qui s'est tenue au mois d'août 2015, ces fonctions ont été assumées par un secrétariat provisoire basé au Mexique. C'est au cours de cette première session qu'a été institué le secrétariat permanent du TCA, basé à Genève, en Suisse.

2.2.10 Les réunions des États parties

L'article 17 prévoyait que la première session de la CEP se déroule un an après l'entrée en vigueur du TCA. Cette première session s'est tenue au Mexique du 24 au 27 août 2015. Les futures sessions de la CEP permettront d'examiner les questions relatives à l'interprétation, au fonctionnement et à la mise en œuvre du Traité ainsi que les propositions d'amendements.

2.3 Comment un État peut-il devenir partie au TCA ?

En vertu de son article 21, le TCA est « soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation de chaque État signataire ». Après son entrée en vigueur, « le présent Traité sera ouvert à l'adhésion de tous les États non-signataires » (AGNU, 2013a, art. 21(2)-(3)). Dans la pratique, cette disposition exige d'un État signataire du Traité qu'il le ratifie, l'accepte ou l'approuve avant que celui-ci ne devienne juridiquement contraignant à son égard. Le processus d'adhésion au Traité comprend donc deux étapes pour les États qui ont signé le TCA avant son entrée en vigueur en décembre 2014. Les autres États ne peuvent devenir partie au Traité que par le biais d'un processus en une seule étape : l'adhésion.

NOTE : Le processus en deux étapes – la signature suivie de la ratification – « donne aux États le délai dont ils ont besoin pour obtenir l'approbation du traité, nécessaire sur le plan interne, et pour adopter la législation permettant au traité de produire ses effets en droit interne » (CTNU, n.d.b).

L'ONU a publié un guide du processus de signature et de ratification du TCA (UNODA, n.d.c). Ce document contient notamment des modèles de documents à soumettre au Secrétaire général de l'ONU. Les notions de « signature », « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » sont explicitées ci-après, de même que les conséquences de chacun de ces actes.

La signature d'un traité. Si un traité – par exemple le TCA – est « soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation de chaque État signataire » (AGNU, 2013a, art. 21(2)), la signature du traité par un État ne fait pas de ce dernier une partie au traité. Elle est l'expression de la volonté d'un État de poursuivre le processus d'élaboration du traité et de devenir partie au traité à un moment donné. La signature est une condition préalable à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation ; elle oblige l'État signataire à « s'abstenir de bonne foi d'actes contraires à l'objet et au but du traité » (CTNU, n.d.b). Mais un État signataire d'un traité n'est pas juridiquement lié à celui-ci et n'est pas tenu d'en appliquer les dispositions. Seuls les États signataires qui ont déposé un instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont juridiquement liés par un traité multilatéral (UNODA, n.d.c, p. 1-2).

La ratification d'un traité. Pour qu'un État devienne partie à un traité, il doit impérativement « démontrer, à travers des mesures concrètes, son intention de respecter

les droits et les devoirs créés par ce traité. En d'autres termes, il doit exprimer son consentement à être lié par le traité » (UNOLA, 2012, p. 8). La ratification n'est que l'un des instruments par lesquels un État peut exprimer son consentement à être lié par un traité. Le processus de ratification s'opère par le dépôt d'un instrument de ratification auprès de l'organe ou de l'agence définie comme le « Dépositaire » du traité. Dans le cas du TCA, le Dépositaire est le Secrétaire général des Nations unies (AGNU, 2013a, art. 27).

L'acceptation ou l'approbation d'un traité. L'acceptation ou l'approbation d'un traité sont d'autres modalités d'expression de la volonté d'un État d'être lié par un traité. Elles ont le même effet juridique que la ratification. Dans la pratique, un État peut choisir d'« accepter » ou d'« approuver » un traité – plutôt que de le ratifier – si, « sur le plan national, la loi constitutionnelle n'exige pas la ratification par le chef de l'État » (CTNU, n.d.b).

L'adhésion à un traité. L'adhésion a le même effet juridique que la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Toutefois, « au contraire de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation qui doivent être précédées de la signature pour créer des obligations juridiques contraignantes au regard du droit international, l'adhésion ne demande qu'une seule démarche, à savoir le dépôt d'un instrument d'adhésion » (UNOLA, 2012, p. 10). Le TCA stipule qu'une fois le Traité entré en vigueur, les États ne pourront devenir partie au Traité que par le biais du processus d'adhésion. Que se passe-t-il lorsqu'un État non signataire dépose un instrument de ratification plutôt qu'un instrument d'adhésion ? Dans la pratique, le « Secrétaire général, en sa qualité de Dépositaire, considère les instruments de ratification qui sont déposés sans qu'il y ait de signature préalable comme des instruments d'adhésion, ce dont les États concernés sont dûment avisés » (UNOLA, 2012, p. 10).

Autres ressources

Le site de la Collection de traités des Nations unies, qui propose notamment une liste mise à jour des signatures et ratifications du TCA

Le guide des Nations unies sur la signature et la ratification du TCA

Crédits

Auteur principal : Stuart Casey-Maslen

SECTION 3

Les régimes de contrôle nationaux



3.1 Qu'est-ce qu'un régime de contrôle national ?

Dans le cadre du TCA, les États parties doivent impérativement établir un régime de contrôle national qui leur permet d'exercer un contrôle sur les transferts d'armes classiques, de leurs munitions ainsi que de leurs pièces et composants. Il est composé des lois, réglementations et procédures administratives nationales créées par un gouvernement pour administrer l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et le courtage des armes et marchandises connexes, mais aussi pour accorder ou refuser les licences et autorisations nécessaires à l'exercice de ces activités et contrôler les échanges commerciaux. La liste nationale de contrôle répertorie les armes et le matériel connexe qui relèvent du champ d'application du régime de contrôle national – voir la section 4 pour de plus amples informations sur les listes nationales de contrôle.

3.2 Pourquoi est-il nécessaire de créer un régime de contrôle national ?

Tous les États parties sont tenus de mettre en œuvre le TCA à l'échelle nationale en créant et en tenant à jour un régime de contrôle national des transferts d'armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants (article 5 du Traité).

Pour se conformer aux dispositions définies aux articles 6 et 7 du Traité, les États parties doivent notamment disposer d'un régime de contrôle national leur permettant d'évaluer de manière efficace chaque demande d'autorisation de transfert ou d'exportation d'armes classiques et de matériel connexe. Ces mesures doivent principalement être mises en œuvre à l'échelle nationale¹.

3.3 Quelle structure le régime de contrôle national doit-il adopter ?

Le TCA n'explique pas les modalités de conception de ce régime de contrôle national. Il précise simplement que ce dernier doit (1) comprendre une liste nationale de contrôle qui recense les armes classiques, munitions, pièces et composants qui doivent être réglementés par le régime de contrôle et (2) être doté d'un champ d'application au moins égal à celui prévu par le Traité. En outre, il doit prendre en compte toutes les activités de transfert d'armes classiques définies dans le Traité : l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage. Le TCA exige

également des États parties qu’ils désignent, dans le cadre de leur régime de contrôle, des autorités nationales compétentes² ainsi qu’un ou plusieurs points de contact chargés des échanges d’information sur les questions relatives à sa mise en œuvre.

3.3.1 Le processus d’autorisation

Le régime de contrôle national doit être structuré de façon à contraindre tout individu ou entité – privée ou publique – à demander une autorisation avant de procéder à une exportation d’armes classiques, de munitions ou de pièces et composants inscrits sur la liste nationale de contrôle. Les États doivent être en mesure d’évaluer objectivement chaque demande d’exportation et de prendre des décisions rationnelles et cohérentes fondées sur des éléments factuels.

Les autorisations sont régies par les principes généraux suivants :

- **la synchronisation** : l’autorisation doit être émise avant le transfert de toute arme classique ou matériel connexe ; et non rétroactivement ;
- **la validité** : la validité des autorisations de transfert doit être limitée dans le temps et leur date d’expiration doit être clairement indiquée ;
- **la révocation** : les États parties doivent réexaminer les autorisations de transfert accordées dans certaines circonstances, notamment en cas d’autorisation émise sur la base d’informations inexacts, de modification de la situation d’un État importateur ou d’obtention par un État partie exportateur de nouvelles informations pertinentes – conformément à l’article 7(7) du Traité ; et
- **l’établissement de rapports** : les entités bénéficiaires d’une autorisation de transfert doivent être tenues d’informer les autorités nationales compétentes – au moyen d’un rapport ou d’une notification – de l’utilisation de l’autorisation ; elles peuvent par exemple leur adresser un rapport attestant du fait que le transfert autorisé a été effectué (UNCASA, 2014a, p. 5).

NOTE : Les États parties qui disposent d’un processus d’établissement de rapports imposant aux entités bénéficiaires d’une autorisation d’informer les autorités nationales compétentes – au moyen d’un rapport ou d’une notification – de la réalisation des transferts autorisés (par exemple du moment où les armes ont été livrées à leur utilisateur final) peuvent plus facilement recueillir les données qui leur permettront de s’acquitter de l’obligation de présenter des rapports établie à l’article 13(3) du Traité – ► voir la section 10 pour de plus amples informations sur la conservation des données.

3.3.1.1 Est-il toujours impératif qu'une autorisation soit émise avant le transfert ?

En vertu de l'article 2(3) du Traité, les transferts internationaux d'armes classiques effectués par ou pour le compte d'un État partie sont exemptés de l'application des règles du Traité, à condition que les armes soient déplacées pour le compte de l'État concerné et pour autant que ces armes restent sa propriété. Ces transferts ne sont donc pas soumis au même processus d'autorisation que les transferts d'armes classiques destinés à des utilisateurs finaux autres que l'État.

Encadré 3.1 Les demandes d'autorisation de transfert

Les demandes d'autorisation de transfert d'armes classiques et de matériel connexe devraient inclure les informations et documents suivants – s'il y a lieu et s'ils sont disponibles :

- a) le nom et les coordonnées de l'entité requérante ;
- b) la licence d'exploitation ou de courtage de l'entité requérante ;
- c) l'autorisation d'importation ;
- d) l'autorisation d'exportation ;
- e) les notifications de transit et/ou de transbordement ;
- f) les documents relatifs à l'utilisateur final, par exemple un certificat d'utilisateur final (CUF) ou une déclaration d'utilisateur final ;
- g) l'utilisation finale prévue de la ou des marchandises ;
- h) le nom, les coordonnées et le rôle de toutes les parties impliquées dans le transfert, parmi lesquelles :
 - 1) les courtiers ;
 - 2) les transitaires ;
 - 3) les transporteurs ; et
 - 4) les consignataires intermédiaires ;
- i) le détail de l'itinéraire emprunté par les marchandises, dont les moyens de transport utilisés pour chaque segment du trajet ; et
- j) la description des marchandises, notamment :
 - 1) la quantité ;
 - 2) la valeur ;
 - 3) le modèle / le type ;
 - 4) le pays de fabrication ou le dernier pays importateur ; et
 - 5) en cas de transfert d'armes légères et de petit calibre :
 - a) les calibres ;
 - b) les numéros de série ;
 - c) les marquages ;
 - d) les types (par exemple revolver, pistolet, fusil, pistolet-mitrailleur, mitrailleuse légère, mitrailleuse lourde, lance-grenades, mortier, fusil sans recul, arme antiaérienne, arme antichar, lance-missiles antichars, lance-missiles antiaérien, dont système portatif de défense antiaérienne (MANPADS) ; et
 - e) les mécanismes de mise à feu (manuel, semi-automatique ou automatique).

Source : UNCASA (2014a, s. 5.3)

3.3.1.2 Quelles informations et documents les entités candidates doivent-elles inclure dans leur demande d'autorisation ?

► L'encadré 3.1 s'appuie sur les Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) pour suggérer une liste d'informations et de documents qui devraient, dans la mesure du possible, figurer dans toutes les demandes d'autorisation de transfert d'armes classiques et de matériel connexe.

Encadré 3.2 Le contenu des autorisations de transfert

Les autorisations et notifications de transfert d'armes classiques et de matériel connexe devraient contenir les éléments suivants, s'il y a lieu et s'ils sont disponibles :

- a) un numéro unique d'autorisation de transfert ;
- b) l'identité de l'autorité nationale compétente émettrice de l'autorisation, et éventuellement son tampon officiel ;
- c) la signature, le nom imprimé et la fonction des responsables signataires au sein de l'autorité nationale compétente émettrice de l'autorisation ;
- d) le nom et les coordonnées de l'entité bénéficiaire de l'autorisation ;
- e) la date de délivrance ;
- f) la date d'expiration ;
- g) le pays d'exportation ;
- h) le nom et les coordonnées de l'exportateur ;
- i) les pays de transit et de transbordement (s'ils sont connus) ;
- j) le pays importateur ;
- k) le nom et les coordonnées de l'utilisateur final autorisé ;
- l) l'utilisation finale autorisée du matériel ;
- m) le nom et les coordonnées de toutes les parties impliquées dans le transfert, dont :
 - 1) les courtiers ;
 - 2) les transitaires ;
 - 3) les transporteurs ; et
 - 4) les consignataires intermédiaires ;
- n) le détail de l'itinéraire emprunté par les marchandises, dont les moyens de transport utilisés pour chaque segment du trajet ; et
- o) la description de la cargaison, notamment :
 - 1) la quantité ;
 - 2) la valeur ;
 - 3) le modèle / le type ;
 - 4) le pays de fabrication ou le dernier pays importateur ; et
 - 5) en cas de transfert d'armes légères et de petit calibre :
 - a) les calibres ;
 - b) les numéros de série ;
 - c) les marquages ;
 - d) les types (par exemple revolver, pistolet, fusil, pistolet-mitrailleur, mitrailleuse légère, mitrailleuse lourde, lance-grenades, mortier, fusil sans recul, arme antiaérienne, arme antichar, lance-missiles antichars, lance-missiles antiaérien, dont système portatif de défense antiaérienne (MANPADS) ; et
 - e) le mécanisme de mise à feu (manuel, semi-automatique ou automatique).

Source : UNCASA (2014a, s. 5.5)

3.3.1.3 Quelle forme une autorisation de transfert doit-elle prendre ?

Quand les autorités nationales compétentes accordent une autorisation de transfert, elles doivent émettre un document formel attestant de leur décision. Elles doivent aussi veiller à ce que le document ne puisse être aisément contrefait ou falsifié. ► L'encadré 3.2 répertorie les éléments qui devraient figurer sur une autorisation de transfert.

3.3.2 Les autorités nationales compétentes

En vertu de l'article 5(5) du Traité, les États parties sont tenus de désigner des autorités nationales compétentes dans le cadre de la mise en place d'un régime national efficace et transparent visant à réglementer les transferts d'armes classiques. Ces autorités doivent par conséquent être dotées des compétences et d'un mandat adaptés à l'accomplissement de leur mission. Chaque État partie jouit d'une grande liberté dans la détermination de la forme, de la structure et du fondement législatif des autorités compétentes.

Le Traité exige des États parties qu'ils désignent des *autorités nationales compétentes* (au pluriel), mais ne spécifie pas le nombre attendu. Ces derniers peuvent donc décider d'instituer une unique autorité compétente chargée de la délivrance des autorisations et de la réglementation de l'importation, de l'exportation et du courtage des armes classiques et du matériel connexe. Mais ils peuvent aussi scinder ces responsabilités entre différentes autorités nationales compétentes – ► voir encadré 3.3.

Les États parties ne sont pas spécifiquement tenus de donner aux autorités nationales compétentes la forme d'un organe interministériel. Mais les transferts d'armes relèvent souvent de la responsabilité de nombreux ministères et agences,

Encadré 3.3 Les principes qui régissent les autorités décentralisées

- Pour que la gestion du système d'attribution des autorisations soit aussi efficace, efficace et précise que possible, les agences étatiques mandatées pour émettre les autorisations doivent être aussi peu nombreuses que possible.
- Les modalités de communications entre les différentes agences doivent être claires et directes.
- Les agences concernées doivent régulièrement échanger des informations sur les importations, les exportations et le courtage de toutes les armes classiques.
- Au sein de chaque agence, les responsables en charge de la signature des autorisations de transfert doivent être aussi peu nombreux que possible.

Source : UNCASA (2014a, s. 5.2.3)

parmi lesquels le contrôle des frontières et les douanes, la défense, les finances, les affaires étrangères, l'intérieur, la justice, le commerce et les transports – ► voir la liste des ministères et agences concernés dans le tableau 4.2. Il est également indispensable que les forces de police et les instances judiciaires jouent un rôle clé dans l'application des lois nationales et dans la réglementation ou la mise en œuvre des activités des agences étatiques (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 23).

Par le terme « autorités nationales compétentes », on désigne généralement une autorité politique et une autorité nationale qui devraient toutes deux être inscrites dans les lois et politiques relatives au contrôle des armes. Ces autorités nationales compétentes doivent veiller à ce que les décisions relatives aux transferts d'armes soient à la fois transparentes et prévisibles. En outre, elles doivent tenter d'assurer une bonne coordination entre les instances gouvernementales impliquées dans la réglementation de ces transferts (Lamb, 2012, p. 66).

L'autorité politique a principalement vocation à se prononcer sur les demandes d'autorisation de transfert d'armes et à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la corruption dans le commerce des armes. C'est généralement au pouvoir exécutif que revient la responsabilité d'exercer une autorité et une surveillance de nature politique sur les transferts d'armes. Cette autorité politique est également responsable de la coordination entre les instances gouvernementales concernées. De ce fait, dans les États fréquemment impliqués dans des transferts d'armes, l'autorité politique est généralement une instance composée de représentants des différents départements, ministères et agences en charge des questions liées au commerce des armes (Lamb, 2012, p. 66).

L'autorité nationale est généralement chargée de la mise en application du contrôle sur les transferts d'armes. Elle est le plus souvent intégrée à l'un des ministères concernés, par exemple au ministère de la Défense ou à celui des Affaires étrangères. Mais il arrive qu'elle prenne la forme d'une instance gouvernementale distincte. L'autorité nationale doit être dotée d'un personnel qualifié dans le domaine des transferts d'armes. Elle doit être en mesure :

- de créer et tenir à jour un régime de contrôle des transferts d'armes, et notamment de gérer les demandes d'autorisations (principalement par l'intermédiaire d'un registre et de l'émission de licences) et de traiter les CUF ;
- de se conformer aux exigences administratives et aux instructions de l'autorité politique ;
- de tenir les registres relatifs aux transferts d'armes avec précision ;

- d'élaborer des rapports en cas de nécessité ;
- de faciliter le travail effectué lors des visites d'inspection périodiques, lesquelles ont vocation à vérifier que les entreprises et individus bénéficiaires de licences d'exportation, d'importation et de courtage agissent en conformité avec les lois et réglementations nationales ; et
- de mener des activités de sensibilisation visant à informer les courtiers et les transporteurs de leurs obligations en vertu des lois sur le contrôle des transferts d'armes (Lamb, 2012, p. 67).

Cette autorité nationale doit être en mesure de vérifier l'authenticité des demandes d'autorisation d'importation d'armes et des documents associés aux transferts d'armes (comme les CUF). Elle doit aussi pouvoir produire ses propres documents. Dotée de ces capacités, elle pourra plus aisément repérer les documents frauduleux et, en conséquence, mieux lutter contre les détournements d'armes à destination de marchés illicites et d'utilisateurs finaux problématiques.

Chaque État doit veiller à ce que ses autorités nationales compétentes soient dotées des ressources humaines, techniques et financières qui leur permettront d'exercer un contrôle efficace sur les transferts d'armes internationaux, d'échanger des informations avec les États partenaires et de prendre les mesures nécessaires à la prévention des détournements.

3.3.3 Les points de contact nationaux

Les États parties sont tenus de désigner un point de contact national chargé des échanges d'informations relatives à la mise en œuvre du Traité. En vertu de l'article 5(6), ils doivent fournir au secrétariat du TCA les informations sur leur point de contact et les tenir à jour. Bien que ce ne soit pas requis par le Traité, le point de contact national peut être membre de l'autorité nationale compétente³.

3.4 Quel est le rôle de la législation nationale ?

Si le TCA n'exige pas explicitement des États qu'ils inscrivent dans leur droit la création du régime de contrôle, son article 14 les oblige à adopter « les mesures nécessaires » à l'application des lois et règlements nationaux conçus pour mettre en œuvre les dispositions du Traité. Les lois sur le contrôle des armes permettent l'intégration des modalités de contrôle prévues par le TCA dans le cadre légal de

chaque État partie. Et les politiques contribuent à la création d'un environnement propice à un processus cadré et éclairé d'élaboration des lois.

Le TCA appelle les États parties à adopter ou à appliquer des mesures – par exemple des dispositions législatives ou des directives administratives – pour :

- créer et tenir à jour leur liste nationale de contrôle (en vertu de l'article 5(2)) ;
- désigner des autorités nationales compétentes afin de disposer d'un régime de contrôle efficace visant à réglementer notamment les importations (en vertu de l'article 5(5)) ;
- interdire certains transferts (en vertu de l'article 6) ;
- examiner les demandes d'autorisation d'exportation (en vertu de l'article 7) ;
- créer des mécanismes de gestion des importations d'armes (en vertu de l'article 8) ;
- élaborer les processus relatifs au transit et au transbordement (en vertu de l'article 9) ;
- réglementer le courtage (en vertu de l'article 10) ;
- assurer la tenue des registres (en vertu de l'article 12) ; et
- garantir l'application des mesures de contrôle adoptées (en vertu de l'article 14).

En règle générale, il est nécessaire d'élaborer une législation spécifique, notamment pour conférer le statut d'infraction pénale à tout contournement (ou à toute tentative de contournement) du régime de contrôle national et pour instituer des sanctions en cas de violation de la loi. Ces violations consistent notamment en l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement ou le courtage non autorisés d'armes et de matériel connexe. Les individus qui se rendent coupables de ces activités doivent être poursuivis en vertu des dispositions concernées du droit pénal de chaque État. Différentes sections de ce guide proposent une liste des actes susceptibles d'être érigés en infraction pénale. ▣ Voir la section 5.4 sur le contrôle des exportations ; la section 6.3.6 sur le contrôle des importations ; la section 8.3.3 sur le contrôle des courtiers et du courtage ; et la section 10.5.2 sur la conservation des données.

Idéalement, le régime de contrôle national en lui-même devrait être doté d'un fondement législatif. En revanche, il semble plus pertinent de détailler dans des réglementations ou dispositions de nature administrative les critères sur la base desquels sont prises les décisions relatives aux demandes d'autorisation de transfert – dans la mesure où il peut s'avérer nécessaire de les modifier.

Dans son préambule, le TCA fait également référence aux Directives des Nations unies relatives aux transferts internationaux d'armes. Celles-ci détaillent les lois et politiques qu'il est possible d'adopter pour exercer un contrôle sur les armes (AGNU, 1996). Elles recommandent l'inclusion des mesures suivantes – entre autres – dans le cadre législatif et politique :

- le respect des embargos décrétés par le Conseil de sécurité de l'ONU ;
- un système d'attribution de licences d'importation et d'exportation qui exige des candidats qu'ils produisent un ensemble complet de documents justificatifs pour tout transfert international d'armes ;
- l'identification de tous les types d'armes que la population civile, la police et les autres forces de sécurité sont autorisées à détenir ;
- des mesures visant à lutter contre la corruption et la concussion liées aux transferts d'armes ; et
- des mesures punitives visant les personnes qui se sont rendues coupables de commerce illicite d'armes ou d'activités connexes (AGNU, 1996).

Autres ressources

ATT implementation toolkit (UNODA)

Programme d'assistance de l'Union européenne en faveur de la mise en œuvre du traité sur le commerce des armes, adopté dans le cadre de la Décision du Conseil 2013/768/ CESP du 16 décembre 2013

ISACS : Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre

Crédit

Auteur principal : Stuart Casey-Maslen

Contributrice : Sarah Parker

SECTION 4

Les listes nationales de contrôle



4.1 Qu'est-ce qu'une liste nationale de contrôle ?

La liste nationale de contrôle recense généralement les marchandises qu'un État doit réglementer de manière spécifique du fait de leur nature sensible ou de leur dangerosité. La mise en œuvre du TCA suppose l'établissement d'une liste nationale de contrôle des armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants. L'article 5(2) du Traité prévoit explicitement l'obligation pour chaque État partie de créer une liste de ce type. Les listes nationales de contrôle permettent de créer un climat de confiance entre les différents États parties et d'instaurer une plus grande transparence – conformément à l'article 5(4). Sur cette base, les États peuvent se sentir plus libres de rendre publique leur liste nationale de contrôle et l'industrie peut fonctionner dans un environnement plus ouvert.

4.2 Quelles armes et biens connexes doit-on inclure dans la liste nationale de contrôle ?

En termes simples, la liste nationale de contrôle doit comprendre l'ensemble des armes classiques qui relèvent du champ d'application des accords de l'ONU ainsi que des traités et instruments régionaux auxquels un État est partie. Les sections 4.2.1 et 4.2.2 répertorient les armes et le matériel qu'il convient d'inclure dans les listes nationales de contrôle des États parties au TCA.

4.2.1 Les armes classiques

Les articles 2 et 5 du TCA recensent les armes classiques qui doivent être incluses dans la liste nationale de contrôle de chaque État partie. En vertu de l'article 2(1), celle-ci doit inclure les armes relevant des catégories suivantes :

- les chars de combat ;
- les véhicules blindés de combat ;
- les systèmes d'artillerie de gros calibre ;
- les avions de combat ;
- les hélicoptères de combat ;
- les navires de guerre ;
- les missiles et lanceurs de missiles ; et
- les armes légères et de petit calibre.

L'article 5(3) encourage les États parties à appliquer les principes du TCA à « une gamme aussi large que possible d'armes classiques » et stipule que les définitions nationales relatives aux armes légères et de petit calibre « ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité ». L'article précise également que, pour toutes les autres armes classiques, aucune définition nationale « ne renverra à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations unies lors de l'entrée en vigueur » du TCA.

► Le tableau 4.1 répertorie les définitions des catégories d'armes du Registre des armes classiques des Nations unies au 24 décembre 2014, date de l'entrée en vigueur du TCA.

La loi qui régit la liste nationale de contrôle doit aussi donner une définition des armes légères et de petit calibre – lesquelles ne figurent dans aucune des sept catégories du Registre de l'ONU. Cette définition ne devra pas, conformément à l'article 5(3), renvoyer à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées dans les différents instruments onusiens. Les normes minimales en la matière ont été établies dans l'Instrument international de traçage (ITI - Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites)¹ adopté en 2008. Selon l'ITI :

Aux fins du présent instrument, on entend par « armes légères et de petit calibre » toute arme meurtrière portable à dos d'homme qui propulse ou lance des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes légères et de petit calibre anciennes ou de leurs répliques. Les armes légères et de petit calibre anciennes et leurs répliques seront définies conformément au droit interne. Les armes légères et de petit calibre anciennes n'incluent en aucun cas celles fabriquées après 1899 :

a) On entend, de façon générale, par « armes de petit calibre » les armes individuelles, notamment mais non exclusivement : les revolvers et les pistolets à chargement automatique ; les fusils et les carabines ; les mitraillettes ; les fusils d'assaut ; et les mitrailleuses légères ;

b) On entend, de façon générale, par « armes légères » les armes collectives conçues pour être utilisées par deux ou trois personnes, quoique certaines puissent être transportées et utilisées par une seule personne, notamment mais non

Tableau 4.1 Les catégories du Registre des armes classiques des Nations unies

Catégorie	Définition
I : Chars de combat	« Véhicules de combat blindés à chenilles ou à roues automoteurs dotés d'une grande mobilité tout terrain et d'un niveau élevé d'auto-protection, pesant au moins 16,5 tonnes métriques à vide, équipés d'un canon principal à tir direct à grande vitesse initiale d'un calibre d'au moins 75 mm » (AGNU, 2003a, annexe IV).
II : Véhicules blindés de combat	« Véhicules à chenilles, semi-chenillés ou à roues automoteurs dotés d'une protection blindée et d'une capacité tout terrain, soit a) conçus et équipés pour transporter un groupe de combat d'infanterie de quatre fantassins ou plus, soit b) équipés d'un armement intégré ou organique d'un calibre d'au moins 12,5 millimètres ou d'un lanceur de missiles » (AGNU, 2003a, annexe IV).
III : Systèmes d'artillerie de gros calibre	« Canons, obusiers, systèmes d'artillerie associant les caractéristiques d'un canon et d'un obusier, mortiers ou systèmes de lance-roquettes multiples, capables de prendre à partie des objectifs au sol, essentiellement par des tirs indirects, d'un calibre de 75 millimètres et plus » (AGNU, 2003a, annexe IV).
IV : Avions de combat	« Aéronefs à voilure fixe ou à flèche variable conçus, équipés ou modifiés pour prendre à partie des cibles au moyen de missiles guidés, de roquettes non guidées, de bombes, de mitrailleuses, de canons ou d'autres armes de destruction, y compris les versions de ces aéronefs qui effectuent des missions spécialisées de guerre électronique, de suppression de défense aérienne ou de reconnaissance. Les « avions de combat » n'incluent pas les aéronefs d'entraînement élémentaire à moins qu'ils ne soient conçus, équipés ou modifiés comme décrits plus haut » (AGNU, 2003a, annexe IV).
V : Hélicoptères de combat	« Aéronefs à voilure tournante conçus, équipés ou modifiés pour prendre à partie des objectifs au moyen d'armes guidées ou non guidées antichar, air-surface, air-sous-mer ou air-air, et équipés d'un système intégré de contrôle de tir et de visée pour ces armes, y compris les versions de ces aéronefs qui effectuent des missions spécialisées de reconnaissance ou de guerre électronique » (AGNU, 2003a, annexe IV).
VI : Navires de guerre	« Navires ou sous-marins armés et équipés à des fins militaires d'un tonnage normal de 750 tonnes métriques ou plus, et ceux d'un tonnage normal inférieur à 750 tonnes métriques, équipés pour lancer des missiles ayant une portée d'au moins 25 kilomètres ou des torpilles de portée similaire » (AGNU, 2006b, par. 124).
VII : Missiles and lanceurs de missiles	« (a) Roquettes guidées ou non guidées, missiles balistiques ou de croisière capables de transporter une ogive ou une arme de destruction dans un rayon d'au moins 25 kilomètres, et moyens conçus ou modifiés spécifiquement pour lancer de tels missiles ou roquettes, s'ils n'entrent pas dans les catégories I à VI. [. . .] cette catégorie comprend également les engins télépilotés ayant les caractéristiques définies plus haut en ce qui concerne les missiles mais n'inclut pas les missiles sol-air. (b) Systèmes de défense antiaérienne portatifs » (AGNU, 2003a, annexe IV).

exclusivement : 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 les lance-roquettes antichars portatifs ; les lance-missiles antiaériens portatifs ; et les mortiers d'un calibre inférieur à 100 millimètres (AGNU, 2005a, par. 4).

Il existe des définitions plus larges des armes légères et de petit calibre dont les États parties peuvent se prévaloir à condition qu'elles comprennent, au minimum, les catégories de l'ITI décrites précédemment. Il convient de noter que le chapeau du paragraphe 4 de l'ITI donne une définition beaucoup plus large des armes légères et de petit calibre que les deux listes distinctes d'« armes de petit calibre » et d'« armes légères » qui figurent dans les sections a et b du même paragraphe. Ces deux listes ne sont en effet pas exhaustives puisque le matériel cité l'est « *inter alia* ». Ainsi, si le fusil de chasse ne fait pas partie de la liste des armes de petit calibre, il relève tout de même du Traité dans la mesure où il est « une arme meurtrière portable à dos d'homme » telle que définie dans le chapeau du paragraphe 4. Le Small Arms Survey a suggéré un certain nombre d'ajouts possibles aux définitions de l'ITI, notamment les roquettes lancées au moyen d'un rail unique et les mortiers de 120 mm qui peuvent être transportés par un véhicule léger (Small Arms Survey, n.d.).

4.2.2 Les munitions, pièces et composants

Outre les huit catégories d'armes définies dans son article 2(1), le TCA précise – dans son article 3 – que le régime de contrôle national des États doit s'appliquer aux munitions tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques visées par le Traité et que celles-ci doivent figurer dans la liste nationale de contrôle. En outre, l'article 4 oblige ses États parties à réglementer les exportations de pièces et composants d'armes classiques « lorsque l'exportation se fait sous une forme rendant possible l'assemblage des armes classiques visées par l'article 2(1) »².

Les États parties qui ne disposent pas de l'expertise nécessaire dans le domaine des munitions, pièces et composants pourront profiter du volume important d'informations accessibles dans ce domaine. En premier lieu, le site de l'Arrangement de Wassenaar³ propose une liste des munitions (Munitions List – ML) mise à jour tous les ans (Arrangement de Wassenaar, n.d.a). Le point ML₃ de cette liste recense les types de munitions que les États participants à l'arrangement de Wassenaar s'efforcent de contrôler :

ML3. Munitions et dispositifs de réglage de fusées, comme suit, et leurs composants spécialement conçus :

- a. munitions destinées aux armes visées aux points ML1, ML2 ou ML12 ;*
- b. dispositifs de réglage de fusées spécialement conçus pour les munitions visées au point ML3.a.*

Note 1 Les composants spécialement conçus visés au point ML3 comprennent :

- a. les pièces en métal ou en plastique comme les enclumes d'amorces, les godets pour balles, les maillons, les ceintures et les pièces métalliques pour munitions ;*
- b. les dispositifs de sécurité et d'armement, les amorces, les capteurs et les détonateurs ;*
- c. les dispositifs d'alimentation à puissance de sortie opérationnelle enlevée fonctionnant une seule fois ;*
- d. les étuis combustibles pour charges ;*
- e. les sous-munitions, y compris les petites bombes, les petites mines et les projectiles à guidage terminal.*

Note 2 Le point ML3.a. ne vise aucune des munitions suivantes :

- a. les munitions serties sans projectile (cartouche feuillette (munitions feuillettes) ;*
- b. les munitions inertes d'instruction à chambre de poudre percée ;*
- c. les autres munitions à blanc ou inertes d'instruction ne contenant pas de composants conçus pour des munitions réelles ; ou*
- d. les composants spécialement conçus pour les munitions à blanc ou inertes d'instruction visées aux points a, b ou c de la présente note.*

Note 3 Le point ML3.a ne vise pas les cartouches spécialement conçues pour l'une des fins suivantes :

- a. signalisation ;*
- b. effarouchement des oiseaux ; ou*
- c. allumage de torchères sur des puits de pétrole (Arrangement de Wassenaar, n.d.a).*

Il est nécessaire de préciser deux points. Premièrement, les États participants à l'arrangement de Wassenaar ont très soigneusement déterminé les catégories d'armes sur lesquelles ils se sont accordés – comme en témoignent les autres catégories de la liste des munitions (ML1, ML2, etc.). La précision des formulations employées

dans le point ML3 est un facteur essentiel qui confère toute sa valeur à cette classification. Deuxièmement, la note 1 du point ML3 évoque en termes précis les pièces et composants et donne un exemple (parmi de nombreux autres figurant dans la liste des munitions) de la manière dont les États peuvent œuvrer à la création de leur liste nationale de contrôle pour le TCA et s’inspirer des informations fournies.

Outre les catégories requises d’armes, de munitions et de pièces et composants, les États parties peuvent envisager d’intégrer d’autres types de matériel dans leur liste nationale de contrôle, par exemple certaines armes moins meurtrières qui ne relèvent pas du champ d’application du TCA – notamment les armes à impulsion électrique.

4.3 Quel est le degré de détail requis dans une liste nationale de contrôle ?

Les gouvernements des États parties peuvent utiliser une liste nationale de contrôle pour imposer, par voie juridique, des limites aux échanges de marchandises sensibles, pour contrôler leur exportation et leur importation ou encore pour interdire certaines exportations.

NOTE : Plus les définitions de la liste nationale de contrôle sont précises, plus il sera aisé de mettre en application les lois connexes.

Pour les responsables gouvernementaux chargés du contrôle des armes tel que défini par le TCA, le fait de disposer de définitions précises des catégories d’armes est un avantage certain puisque celles-ci facilitent le processus d’identification des armes. Il est également essentiel de définir clairement les sous-catégories que sont par exemple les munitions, les pièces et les composants. La clarté et la précision de ces définitions permettront aux responsables gouvernementaux de comprendre plus immédiatement les sections de la liste nationale de contrôle et, par conséquent, d’imposer une pression moindre sur les ressources nationales.

4.4 Qui est responsable de la liste nationale de contrôle ?

La liste nationale de contrôle est généralement régie par le droit national ou par les documents d’orientation officiels relatifs à l’exportation et à l’importation des marchandises contrôlées. Mais les différentes agences gouvernementales impliquées

dans la réglementation des transferts doivent aussi jouer un rôle dans la gestion de cette liste. Pour leur part, les autorités nationales compétentes doivent fournir l'appui administratif nécessaire – ► voir section 3.3.2.

La création d'une liste nationale de contrôle est une responsabilité législative considérable. Ce processus doit donc être mené à bien avec le consentement éclairé des plus hautes autorités de l'État. Il est pour le moins indispensable que les agences et ministères répertoriés dans le tableau 4.2 soient impliqués dans ce processus. Le ministère des Affaires étrangères est généralement l'instance la plus à même d'interagir avec le secrétariat du TCA pour toutes les questions relatives à la liste de contrôle – conformément aux dispositions de l'article 5(6) du Traité –, mais aussi avec les gouvernements des autres États parties.

Pour parvenir à créer une liste nationale de contrôle et pour garantir l'efficacité et la fluidité du processus de mise en œuvre du TCA au sein des gouvernements nationaux, il est indispensable de coordonner efficacement l'ensemble des acteurs impliqués. Il est par exemple possible de confier à l'exécutif national – le cabinet du Premier ministre ou celui du Président selon que l'un ou l'autre exerce le pouvoir exécutif – la responsabilité de la gestion des interactions entre les ministères énumérés dans le tableau 4.2 – auxquels peuvent venir s'ajouter d'autres entités impliquées dans les lois et pratiques nationales. Les différentes parties prenantes peuvent être assistées dans leurs tâches par les autorités nationales compétentes instituées en vertu des dispositions du TCA.

Tableau 4.2 Le personnel et les agences clés du processus de création de la liste nationale de contrôle

Ministère ou autorité	Secteur ou personnel clé
Douanes ou contrôle des frontières	Fonctionnaires des douanes
Défense	Forces armées et police
Finances	Fonctionnaires des douanes
Affaires étrangères	Experts impliqués dans l'établissement des rapports à soumettre dans le cadre du Traité
Intérieur	Services du renseignement et de la sécurité des frontières
Justice	Autorités chargées des poursuites
Commerce	Entreprises locales, dont les fabricants d'armes et de munitions ainsi que les entreprises distributrices et exportatrices

La liste nationale de contrôle doit parfois être modifiée. Il n'est donc pas recommandé de l'inclure dans la législation nationale relative au TCA. Le Traité n'exige pas des États parties qu'ils mettent à jour leur liste nationale de contrôle, mais les groupes d'experts gouvernementaux chargés d'amender les catégories du Registre des armes classique de l'ONU œuvrent à la prise en compte des évolutions technologiques dans ce domaine – voir encadré 11.2. Les États qui omettront de prendre régulièrement en compte les amendements au Registre prennent le risque de se trouver en décalage avec les pratiques internationales.

Les États parties désireux de mettre à jour leur liste nationale de contrôle peuvent notamment se référer à la liste des munitions de l'arrangement de Wassenaar et à la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (UE). Ces deux listes mises à jour chaque année sont le fruit d'une collaboration entre des spécialistes qui travaillent pour le compte de grands fabricants et exportateurs d'armes, de munitions et de pièces et composants. Ni l'arrangement de Wassenaar ni l'UE ne sont des instances d'envergure mondiale, mais les États peuvent tirer profit de leur expertise et éviter ainsi de puiser dans leurs ressources nationales souvent limitées. Ils éviteront ainsi de « réinventer la roue » dans leur travail d'élaboration des définitions de leur liste nationale de contrôle. Comme le mentionne l'arrangement de Wassenaar :

L'Arrangement ne dispose pas d'une catégorie observateur, mais il envisage de mettre en œuvre une politique diversifiée de sensibilisation qui aurait vocation à faire connaître aux pays non membres les objectifs et activités [de l'institution] et de les encourager à adopter des politiques nationales visant à insuffler davantage de transparence et de responsabilité dans les transferts d'armes classiques et de biens et technologies à double usage, à exercer un contrôle efficace sur les exportations et à adhérer aux traités et régimes conçus pour lutter contre la prolifération des armes (traduit de Arrangement de Wassenaar, n.d.b).

Les activités de sensibilisation de l'arrangement de Wassenaar ont incité des États aussi différents que la Chine, Israël et Singapour à adopter certaines composantes de sa liste des munitions et à les intégrer dans leur législation nationale⁴.

Si les fonctionnaires des douanes sont responsables de l'application et de l'interprétation quotidiennes de la liste nationale de contrôle, d'autres instances doivent être sensibilisées aux dispositions du TCA. L'UNODA insiste par exemple sur la nécessité de responsabiliser toutes les autorités nationales qui jouent un rôle dans le contrôle des importations et exportations d'armes classiques, parmi lesquelles :

- les fonctionnaires chargés du traitement des licences d'exportation, d'importation, de transit et de transbordement ;
- les fonctionnaires responsables des marchés publics (au sein des ministères du Commerce, de la Défense et de l'Intérieur) ;
- les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères ;
- les fonctionnaires en charge de l'application de la loi (notamment les agents de police, les douaniers ou les agents de renseignement) ;
- les médiateurs ; et
- les membres des organisations de la société civile qui œuvrent dans ce domaine (UN-LiREC, n.d.).

Autres ressources

Les listes multinationales de contrôle

Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne

Liste de contrôle de l'arrangement de Wassenaar

Les listes nationales de contrôle

Liste australienne des biens militaires et stratégiques

Liste canadienne de contrôle des exportations

Liste singapourienne de contrôle des biens stratégiques

Liste britannique de contrôle des exportations stratégiques

Enregistrement des courtiers et octroi de licences aux États-Unis

Guides d'élaboration des listes nationales de contrôle

Arms Trade Treaty handbook (Institute for Security Studies) (principalement axé sur les États africains)

ATT implementation toolkit (UNODA)

Mécanisme de financement des Nations unies pour la coopération en matière de réglementation des armements (UNSCAR) – Contact : unscar-unoda@un.org

Crédits

Auteurs principaux : Ted Seay et Stuart Casey-Maslen

SECTION 5

Le contrôle des exportations



5.1 Introduction

Dans son article 5, le TCA impose aux États parties d'instituer et de tenir à jour un régime de contrôle national visant tous les transferts d'armes classiques relevant du champ d'application du Traité – dont les exportations. Dans le même esprit, les articles 3 et 4 leur imposent d'instituer et de tenir à jour un système de contrôle des exportations de munitions, mais aussi de pièces et composants.

5.2 Qu'est-ce qu'une exportation ?

On entend par exportation le transfert d'armes classiques, de leurs munitions ou de leurs pièces et composants depuis un territoire relevant de la juridiction d'un État vers un territoire relevant de la juridiction d'un autre État. Le TCA ne propose pas de définition du terme « exportation », mais l'utilisation de celui-ci est bien établie dans le droit international. Il comprend généralement les ventes et dons de matériel, et parfois les prêts et baux locatifs. Une exportation peut impliquer deux États, un État et une entreprise privée située dans un autre État, une entreprise privée et un État étranger et même deux individus situés dans des États différents. Le terme « exportation » couvre également les « réexportations » et les « retransferts » – ► voir encadré 5.1.

Une exportation suppose généralement soit le déplacement physique d'armes d'un pays à un autre, soit le transfert du contrôle ou de la propriété sur ces armes, soit les deux. Toutefois, quand un État partie déplace des armes classiques, pour son

Encadré 5.1 Que sont les « réexportations » et les « retransferts » ? Relèvent-ils du champ d'application du Traité ?

Le terme **réexportation** est employé dans le cas où des marchandises provenant d'un pays (leur pays d'origine ou le pays exportateur initial) sont exportées vers un autre pays. Dans certaines juridictions, le transit est considéré comme une réexportation (ou comme une exportation) au moment où les marchandises concernées quittent le territoire de l'État de transit. L'État exportateur initial peut choisir de restreindre la capacité de l'État importateur à réexporter les armes, en imposant par exemple l'obligation pour celui-ci de notifier l'État exportateur initial ou d'obtenir son autorisation en cas de réexportation (Parker, 2016, p. 94).

Le terme **retransfert** est utilisé en cas de vente ou de transfert d'armes initialement importées depuis un autre État vers un utilisateur final différent situé dans ou à l'extérieur de l'État importateur. Dans ce dernier cas, on peut parler d'une réexportation (Parker, 2016, p. 94).

Le TCA considère les réexportations comme des « exportations ». Ces transactions relèvent donc du champ d'application du Traité. Si un retransfert suppose un déplacement international d'armes ou de matériel, il sera considéré comme une « exportation » aux fins du Traité.

propre compte, d'un État à un autre – sans leurs munitions, pièces ou composants –, le Traité « ne s'applique pas » pour autant que ces armes restent la propriété de l'État concerné – conformément à l'article 2(3).

5.3 Comment réglementer les exportations ?

Le TCA stipule clairement que les exportations d'armes classiques, de leurs munitions ainsi que de leurs pièces et composants nécessitent l'émission d'une autorisation accordée par les autorités nationales compétentes de l'État partie exportateur. Cette règle s'applique à tous les transferts, qu'ils soient effectués par l'État lui-même, par une entreprise privée ou par un individu. Dans le cadre du processus de traitement des autorisations, toutes les demandes doivent être évaluées par les autorités concernées de façon à identifier les exportations qui devraient être interdites en vertu des dispositions du TCA ainsi que celles qui présentent des risques justifiant le rejet de la demande d'autorisation.

Pour créer un régime de contrôle des exportations, les États doivent impérativement disposer des outils juridiques et politiques qui permettront de déterminer :

- les armes ou marchandises soumises aux règles du régime de contrôle et dont l'exportation est formellement interdite ;
- les États vers lesquels il est interdit d'exporter des armes et ceux qui nécessitent une attention spécifique ;
- les entités qui pourront demander une autorisation ;
- les démarches nécessaires à l'obtention d'une autorisation ;
- la durée de validité des autorisations ; et
- les circonstances qui pourront justifier la révocation d'une autorisation.

5.3.1 Les licences et autorisations

Le régime de contrôle national institué en application de l'article 5(5) du Traité doit comprendre des dispositions propres aux exportations qui garantiront que toutes les exportations d'armes, de munitions et de pièces et composants hors de la juridiction de l'État concerné seront effectuées après obtention d'une autorisation accordée par le régime – ► voir section 3.

Le régime de contrôle des exportations doit permettre aux responsables chargés de l'octroi des autorisations de prendre leurs décisions de manière objective sur

la base des éléments factuels disponibles. Pour que ces conditions soient réunies, les autorités nationales compétentes instituées en application de l'article 5(5) doivent idéalement être composées de représentants des agences et ministères concernés (par exemple le contrôle des frontières et les douanes, la défense, les finances, les affaires étrangères, l'intérieur, la justice, le commerce et les transports – ► voir tableau 4.2), et ce bien que le TCA n'impose pas explicitement le recours à ce type d'interactions. Le régime de contrôle national peut aussi tirer parti de la présence de représentants de la société civile.

Au Royaume-Uni et dans d'autres juridictions, l'autorisation d'exporter des biens spécifiques est parfois désignée par le terme « licence ». Les licences autorisant l'exportation de certains biens vers une destination spécifique permettent généralement l'identification de l'utilisateur final. Une licence peut permettre l'exportation de :

- des biens spécifiquement répertoriés dans la licence ;
- d'une portion des biens répertoriés dans la licence, soit une quantité ou une valeur spécifique ; ou
- de biens destinés à un consignataire ou un utilisateur final spécifique.

Outre l'émission de licences ou d'autorisations d'exportation, le régime de contrôle national peut tenir un registre des entreprises autorisées à se porter candidates à l'exportation d'armes classiques et de marchandises connexes. Les États n'exigent pas tous des entités candidates qu'elles figurent dans un registre. Mais les États-Unis, par exemple, ne prennent généralement en compte que les demandes émanant des entreprises enregistrées auprès de la Direction des contrôles commerciaux en matière de défense du Département d'État américain.

5.3.1.1 Les demandes de licence ou d'autorisation d'exportation

Les demandes de licence ou d'autorisation en vue de l'exportation d'armes ou de munitions doivent contenir autant d'informations et de documents que possible parmi ceux détaillés dans l'encadré 3.1 – ► voir section 3. Mais il est indispensable qu'elles contiennent au minimum les données suivantes :

- le nom et les coordonnées de l'entreprise requérante (l'exportateur) ;
- la licence d'exploitation de l'entité requérante, le cas échéant ;
- l'autorisation d'importation (émise par l'État importateur) ;

- les documents relatifs à l'utilisateur final (par exemple un certificat d'utilisateur final ou une déclaration certifiée d'utilisateur final) ;
- l'utilisation finale prévue de la ou des marchandises ;
- le nom, les coordonnées et le rôle de toutes les parties impliquées dans le transfert, parmi lesquelles :
 - les courtiers ;
 - les transitaires ;
 - les transporteurs ; et
 - les consignataires intermédiaires ;
- le détail de l'itinéraire emprunté par les marchandises, dont les moyens de transport utilisés pour chaque segment du trajet ; et
- la description des marchandises, notamment :
 - la quantité ;
 - la valeur ;
 - le modèle ou le type ;
 - le pays de fabrication ; et
 - en cas de transfert d'armes légères et de petit calibre : les calibres ; les numéros de série ; les marquages ; les types ; et les mécanismes de mise à feu (UNCASA, 2014a, s. 8.4.1).

L'État concerné doit veiller à ce que les documents requis soient fournis au moment de la soumission de la demande d'autorisation.

5.3.1.2 L'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation

Le processus d'évaluation d'une demande d'autorisation d'exportation se déroule en trois étapes.

Étape 1 : La demande d'autorisation d'exportation est-elle conforme au droit et aux politiques nationales de l'État exportateur ? Les autorités nationales compétentes doivent s'assurer que les biens exportés, leur destination et leur utilisateur final ne violent aucune loi nationale ni aucun embargo sur les armes. En cas de violation, l'autorisation doit être refusée.

Étape 2 : La demande d'autorisation d'exportation s'inscrit-elle dans le cadre des interdictions décrétées par le TCA ? Si l'exportation évaluée ne viole aucune loi nationale ni embargo, les autorités nationales compétentes doivent s'assurer qu'elle ne remplit aucune des conditions décrites dans l'article 6 du Traité –  voir section 5.4.

Dans l'affirmative, le transfert doit être interdit en vertu du TCA et l'autorisation doit être refusée.

Étape 3 : Si elle n'est pas interdite au titre de l'article 6 du TCA, quels sont les risques associés à cette exportation ? Si l'exportation n'est pas interdite au titre de l'article 6 du Traité, les autorités nationales compétentes doivent mener à bien un examen des risques en vertu de l'article 7 – ► voir section 5.5. Si elles estiment qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une ou plusieurs conséquences négatives prévues à l'article 7(1), elles doivent rejeter la demande d'autorisation.

5.3.1.3 La forme et le contenu des autorisations d'exportations

Les autorités nationales compétentes peuvent donc accorder une autorisation ou une licence à la condition qu'elles n'aient identifié aucun motif de refus durant la phase d'évaluation. Cette autorisation ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un document imprimé ; elle peut être accordée sous forme électronique.

Toute autorisation d'exportation doit contenir autant d'informations que possible à la date de son émission. Outre les éléments détaillés dans l'encadré 3.2 – ► voir section 3 –, les normes ISACS recommandent, au minimum, de mentionner le numéro de l'autorisation d'importation (UNCASA, 2014a, s. 8.6).

L'autorisation doit aussi porter le tampon officiel et l'adresse de l'autorité nationale de contrôle émettrice.

5.3.2 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?

L'article 6 oblige les États parties à refuser les autorisations d'exportation – ou de tout autre type de transfert – d'armes classiques, de leurs munitions ou de leurs pièces et composants dans les circonstances détaillées dans l'article 6 (par exemple si l'État importateur ou l'utilisateur final fait l'objet d'un embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU). Les États parties doivent donc impérativement veiller à ne pas accorder d'autorisations d'exportation d'armes classiques ou de matériel connexe dans ces circonstances.

En outre, l'article 7 du TCA impose expressément aux États parties de procéder à une évaluation de toutes les demandes d'autorisation qui conduiraient à l'exportation d'armes classiques visées par son article 2, de munitions visées par son article 3 et de pièces et composants visés par son article 4, et ce préalablement à toute émission d'autorisation.

Il est à noter que l'article 5(3) encourage les États parties à appliquer les dispositions du Traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques. Dans ces circonstances, les États parties doivent donc veiller à ne pas autoriser les exportations d'armes classiques ainsi que de munitions ou de pièces et composants d'armes classiques.

5.3.3 Les infractions pénales

Pour décourager le commerce illicite des armes et les détournements, les États parties doivent veiller à ce que leur droit national érige en infraction pénale les actes délibérés suivants :

- exporter ou tenter d'exporter des armes classiques, leurs munitions ou leurs pièces et composants en violation des lois relatives au contrôle des exportations ;
- organiser, diriger, aider, soutenir ou faciliter la commission d'une infraction en violation des lois nationales relatives au contrôle des exportations ;
- contrevenir ou tenter de contrevenir à l'une des conditions d'une autorisation ou d'une licence d'exportation ;
- soumettre de fausses informations dans le cadre d'une demande d'autorisation ou de licence d'exportation ;
- se livrer à des pratiques relevant de la corruption dans le cadre d'une exportation d'armes ; et
- violer ou tenter de violer un embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU (UNCASA, 2014a, s. 11.3, 11.4).

5.3.4 Les procédures simplifiées applicables aux exportations présentant « un faible niveau de risque »

Dans le cas des transferts d'armes légères et de petit calibre, les normes ISACS recommandent aux États d'envisager l'introduction de procédures simplifiées de contrôle pour les exportations présentant un « faible niveau de risque ». Ces procédures « minimales » peuvent être mises en œuvre pour les exportations temporaires d'armes de chasse et de tir sportif, d'armes destinées à des expositions ou d'armes transférées dans le but d'être réparées (UNCASA, 2014a, 5.2.5(a)). Cette approche concorde avec le préambule du TCA, lequel affirme notamment que « le commerce, la possession et l'usage de certaines armes classiques, notamment aux fins d'activités de loisirs, d'ordre culturel, historique ou sportif, sont licites ou

légaux, dès lors que ce commerce, cette possession et cet usage sont autorisés ou protégés par la loi » (AGNU, 2013a, par. 14).

5.4 Sur quels transferts les interdictions doivent-elles porter ?

En vertu de l'article 6 du TCA – intitulé « Interdictions » –, les États parties au Traité sont tenus d'opposer un refus aux exportations et transferts d'armes classiques, de munitions et de pièces et composants visés par le Traité sous certaines circonstances bien définies – voir sections 5.4.1 à 5.4.8. Les interdictions établies à l'article 6 sont absolues et ne souffrent aucune exception.

5.4.1 Les mesures adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies

Le Conseil de sécurité adopte des mesures exécutoires en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies quand il les juge nécessaires au maintien ou à la restauration de la paix et de la sécurité internationales. Ces mesures peuvent par exemple être adoptées en cas de menace à la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. L'article 41 de la Charte donne au Conseil de sécurité la possibilité de décider

quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations unies à appliquer ces mesures (ONU, 1945, art. 41).

NOTE : Les obligations décrites dans l'article 6(1) du TCA ne visent que les mesures contraignantes prises en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. De ce fait, le TCA ne couvre pas les résolutions du Conseil de sécurité qui encouragent simplement les États à imposer des embargos sur les armes⁴.

Le régime des embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité de l'ONU impose généralement aux États membres de s'opposer non seulement à l'approvisionnement direct en armes et matériel connexe des destinations sous embargo, mais aussi aux modalités indirectes d'approvisionnement – notamment les détournements ou réexportations d'armes à partir d'un pays tiers vers des destinataires non autorisés autres que l'utilisateur final déclaré. ► Voir la liste des embargos en vigueur au 1er juin 2016 figurant dans le tableau 5.1.

Tableau 5.1 Les embargos obligatoires de l'ONU sur les armes en vigueur au 1^{er} juin 2016

État ou entité sous embargo	En vigueur depuis	Résolution
Corée du Nord	Octobre 2006	1718
Entités appartenant ou associées à Al-Qaida	Janvier 2002	1390
Entités appartenant ou associées aux Talibans	Janvier 2002	1390
Érythrée	Décembre 2009	1907
Iran	Décembre 2006	1737
Irak	Août 1990 ; groupes armés non étatiques depuis 2004	661
Liban (pour les seuls groupes armés non étatiques)	Août 2006	1701
Liberia	Novembre 1992 ; groupes armés non étatiques depuis 2009	788
Libye	Février 2011	1970
République centrafricaine	Décembre 2013	2127
République démocratique du Congo (pour les seuls groupes armés non étatiques)	Juillet 2003	1493
Somalie	Janvier 1992	733
Soudan (pour la seule région du Darfour)	Juillet 2004	1556
Yémen	Avril 2015	2216

Source : SIPRI (n.d.)

5.4.2 Quels sont les instruments internationaux dits « pertinents » dans le cadre du TCA ?

L'article 6 du TCA interdit également les exportations qui violeraient les obligations internationales des États parties résultant des accords internationaux pertinents auxquels ils sont parties, en particulier celles relatives aux armes classiques. Ces accords comprennent notamment les traités sur le désarmement – dont certains sont énumérés plus loin –, le Protocole sur les armes à feu ainsi que d'autres traités d'une portée plus générale comme la Charte des Nations unies, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (adoptée en 2000) et la Convention des Nations unies contre la corruption (adoptée en 2003) (ONU, 1945 ; AGNU, 2000 ; 2001a ; 2003b).

NOTE : Les dispositions des embargos régionaux sur les armes peuvent aussi faire partie des « obligations internationales résultant des accords internationaux pertinents ».

Le TCA prend en compte les traités sur le désarmement cités ci-après :

- le Traité d'interdiction des mines antipersonnel (1997) ;
- la Convention sur les armes à sous-munitions (2008) ;
- et les instruments régionaux comme :
 - la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes de 2006 adoptée par Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Convention de la CEDEAO) ; et
 - la Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage, adoptée en 2010 (dite Convention de Kinshasa ; elle n'était pas encore entrée en vigueur au moment de la rédaction de ce document)².

Ainsi, un État partie à la fois au TCA et au Traité d'interdiction des mines antipersonnel violerait simultanément les deux instruments en exportant des mines antipersonnel – sauf si celles-ci étaient transférées avant destruction ou à des fins de formation en déminage ou de recherche. Dans la même logique, un État partie au TCA et à la Convention sur les armes à sous-munitions violerait les deux instruments en exportant des armes à sous-munitions – à des fins autres que celles autorisées –, dans la mesure où l'ensemble des armes visées par la Convention le sont aussi par le Traité.

Les dispositions de l'article 6 peuvent aussi être interprétées comme une interdiction des transferts d'armes destinés aux groupes armés non étatiques – par exemple les groupes rebelles ou terroristes. Un État partie au TCA qui fournirait des armes classiques à un groupe armé dont l'objectif est de renverser un gouvernement violera probablement ses obligations résultant de la Charte de l'ONU³.

Les traités qui interdisent la corruption entrent également dans le champ d'application de l'article 6. Il existe en effet un lien évident entre la corruption et les transferts d'armes, notamment dans le cas des armes qui circulent sur le marché illicite (Norton-Taylor, 2013 ; Transparency International, n.d.). La corruption liée aux transferts d'armes comprend notamment les paiements illicites visant à garantir l'obtention de contrats et ceux visant à contourner les systèmes officiels de contrôle.

Ces paiements illicites peuvent relever du champ d'application d'au moins deux traités onusiens :

- la Convention contre la corruption (2003) ; et
- la Convention contre la criminalité transnationale organisée (2000).

La première impose à ses États parties de prendre les mesures nécessaires pour que les transferts d'armes et de matériel connexe soit « fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions et qui soient efficaces [...] pour prévenir la corruption » (AGNU, 2003b, art. 9(1)). Ainsi, les États qui ne parviendraient pas à instituer un système capable de prévenir les pratiques de corruption dans le commerce des armes violeraient la Convention contre la corruption et le TCA.

En vertu de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, les États s'engagent à prendre une série de mesures, parmi lesquelles la création d'infractions pénales dans leur droit national (par exemple la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment d'argent, la corruption et l'obstruction à la justice) ; à adopter un cadre plus ambitieux relatif à l'extradition, à l'entraide judiciaire et à la coopération entre les services de détection et de répression ; et à promouvoir la formation et l'assistance technique qui permettront de consolider ou de renforcer les compétences des autorités nationales (AGNU, 2000).

Vis-à-vis des entreprises, les États parties à la Convention contre la criminalité transnationale organisée sont tenus d'adopter « les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales qui participent à des infractions graves impliquant un groupe criminel organisé »⁴ et qui commettent certaines infractions établies conformément à la Convention (AGNU, 2000, art. 10(1)). Si une entreprise se rend coupable de corruption – par exemple en soudoyant des fonctionnaires en vue d'obtenir une autorisation d'exportation –, les autorités nationales compétentes doivent lui refuser toute autorisation d'exportation – et engager des poursuites pénales.

5.4.3 Comment doit-on comprendre le terme « avoir connaissance » employé dans l'article 6(3) ?

En vertu de l'article 6(3), chaque État partie au TCA est tenu de refuser toute autorisation de transfert d'armes classiques, de leurs munitions ou de leurs pièces et composants « s'il a connaissance, lors de l'autorisation » du fait que ces armes ou

ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou certains crimes de guerre. La Cour internationale de justice (CIJ) a fourni, dans l'une de ses décisions (CIJ, 2007), un critère permettant de déterminer qu'un État disposait effectivement de cette connaissance dans une affaire de complicité de génocide. Pour qu'un État soit considéré comme complice, les autorités doivent « au moins » avoir été « clairement conscientes qu'un génocide était sur le point, ou en train, d'être commis ». Dans ce cas précis, l'État concerné aurait fourni de l'aide – par exemple des armes ou du matériel connexe – « en pleine connaissance de cause » (CIJ, 2007, par. 432).

5.4.4 Qu'est-ce qu'un génocide ?

Le génocide est devenu un crime en vertu du droit international en 1946 (suite à la résolution 96 de l'Assemblée générale des Nations unies) et a été formellement interdit en 1948 par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (AGNU, 1946 ; 1948).

Le génocide est défini par un ensemble d'actes commis dans l'intention de « détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ». Parmi les actes constitutifs du génocide, on peut mentionner les suivants : le meurtre de membres de ce groupe, le fait d'infliger des atteintes graves à leur santé physique ou mentale, la privation délibérée de nourriture et le transfert forcé des enfants de ce groupe à un autre groupe » (AGNU, 1948, art. 2 ; 1998, art. 6). Ces actes peuvent avoir été commis en temps de « paix » ou au cours d'un conflit armé (AGNU, 1998, art. 6).

5.4.5 Que sont les crimes contre l'humanité ?

Les crimes contre l'humanité sont des actes qui « heurtent profondément la conscience humaine ». Ils sont commis délibérément par leurs auteurs dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 25). Sont par exemple considérés comme des crimes contre l'humanité le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée, les violences sexuelles, la persécution, les disparitions forcées et l'apartheid (AGNU, 1998, art. 7). Comme le génocide, les crimes contre l'humanité peuvent être commis en temps de « paix » ou au cours d'un conflit armé.

5.4.6 Que sont les infractions graves aux Conventions de Genève ?

Les crimes de guerre sont des violations graves du droit international humanitaire qui sont perpétrées au cours d'un conflit armé international (un conflit qui oppose deux États ou plus) ou d'un conflit armé non international (un conflit opposant par exemple un État à un groupe armé organisé), et qui sont liées au conflit (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 25). L'article 6(3) du TCA ne vise pas explicitement tous les crimes de guerre ; en invoquant la notion d'infractions graves aux Conventions de Genève de 1949, il n'inclut dans son champ d'application que les crimes de guerres commis au cours des conflits armés internationaux. Parmi ceux-ci figurent un certain nombre d'actes prohibés, dont le meurtre, la torture et les violences physiques et sexuelles perpétrées contre des combattants blessés ou naufragés, contre des prisonniers de guerre ou contre des « personnes protégées » – par exemple des civils aux mains de l'ennemi (Conventions de Genève, 1949, I, art. 50 ; II, art. 51 ; III, art. 139 ; IV, art. 147). Ces infractions graves ne s'appliquent pas aux combats entre les parties à un conflit armé.

5.4.7 Que sont les « attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels » ?

L'expression « attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels » apparaît dans l'article 6(3) du TCA et nulle part ailleurs dans le droit international humanitaire (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 25). Le protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949 affirme que « ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques » (Protocole I, 1977, art. 51(2)). L'utilisation de la formulation « protégés comme tels » signifie que les civils qui prennent directement part aux hostilités – par exemple en prenant les armes et en combattant l'ennemi – ne sont pas protégés par cette disposition (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 25). Les biens de caractère civil sont ceux qui ne peuvent pas être considérés comme des cibles militaires légales – notamment les bâtiments qui n'abritent pas de combattants ou d'équipement militaire (Protocole I, 1977, art. 51(1)-(2)).

5.4.8 Quels sont les autres crimes de guerre susceptibles de relever du champ d'application du Traité ?

En se référant aux « autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux » auxquels les États sont parties, l'article 6(3) du TCA inclut dans son

champ d'application les infractions graves visées par le Protocole I additionnel aux Conventions de Genève ainsi que tous les crimes de guerre répertoriés dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Un État qui ne serait pas partie au statut de Rome pourrait toutefois être partie à d'autres traités qui définissent les crimes de guerre, comme le Règlement de La Haye de 1907 et le Protocole additionnel II de 1977 (voir tableau 5.2).

Dans sa déclaration faite à l'issue de l'adoption du TCA, la Suisse affirme que les crimes de guerre « englobe[nt], notamment, les violations graves de l'article 3

Tableau 5.2 Les traités relatifs aux crimes de guerre

Année d'adoption	Titre du Traité	Type de conflits armés couverts	
		Internationaux	Non internationaux
1868	Déclaration de Saint-Petersbourg interdisant les projectiles explosifs	✓	
1899	Déclaration de La Haye sur les balles expansives	✓	
	Règlement de La Haye	✓	
1907	Règlement de La Haye	✓	
1949	Conventions de Genève	✓	
	Article 3 commun aux Conventions de Genève		✓
1954	Convention de La Haye sur les biens culturels	✓	
1977	Protocole I additionnel aux Conventions de Genève	✓	
	Protocole II additionnel aux Conventions de Genève		✓
1995	Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes	✓	
1996	Protocole II additionnel à la Convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles	✓	✓
1997	Traité d'interdiction des mines antipersonnel	✓	✓
1998	Statut de Rome de la Cour pénale internationale : Articles 8(2)(a) et (b)	✓	
	Statut de Rome de la Cour pénale internationale : Articles 8(2)(c) et (e)		✓
1999	Deuxième protocole additionnel à la Convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles		✓

commun aux Conventions de Genève de 1949 » (CTNU, n.d.a). Ces violations graves de l'article 3 – applicables à tous les conflits armés non internationaux – comprennent notamment les crimes commis à l'encontre de « personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause » (article 3(1) commun aux Conventions de Genève, 1949)⁵.

5.5 L'évaluation des exportations

Comme expliqué dans la section 5.3.1.2 (étape 3), les États parties au TCA doivent procéder à une évaluation des exportations (conformément à l'article 7) qui ne sont pas interdites en vertu des dispositions de l'article 7 du Traité.

NOTE : L'article 7 ne mentionne que les exportations ; l'importation, le transit, le transbordement et le courtage des armes et du matériel connexe doivent être réglementés en vertu des articles 8 à 10.

Par conséquent, avant d'autoriser un transfert d'armes classiques, de munitions et/ou de pièces et composants, tous les États parties doivent évaluer le risque ou la possibilité que les armes ou marchandises concernées puissent être utilisées pour porter atteinte ou contribuer à porter atteinte à la paix et à la sécurité ; pour commettre une violation grave du droit international humanitaire (DIH) ou du droit international des droits de l'homme (DIDH), ou en faciliter la commission ; ou encore pour commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée, ou à en faciliter la commission. Un État exportateur est donc tenu de refuser toutes les demandes d'autorisations si, après évaluation, il estime qu'il existe un risque « prépondérant » de voir se concrétiser les conséquences négatives répertoriées dans l'article 7(1) – ► voir section 5.5.3.2.

5.5.1 En quoi consiste l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation et dans quel cas doit-elle être réexaminée ?

L'évaluation de demande d'exportation est le processus systématique d'examen qui suit la demande faite à un État d'autoriser une exportation d'armes et de matériel

connexe vers une entité spécifique située dans un pays donné et, souvent, pour un usage spécifique. En vertu de l'article 5(7) du TCA, les États parties exportateurs sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les autorisations d'exportations soient « détaillées et délivrées préalablement à l'exportation ».

Dans le cadre d'une telle évaluation, il convient de prendre en compte le destinataire de l'exportation (est-il souhaitable que cet utilisateur final reçoive des armes ?) ainsi que l'utilisation prévue du matériel (cette utilisation finale est-elle licite et souhaitable ?). Ce processus doit aussi permettre de mesurer l'impact de cette exportation sur les pays voisins de l'État importateur et de savoir comment elle sera perçue par ces mêmes pays.

Pour mener à bien une évaluation « objective et non discriminatoire » des demandes d'autorisation d'exportation, les États parties au TCA doivent prendre en considération :

- le type et la quantité d'armes ;
- leur utilisation normale et raisonnablement prévisible ;
- la situation générale du pays et de la région vers lesquels les armes seront exportées ;
- l'utilisateur final prévu ;
- les acteurs impliqués dans l'exportation ; et
- l'itinéraire prévu qu'empruntera le matériel exporté (Casey-Maslen, Giacca et Vestner, 2013, p. 26).

Comme nous l'avons évoqué dans la section 3.3.1, l'article 7(7) du TCA encourage chaque État partie à réexaminer les autorisations déjà accordées s'il « obtient de nouvelles informations pertinentes ». Un État peut par exemple apprendre qu'un pays importateur mène une répression de grande envergure ou qu'il est désormais le théâtre d'un conflit armé. Quand un État importateur connaît un changement de ce type, l'État exportateur peut révoquer une autorisation déjà accordée ; il peut toutefois s'avérer nécessaire de consulter l'État importateur au préalable.

5.5.2 Quelles sont les entités en charge de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation ?

Les États parties au TCA doivent accorder à leur régime de contrôle national les ressources – humaines, financières et techniques – et l'autorité nécessaires au bon

déroulement des évaluations. L'analyse des risques doit être menée soit par le secrétariat du régime de contrôle national, soit pas des individus ou instances mandatées et parties prenantes de ce régime, soit éventuellement par une entité externe sous contrat avec l'État. En cas de sous-traitance, l'État reste pleinement responsable de la qualité des évaluations et de son éventuelle incapacité à se conformer aux règles établies par le TCA.

L'article 8(1) du TCA exige des autorités nationales de contrôle qu'elles prennent en compte les informations fournies par l'État importateur – et donc qu'elles impliquent l'État importateur dans le processus d'évaluation.

5.5.3 Sur la base de quels critères les évaluations des demandes d'autorisation d'exportation doivent-elles être menées ?

5.5.3.1 Les conséquences pour la paix et la sécurité

Pour déterminer si des armes ou des marchandises connexes sont susceptibles de favoriser ou de porter atteinte à la paix et à la sécurité, les États parties devront évaluer les répercussions potentielles de l'exportation envisagée sur son propre territoire et sur celui de l'État importateur, mais aussi sur la région de l'État importateur et sur l'échiquier international. Pour ce faire, ils peuvent par exemple tenter de répondre aux questions suivantes :

- Quel type de rapports les États de la région concernée entretiennent-ils ?
- Existe-t-il des différends ou des revendications territoriales dans la région, dont des occupations illégales à des fins d'annexion ?
- Existe-t-il des différends ou des conflits économiques, ethniques, religieux – ou fondés sur d'autres critères – entre ces États ?
- Certains États de la région sont-ils prêts à faire usage de la force ou de la menace de l'usage de la force pour régler un différend, et ce en violation de la Charte des Nations unies ? (Arrangement de Wassenaar, 1998, par. 2a)
- Les armes ou le matériel militaire exportés pourraient-ils créer ou nourrir une course aux armements dans la région ?
- Les armes ou le matériel militaire exportés pourraient-ils exacerber un conflit ou une instabilité existante à l'échelle locale, régionale ou même internationale ?
- Les armes ou le matériel militaire exportés pourraient-ils permettre à l'État importateur de se défendre contre une agression extérieure ou des actes de terrorismes qui seraient commis sur son propre territoire ?

Ces questions peuvent faciliter le processus d'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation, mais il peut s'avérer difficile d'y répondre avec certitude ou encore de comparer le degré de gravité des différentes conséquences attendues. Un État exportateur peut par exemple penser qu'un État importateur pourra mieux se défendre contre une menace terroriste grâce à une exportation d'armes, mais il peut simultanément estimer que les pays voisins de l'État importateur considéreront ces mêmes armes comme un facteur de déstabilisation.

Si un État partie estime, après avoir pesé les différentes options, que l'exportation évaluée risque de porter atteinte à la paix et à la sécurité, il doit refuser l'autorisation d'exportation en application de l'article 7(1)(a).

En revanche, si l'État partie considère que le matériel contribuera à la paix et à la sécurité, il devra poursuivre son évaluation des risques avant de décider si le fait d'accorder l'autorisation est licite en vertu du TCA – ► voir section 5.5.3.2.

5.5.3.2 Le risque de conséquences négatives

Comme prévu par l'article 7(1)(b) du TCA, les États parties doivent ensuite estimer le risque que les armes ou le matériel concernés soient utilisés pour commettre les infractions suivantes ou pour en faciliter la commission :

- une violation grave du droit international humanitaire (notamment de dispositions du droit international coutumier ou des traités auquel l'État est partie) ;
- une violation grave du droit international des droits de l'homme (notamment de dispositions du droit international coutumier ou des traités auquel l'État est partie) ;
- un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est partie ; ou
- un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est partie.

NOTE : L'expression « commettre ou faciliter la commission » est généralement utilisée pour exprimer l'idée que les armes concernées peuvent non seulement être directement à l'origine de conséquences négatives, mais qu'elles peuvent aussi être utilisées, par exemple, pour rassembler des civils qui seront ensuite violés, torturés ou brûlés vifs.

Chacune de ces catégories est analysée ci-après, de même que les éléments suivants relatifs à l'évaluation des conséquences négatives associées aux demandes d'autorisation d'exportation :

- le seuil du « risque prépondérant » ;
- les mesures d'atténuation des risques ; et
- les violences fondées sur le genre.

Les États parties sont en outre tenus d'évaluer les risques de détournement des armes ou du matériel concerné. Cette obligation résulte de l'article 11 et non de l'article 7 – voir section 9.5.

La notion **d'infraction grave au droit international humanitaire** (DIH) couvre tous les crimes de guerre (les infractions graves dont les auteurs peuvent être reconnus responsables à titre individuel au regard du droit pénal international) ainsi que :

- les comportements isolés non énumérés parmi les infractions graves du Protocole I de 1977 mais revêtant tout de même un caractère de gravité⁶ ;
- les comportements non énumérés parmi les infractions graves du Protocole I de 1977 mais revêtant un caractère de gravité par leur nombre ou leur répétition systématique ; et
- les violations « globales », par exemple soustraire une situation, un territoire, une catégorie de personnes ou de biens à la protection du droit international humanitaire (Protocole I, 1977, art. 89, commentaire).

Parmi les infractions graves au DIH, on peut citer les attaques menées sans discrimination au cours d'un conflit armé interne, l'utilisation d'armes qui frappent sans discrimination ou peuvent causer des souffrances inutiles, l'utilisation de boucliers humains et le fait de ne pas prendre de précautions suffisantes durant une attaque⁷.

Le Comité international de la Croix-Rouge demande aux États exportateurs de prendre en compte les éléments suivants quand ils procèdent à l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation et tentent de déterminer si les armes concernées pourraient être utilisées pour commettre une infraction grave au DIH ou pour en faciliter la commission :

- Le destinataire – qui est, ou a été, engagé dans un conflit armé – a-t-il commis des violations graves du DIH ?

- Le destinataire – qui est, ou a été, engagé dans un conflit armé – a-t-il pris toutes les mesures possibles pour prévenir des violations du DIH ou pour les faire cesser, y compris en punissant les responsables ?
- Le destinataire s'est-il engagé officiellement à appliquer les règles du DIH et a-t-il pris les dispositions appropriées à leur mise en œuvre ?
- Le destinataire a-t-il prévu les mesures nécessaires – sur les plans juridique, judiciaire et administratif – pour réprimer les violations graves du DIH ?
- Le destinataire dispense-t-il à ses forces armées et autres porteurs d'armes une formation en DIH, et a-t-il intégré le DIH dans sa doctrine, ses manuels et ses instructions militaires ?
- Le destinataire a-t-il pris des mesures pour prévenir le recrutement d'enfants dans les forces armées ou dans des groupes armés, ainsi que pour prévenir la participation de ces enfants aux hostilités ?
- Des structures d'autorité responsables existent-elles, et ont-elles la capacité et la volonté de faire respecter le DIH ?
- Les armes, munitions ou équipements militaires dont le transfert est projeté sont-ils en rapport avec les exigences opérationnelles et les capacités de l'utilisateur final déclaré ?
- Le destinataire maintient-il un contrôle strict et efficace sur ses armes, munitions et équipements militaires, ainsi que sur leur éventuel transfert ultérieur (CICR, 2007, p. 7-8) ?

La notion de **violation grave du droit international des droits de l'homme** (DIDH) couvre tous les crimes internationaux (par exemple les exécutions, la torture et la réduction en esclavage) ainsi que les violations des droits humains suivants – notamment quand ces dernières sont graves et systématiques :

- les droits à la liberté et à la sécurité de la personne ;
- les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion ;
- les droits à la liberté de réunion et la liberté d'expression ; et
- les droits à la santé, à l'éducation, à l'alimentation suffisante et au logement (Karimova, 2014).

Le Guide d'utilisation de la position commune du Conseil de l'Europe sur les exportations d'armes regorge de conseils utiles dans le cadre de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation, notamment dans son deuxième critère qui traite des violations graves de droits de l'homme (UE, 2008) :

Lorsqu'il s'agit de déterminer si une violation des droits de l'homme peut être qualifiée de grave, il convient d'évaluer chaque situation objectivement et individuellement, en tenant compte de tous les éléments utiles. Un des facteurs pertinents à prendre en considération dans l'évaluation concerne le caractère/la nature et les conséquences de la violation proprement dite. Des violations des droits de l'homme systématiques et/ou nombreuses montrent bien la gravité de la situation en la matière. Toutefois, ces violations ne doivent pas nécessairement être systématiques ou nombreuses pour être considérées comme « graves » dans le cadre d'une analyse effectuée sur la base du deuxième critère. Selon ce critère, il importe que l'analyse détermine si les organismes compétents des Nations unies, de l'UE ou du Conseil de l'Europe [. . .] ont constaté de graves violations des droits de l'homme dans le pays destinataire. À cet égard, il n'est pas indispensable que les organismes en question aient eux-mêmes utilisé expressément le terme « grave » ; il suffit qu'ils démontrent que des violations ont été perpétrées. Il appartient aux États membres d'évaluer au final si ces violations doivent être qualifiées de graves dans ce contexte. De même, l'absence de décision de la part de ces organismes ne saurait empêcher que des États membres puissent procéder à une évaluation indépendante pour déterminer si des violations graves ont été commises (UE, 2015b, ch. 2, s. 2.6).

L'État exportateur doit aussi veiller à ce que les armes classiques et le matériel connexe exportés ne soient pas utilisés pour commettre des **infractions terroristes** ou pour en faciliter la commission. Ces infractions terroristes sont des actes criminels interdits en vertu des traités relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est partie. Dans ce contexte, la définition de l'attentat terroriste au sens de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif est particulièrement importante :

Commets une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui illicitement et intentionnellement livre, pose, ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure :

- a) dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ; ou*
- b) dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d'entraîner des pertes économiques considérables (AGNU, 1997, art. 2(1)).*

Pour évaluer la probabilité que des armes classiques soient utilisées pour commettre un attentat terroriste visant des civils, l'État exportateur doit tenir compte du fait que la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif exclue explicitement les activités des forces armées en période de conflit armé et certaines autres activités menées par les forces armées qui sont régies par d'autres règles de droit international (AGNU, 1997, art. 19(2))⁸.

Les États parties au TCA peuvent aussi être parties à la Convention contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles additionnels, laquelle définit comme suit les infractions relatives à la **criminalité transnationale organisée** :

- la participation à un groupe criminel organisé (AGNU, 2000, annexe 1, art. 5) ;
- la traite des personnes (annexe 2, art. 3) ;
- le trafic illicite de migrants (annexe 3, art. 3) ; et
- la fabrication et le commerce illicites d'armes à feu (AGNU, 2001a, art. 3).

L'État exportateur doit donc également déterminer si les armes et le matériel connexe exportés sont susceptibles d'être utilisés pour commettre des infractions relevant de la criminalité transnationale organisée – dont la corruption et le trafic d'armes ou de personnes – ou pour en faciliter la commission. Les paiements résultant de ces activités illicites peuvent relever du champ d'application d'au moins deux traités onusiens :

- la Convention contre la criminalité transnationale organisée (2000)⁹ ; et
- la Convention contre la corruption (2003) (AGNU, 2000 ; 2003b).

Le seuil d'évaluation des risques liés aux exportations : « le risque prépondérant ». Selon l'une des interprétations du TCA, les États parties doivent procéder à une mesure comparative du risque de réalisation des conséquences négatives définies par le Traité et de la probabilité que le matériel exporté contribue à la paix et à la sécurité (article 7(3)). Si le risque de mauvais usage est supérieur à la probabilité que les armes concernées contribuent à la paix et à la sécurité, l'autorisation d'exportation doit être refusée. En revanche, si la contribution est plus probable que le mauvais usage, le TCA n'impose pas à ses États parties de refuser l'autorisation. Mais selon une autre interprétation du Traité, si le risque est manifeste malgré les mesures d'atténuation envisageables, l'autorisation d'exportation doit être refusée.

Les mesures d'atténuation des risques. L'article 7(2) permet aux États parties d'étudier la possibilité d'atténuer les risques identifiés par le biais de mesures prises par l'État importateur, notamment dans les domaines de la formation, de

l'accompagnement et des engagements relatifs à l'utilisateur ou à l'utilisation finale. En d'autres termes, si une exportation est susceptible de porter atteinte à la paix et à la sécurité, présente un risque de violation du DIDH ou du DIH ou peut faciliter la commission d'infractions telles que définies dans les conventions contre la criminalité organisée et le terrorisme, il est possible de prendre des mesures pour limiter ces risques. Si les risques identifiés résultent par exemple d'une maîtrise et d'un contrôle insuffisants – plutôt que d'une politique délibérée –, les mesures d'atténuation des risques peuvent consister en une formation des commandants et officiers doublée d'un processus indépendant de surveillance de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures de responsabilisation. Il est également possible d'envisager des mesures de restauration de la confiance et « des programmes arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs ».

La violence fondée sur le genre. L'article 7(4) du TCA impose aux États parties d'envisager la possibilité que les armes ou le matériel exportés puissent être utilisés pour commettre des actes de violence fondée sur le genre ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants¹⁰. Si les actes de cette nature constituent une violation grave du DIDH ou du DIH ou sont visés par les conventions contre le terrorisme ou la criminalité transnationale organisée, il convient de refuser l'autorisation.

Reaching Critical Will, le programme de désarmement de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF), définit la violence basée sur le genre (VBG) comme suit :

La VBG est une violence exercée sur une personne sur la base de son sexe ou de son rôle de genre dans la société. Elle est liée aux identités genrées qui définissent le fait d'être une femme, un homme ou encore une personne intersexe, transsexuelle ou transgenre. Le terme VBG permet de reconnaître l'existence d'une forme de violence qui s'exerce en conséquence des rapports de pouvoir inégaux et de la discrimination qui existent dans la société sur la base du sexe ou du genre des personnes.

La violence fondée sur le genre revêt différentes formes qu'il est possible de classer en quatre catégories :

- **La violence sexuelle** : le harcèlement sexuel, le viol, la prostitution forcée, les violences sexuelles en temps de guerre et les pratiques coutumières ou traditionnelles nuisibles comme les mutilations génitales féminines, le mariage forcé ou les crimes d'honneur.

- **La violence physique** : les agressions physiques, la violence domestique, la traite des personnes et l'esclavage, la stérilisation forcée et l'avortement forcé.
- **La violence émotionnelle et psychologique** : les abus, l'humiliation et le confinement.
- **La violence socioéconomique** : la discrimination et/ou le déni de possibilités ou de services et le fait d'empêcher l'exercice ou la jouissance des droits civiques, sociaux, économiques, culturels et politiques (Acheson et Gandenberger, 2015, p. 5).

5.5.4 Quelles sont les sources d'information utiles dans le cadre de l'évaluation des demandes d'exportation ?

Les États parties au TCA doivent disposer de sources d'information crédibles pour procéder à l'évaluation des demandes d'exportation. Ils peuvent se référer au *Guide d'utilisation* de la position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'UE définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Ce dernier recommande la consultation des informations fournies par les organes des Nations unies suivants :

- l'Assemblée générale (et notamment certaines résolutions spécifiques à des pays donnés) ;
- le Conseil de sécurité ;
- le Conseil des droits de l'homme ;
- le Conseil économique et social ;
- le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ;
- les procédures spéciales et les autres entités détentrices de mandats ; et
- les organes créés en vertu des traités (UE, 2015b, annexe).

Il peut également s'avérer utile de consulter les rapports publiés par le Département d'État américain sur la situation des droits humains dans différents pays (Département d'État des États-Unis, n.d.).

Amnesty International et Human Rights Watch comptent parmi les grandes organisations non gouvernementales qui publient des rapports crédibles sur la situation des droits humains dans différents États. Elles rassemblent des renseignements sur les violations des droits humains perpétrées par des entités qui font usage de la force, comme l'armée, la police, les autres forces de sécurité et les groupes paramilitaires (AI, n.d ; HRW, n.d).

Les États sont également encouragés à échanger des informations avec les États importateurs potentiels.

5.6 Comment mettre en œuvre le contrôle des exportations ?

Les principes juridiques et réglementaires qui régissent les transferts d'armes et de matériel connexe doivent être diffusés par les agences chargées de la mise en œuvre du régime de contrôle pour que les acteurs impliqués dans ce type de transferts soient informés de leurs obligations légales (UNCASA, 2014a, s. 11.1). Selon les normes ISACS, la sensibilisation de l'industrie des armes est un facteur d'amélioration du degré de mise en conformité des États avec les lois nationales, les réglementations et les procédures administratives relatives aux transferts d'armes. Cette sensibilisation peut aussi permettre aux organismes sectoriels de disposer des informations nécessaires à la mise en place de leurs propres mécanismes réglementaires internes (s. 11.2).

Mais il ne suffit pas d'adopter des lois et des règlements et de les rendre publics. Il convient également de les appliquer et de les contrôler. Les individus et les entreprises qui contournent ces lois et règlements commettent généralement une infraction pénale passible d'une amende et d'une peine de prison. Les détenteurs de licence qui n'en respecteront pas les termes doivent voir cette dernière révoquée.

Autres ressources

Créer un régime de contrôle des exportations

Le contrôle des exportations d'armes (Service européen pour l'action extérieure)

ATT implementation toolkit (UNODA)

« Do I need an export licence ? » (Royaume-Uni)

Guidelines for completion of a form DSP-5 application/license for permanent export of unclassified defense articles and related unclassified technical data (Direction des contrôles commerciaux en matière de défense du Département d'État américain)

Directives techniques internationales sur les munitions (DTIM)

Module sur le transfert international des munitions

Module sur l'utilisateur final et l'utilisation finale de munitions transférées à l'international

Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS)

Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre

Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre transférées à l'international

Évaluer une demande d'autorisation d'exportation

Rapports sur les droits humains d'Amnesty International

Appliquer le Traité sur le commerce des armes pour garantir la protection des droits humains
(Amnesty International)

ATT implementation toolkit (UNODA)

Gender-based Violence and the Arms Trade Treaty (Reaching Critical Will)

Rapports sur les droits humains (Département d'État des États-Unis)

Rapports de l'organisation Human Rights Watch

Protéger les civils et l'action humanitaire par le Traité sur le commerce des armes
(Comité international de la Croix-Rouge)

Comités des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies

What Amounts to 'a Serious Violation of International Human Rights Law'?

(Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève)

Crédits

Auteur principal : Stuart Casey-Maslen

SECTION 6

Le contrôle des importations



6.1 Introduction

L'article 8 du TCA traite spécifiquement de l'importation des armes classiques. Les interdictions décrites dans l'article 6 s'appliquent aux importations, ces dernières étant considérées comme un type de transfert.

Le TCA accorde une attention moindre au contrôle des importations qu'aux conditions et directives relatives aux exportations. Pourtant, la grande majorité des États membres de l'ONU sont des importateurs d'armes relativement réguliers alors que seuls quelques-uns sont des pays producteurs d'armes. Le contrôle des armes classiques est un processus dynamique qui impose aux importateurs – ou destinataires – une assiduité comparable à celle dont les États exportateurs doivent faire preuve. Ils doivent donc prendre les mesures nécessaires pour que les armes importées ne nuisent pas à la réalisation des objectifs du TCA, et plus précisément pour qu'elles ne soient pas détournées vers les marchés illicites.

Les régimes et structures de contrôle des importations d'armes mis en place dans les États destinataires revêtent une importance considérable pour les États exportateurs parties au TCA. Le Traité oblige en effet ces derniers à évaluer les risques qui découlent des conditions dans lesquelles les armes seront importées avant d'autoriser une exportation. L'article 8(1) prévoit en effet que l'État partie importateur prenne . . .

. . . des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies [. . .] à l'État partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation.

L'éventuelle inadéquation d'un régime de contrôle des importations d'armes peut compromettre l'évaluation d'une demande d'autorisation d'exportation.

6.2 Qu'est-ce qu'une importation ?

On entend par **importation d'armes** le transfert physique d'armes classiques depuis un territoire relevant de la juridiction d'un autre État vers un territoire relevant de la juridiction de l'État importateur, ou encore le transfert de leur propriété ou de leur immatriculation. Une importation peut ne pas impliquer de transaction monétaire ; les armes peuvent par exemple être données ou louées.

Un **importateur d'armes** est un individu ou une entité qui dépose une déclaration d'importation. Ce dépôt peut être effectué par l'individu ou l'entité concernée,

ou encore par un déclarant en douanes ou une autre personne autorisée agissant en son nom. L'importateur peut être la personne qui prendra possession des armes ou à qui les armes auront été confiées (UNODA, 2011, p. 12).

6.3 Comment réglementer les importations ?

En vertu de l'article 8(2) du TCA, tout État partie importateur doit prendre « des mesures afin de réglementer, lorsque cela est nécessaire, les importations d'armes classiques visées par l'article 2(1), sous sa juridiction ». Le TCA ne précise pas les mesures à prendre pour réglementer les importations dans le cadre du régime de contrôle national – ► voir section 3. Mais il est notamment possible d'imposer l'obligation de détenir une licence délivrée par les autorités en charge des importations d'armes. D'autres instruments administratifs ont été conçus pour permettre la mise en œuvre des politiques et lois relatives au contrôle des importations, dont les plus communément utilisées sont le certificat d'utilisateur final (CUF) et le certificat de vérification de livraison (CVL) – ► voir sections 6.3.2 et 6.3.3.

Les États parties doivent au moins appliquer les interdictions prévues à l'article 6 aux importations d'armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants (dans la mesure où ces interdictions s'appliquent à tous les types de transferts visés par l'article 2). Les États parties importateurs doivent également prendre des mesures pour prévenir les détournements et disposer d'un mécanisme permettant de réagir dès qu'un détournement est détecté, et ce conformément aux articles 11(1) et 11(4). En outre, le TCA souligne l'importance de la communication et des échanges d'information entre importateurs et exportateurs d'armes. Il s'agit d'un préalable indispensable à l'harmonisation du contrôle des transferts d'armes ainsi qu'à la lutte contre les transferts d'armes frauduleux et les détournements d'armes vers les marchés illicites, et notamment vers les groupes terroristes. Il est particulièrement important de noter que l'article 11(4) du TCA impose aux importateurs comme aux exportateurs d'armes d'alerter les États parties « touchés » en cas de détection d'un détournement d'armes classiques.

6.3.1 Les licences et autorisations

Comme l'exportation, le transit et le transbordement, les importations d'armes sont fréquemment contrôlées au moyen d'un système de licences ou de permis. Émis par une agence gouvernementale autorisée, ce document officiel autorise un type

précis de transfert d'armes qui pourra être effectué par un individu ou une entité spécifique, durant une période limitée et dans certaines conditions. De manière générale, les États utilisent indifféremment les termes « licence » ou « permis ». Dans certains cas, ils utilisent des certificats d'importation – par exemple un certificat international d'importation¹ – ; ces documents sont habituellement approuvés et reconnus par les États parties à un certain nombre d'accords multilatéraux – notamment ceux de l'OTAN et de l'Union européenne (UNODA, 2011).

La validité d'une licence d'importation est généralement liée à la nature des pièces justificatives, parmi lesquelles :

- **le connaissance** : un connaissance rempli est un document légal essentiel qui fait simultanément office de reçu et de contrat dans le cadre de l'expédition de marchandises. Il précise le type, la quantité et la destination des biens réceptionnés par le transporteur et que celui-ci est tenu de livrer au destinataire ;
- **la certification du fournisseur d'armes** : ce document justificatif fourni par le fournisseur d'armes atteste de son enregistrement auprès des autorités compétentes du pays dont est originaire la cargaison d'armes ;
- **le certificat d'utilisateur final (CUF)** : ce document signé par les autorités compétentes atteste du fait que l'État importateur est le destinataire final des armes (► voir la section 6.3.2 pour une description détaillée) ;
- **les factures** : notamment celles émises par les fournisseurs d'armes, les courtiers en armes et les entreprises de transport maritime ;
- **le manifeste** : ce document contient une description détaillée des marchandises expédiées ;
- **la lettre officielle** : ce document imprimé sur papier à en-tête officiel peut être fourni par les autorités des pays exportateurs et importateurs ou encore par les fournisseurs d'armes ;
- **la lettre de transport** : ce document compilé par le transporteur détaille les spécificités des marchandises, l'itinéraire complet de la cargaison et les divers coûts d'expédition.

Il convient toutefois de noter qu'il n'existe pas de normes ou de directives internationales relatives à la gestion des licences d'importation des armes classiques.

Après analyse des pratiques en vigueur dans les différents États, l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) a identifié quatre approches différentes du contrôle des importations d'armes :

- une licence est exigée pour toutes les importations d'armes ;
- une licence est exigée seulement pour certaines catégories d'armes – par exemple les armes légères – (la licence étant injustifiée pour les autres catégories d'armes dans la mesure où les forces de l'ordre sont les seules entités autorisées par la loi à détenir les principales armes classiques) ;
- une licence est exigée seulement pour les importations d'armes effectuées par les entités non étatiques ; ou
- le contrôle des importations est réalisé par les autorités douanières au point d'entrée (Bromley et Holtom, 2011a, p. 5).

6.3.2 Le certificat d'utilisateur final

En vertu de l'article 8(1) du TCA, les États parties importateurs sont tenus de fournir les informations permettant aux États parties exportateurs de mener le processus d'évaluation de la demande d'autorisation d'exportation prévue à l'article 7 dans de bonnes conditions. Ces informations peuvent être fournies par le biais des certificats d'utilisation ou d'utilisation finale (voir encadré 6.1).

Dans le certificat d'utilisateur final, l'importateur d'armes (généralement un gouvernement) déclare par écrit que les armes importées sont, dans leur intégralité, prévues pour son usage exclusif. L'importateur est habituellement tenu de ne pas entreprendre un transfert ou une réexportation des armes importées sans avoir préalablement obtenu la permission de l'État exportateur initial ou sans l'en avoir préalablement notifié (Lamb, 2012, p. 70). Les CUF doivent être authentifiés par l'autorité gouvernementale compétente par le biais d'un tampon ou d'un cachet officiel. Ils doivent également présenter la signature vérifiable d'un représentant désigné de l'autorité gouvernementale compétente.

Il n'existe pas de modèle standard ou approuvé de CUF, mais ce document doit *a minima* inclure les informations suivantes :

- une date d'émission ;
- une date d'expiration ;
- le nom et les coordonnées de l'exportateur ;
- la description des armes transférées, et notamment le type, la quantité, la valeur et les identifiants uniques – dont les numéros de série ;
- l'État destinataire ;
- les États de transit, le cas échéant ;

Encadré 6.1 Définitions : utilisation finale et utilisateur final

L'utilisation finale

L'utilisation prévue des armes transférées. La demande de licence d'exportation ou les pièces justificatives associées indiquent généralement comment l'utilisateur final compte utiliser les biens exportés.

L'utilisateur final (ou « le destinataire final »)

La personne ou l'entité qui finira par prendre le contrôle des biens exportés et les utiliser, par exemple les forces armées ou les forces de sécurité internes.

NOTE: Dans le cadre de la délivrance d'une licence d'exportation, l'utilisateur final est la personne ou l'entité qui a été déclarée comme étant l'utilisateur prévu des biens au moment où la licence doit être accordée.

Source : Parker (2009, p. 64)

- le nom, la désignation et les coordonnées de l'utilisateur final situé dans le pays importateur ;
- le numéro de commande ou le numéro de contrat de l'importation d'armes ;
- les engagements de l'État importateur à propos de l'utilisation finale des armes importées (par exemple son engagement à ne pas retransférer les armes sans l'autorisation préalable de l'État exportateur initial) ;
- la garantie que la preuve de l'importation sera fournie, par exemple au moyen d'un certificat de vérification de livraison – ► voir section 6.3.3 ; et
- la signature d'un représentant autorisé de l'utilisateur final (Bromley et Griffiths, 2010 ; UNODA, 2011).

Selon les normes ISACS, le CUF doit prendre la forme d'un document officiel ou être imprimé sur un papier portant l'en-tête officiel de l'autorité nationale compétente émettrice. Le CUF doit également être imprimé sur un papier difficilement falsifiable ou émis sous une forme électronique sécurisée (UNCASA, 2014b, s. 6.2.4).

Différents types de CUF existent en pratique. Les transactions entre États s'effectuent par exemple sur la base d'un CUF émis par un gouvernement. Ce dernier doit être marqué du tampon ou du cachet de l'instance gouvernementale de l'État importateur, gage de son authenticité (UNODA, 2011, p. 9). Les exportations destinées à des entités non étatiques (comme des entreprises commerciales) sont le plus souvent accompagnées d'un CUF émis par l'entité non étatique concernée (un document souvent appelé déclaration d'utilisateur final) (Bromley et Griffiths, 2010). La déclaration d'utilisateur final est un document doté d'un caractère moins

officiel qui comprend un *affidavit* attestant du fait que les armes ne seront ni utilisées en violation des conditions prévues, ni revendues, ni réexportées sans l'obtention préalable de l'autorisation de l'exportateur initial.

L'arrangement de Wassenaar, le guide d'utilisation de la position commune de l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont élaboré des directives détaillées relatives au contenu des CUF (Arrangement de Wassenaar, 2014 ; UE, 2015b, p. 5 ; OSCE, 2004 ; 2011). Mais, en pratique, de nombreux États exportateurs d'armes émettent des CUF dans lesquels manquent nombre des éléments fondamentaux répertoriés dans ces directives (UNODA, 2011).

6.3.3 Les certificats de vérification de livraison

Un certificat de vérification de livraison (CVL) est une déclaration ou un document officiel émis par un État importateur d'armes pour confirmer le fait qu'un transfert d'armes autorisé a été reçu par l'utilisateur final prévu et est effectivement en sa possession ; il s'agit d'une preuve de livraison (Lamb, 2012, p. 71). Les pièces justificatives correspondantes doivent être fournies avec le CVL.

Il n'existe pas de modèle de CVL convenu à l'échelle internationale. De plus, les États importateurs qui en délivrent mettent en œuvre des pratiques diverses en la matière – notamment concernant le contenu de ces documents et les éléments relatifs à la sécurité (Lamb, 2012, p. 71).

Selon les normes ISACS, un CVL doit contenir les informations suivantes :

- un numéro d'identification unique ;
- le nom, l'adresse et les coordonnées détaillées de l'exportateur et de l'utilisateur final autorisé ;
- le numéro d'autorisation d'importation ;
- le numéro de connaissance ou de lettre de transport ;
- des informations détaillées sur le lieu, la date et le mode d'acheminement de la cargaison ;
- une description de la cargaison, et notamment le numéro de contrat ou de commande, les quantités, les marques, les modèles et les types ;
- le tampon ou le cachet des douanes et des autres autorités compétentes de l'État importateur ;
- la confirmation par les douanes ou une autre autorité compétente de l'État importateur que l'utilisateur final autorisé a bien pris possession de la cargaison ;

- la date de la certification ; et
- la signature, le nom et la fonction du représentant autorisé des douanes ou de l'autorité compétente qui émet le certificat (UNCASA, 2014b, s. 7.2.4).

Toujours selon les normes ISACS, seules les douanes devraient être autorisées à délivrer des CVL, et seul un petit nombre de fonctionnaires des douanes devrait être autorisé à les émettre en leur sein.

6.3.4 L'authentification des licences d'importation, des CUF et des CVL

L'existence de mesures de vérification visant à garantir l'authenticité des documents est indispensable au bon fonctionnement des mécanismes administratifs de contrôle des importations. Dans le cadre du processus d'authentification, les représentants autorisés de l'État exportateur doivent impérativement confirmer « l'authenticité de la signature, la capacité dans laquelle a agi la personne qui certifie le document et, le cas échéant, l'identité du cachet ou du sceau y apposé » (UNODA, 2011, p. 1). Les États importateurs peuvent apporter leur contribution à ce processus en vérifiant minutieusement les informations fournies dans la documentation relative aux transferts d'armes.

6.3.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?

Dans le principe, le TCA fait expressément obligation aux États parties de réglementer l'importation des armes classiques visées par l'article 2, mais pas celle des munitions, des pièces ou des composants. Pourtant, sachant que l'article 5(3) les encourage à appliquer le Traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques, les munitions ainsi que les pièces et composants devraient être pris en compte dans la réglementation des importations, d'autant plus que nombre d'États parties sont tenus de le faire en vertu de leurs obligations résultant d'autres instruments internationaux – notamment pour les armes légères et de petit calibre².

En outre, l'article 6 leur impose de ne pas autoriser les importations ou autres transferts d'armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants dans certaines circonstances – par exemple si un État importateur ou un utilisateur final font l'objet d'un embargo sur les armes du Conseil de sécurité de l'ONU. Les États parties doivent donc, au minimum, veiller à ce que leur régime de contrôle

national leur permette d'empêcher les importations de munitions, de pièces et de composants dans les circonstances prévues à l'article 6.

6.3.6 Les infractions pénales

Pour décourager le commerce illicite et le détournement des armes, les États parties doivent veiller à ce que leur législation nationale érige les actes suivants en infraction pénale :

- importer ou tenter d'importer des armes classiques, leurs munitions ou leurs pièces et composants en violation des lois relatives au contrôle des importations (par exemple sans licence ou permis officiel, ou encore sans CUF) ;
- soumettre de fausses informations dans le cadre d'une demande de licence ou de permis d'importation ;
- se livrer à des pratiques relevant de la corruption dans le cadre d'une importation d'armes ;
- transférer des armes importées à des personnes ou entités non mentionnées dans le CUF associé ;
- violer ou tenter de violer un embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU ;
- manipuler ou détourner des CUF ou des CVL, notamment dans le but de :
 - contrefaire ou falsifier des CUF, des CVL ou des documents connexes ;
 - utiliser ces documents sous de faux prétextes ;
 - violer les engagements pris dans ces documents ;
 - utiliser un CUF pour importer des armes autres que celles répertoriées dans le document, ou des quantités d'armes plus importantes ; et
 - réutiliser un CUF après l'importation d'armes pour laquelle il a été émis et délivré (UNCASA, 2014a, s. 11.3, 11.4 ; 2014b, s. 8.3).

6.3.7 Les listes nationales de contrôle

Les listes nationales de contrôle des armes classiques et du matériel connexe sont l'un des outils de contrôle imposés par le TCA, et tous les États parties sont tenus de fournir leur propre liste nationale de contrôle au secrétariat du TCA. Ils sont également encouragés à rendre leur liste publique. Les listes de contrôle sont généralement des composantes clés des mesures réglementaires prises par les États exportateurs. Mais elles sont également utiles aux États importateurs dans la mesure

où elles peuvent les aider à mettre en œuvre les dispositions et restrictions prévues par le Traité dans leurs lois et politiques nationales et à limiter les risques de détournement. ► Voir la section 4 pour des explications plus détaillées sur les listes nationales de contrôle.

6.3.8 Les procédures simplifiées applicables aux importations présentant « un faible niveau de risque »

Dans le cas des transferts d'armes légères et de petit calibre, les normes ISACS recommandent aux États d'envisager l'introduction de procédures simplifiées de contrôle pour les importations présentant un « faible niveau de risque ». Ces procédures « minimales » peuvent être mises en œuvre pour les importations temporaires d'armes de chasse et de tir sportif, d'armes destinées à des expositions ou d'armes transférées dans le but d'être réparées (UNCASA, 2014a, 6.5(a)). Cette approche concorde avec le préambule du TCA, lequel affirme notamment que « le commerce, la possession et l'usage de certaines armes classiques, notamment aux fins d'activités de loisirs, d'ordre culturel, historique ou sportif, sont licites ou légaux, dès lors que ce commerce, cette possession et cet usage sont autorisés ou protégés par la loi » (AGNU, 2013a, par. 14).

6.4 Comment le contrôle des importations peut-il être mis en œuvre ?

L'article 14 du TCA impose aux États parties d'adopter « les mesures nécessaires pour faire appliquer les lois et règlements nationaux mettant en œuvre les dispositions du présent Traité ». De plus, l'article 11 les charge de prendre des mesures répressives et d'employer tous les moyens nécessaires pour prévenir et détecter les détournements d'armes classiques et mener les enquêtes nécessaires.

Outre les ministères et services gouvernementaux d'ores et déjà en charge du respect des politiques et lois relatives aux importations d'armes, les États parties peuvent envisager de créer une agence spécialisée dans le suivi et la mise en œuvre de ces lois et politiques – si toutefois elle n'a pas été instituée. Cette agence peut notamment assumer des fonctions d'inspection et donc veiller à ce que les importations d'armes soient exécutées dans le respect des politiques et lois relatives au contrôle des armes et superviser l'ensemble des fonctions et processus publics de contrôle des armes.

Pour prévenir toute ingérence inopportune, cette agence d'inspection doit jouir d'une véritable indépendance vis-à-vis des principales instances gouvernementales directement impliquées dans la gestion des importations d'armes (par exemple l'armée et la police). En outre, elle doit bénéficier d'un lien direct avec le ministère de la Justice et être dotée de la capacité à entreprendre des inspections de routine sur le terrain, à confisquer des documents et des armes classiques potentiellement liés à des activités illégales et à engager des poursuites pénales si cela s'avère nécessaire.

Cette agence est en outre un acteur tout indiqué pour contribuer aux inspections après expédition et aux vérifications des CUF dans le cadre des transferts d'armes. Au cours de ces procédures de contrôle, les représentants des États parties exportateurs mènent des inspections de terrain sur le territoire du pays importateur pour vérifier la conformité des importations d'armes. Ces vérifications ont souvent lieu une fois la cargaison transférée dans un environnement sécurisé, ou encore quand le gouvernement importateur ne dispose pas des ressources nécessaires pour garantir la sécurité des armes.

Autres ressources

ATT implementation toolkit (UNODA)

Guide pratique – Législation sur les armes légères et de petit calibre (Programme des Nations unies pour le développement)

Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre transférées à l'international (ISACS)

Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre (ISACS)

Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant (ONUDC)

Study on the development of a framework for improving end-use and end-user control systems (UNODA)

Modèles de certificats d'utilisateur final pour les armes légères et de petit calibre (OSCE)

Directives relatives aux transferts internationaux d'armes établies par la Commission du désarmement des Nations unies (Résolution 46/36H de l'Assemblée générale des Nations unies)

Crédits

Auteurs principaux : Guy Lamb et Sarah Parker

SECTION 7

Le contrôle du transit et du transbordement¹



7.1 Introduction

L'article 9 du TCA traite spécifiquement du transit et du transbordement des armes classiques. Conformément à l'article 2, ces activités comptent parmi les types de *transfert* possibles et sont donc visées par les interdictions établies à l'article 6.

7.2 Qu'est-ce que le transit ?

Le terme transit est communément utilisé dans les instruments juridiques et politiques relatifs au contrôle des transferts d'armes pour faire référence à un certain type de déplacements de marchandises. Il n'est toutefois que rarement défini dans les traités, et sa signification exacte ne fait pas consensus.

Le transit international est évoqué, sous l'angle douanier, dans une annexe de la « Convention de Kyoto révisée »² de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) (OMD, 1973, annexe E). Cette annexe établit les formalités douanières relatives aux « marchandises transportées sous contrôle douanier d'un bureau de douane à un autre bureau de douane, au cours d'une opération durant laquelle une ou plusieurs frontières sont franchies ». Pour les douanes, les procédures de transit sont principalement liées au paiement des droits et taxes. Leur approche est pertinente, mais il convient de ne pas subordonner l'application des règles établies par le TCA aux procédures douanières.

Dans son sens plus ordinaire, le transit est « l'action qui consiste à passer par un lieu ou à le traverser » (traduit de Oxford Dictionaries, n.d.b). Le *guide d'utilisation* de la position commune de l'UE sur les exportations d'armes suggère aux États membres de l'UE d'adopter la définition suivante : « mouvement de marchandises (équipements militaires) qui ne font que traverser le territoire d'un État membre » (EU, 2015b, ch. 1, s. 5.2). Dans son décret sur le commerce des armes, le parlement de la Région flamande de Belgique définit le transit comme « le transport de biens exclusivement introduits sur le territoire belge afin d'être acheminés dans un autre pays *via* la Belgique » (Parlement flamand, 2012)³.

Le transit est caractérisé par le fait que le matériel concerné est introduit dans un pays dans le but *exclusif* d'être acheminé vers le territoire d'un autre pays ; il n'est donc pas destiné au marché local. Si des marchandises sont acheminées dans un pays pour être transformées ou incorporées dans d'autres biens avant d'être à nouveau exportées, leur déplacement ne peut être qualifié de transit. Il s'agit alors d'une importation suivie d'une exportation⁴.

Le transit peut s'effectuer par voie routière, ferroviaire, aérienne ou maritime. Le TCA ne fait aucune différence entre ces moyens de transport qui doivent tous être réglementés. En fonction de certaines considérations nationales ou en vertu d'autres obligations internationales, certains types de transit peuvent être traités différemment – ► voir section 7.4. Pour plus de clarté, il convient toutefois de détailler ces exceptions dans les mesures relatives au transit plutôt que dans la définition du terme transit.

Pour éviter les lacunes qui peuvent apparaître le long de la chaîne de contrôle des transferts, il est important de s'accorder sur le sens du terme transit ainsi que sur les activités qu'il recouvre. Dans les années qui viennent, la CEP du TCA pourrait s'inspirer du travail accompli par la CEP de la Convention de 1992 sur les armes chimiques pour proposer une définition commune de la notion d'« opérations de transit » :

[I]es déplacements physiques au cours desquels des produits chimiques inscrits passent par le territoire d'un État, en route vers l'État prévu de destination. Les opérations de transit incluent les changements de moyen de transport, y compris l'entreposage temporaire à cette seule fin (OIAAC, 2008, par. 2).

7.3 Qu'est-ce que le transbordement ?

À l'instar du transit, le transbordement n'est que rarement défini et il n'existe aucune définition universellement acceptée de cette notion. Dans les différentes législations relatives au contrôle du commerce des armes ainsi que dans le TCA, le transbordement est défini comme une sous-catégorie du transit. Le guide d'utilisation de la position commune de l'UE sur les exportations d'armes clarifie le lien qui unit ces deux notions en suggérant la définition suivante du transbordement :

au cours d'un transit, opération qui consiste à décharger les marchandises du moyen de transport d'importation puis à les recharger (en règle générale) sur un autre moyen de transport utilisé aux fins de l'exportation (EU, 2015b, ch. 1, s. 5.2).

Cette définition est compatible avec l'approche douanière. La Convention de Kyoto révisée définit en effet le transbordement comme « le transfert de marchandises qui sont enlevées du moyen de transport utilisé à l'importation et chargées sur celui utilisé à l'exportation, ce transfert étant effectué dans le ressort d'un bureau de douane qui constitue, à la fois, le bureau d'entrée et le bureau de sortie » (OMD, 1973, annexe E). Selon les directives de la Convention de Kyoto,

« le transbordement peut être considéré comme une application simplifiée du système de transit » (OMD, 2000, p. 3).

Comme les autres opérations de transit, le transbordement doit être soumis à un système de contrôle indépendant des procédures douanières. En d'autres termes, les transbordements doivent se voir appliquer des procédures autres que douanières au moment où les armes classiques concernées traversent le territoire d'un État et, ce faisant, sont déchargées puis rechargées dans un autre moyen de transport.

Le transbordement peut impliquer des déplacements par voie routière, ferroviaire, aérienne ou maritime. Les armes classiques arrivent souvent d'un autre État à bord d'un camion qui doit ensuite être chargé dans un avion à destination d'un troisième État. Dans certains cas, les marchandises peuvent être déchargées puis rechargées dans un moyen de transport du même type – les armes arrivent par exemple en avion pour être chargées dans un autre avion.

Certains ont adopté d'autres approches du transbordement. La Région flamande de Belgique et la Serbie utilisent par exemple le terme transbordement quand des marchandises sont déchargées puis rechargées dans le même véhicule (Parlement flamand, 2012 ; Serbie, 2014). Dans ce cas, une cargaison serait soumise aux contrôles prévus pour le transbordement dès l'instant où elle toucherait le sol du pays concerné. L'encadré 7.1 synthétise les différences entre le « transit » et le « transbordement ».

Encadré 7.1 Quelle est la différence entre le « transit » et le « transbordement » ?

Dans la pratique, le transit et le transbordement relèvent du même type de transferts de marchandises. Pour être plus précis, le transbordement est une forme spécifique du transit.

Des marchandises sont considérées comme étant en **transit** quand elles passent par le territoire d'un État au cours de leur transport entre leur État exportateur et leur État importateur. Un avion avec des armes à son bord peut par exemple atterrir sur le sol d'un État simplement pour s'approvisionner en carburant avant de poursuivre sa route.

Le **transbordement** est une forme de transit qui suppose que les marchandises concernées changent de moyen de transport. En d'autres termes, les biens transportés sont déchargés d'un moyen de transport pour être chargés dans un autre. Un avion peut par exemple atterrir sur le sol d'un État avec des armes à son bord. Celles-ci sont alors déchargées puis rechargées dans un autre avion ou sur un navire avant de continuer leur route vers l'État destinataire⁵.

Au-delà des différentes procédures douanières, de nombreux États opèrent une distinction entre le transit et le transbordement dans leur législation et leurs pratiques relatives au contrôle du commerce des armes, notamment parce que ces deux types d'activités présentent des difficultés et des risques différents. Les États considèrent généralement le transbordement comme une pratique présentant davantage de risques de détournement et lui appliquent donc des mesures plus strictes quant à la nature des marchandises, aux contrôles et au choix des critères d'évaluation – ► voir section 7.4.4.

7.4 Comment réglementer le transit et le transbordement ?

Comme de nombreux autres instruments qui régissent le transfert des armes classiques, le TCA fournit une quantité limitée d'instructions relatives au contrôle du transit et du transbordement. Sur un plan général, l'article 9 impose aux États parties de prendre des mesures appropriées pour réglementer le transit et le transbordement des armes classiques dans leur juridiction⁶, « lorsque cela est nécessaire et possible » et « conformément au droit international applicable ». Les États parties sont plus précisément tenus d'appliquer – au minimum – les interdictions prévues à l'article 6 aux opérations de transit et de transbordement d'armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants (dans la mesure où ces interdictions visent l'ensemble des biens répertoriés dans l'article 2). En outre et en vertu des articles 11(1) et 11(4), les États parties de transit et de transbordement doivent prendre les mesures nécessaires pour prévenir les détournements mais aussi pour disposer d'un mécanisme permettant de réagir de manière appropriée en cas de détection d'un détournement.

Pour réglementer le transit et le transbordement, tous les États parties doivent veiller à ce que leur système de contrôle repose sur les quatre principes suivants :

- Le fait de proscrire les opérations prohibées de transit et de transbordement est insuffisant ; il est indispensable de prendre des mesures complémentaires.
- Les différents types de transit peuvent nécessiter des mesures de contrôle différentes.
- Comme le suggère la mention « lorsque cela est nécessaire et possible », les contrôles relatifs au transit et au transbordement doivent être adaptés à la situation et aux besoins spécifiques de chaque pays.
- Les mesures de contrôle doivent impérativement être limpides : il convient donc de déterminer clairement leur champ d'application matériel, les responsabilités qui leur sont associées et leurs critères d'évaluation. Elles doivent également être dotées de mécanismes fiables de mise en œuvre.

7.4.1 Les licences et autorisations

Tous les transferts d'armes classiques, dont le transit et le transbordement, peuvent être contrôlés par le biais d'un système conventionnel d'attribution systématique de licence ou de tout autre type d'autorisation préalable. Si les systèmes de ce type permettent d'évaluer chaque transaction de manière approfondie, ils

supposent la mise en œuvre de contrôles qui ne sont pas toujours nécessaires, viables voire licites.

Selon l'article 9 du TCA, les États parties doivent prendre des mesures « conformément au droit international applicable ». À cet égard, la Convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer (Chicago) et la Convention sur l'aviation civile internationale sont particulièrement pertinentes (ONU, 1982 ; OACI, 1944).

L'instauration d'un système de licences applicable à toutes les opérations de transit et de transbordement n'est pas une démarche anodine. Celui-ci peut en effet avoir des conséquences considérables sur les flux de marchandises, imposer une charge de travail importante à l'administration et aux acteurs impliqués et nuire aux intérêts commerciaux des ports et des aéroports – notamment ceux qui abritent une importante plateforme de transit. De nombreux États ont donc adopté d'autres mesures supposant des degrés de contrôle divers. Il semble donc important que les États parties évaluent la nécessité et la viabilité des différentes mesures de contrôle en fonction de leur propre situation, en tenant compte du fait que tous les États parties doivent être dotés, en tout temps, des dispositions légales et des outils qui leur permettront d'agir en cas d'opérations de transit et de transbordement potentiellement illicites (ou indésirables).

Ils peuvent par exemple envisager la mise en place d'un système de licences préalables plus souple destiné aux opérateurs licites actifs dans le domaine du transit et du transbordement ; émettre des licences valides pour plusieurs transactions ; ou encore établir des procédures qui, en pratique, seraient assimilables à des notifications.

Outre le système de licences préalables, certains États utilisent d'autres méthodes de contrôle des opérations de transit et de transbordement d'armes classiques, parmi lesquelles les notifications préalables systématiques et les contrôles *ad hoc* – des mesures qui seront détaillées dans les sections 7.4.2 et 7.4.3.

7.4.2 L'obligation systématique de notification préalable

L'obligation de notification préalable est un système moins contraignant que celui des licences. Plutôt que de demander une autorisation, la partie responsable est simplement tenue de notifier l'autorité compétente en fournissant des données détaillées sur l'opération de transit ou de transbordement concernée. Sur cette base, les autorités peuvent procéder à une première évaluation de la transaction et décider – ou non – d'exiger la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation ou d'une inspection. Il est à noter que cette obligation de notification ne ferait pas

doublon avec les procédures douanières ; les informations synthétiques requises pas les douanes sont en effet insuffisantes pour permettre aux autorités compétentes de mener une évaluation adéquate de la transaction. ► Voir section 7.4.7.2.

7.4.3 Les contrôles *ad hoc* applicables aux transferts potentiellement illicites ou indésirables

Les contrôles *ad hoc* permettent aux autorités de contrôler certains des transferts qui ne sont pas soumis aux systèmes de licences systématiques ou de notification préalables. Les cas dans lesquels ces contrôles *ad hoc* peuvent être menés à bien doivent être fixés par la loi. Ces contrôles supposent généralement :

- une inspection et/ou une saisie (temporaire) de la cargaison ; ou
- la possibilité de soumettre une transaction donnée à une procédure d'autorisation ou à une interdiction.

Pour déclencher ces contrôles *ad hoc*, les autorités compétentes doivent avoir de bonnes raisons de penser que l'une des circonstances visées par le Traité est en cours de réalisation ou sur le point de se réaliser. Les interdictions prévues à l'article 6 du TCA sont de parfaits exemples de situations qui pourraient être traitées au moyen de ces contrôles.

Leur mise en œuvre pour un motif raisonnable ne dépend pas de la notification préalable des tierces parties impliquées dans la transaction (même si ces dernières se sont pliées aux formalités douanières de base et vraisemblablement à celles requises par le processus d'expédition). Elle repose en premier lieu sur la coopération et les échanges d'information entre les autorités compétentes et agences étatiques concernées – notamment les autorités douanières, les services de renseignement et les autorités en charge de la sécurité des transports. Elle peut aussi résulter de la coopération internationale : les opérations de transit et de transbordement impliquent au moins l'État exportateur et les autres États de transit ou de transbordement, lesquels peuvent en effet disposer d'informations sur des transferts potentiellement illicites. À cet égard, le TCA contient des dispositions utiles, notamment celles prévues à l'article 11(4) – en vertu duquel les États parties qui détectent des détournements sont tenus d'alerter les autres États potentiellement touchés – et celles, plus générales, prévues à l'article 14 sur l'exécution du Traité.

Il convient d'insister ici sur un élément important : les États parties qui ne prennent aucune mesure de contrôle ou qui accordent des exemptions absolues

à certaines transactions ne respectent pas les termes du Traité. Les États parties doivent impérativement être en mesure d'intervenir dans le cas où un transit ou un transbordement viole l'une des interdictions prévues à l'article 6 et, plus généralement, quand une situation requiert une intervention en vertu du droit international⁷.

7.4.4 Les facteurs déterminants

Les États n'appliquent généralement pas les mêmes contrôles aux différents types d'opérations de transit et de transbordement. L'utilisation de l'une ou l'autre des méthodes précédemment évoquées dépend des facteurs pris en compte par les États en fonction de leur propre situation.

Comme le montre l'encadré 7.1, l'existence d'un transbordement est le facteur le plus important dans la détermination des mesures de contrôle à mettre en œuvre. De nombreux États considèrent en effet que le transbordement est le type de transit le plus risqué et appliquent de ce fait des contrôles plus stricts. Par exemple, seuls les transbordements nécessitent l'obtention systématique d'une licence dans la Région flamande de Belgique. Mais d'autres États n'opèrent pas cette distinction. L'Allemagne et le Royaume-Uni appliquent généralement les mêmes contrôles aux opérations de transit et de transbordement (Van Heuverswyn, 2013, p. 73, 96). Il en est de même pour la Loi sur les douanes de la Barbade et pour la définition sud-africaine de la notion d'« acheminement » (« conveyance ») (Epps, Lamb et Merrell Wetterwik, 2012 ; Afrique du Sud, 2002, s. 1(vii)).

Les États adaptent également leurs contrôles aux moyens de transport utilisés. Ils sont très peu nombreux à appliquer des contrôles sur le transit routier ou sur les cargaisons qui transitent par leur espace aérien ou leurs eaux territoriales sans être déchargées. Cette quasi-absence de contrôle résulte des considérations de droit international évoquées dans la section 7.4.1, mais dépend également de la situation géographique et de la taille des États.

Le troisième déterminant des mesures de contrôle est la nature et le caractère sensible des marchandises transportées. L'Allemagne ne soumet par exemple que les opérations de transit et de transbordement d'« armes de guerre » à une obligation systématique d'obtention de licence (Van Heuverswyn, 2013, p. 73). Dans la mesure où le TCA impose de réglementer le transit et le transbordement des seules armes classiques visées par son article 2, ce troisième facteur revêt moins d'importance dans le cadre de la mise en œuvre du Traité. Mais il convient de

prendre en compte les autres instruments internationaux qui contiennent des dispositions relatives au transit et au transbordement d'armes légères et de petit calibre⁸. Quand ces dispositions s'appliquent, les États parties sont tenus de les respecter pour se conformer aux règles du TCA.

Quatrièmement, les États prennent en compte les États exportateur et importateur et l'utilisateur final concernés par les transferts. Ils adaptent leurs méthodes de contrôle des opérations de transit et de transbordement en fonction des liens qu'ils entretiennent avec les autres États, mais aussi en fonction des organisations intergouvernementales et autres régimes de contrôle auxquels ils sont parties. Par exemple, les États membres de l'UE ne sont pas autorisés, en principe, à contrôler systématiquement le transit des armes classiques qui circulent entre deux autres États membres (UE, 2009). Nombre des États membres de l'OTAN et des États participants à l'arrangement de Wassenaar – dont l'Allemagne – ont adopté une approche souple du contrôle du transit et du transbordement d'armes classiques en provenance ou à destination des autres États membres. Les Pays-Bas mettent en œuvre un système de licences générales valides pour toutes les opérations de transit depuis et vers les États alliés. À l'inverse, certains États peuvent appliquer des mesures de contrôle strictes pour certaines destinations. Le Royaume-Uni exige par exemple une licence de transit ou de transbordement pour certaines armes classiques mais, pour d'autres, cette licence n'est obligatoire que dans le cas où elles sont expédiées vers des pays à risque ou vers des destinations ou destinataires soumis à un embargo (Van Heuverswyn, 2013, p. 73, 83ff).

Dans la même logique, les États parties au TCA peuvent aussi analyser l'attitude des États importateur et exportateur concernés vis-à-vis du Traité lui-même. Compte tenu des obligations des États exportateurs (et importateurs, dans une moindre mesure) résultant du TCA, les États peuvent envisager de faire preuve d'une plus grande souplesse pour les armes classiques en provenance et à destination des États parties au Traité.

Les États parties doivent donc prendre en compte tous ces facteurs ainsi que les mesures de contrôle qu'il leur est possible d'adopter pour déterminer la nature de la réglementation la plus adaptée à leur propre cas en matière de transit et de transbordement. Ce travail doit être accompli sur la base de l'évaluation requise par le TCA et conformément à leurs autres obligations internationales, notamment relatives aux armes légères et de petit calibre. De manière générale, les États exigent systématiquement une licence pour les opérations de transbordement et adoptent

une approche plus souple pour évaluer les transbordements en provenance et à destination des États alliés. Pour les autres types de transits, ils appliquent le plus souvent des contrôles *ad hoc* ; certains peuvent exiger une notification préalable. Dans les deux cas, ils sont en mesure de mettre leur veto à une transaction tout en imposant une pression moindre sur le commerce licite.

7.4.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?

Dans le principe, le TCA fait expressément obligation aux États parties de réglementer le transit et le transbordement des armes classiques visées par l'article 2, mais pas le transit et le transbordement des munitions, des pièces et des composants. Pourtant, sachant que l'article 5(3) les encourage à appliquer le traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques, les munitions ainsi que les pièces et composants devraient être pris en compte dans cette réglementation, d'autant plus que nombre d'États parties sont tenus de le faire en vertu de leurs obligations résultant d'autres instruments internationaux – notamment pour les armes légères et de petit calibre

En outre, l'article 6 leur impose de ne pas autoriser le transfert – et par conséquent le transit et le transbordement – d'armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants dans un certain nombre de circonstances décrites dans l'article 6 – par exemple si l'État importateur ou l'utilisateur final font l'objet d'un embargo sur les armes du Conseil de sécurité de l'ONU. Les États parties doivent donc, au minimum, veiller à ce que leurs régimes de contrôle nationaux leur permettent d'empêcher le transit et le transbordement de munitions, de pièces et de composants dans ces circonstances.

7.4.6 Qui doit être responsable du respect des obligations ?

Pour garantir l'efficacité des contrôles, il est important de déterminer clairement les personnes ou entités en charge du respect des obligations en la matière. Dans le cas du transit et du transbordement, cette démarche est particulièrement utile pour les deux raisons suivantes.

- Les activités de transit, et plus particulièrement de transbordement, impliquent un nombre important d'acteurs situés dans différents États. Faute de définition claire des responsabilités, le risque de voir naître des problèmes de responsabilité pratique et pénale est réel.

- De manière générale, les deux parties clés à la transaction – l’exportateur et le transporteur – ne sont pas établies dans l’État sur le territoire duquel les obligations doivent être respectées. Le pays exportateur est le premier responsable de l’expédition des armes et dispose des informations les plus pertinentes, et le transporteur exerce un contrôle physique sur les armes pendant leur transit ou leur transbordement.

Dans la pratique, le respect des obligations relève souvent de la responsabilité d’un agent des douanes ou d’un transitaire situé sur le territoire de l’État de transit ou de transbordement. Une question fondamentale se pose alors : cet acteur agit-il en qualité de partie responsable ? Pour l’État qui abrite le transit ou le transbordement, cette option semble attrayante dans la mesure où elle crée un lien avec sa propre juridiction et où elle rend inutile toute intervention extraterritoriale. De plus, on pourrait considérer les opérations de transit et de transbordement comme des activités autonomes de la chaîne logistique dont les acteurs – plutôt que l’État exportateur – devraient assumer la responsabilité.

Dans le cas d’un transfert *illicite*, il peut s’avérer difficile d’identifier une partie impliquée dans le pays de transit ou de transbordement. Il semble donc approprié de désigner l’exportateur – l’acteur principal de la transaction et celui qui en connaît le mieux les détails – comme principale partie responsable du respect des obligations relatives au transit et au transbordement. Parallèlement, l’exportateur devrait être contraint d’impliquer un acteur ou une entité établie dans le pays de transit ou de transbordement, lequel serait considéré comme une partie responsable secondaire en charge des formalités nationales spécifiques. Il arrive également que l’exportateur et le transporteur partagent la responsabilité première. Dans ce cas, le commissionnaire en douane ou le transitaire s’acquittent des formalités administratives relatives au transit ou au transbordement au nom de l’exportateur – voir encadré 7.2.

Les États adoptent des pratiques différentes dans ce domaine. Les Pays-Bas se sont dotés d’un système similaire à celui décrit ci-dessus : l’exportateur et le transporteur sont coresponsables du respect des obligations relatives au transit et au transbordement. Dans la Région flamande de Belgique, en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, les entités qui demandent des licences de transit doivent être basées sur le territoire national. De plus, dans la Région flamande de Belgique et en France, les candidats doivent être des agents détenteurs d’une licence générale préalable ou qui appartiennent à un groupe professionnel reconnu (Van Heuverswyn, 2013).

Encadré 7.2 Les acteurs du processus de transit et de transbordement

Le transporteur* ou fournisseur de services de transport : l'entreprise qui transporte les marchandises pour le compte de l'exportateur ; en cas de transbordement, deux ou plusieurs transporteurs peuvent être impliqués, par exemple une entreprise en transport maritime puis une compagnie aérienne.

Le courtier en douane*, commissionnaire en douane ou agent de dédouanement : l'entreprise en charge des formalités douanières pour le compte de l'exportateur ou de l'importateur.

L'utilisateur final : la personne ou l'entité située dans l'État importateur qui recevra et utilisera les armes exportées, par exemple les forces armées ou forces de sécurité intérieure (Parker, 2009, p. 64).

NOTE : Dans le cadre du processus d'attribution des licences d'exportation, l'utilisateur final est la personne ou l'entité qui a été déclarée comme étant l'utilisateur final prévu des biens au moment de la soumission de la demande d'autorisation.

L'exportateur ou expéditeur : la personne ou l'entité qui a signé le contrat avec le destinataire situé dans l'État de destination et/ou qui a le pouvoir de déclencher l'expédition des armes classiques hors du territoire douanier.

Le transitaire* : l'entreprise qui organise l'acheminement des marchandises pour le compte de l'exportateur. Ce service comprend l'accomplissement de toutes les procédures connexes et, dans certains cas, des formalités douanières. En général, le transitaire ne déplace pas lui-même le matériel ; il engage un transporteur à cette fin. En cas de transbordement, le transitaire est responsable de mener à bien les opérations de déchargement et de rechargement ; il peut aussi impliquer des tierces parties dans ce processus.

L'importateur ou destinataire : la personne ou l'entité qui a signé le contrat avec l'expéditeur et/ou qui a été défini comme le destinataire prévu des biens dans le territoire douanier de l'État de destination. Le destinataire est le premier récipiendaire du matériel exporté. Ce dernier peut rester la propriété du destinataire (qui en serait donc l'utilisateur final) ou peut être réexpédié à l'utilisateur final. Plusieurs destinataires ou consignataires intermédiaires peuvent être impliqués dans une livraison, et l'utilisateur final est le dernier destinataire (Parker, 2009, p. 64).

L'agent du transporteur : le représentant du transporteur avec lequel le courtier en douane et le transitaire interagissent.

* Les transporteurs, les courtiers en douane et les transitaires peuvent être impliqués dans les exportations d'armes classiques même quand il n'y a aucune obligation à respecter en matière de transit dans un ou plusieurs États intermédiaires. Mais en cas de transit ou de transbordement, ils sont indispensables ; ces transactions requièrent souvent l'implication de multiples acteurs dans différents États.

7.4.6.1 Sur la base de quels critères les mesures de contrôle doivent-elles reposer ?

Les mesures de contrôle prises par les États parties doivent leur permettre de :

- s'opposer à la réalisation des opérations de transit et de transbordement qui violent les dispositions de l'article 6 du Traité ;
- prévenir les actes qui pourraient détourner le matériel de son utilisateur ou de son utilisation finale prévue par l'État exportateur ; et

- prévenir toute utilisation finale illicite ou indésirable (en cas d'interception d'un transfert illicite).

Hormis en cas de transfert illicite, l'évaluation de la transaction vise principalement à s'assurer du fait que les armes classiques concernées ne courront pas le risque, dans le laps de temps qui sépare l'exportation de l'importation, d'être détournées vers une utilisation finale ou un utilisateur final interdits en vertu du TCA ou différents de ceux autorisés par l'État exportateur. Cet objectif est particulièrement important quand le pays exportateur est aussi un État partie au TCA. Il peut toutefois arriver qu'un État soit contraint, en vertu de ses propres obligations internationales, de refuser un transit ou un transbordement d'armes dont l'exportation a été dûment autorisée par l'État exportateur, notamment dans le cas d'un embargo régional sur les armes.

Les États parties peuvent choisir d'étendre le champ de leur évaluation des opérations de transit et de transbordement au-delà du minimum requis. De nombreux États appliquent les mêmes critères d'évaluation aux opérations de transit et de transbordement (ou à certaines d'entre elles) qu'aux exportations ; ils procèdent donc à une réévaluation complète du transfert. Ce faisant, ils peuvent choisir d'utiliser ou non l'évaluation faite par l'État exportateur. Tous les États membres de l'UE sont par exemple tenus d'appliquer les critères communs de l'UE à toutes les opérations de transit et de transbordement qu'ils soumettent à l'obtention d'une licence. L'Afrique du Sud, quant à elle, a inscrit dans la loi l'obligation d'utiliser les critères propres aux exportations pour tous les types d'acheminement (« conveyance ») (Afrique du Sud, 2002, p. 15).

Un État partie au TCA peut donc choisir d'utiliser les critères propres aux exportations définis dans l'article 7 (mais aussi dans l'article 11(2) sur le détournement) pour évaluer les activités de transit et de transbordement. Cette option peut notamment être envisagée pour les transferts d'armes en provenance d'États qui ne sont pas parties au TCA, puisque ces derniers ne sont pas formellement tenus de mener une évaluation des exportations conformes aux exigences du TCA.

7.4.7 Les procédures administratives et la documentation requise

7.4.7.1 Les autorités nationales compétentes

L'article 5(5) du TCA impose à ses États parties de désigner des autorités nationales compétentes, une obligation qui s'applique aussi à la réglementation du

transit et du transbordement. Dans de nombreux États, l'autorité désignée est celle qui est également en charge du contrôle des exportations. Ce regroupement est une option recommandable dans la mesure où les évaluations qui doivent être menées à bien dans les deux cas sont similaires. La réglementation du transit et du transbordement peut donc être prise en charge par le ministère des Affaires étrangères (comme dans la Région flamande de Belgique), le ministère de l'Économie (comme au Japon) ou par le ministère de la Défense (comme en Albanie ou au Mexique). Mais certains États considèrent que le transit et le transbordement relèvent davantage des affaires douanières ou du transport et que l'autorité compétente doit relever d'une autorité compétente en la matière. En France, par exemple, les autorités douanières traitent les demandes d'autorisation de transit alors que le ministère de la Défense examine les demandes d'autorisation d'exportation (Van Heuverswyn, 2013, p. 61).

Les États peuvent aussi envisager de désigner différentes autorités en fonction du type de transit. En Serbie, par exemple, le ministère de l'Intérieur est en charge du transit par voie terrestre ou maritime et la Direction générale de l'aviation civile traite les demandes relatives au transit par voie aérienne. Quelle que soit la configuration choisie, le fait de désigner une autorité compétente n'exclut pas les autres instances gouvernementales du processus de décision ; le ministère des Affaires étrangères peut par exemple apporter sa contribution à un processus de délivrance de licence placé sous la responsabilité du ministère de l'Économie.

Dans certains états comme l'Afrique du Sud et les Émirats arabes unis, les autorités compétentes sont des comités de coordination interinstitutionnels. Aux Émirats arabes unis, le comité est présidé par le ministre des Affaires étrangères et comprend des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires étrangères, des autorités douanières fédérales et des forces armées. En outre, l'autorité désignée doit impérativement travailler en étroite collaboration avec les autres institutions du pays – parmi lesquelles les services de renseignement et les autorités douanières – et avec ses partenaires internationaux – ► voir sections 7.4.7.3 et 7.5.

7.4.7.2 Les procédures relatives aux licences et aux notifications

Si un État partie choisit d'instaurer un système de licences et de notifications générales, il devra déterminer un calendrier clair sur la base duquel il sera possible de mener à bien les évaluations des demandes de transit et de transbordement.

Dans ce cadre, il conviendra de demander, au minimum, les informations suivantes :

- des informations détaillées sur le candidat, l'exportateur, le destinataire et l'utilisateur final ;
- les États d'origine, d'expédition et d'utilisation finale (ainsi que les États de transit ou transbordement si des opérations de transit ou de transbordement sont prévues au cours de l'acheminement des armes ou des marchandises) ;
- une description des armes classiques concernées, et notamment leur poids et les quantités expédiées (ainsi qu'une éventuelle référence au code des droits de douane applicables) ; et
- une description de l'utilisation finale.

À l'appui de ces informations, il convient de disposer, au minimum, des documents suivants :

- une copie de la licence ou de l'autorisation d'exportation ; et
- une copie de la licence ou de l'autorisation d'importation – le cas échéant – et/ou une copie du certificat d'utilisateur final.

Ces informations et documents sont indispensables dans la mesure où les données figurant dans les déclarations synthétiques préparées à l'intention des autorités douanières ne permettent pas toujours aux autorités de pratiquer les contrôles adéquats sur les opérations de transit ou d'évaluer la transaction à l'aune des critères mentionnés ci-dessus.

Les États parties peuvent aussi envisager d'ajouter une clause réglementaire permettant aux autorités concernées d'exiger que les candidats leur fournissent d'autres informations et documents, par exemple les lettres de transport, les manifestes ou les contrats.

Dans la pratique, les États parties ne doivent pas hésiter, si nécessaire, à prendre contact avec les autorités des États exportateurs et importateurs. Ce dialogue est propice à la vérification des informations et des documents fournis dans le cadre d'une procédure de demande de licence ou de notification. Si l'État exportateur est également partie au TCA, il est obligé, en vertu de l'article 7(6), de répondre aux demandes des États de transit ou de transbordement et de communiquer « les informations appropriées concernant l'autorisation en question [. . .] dans le respect de son droit interne, de ses pratiques ou de ses politiques ».

Les États importateurs ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Mais, en vertu de l'article 11(3), tous les États – importateurs, exportateurs, de transit et de transbordement – sont tenus de coopérer et d'échanger des informations dans le respect de leur droit interne, si nécessaire et possible, afin de réduire le risque de détournement. Les États parties au TCA doivent pouvoir communiquer aisément les uns avec les autres puisque l'article 5(6) du Traité exige de chacun d'entre eux qu'il « désigne un ou plusieurs points de contact nationaux chargés de l'échange d'informations relatives à la mise en œuvre du présent Traité ».

Dans le cadre d'une procédure d'autorisation, l'autorité compétente doit s'appuyer sur son évaluation pour refuser ou accorder les autorisations demandées. Idéalement, ces décisions devraient contenir, au minimum, les informations mentionnées ci-dessus et être communiquées aux autorités en charge de la mise en œuvre de la décision.

Le TCA encourage explicitement les États parties à se doter des outils juridiques qui leur permettront de réexaminer les autorisations d'exportation s'ils obtiennent de nouvelles informations. Ces réévaluations sont également souhaitables dans le cas des opérations de transit et de transbordement.

Au cours d'une procédure de notification, le résultat de l'évaluation doit aboutir à un consentement silencieux ou à la mise en œuvre d'une procédure d'autorisation et/ou d'une inspection de la cargaison.

7.4.7.3 Les contrôles *ad hoc*

Les contrôles *ad hoc* sont rarement menés sur la base d'informations préalables ; ils sont le plus souvent déclenchés par l'autorité compétente sur la base d'informations pertinentes fournies par d'autres agences étatiques ou par des partenaires internationaux. Dans ce cas, l'autorité compétente et celle chargée de l'application des contrôles doivent décider s'il est nécessaire ou non d'inspecter et/ou de saisir (temporairement) la cargaison concernée, ou si celle-ci doit être soumise à une procédure d'autorisation ou d'interdiction. Si une procédure est lancée, les autorités doivent notifier les parties concernées et leur demander de fournir les informations et les documents évoqués précédemment – ► voir section 7.4.7.2.

Les États parties doivent aussi envisager d'assortir les contrôles *ad hoc* d'une obligation faite à toutes les parties concernées par l'opération de transit ou de transbordement de notifier l'autorité compétente si elles ont connaissance de raisons pouvant justifier l'application des interdictions prévues par le TCA ou si elles détectent un détournement des armes ou du matériel.

7.5 Comment le contrôle du transit et du transbordement peut-il être mis en œuvre ?

Pour garantir le respect des règles du TCA, les mesures de contrôle relatives au transit et au transbordement – ainsi que les décisions prises par les autorités compétentes en la matière – doivent « avoir du mordant ». Pour ce faire, les autorités doivent avant tout disposer de sanctions dissuasives et d’outils permettant un contrôle ciblé.

Les contrôles doivent en premier lieu prendre la forme de vérifications documentaires et physiques des opérations de transit et de transbordement au point de sortie. Ces contrôles sont généralement menés par les autorités douanières et/ou la police des frontières, en fonction de la situation de chaque État. Ces institutions sont en effet « les yeux » de l’autorité décisionnaire pour ce qui concerne les flux transfrontaliers de marchandises. ► Mais aucun système de contrôle ne saurait être efficace sans les mesures évoquées dans les sections 7.5.1 à 7.5.3.

7.5.1 Une communication et des échanges d’information ouverts

Les autorités compétentes doivent communiquer aux instances chargées de la mise en œuvre des contrôles les informations relatives aux autorisations accordées ou refusées, de préférence pas le biais d’un système informatisé commun. Réciproquement, le résultat des inspections doit être communiqué à l’autorité compétente. Ces échanges nécessitent une bonne coopération entre les agences et des accords clairs d’assistance mutuelle.

7.5.2 Un bon repérage des opérations de transit et de transbordement problématiques

Compte tenu du volume parfois conséquent de marchandises en transit – notamment sur les plateformes de transit – et du temps généralement très limité imparti aux contrôles, les autorités douanières jouent un rôle particulièrement important. Celles-ci doivent en effet cibler les transferts potentiellement illicites d’armes classiques sans perturber inutilement la libre circulation des marchandises. L’efficacité de leurs inspections est un facteur primordial dans l’application des contrôles *ad hoc* postérieurs. Il est donc indispensable de veiller à ce que les autorités douanières et la police des frontières coopèrent étroitement avec les autorités de contrôle du transit et du transbordement, les services de renseignement et les partenaires internationaux.

À cet égard, il convient de mentionner les initiatives de l'OMD dans le domaine des armes à feu. Les recommandations de l'OMD relatives au Protocole des Nations unies sur les armes à feu contiennent notamment des critères douaniers fondamentaux pour l'importation, l'exportation et le transit des armes à feu (OMD, 2002 ; 2011). En mars 2015, l'OMD a également annoncé l'adoption d'une stratégie sur les armes légères et de petit calibre, laquelle devrait comprendre des mesures pratiques qui aideront les administrations douanières dans leur travail d'application des dispositions du TCA (OMD, 2015)⁹.

7.5.3 Un système fiable de mesures conservatoires

Si un État partie a de bonnes raisons de penser qu'un transit ou un transbordement d'armes classiques viole les dispositions de l'article 6, il doit disposer des outils nécessaires pour suspendre l'opération et, si nécessaire, inspecter ou saisir (temporairement) la cargaison.

En vertu de l'article 9, ces mesures conservatoires doivent être conformes « au droit international applicable ». À cet égard, et précisément dans le domaine du transit, deux instruments font souvent figure de référence : d'une part la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS) et son droit de passage inoffensif et, d'autre part, la Convention sur l'aviation civile internationale (Convention de Chicago). Il convient toutefois de signaler que le respect du droit de passage inoffensif ne doit pas être compris comme une interdiction faite aux États parties d'adopter des mesures de contrôle ou de donner aux autorités en charge de la mise en œuvre des contrôles les moyens de bloquer les opérations de transit ou de transbordement douteuses (ONU, 1982 ; OACI, 1944 ; voir encadré 7.3).

7.5.3.1 L'expertise et la formation

Pour être efficace, la coopération entre les agences doit reposer sur une connaissance commune et approfondie des règles applicables, du champ d'application des contrôles, des mesures envisageables et des procédures administratives en vigueur. L'efficacité des contrôles dépend donc essentiellement de l'acquisition par tous les acteurs d'un socle commun de connaissances sur les concepts utilisés par le droit national et les régimes de sanctions, mais aussi sur des questions plus pratiques comme le caractère acceptable ou non des documents présentés.

La formation des fonctionnaires en charge des contrôles du transit et du transbordement est donc un facteur clé. Mais il est tout aussi important de sensibiliser

Encadré 7.3 Le droit de passage inoffensif et ses liens avec les articles 6 et 9 du TCA

Le droit de passage inoffensif est un concept juridique en vertu duquel un État côtier ne peut pas faire obstacle au passage d'un navire (marchand) étranger dans ses eaux territoriales « aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État côtier » et qu'il s'effectue « en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international » (ONU, 1982, art. 19(1))¹⁰. Si les articles 17 et 26 de l'UNCLOS codifient le droit de passage inoffensif, la liberté de navigation est considérée comme l'un des principes fondamentaux du droit international de la mer depuis le XVII^e siècle. Le droit de passage inoffensif est une règle bien établie du droit international coutumier, ce qui signifie qu'il s'applique à tous les États, et pas seulement aux États parties à l'UNCLOS.

Pour être plus précis, le droit de passage inoffensif signifie que les états côtiers ne sont pas autorisés à :

- (a) imposer aux navires étrangers des obligations ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif de ces navires ; ou
- (b) exercer de discrimination de droit ou de fait contre les navires d'un État déterminé ou les navires transportant des marchandises en provenance ou à destination d'un État déterminé ou pour le compte d'un État déterminé (ONU, 1982, art. 24).

L'article 19(2) de l'UNCLOS répertorie les activités qui portent atteinte à « à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État côtier », parmi lesquelles toute « menace ou emploi de la force contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'État côtier ou de toute autre manière contraire aux principes du droit international énoncés dans la Charte des Nations unies » ou, plus généralement, « toute autre activité sans rapport direct avec le passage » (ONU 1982, art. 19(2)(a) et 19(2)(l)).

Les articles 6 et 9 du TCA

Pour le TCA, le droit de passage inoffensif soulève un certain nombre de questions relatives aux mesures de contrôle du transit, et notamment à la latitude que ce droit laisse aux États parties pour adopter des mesures conformes « au droit international applicable » – comme énoncé dans l'article 9 – visant à prévenir toute violation de l'article 6.

Les cargaisons en transit qui violent les obligations internationales établies par l'article 6 du TCA ne peuvent pas se prévaloir de ce droit de passage inoffensif, et ce pour deux raisons principales. Tout d'abord, les trois paragraphes de l'article 6 imposent clairement aux États parties de ne pas autoriser les transferts qui violeraient leurs obligations internationales¹¹. Ensuite, l'UNCLOS affirme que les passages doivent s'effectuer conformément au droit international pour être reconnus comme « inoffensifs »¹².

Ainsi, le droit de passage inoffensif – mentionné implicitement dans l'article 9 du TCA – ne doit pas être compris comme une disposition susceptible d'empêcher les États parties d'appliquer les interdictions définies dans l'article 6 du TCA en cas de transit dans leurs eaux territoriales. Les États parties doivent en revanche adapter les contrôles exercés sur le transit de façon à ce qu'ils n'interfèrent pas abusivement avec les véritables passages inoffensifs. Pour ce faire, le contrôle du transit dans les eaux territoriales doit reposer sur des mesures et des inspections *ad hoc* qui seront mises en œuvre si les autorités ont de bonnes raisons de suspecter un transfert illicite. À l'inverse, on pourrait considérer l'obligation systématique d'obtenir une licence comme une interférence abusive. Pour que les contrôles *ad hoc* soient appliqués, il est indispensable de définir clairement et de communiquer les obligations qui incombent aux acteurs impliqués dans les opérations de transit et les droits des autorités compétentes en la matière.

- ▶ Au-delà même de l'interprétation du Traité, deux arguments viennent confirmer le fait que le droit de passage inoffensif n'est pas un obstacle à l'instauration de contrôles sur le transit dans les eaux territoriales des États. Le premier fait référence aux transferts effectués en violation des mesures prévues au chapitre VII de la Charte des Nations unies – comme les embargos sur les armes – et le second aux violations des normes impératives du droit international.

Les violations des embargos des Nations unies sur les armes et des autres mesures prises en vertu du chapitre VII de la Charte

Les embargos sur les armes ainsi que les autres mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies en vertu du chapitre VII de la Charte composent un régime juridique spécifique qui, en principe, l'emporte sur les autres obligations internationales des États (ONU, 1945, art. 25, 103). Ce régime pourrait donc prendre le pas sur le droit de passage inoffensif. En outre, un certain nombre de résolutions suggèrent le fait que ce droit de passage inoffensif n'est pas incompatible avec l'exercice d'un certain degré de contrôle sur le transit qui viserait à prévenir les violations des embargos en vigueur – et les pratiques mises en œuvre par les États confirment ce point de vue.

Dans ses résolutions instituant les embargos sur les armes, le Conseil de sécurité des Nations unies exige généralement des États membres qu'ils mènent des inspections, dont certaines relèvent du contrôle du transit. La résolution 2216 (2015) les appelle par exemple à inspecter les cargaisons qui traversent leur territoire – et leurs eaux territoriales – avant de rejoindre le Yémen, s'ils ont de bonnes raisons de penser que la cargaison en question contient du matériel sous embargo (CSNU, 2015, par. 15). Cette résolution mentionne la nécessité de se conformer au droit de la mer, mais la formulation utilisée pour évoquer le contrôle du transit laisse penser que les contrôles ne sont pas, en eux-mêmes, nécessairement incompatibles avec le droit de la mer. De plus, la résolution 2182 (2014) autorise explicitement les États membres à inspecter les navires à destination et en provenance de Somalie dans les eaux territoriales somaliennes s'ils ont de bonnes raisons de penser que le navire en question transporte des armes en violation de l'embargo (CSNU, 2014b, par. 15). En appelant les États à « éviter de retarder ou de contrarier indûment l'exercice du droit de passage inoffensif ou de la liberté de navigation », le Conseil de sécurité reconnaît implicitement le fait qu'un bon système d'inspection n'est, en lui-même, pas incompatible avec le droit de passage inoffensif (CSNU, 2014b, par. 16).

Les embargos régionaux sur les armes semblent eux aussi tenir compte des pratiques des États. Par exemple, la décision du Conseil de l'Union européenne 2011/137/PESC sur la Libye impose, entre autres, aux États membres de l'UE de mener des inspections s'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'un navire transporte des marchandises en violation de l'embargo (UE, 2011, art. 4(1))¹³. En outre, la décision 2012/739/PESC du Conseil de l'Union européenne sur la Syrie exige spécifiquement des États membres qu'ils mènent des inspections de ce type « dans leurs eaux territoriales » (UE, 2012a, art. 23(1)).

La nécessité d'obtenir le consentement de l'État pavillon du navire ne fait pas encore l'objet d'un consensus. Certains régimes d'embargo, notamment celui que définit la résolution sur la Somalie précédemment mentionnée, exigent explicitement des États membres qu'ils déploient des efforts de bonne foi pour obtenir ce consentement préalablement aux inspections (CSNU, 2014b, par. 16).

Les violations des normes impératives du droit international

Il est encore plus évident que le droit au passage inoffensif ne peut pas être interprété comme un obstacle au contrôle efficace du transit dans le cas des transferts interdits par l'article 6(3) du TCA – c'est-à-dire quand un État partie sait, par exemple, que les armes seront utilisées pour perpétrer des crimes internationaux comme un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Ces interdictions sont des normes impératives du droit international et s'accompagnent

- ▶ d'obligations qui concernent tous les États. Elles s'appliquent à tous les États *erga omnes*, c'est-à-dire à la communauté internationale dans son ensemble.

De ce fait, les États sont contraints de respecter ces normes, mais aussi de veiller à ce qu'elles le soient par les autres États. Cette obligation suppose donc une coopération visant à « mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave » de ces normes (AGNU, 2001c, art. 41(1)). Plus concrètement, en vertu de l'article 6(3) du TCA, les États sont tenus d'agir quand ils ont connaissance du fait que des armes en transit seront utilisées pour commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, notamment quand le transit a lieu dans leurs eaux territoriales.

Les mêmes principes s'appliquent aux normes impératives du droit international inscrites dans la Charte des Nations unies, notamment les interdictions visant les actes d'agression. Les États sont tenus de prévenir ces actes d'agression, même quand ceux-ci ne sont pas commis à leur rencontre. Ainsi, quand l'UNCLOS affirme que les navires qui se livrent à des violations des dispositions de la Charte des Nations unies sont des exceptions au droit de passage, il convient de noter que la Convention ne fait pas exclusivement référence à des violations commises à l'encontre de l'État côtier lui-même.

les différents acteurs de ce processus – par exemple les commissionnaires en douane et les transitaires – dans la mesure où, dans la pratique, ce seront eux qui se chargeront de respecter les obligations relatives au transit et au transbordement. Les acteurs de ce processus doivent prendre en compte tant les obligations nationales que le régime d'exportation.

7.5.3.2 Aide-mémoire

Pour réglementer le transit et le transbordement des armes classiques, il convient de mettre en place un régime de contrôle comprenant, au minimum, les éléments suivants :

- une définition explicite des notions de transit et de transbordement ;
- des mesures de contrôle viables dans le contexte national et conformes au droit international (parmi lesquelles des licences exigées systématiquement, une obligation de notification et des contrôles *ad hoc*) ;
- une définition claire des armes classiques visées par les mesures de contrôle ;
- une répartition entre les parties impliquées des responsabilités quant au respect des mesures de contrôle ;
- des critères d'évaluation clairs ;
- des mesures administratives efficaces, parmi lesquelles la désignation d'autorités compétentes, la fixation de délais et la définition des documents requis ; et
- un système solide permettant la mise en application des mesures : des sanctions dissuasives, une bonne coopération et des échanges d'information efficaces

entre agences, des procédures d'évaluation des risques, l'autorité nécessaire pour suspendre les transactions et inspecter les cargaisons, des formations adéquates et une sensibilisation suffisante des différents acteurs.

Autres ressources

ATT implementation toolkit (UNODA)

Guide des meilleures pratiques sur les contrôles à l'exportation et le transbordement conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies (OSCE)

« Best practices to prevent destabilising transfers of small arms and light weapons (SALW) through air transport » (Arrangement de Wassenaar)

« Elements for controlling transportation of conventional arms between third countries » (Arrangement de Wassenaar)

ISACS : Contrôle aux frontières et coopération en matière d'application des lois

« Rough seas : maritime transport and arms shipments » (International Peace Information Service)

« Transit and trans-shipment controls in an Arms Trade Treaty » (SIPRI)

La résolution 1540 du Conseil de sécurité (2004) est une ressource intéressante sur le contrôle du transit et du transbordement, et ce bien qu'elle ne traite pas des armes classiques.

Les instruments de l'OMD répertoriés ci-dessous sont utiles dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle des opérations de transit et de transbordement – et, plus généralement, du contrôle du commerce des biens stratégiques :

- Recommandations sur l'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales des sous-positions relatives aux armes à feu ;
- Recommandations sur le Protocole de l'ONU sur les armes à feu ;
- Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES). Guide de mise en œuvre ; et
- Glossaire des termes douaniers internationaux.

Crédits

Auteur principal : Tom Nijs

SECTION 8

Le contrôle des courtiers et du courtage



8.1 Introduction

L'article 10 du TCA traite spécifiquement du courtage des armes classiques. Conformément à l'article 2, les activités de courtage comptent parmi les types de transfert possibles et sont donc visées par les interdictions établies à l'article 6.

8.2 Qu'est-ce que le courtage ?

Le terme « courtage » n'est pas défini dans le Traité sur le commerce des armes. Il n'existe en outre aucune définition internationale convenue des mots « courtage » ou « courtier ». On qualifie généralement de courtier en armements l'intermédiaire qui négocie un contrat entre des tierces parties portant sur la vente ou la fourniture d'armes ou de matériel militaire. Le courtage est l'activité qui consiste à organiser ou à négocier ces transactions (UKBIS, 2014, p. 12). Les parties à un contrat de vente d'armes sont les acheteurs, les vendeurs ainsi que les intermédiaires chargés du transport, du financement et des assurances (Parker, 2016, p. 97).

NOTE : Bien que les termes « courtier » et « vendeur » puissent parfois être synonymes, ils ont habituellement des significations différentes dans le contexte du commerce des armes légères. Le terme « vendeur » est utilisé dans le contexte national – et dans le droit national – pour désigner la personne qui effectue des ventes ou assure la distribution d'armes sur le territoire d'un État. Il peut également désigner un détaillant qui vend des armes sur le marché domestique. Le « courtier », quant à lui, peut organiser la vente d'armes, leur transport, le financement national ou international de l'opération. Mais il se peut qu'il ne prenne jamais physiquement possession des armes (Parker, 2016, p. 97).

La définition du terme « courtier » qui figure dans le rapport final du Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères peut être considérée comme relativement consensuelle :

On entend par courtier en armes légères et de petit calibre une personne physique ou morale qui sert d'intermédiaire entre des parties intéressées qu'elle met en relation et qui organise ou facilite la conclusion de transactions portant sur des armes légères et de petit calibre, en échange d'un avantage financier ou autre (AGNU, 2007b, par. 8).

Le rapport du GEG précise qu'un courtier peut notamment :

- a) trouver des débouchés pour une ou plusieurs parties ;
- b) mettre en contact les parties intéressées ;
- c) aider les parties en proposant, organisant ou facilitant la conclusion d'accords ou de contrats entre elles ;
- d) aider des parties à obtenir les documents nécessaires ;
- e) aider des parties à effectuer les versements nécessaires (AGNU, 2007b, par. 9).

Cette liste répertorie ce que l'on pourrait considérer comme les activités de courtage « principales ». Le rapport du GEG recense également d'autres activités étroitement liées au courtage « mais qui ne constituent pas forcément en elles-mêmes du courtage », et ce bien qu'elles puissent être menées dans le cadre d'une transaction. Les activités « accessoires » ou « secondaires » ne font pas partie de la négociation du contrat principal mais contribuent à la fourniture ultérieure des marchandises. Les courtiers peuvent par exemple servir « d'intermédiaires ou d'agents en armes légères et de petit calibre, fournir une assistance technique ou des services de formation, de transport, de transit, de stockage, de financement, d'assurance, d'entretien, de sécurité ou autres » (AGNU, 2007b, par. 10). Ils peuvent aussi contribuer à l'obtention de la documentation ou des autorisations nécessaires, et notamment à celle des licences ou des autorisations d'exportation, d'importation ou de transit.

▣ L'encadré 8.1 traite des avantages qu'un État peut retirer du fait de disposer d'une définition large du « courtier » dans sa législation nationale.

D'autres instruments contiennent des directives sur la portée du terme « courtier » et la nature des activités dites de « courtage ». La Position commune du Conseil de l'Union européenne sur le courtage propose par exemple la définition suivante des activités de courtage :

- les activités de personnes ou d'entité :
 - qui négocient ou organisent des transactions pouvant comporter le transfert, d'un pays tiers vers tout autre pays tiers, d'articles figurant sur la liste commune des équipements militaires appliquée par l'UE ; ou
 - qui procèdent à l'achat, à la vente ou au transfert de ces articles qui sont en leur possession, depuis un pays tiers et à destination de tout autre pays tiers (UE, 2003, art. 2(3)).

Encadré 8.1 En quoi est-ce utile de disposer d'une définition large du terme « courtier » ?

Les activités ou services « secondaires » liés à une vente d'armes peuvent supposer l'implication d'une longue chaîne de personnes. Celles-ci peuvent être en lien avec le courtier « principal » ou interagir directement avec l'acheteur et le vendeur. Plus la chaîne d'intermédiaires est longue, plus les individus qui la composent sont éloignés de la transaction principale.

Par exemple, un transitaire peut avoir été engagé par l'un des contractants principaux – le vendeur, l'acheteur ou le courtier – pour organiser la livraison des armes. Ce transitaire peut à son tour engager une compagnie maritime pour les transporter et contracter une assurance pour la cargaison. Parallèlement, la compagnie d'assurances peut vendre le risque associé à cette cargaison dans le cadre de contrats de réassurance. Si le terme « courtage » est défini dans son sens le plus large – c'est-à-dire en tenant compte des activités secondaires –, toutes les parties impliquées dans cette transaction théorique pourraient être considérées comme des « courtiers », et ce bien qu'aucune ne soit véritablement impliquée dans l'organisation de la vente des armes en question.

Toute réflexion sur la réglementation du courtage ou des courtiers en armes doit impérativement prendre en considération les différents degrés d'engagement des parties impliquées.

Source : traduit de UKBIS (2014, p. 12)

En outre, les États participants à l'arrangement de Wassenaar définissent le courtage comme des

activités de négociation et d'organisation de contrats, ventes et transactions ou d'organisation du transfert d'armes et de matériel militaire connexe contrôlé par les États participants à l'arrangement de Wassenaar, en provenance d'un État tiers et à destination d'un autre État tiers [. . .]. Les États participants peuvent aussi inclure dans la définition des activités de courtage les armes et l'équipement militaire qui sont exportés à partir de leur propre territoire (Arrangement de Wassenaar, 2003, par. 1).

La position commune du Conseil de l'UE suggère elle aussi que les États membres peuvent inclure dans leur définition du courtage les activités liées aux armes transférées qui se trouvent dans le même État que le courtier, même si cette situation n'est pas habituelle.

8.3 Comment réglementer le courtage ?

Le TCA propose à ses États parties d'exiger des courtiers qu'ils s'enregistrent ou qu'ils obtiennent une autorisation écrite avant de mener une quelconque activité de courtage. D'autres instruments suggèrent les mesures suivantes :

- l'immatriculation des courtiers (AGNU, 2001a, art. 15(1)(b) ; 2001b, par. II.14) ;
 - des peines appropriées pour toutes les activités de courtage illicites menées dans les zones relevant de la juridiction et du contrôle de l'État (AGNU, 2001b, par. II.14) ;
 - l'indication sur les licences ou autorisations d'importation et d'exportation, ou sur les documents d'accompagnement, du nom et de l'emplacement des courtiers impliqués dans la transaction (AGNU, 2001a, art. 15(1)(c)) ;
 - l'inclusion des renseignements sur les courtiers et le courtage au cours des échanges d'information (art. 15(2)) ; et
 - la conservation des renseignements relatifs aux courtiers et au courtage (art. 15(2)).
- Ces mesures sont détaillées dans les sections 8.3.1 à 8.3.6.

8.3.1 L'immatriculation

L'immatriculation est le processus qui permet aux individus ou aux entreprises qui souhaitent mener des activités de courtage de se manifester auprès des autorités compétentes et, sous réserve du respect de certains critères, d'être enregistrés ou « immatriculés » en qualité de détenteur d'une autorisation d'exercer des activités de courtage. Certains États réglementent le courtage au moyen d'un processus scindé en deux étapes : les personnes ou entités doivent obtenir une immatriculation préalable pour être autorisées à déposer une demande de licence pour mener leurs différentes activités de courtage. Dans ce type de système, l'immatriculation préalable est une condition indispensable à l'obtention d'une licence, mais elle ne garantit pas l'obtention systématique de la licence nécessaire à l'exercice de chaque activité de courtage.

NOTE : « Cet enregistrement pourra servir à la présélection et les registres aider à effectuer des contrôles au plan national et à échanger des informations au plan international » (ONU DC, 2011, p. 74).

Si le processus de délivrance des licences donne aux gouvernements la possibilité d'évaluer individuellement les différentes activités de courtage – ► voir section 8.3.2.2 –, l'immatriculation leur permet de juger au préalable de la fiabilité des personnes et entités qui souhaitent mener ce type d'activités. De plus, elle leur donne l'occasion de rejeter les candidats indésirables grâce à des tests préalables à l'immatriculation – par exemple « l'obligation de prendre part à un certain nombre de formations ou une évaluation de la "compétence" des candidats selon une série

de critères appropriés (soit une sorte de test “d’honorabilité”) » (traduit de UKBIS, 2014, par. 25).

Pour évaluer la candidature d’un courtier, les États peuvent notamment utiliser les critères suivants :

- la santé financière du candidat ;
- le casier judiciaire du candidat ; et,
- si le candidat a déjà été immatriculé, sa capacité démontrée à respecter les conditions de son immatriculation comme courtier ou les raisons pour lesquelles son immatriculation a été révoquée, le cas échéant.

Le processus d’immatriculation permet aussi aux gouvernements d’exercer une surveillance sur les courtiers et de mieux empêcher ceux qui ont fait l’objet de poursuites judiciaires de mener à nouveau des activités dans ce domaine (O’Farrell, 2013, p. 20). Il leur donne également la possibilité de mettre en place un meilleur processus de diffusion des informations et donc de mieux communiquer avec les courtiers (par exemple au moyen de bulletins d’information).

8.3.1.1 Le registre

L’immatriculation des courtiers s’accompagne habituellement de la mise en place d’un registre des courtiers en armements ou d’un autre mode d’enregistrement de ces données. En créant un registre – c’est-à-dire une liste des courtiers « autorisés » ou « approuvés » –, les États peuvent mettre en œuvre une meilleure coopération intra et intergouvernementale (O’Farrell, 2013, p. 21). Quand ils sont rendus publics, ces registres contribuent à une plus grande transparence des opérations de courtage dans la mesure où ils contiennent le nom de toutes les personnes et entités autorisées à mener ces activités. Mais il convient de noter que cette transparence peut s’avérer problématique sur le plan de la stratégie commerciale et de la confidentialité (UKBIS, 2014, par. 21).

Le registre doit être tenu par l’autorité nationale en charge de l’immatriculation des courtiers et contenir les informations suivantes :

- le nom et les coordonnées de chacun des courtiers immatriculés ;
- la date d’immatriculation de chaque courtier et la date d’expiration de son immatriculation (si celle-ci n’est pas accordée pour une période illimitée) ;
- les conditions que chaque courtier est tenu de respecter ; et
- le détail de toutes les licences ou autorisations accordées à chacun des courtiers immatriculés dans le cadre de leurs activités.

8.3.1.2 La durée

L'immatriculation est généralement renouvelable et accordée pour une période de quelques années. Dans certains États, l'immatriculation est valable sans limitation de durée ; dans ce cas, il est possible d'imposer aux courtiers l'obligation de notifier les autorités compétentes de tout changement susceptible d'affecter leur immatriculation.

8.3.1.3 L'annulation, la suspension et la révocation

Les lois et règlements qui sous-tendent le registre doivent conférer à l'autorité compétente le pouvoir d'annuler, de suspendre ou de révoquer l'immatriculation d'un courtier dans certaines circonstances, et notamment si :

- un courtier ne respecte pas les conditions de son immatriculation ;
- un courtier est reconnu coupable d'une infraction pénale ou cesse d'être « une personne honorable » pour quelque raison que ce soit ; ou si
- un courtier a fourni des informations fausses ou trompeuses pour obtenir son immatriculation.

En cas d'annulation de l'immatriculation d'un courtier, il convient de veiller à ce que cet événement déclenche automatiquement la révocation de l'ensemble des licences ou autorisations qui lui ont été accordées pour ses différentes activités. Les États doivent aussi veiller à ce que les courtiers aient l'obligation légale, dans ce cas, de mettre à disposition de l'autorité compétente l'ensemble des documents relatifs à ses opérations.

8.3.2 Les licences et autorisations

Toutes les activités de courtage nécessaires à l'organisation d'un transfert d'armes doivent être soumises à l'obligation d'obtenir une licence ou une autorisation écrite émise par l'autorité compétente de l'État dans la juridiction duquel sont menées les activités en question – ► voir encadré 8.2. Dans la pratique, le système d'attribution des licences de courtage est généralement intégré dans le cadre législatif global qui régit les transferts d'armes et de matériel militaire (Anders *et al.*, 2006, p. 67).

Les lois et/ou les politiques constituent le cœur de tout système d'attribution de licence. Elles définissent notamment :

- les activités ou services soumis à un contrôle, c'est-à-dire celles qui sont juridiquement considérées comme des « activités de courtage » (par exemple la

médiation contractuelle, l'organisation du transport des armes ou le financement du transfert – ► voir section 8.2) ;

- les types de transactions nécessitant l'obtention d'une licence (par exemple le courtage des importations ou des exportations ou le transfert d'armes entre deux pays tiers) ;
- les acteurs et les lieux soumis à un contrôle (par exemple les seules personnes exerçant leurs activités sur le territoire de l'État concerné ou encore les ressortissants de l'État concerné qui mènent des activités dans des juridictions extra-territoriales) ;
- les types de marchandises nécessitant l'obtention d'une licence ; et
- les exemptions qui permettent de se dispenser de l'obtention d'une licence (Anders et al., 2006, p. 67).

En outre, tout système de licence de courtage doit impérativement se doter d'un processus d'évaluation des demandes de licence à l'issue duquel ces demandes seront acceptées ou rejetées. Les éléments suivants doivent donc être définis :

- les types d'agents autorisés à demander une licence de courtage (personnes physiques ou morales) ;
- les autorités nationales compétentes responsables de l'évaluation des demandes de licence ;

Encadré 8.2 La compétence sur les courtiers et les activités de courtage

Les activités de courtage peuvent être menées dans le pays de nationalité, de résidence ou d'enregistrement du courtier ; elles peuvent également être menées dans un autre pays. Les armes à feu ne transitent pas nécessairement par le territoire du pays où l'activité de courtage est menée, pas plus que le courtier ne prend nécessairement possession des armes à feu (ONUDC, 2011, p. 93).

Ainsi, un État peut exercer sa compétence non seulement sur les individus et entités qui pratiquent le courtage depuis son territoire, mais aussi de manière à couvrir ses ressortissants, résidents permanents et entreprises lorsqu'ils mènent une activité de courtage d'armes à l'étranger (ONUDC, 2011, p. 78). En effet, selon une étude sur le courtage menée par l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement, « étant donnée la nature internationale du courtage en armements – dont les activités s'étendent généralement sur plusieurs pays –, il devient indispensable d'ajouter un certain degré d'extraterritorialité aux contrôles nationaux pour garantir leur bon fonctionnement » (Anders et al., 2006, p. 74).

Tous les ressortissants américains – où qu'ils soient situés – sont par exemple tenus de s'immatriculer auprès de la Direction des contrôles commerciaux en matière de défense avant de mener une quelconque activité de courtage, et ce même s'ils mènent leurs activités à l'étranger ou contribuent à des transferts d'armes qui n'ont pas été fabriquées aux États-Unis (USA, n.d.a, s. 129.2-3). Les États-Unis ont donc compétence extraterritoriale sur les ressortissants américains qui mènent des activités de courtage à l'étranger.

- les informations à fournir dans le cadre des demandes de licence ;
- les critères utilisés pour évaluer les demandes de licence de courtage ; et
- les types de licences susceptibles d'être accordées (Anders et al., 2006, p. 68).

Certains États ont créé deux types de licences de courtage : les licences individuelles et les licences dites ouvertes. Les premières sont émises pour des transferts individuels vers un destinataire spécifique. Les secondes permettent la réalisation d'un certain type d'activités, par exemple le commerce de certains biens en provenance et à destination de pays spécifiques (Anders et al., 2006, p. 84).

8.3.2.1 Les demandes de licence ou d'autorisation de courtage

Les demandes de licence ou d'autorisation d'exercer des activités de courtage doivent contenir autant d'informations et de documents que possible parmi ceux détaillés dans l'encadré 3.1 – ► voir section 3. Mais il est indispensable qu'elles contiennent, au minimum, les données suivantes :

- le nom et les coordonnées de la personne ou de l'entreprise candidate à l'obtention de la licence ou de l'autorisation (le courtier) ;
- des informations détaillées sur l'immatriculation du candidat en qualité de courtier ;
- l'État importateur ;
- l'autorisation d'importation ; et
- le nom et les coordonnées de l'utilisateur final (UNCASA, 2014a, s. 10.5).

8.3.2.2 L'évaluation des demandes d'autorisation de courtage

Étape 1 : Comme mentionné dans la section 5, l'article 6 du TCA – intitulé « Interdictions » – impose aux États parties l'obligation de ne pas autoriser les transferts d'armes classiques, munitions, pièces et composants visés par le Traité dans certaines circonstances bien définies – ► voir section 5.4. Les interdictions prévues à l'article 6 sont absolues et ne souffrent aucune exception ; elles sont aussi applicables aux activités de courtage.

Au cours de l'examen d'une demande de licence ou d'autorisation de courtage, l'autorité compétente doit impérativement déterminer si elle se trouve en présence d'une quelconque des circonstances décrites dans la section 5.4. Dans l'affirmative, l'autorité compétente ne doit pas autoriser l'activité de courtage concernée.

Étape 2 : Si un État estime qu'il n'est pas en présence des circonstances décrites dans l'article 6 et donc qu'il ne rejette pas la demande d'autorisation ou de licence de courtage sur cette base, l'autorité compétente doit envisager de lui appliquer les principes d'évaluation des risques prévus pour les exportations dans les articles 7 et 11(2) du Traité. Ce n'est qu'après avoir mené cette évaluation qu'elle pourra accorder ou refuser l'autorisation.

NOTE : L'article 7 exige formellement des États parties qu'ils évaluent les risques associés aux exportations, mais pas ceux associés aux activités de courtage. Toutefois, dans la mesure où les activités d'un courtier peuvent aboutir à une exportation d'armes, de munitions ou de pièces et composants, il est recommandé aux États d'examiner les risques potentiels associés à toutes les activités de courtage avant de leur accorder une licence ou une autorisation.

L'évaluation des risques associés à une activité de courtage doit être menée à bien selon les principes applicables aux exportations – ► voir section 5.5.

8.3.2.3 Le rejet des demandes d'autorisation de courtage

L'autorité compétente doit envisager de rejeter une demande de licence ou d'autorisation de courtage si :

- les informations requises n'ont pas été fournies ;
- elle est en présence d'une quelconque des circonstances décrites dans l'article 6 ;
ou
- une évaluation conclut à un risque prépondérant de détournement ou de voir se produire les conséquences négatives décrites – ► voir section 5.5.3.2.

Toutefois, comme mentionné précédemment, il convient de noter que le TCA n'exige pas des États parties qu'ils rejettent une demande de licence de courtage sur la base de ces motifs.

8.3.2.4 La forme et le contenu des autorisations de courtage

Toute licence ou autorisation de courtage doit contenir autant d'informations que possible à la date de son émission. Les normes ISACS recommandent d'inclure les informations minimales suivantes :

- a) un numéro unique d'autorisation de courtage ;

- b) l'identité de l'autorité nationale compétente émettrice de l'autorisation, et éventuellement son tampon officiel ;
- c) la signature, le nom imprimé et le poste occupé par les responsables signataires au sein de l'autorité nationale compétente émettrice de l'autorisation ;
- d) le nom et les coordonnées de l'entité bénéficiaire de l'autorisation (le courtier) ;
- e) la date de délivrance ;
- f) la date d'expiration ;
- g) l'État importateur ;
- h) le nom et les coordonnées de l'utilisateur final (autorisé par l'État importateur) ;
- i) l'utilisation finale autorisée du matériel ;
- j) la description de la cargaison :
 - 1) la quantité ;
 - 2) la marque ;
 - 3) le modèle ou le type (UNCASA, 2014a, s. 10.7).

8.3.3 Les infractions pénales

L'exhaustivité d'un système national de contrôle est garantie par les peines prévues par le droit pénal de chaque État partie en cas de violation des contrôles en vigueur – voir section 3. Outre les infractions d'ordre général répertoriées dans ce guide, il est possible d'en ajouter d'autres spécifiquement liées aux activités de courtage :

- mener ou tenter de mener des activités de courtage sans :
 - disposer du statut de courtier immatriculé ; ou
 - être détenteur d'une licence ou d'une autorisation pour l'activité concernée ;
- contrevenir ou tenter de contrevenir à une condition de
 - son immatriculation de courtier ; ou
 - d'une licence ou autorisation obtenue pour une activité spécifique de courtage ;
- ne pas fournir les informations requises ou fournir de fausses informations en vue d'obtenir une licence ;
- ne pas notifier les autorités compétentes des changements intervenus dans les informations sur la base desquelles un courtier a été immatriculé ; et
- ne pas conserver les données relatives aux activités de courtage.

En fonction de la nature de l'infraction, il convient d'imposer des sanctions administratives ou pénales.

8.3.4 La divulgation de l'identité des courtiers sur les documents clés

La divulgation du nom et de l'emplacement des courtiers impliqués dans une transaction sur les licences et autorisations d'exportation ou d'importation ainsi que sur les documents joints permet de garantir la transparence et l'exhaustivité des données associées à une transaction. Elle permet donc aux instances gouvernementales en charge de la vérification de la légitimité des transactions de travailler dans de meilleures conditions et de mieux lutter contre les détournements.

8.3.5 Sur quelles armes les contrôles doivent-ils porter ?

Dans le principe, le TCA fait obligation aux États parties de réglementer le courtage des seules armes classiques visées par l'article 2. Pourtant, sachant que l'article 5(3) les encourage à appliquer le traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques et de matériel connexe, les munitions ainsi que les pièces et composants devraient être pris en compte dans la réglementation des activités de courtage, d'autant plus que nombre d'États parties sont tenus de le faire en vertu de leurs obligations résultant d'autres instruments internationaux – notamment pour les armes légères et de petit calibre¹.

En outre, l'article 6 leur impose de ne pas autoriser les transferts – dont le courtage – d'armes classiques, de munitions et de pièces et composants dans certaines circonstances – par exemple si l'État importateur ou l'utilisateur final font l'objet d'un embargo sur les armes du Conseil de sécurité de l'ONU. Les États parties doivent donc, au minimum, veiller à ce que leur régime de contrôle national leur permette d'empêcher le courtage de munitions, de pièces et de composants dans les circonstances prévues à l'article 6.

8.3.6 Les autorités compétentes

En vertu de l'article 5(5) du Traité, tous les États parties sont tenus de désigner des autorités nationales compétentes, une obligation qui s'applique aussi au courtage des armes classiques. Dans de nombreux États, l'autorité désignée est celle qui est également en charge du contrôle des exportations. Ce regroupement est une option recommandable si les États utilisent les mêmes critères pour évaluer les exportations et les activités de courtage. Dans le cas où la responsabilité des licences de courtage est attribuée à une autre agence, il est indispensable que les différentes autorités compétentes collaborent étroitement et échangent des informations de façon à garantir la cohérence des prises de décision.

8.4 Comment le contrôle du courtage peut-il être mis en œuvre ?

Pour contrôler les activités de courtage, il convient de créer un mécanisme permettant de diffuser les informations nécessaires sur les lois, règlements et procédures administratives, de sensibiliser les acteurs concernés et de promouvoir le respect des contrôles.

Il est particulièrement important de rendre publics les lois, règlements et procédures administratives relatives au courtage. Mais il faut également que les courtiers soient informés non seulement des changements et modifications apportés aux processus de contrôle, mais aussi de l'évolution des instruments internationaux qui peuvent avoir une influence sur leurs activités – par exemple les embargos sur les armes, les traités internationaux et les accords régionaux. Pour sensibiliser ces acteurs, les États peuvent diffuser les informations utiles, publier des bulletins d'informations sur l'actualité des activités de courtage ou dispenser des formations. Les informations et conseils dispensés par l'autorité compétente doivent être aussi accessibles, précis et clairs que possible de façon à éviter les malentendus et les manquements involontaires.

NOTE : En étudiant minutieusement le dossier des courtiers candidats, les autorités compétentes peuvent garantir un meilleur respect des normes de contrôle en veillant à ce que seules les personnes « responsables » puissent opérer en qualité de courtier. Il deviendra donc moins souvent nécessaire de lancer des poursuites judiciaires pour violation du contrôle des activités de courtage.

Les États parties doivent aussi veiller à ce que les autorités compétentes aient le pouvoir, en vertu du droit national, d'enquêter sur les éventuelles violations du contrôle du courtage et d'en poursuivre les auteurs. Elles doivent pouvoir inspecter les locaux des courtiers et contrôler leurs données et documents pour s'assurer du respect de la réglementation nationale. Le droit pénal national doit prévoir des peines appropriées susceptibles de dissuader et de réprimer ces violations.

NOTE : Les États parties qui ont établi leur compétence extraterritoriale sur les activités de courtage menées à l'étranger ne pourront arrêter et poursuivre les ressortissants qui se seront rendus coupables d'une violation des lois sur le courtage sur sol étranger – et ainsi faire valoir leur compétence

- que si ces derniers se trouvent sur leur propre territoire ou par le biais d'une extradition ou d'un processus similaire.

Les États parties doivent veiller à ce que l'autorité compétente soit dotée de la capacité et des ressources nécessaires pour faire appliquer ces contrôles. À cette fin, la formation des fonctionnaires responsables à la gestion du contrôle du courtage est un élément clé.

Autres ressources

Le contrôle du courtage en armements. Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ? (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité)

ATT implementation toolkit (UNODA)

Best practice in the regulation of arms brokering (Saferworld)

Developing a mechanism to prevent illicit brokering in small arms and light weapons : scope and implications (Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement)

Elements for effective legislation on arms brokering (Arrangement de Wassenaar)

ISACS : Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre : section 10 – contrôles sur le courtage

Loi type contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions – Chapitre XVI sur les courtiers et les activités de courtage (Office des Nations unies contre la drogue et le crime)

Model law to assist pacific states to implement the ATT. Partie V sur les courtiers et les activités de courtage (Nouvelle-Zélande et Small Arms Survey)

A pre-licensing register of arms brokers : call for evidence (UKBIS – Ministère britannique de l'innovation et des compétences économiques)

Crédits

Auteure principale : Sarah Parker

SECTION 9

Les détournements



9.1 Introduction

L'article 11 du TCA comprend toute une série d'engagements visant à lutter contre les détournements d'armes classiques et à sensibiliser les différents acteurs impliqués à ce phénomène. Il exige des États parties impliqués dans un transfert qu'ils préviennent tout détournement des armes concernées. Le Traité ne leur impose pas la même obligation pour les munitions, pièces et composants, mais les États peuvent choisir de les inclure dans leur travail de prévention des détournements. L'application de ces dispositions repose en grande partie sur la coopération entre États et sur les échanges d'information. Les détournements d'armes sont, en réalité, un phénomène contre lequel aucun État ne peut lutter seul.

9.2 Qu'est-ce qu'un détournement ?

Le terme « détournement » n'est pas défini dans le Traité, et sa signification ne fait pas consensus à l'échelle internationale. Il s'agit du nom commun associé au verbe « détourner », lequel signifie provoquer un changement de trajectoire, prendre un chemin différent ou utiliser à des fins différentes (Oxford Dictionaries, n.d.a). La définition la plus commune du terme est la suivante :

Le détournement d'armes est le processus par lequel des stocks ou des transferts d'armes autorisés par les États concernés (et soumis à leur contrôle légal) sont livrés à des utilisateurs finaux non autorisés ou sont utilisés à des fins non autorisées par des utilisateurs finaux autorisés (traduit de Greene et Kirkham, 2009, p. 9).

Dans le contexte spécifique des transferts d'armes, le détournement peut être défini comme suit :

le transfert de biens contrôlés autorisés à l'exportation, mais livrés à un utilisateur final non autorisé, ou utilisés par un utilisateur final autorisé à des fins non autorisées (traduit de Schroeder, 2008, p. 114).

Ces deux définitions évoquent à la fois la détention non autorisée et l'utilisation finale non autorisée des armes. Cette double nature du concept de détournement est également mise en lumière dans le paragraphe 3 du préambule du TCA. Celui-ci mentionne la nécessité de prévenir le détournement des armes classiques « vers le marché illicite ou pour un usage final non autorisé, ou encore à destination d'utilisateurs finaux non autorisés ». Le mot-clé de ces définitions – « non

autorisé » – souligne le fait que le détournement ne désigne pas simplement le passage d’une certaine quantité d’armes de la sphère licite à la sphère illicite, mais plutôt un changement dans la détention ou l’usage de ces armes. Ainsi, si un État permet délibérément que des armes soient livrées à un utilisateur final illicite – par exemple à un groupe rebelle qui opère dans un autre pays –, le transfert ne sera pas considéré comme un « détournement ».

Les détournements sont donc une forme bien spécifique de transfert illicite qui doit être traitée différemment des autres, notamment dans le cadre des stratégies de contrôle. « La prévention des détournements nécessite le recours à un ensemble de stratégies et d’outils très différents de ceux que requièrent les autres formes de transferts illicites, notamment les transferts déguisés à destination des groupes terroristes ou rebelles qu’autorisent certains États » (traduit de Schroeder, 2008, p. 114). Cette nature distincte doit impérativement être prise en compte dans l’interprétation et la mise en œuvre des obligations établies à l’article 11, notamment celle relative aux mesures de prévention des détournements.

Un détournement peut se produire à différents moments du cycle de vie d’une arme, depuis sa fabrication et son transfert ou acheminement (domestique ou international) jusqu’à sa livraison à son utilisateur final, mais aussi des années plus tard.

Le TCA exige de ses États parties qu’ils préviennent le détournement « des armes classiques transférées ». Certaines des obligations décrites dans l’article 11 concernent le détournement des armes classiques durant leur transfert – les « détournements lors du transfert ». L’article 11(2) impose par exemple aux États parties de prévenir « le détournement desdites armes » en procédant à une évaluation des risques de détournement associés aux exportations – ► voir section 5.5.

Le Traité contient d’autres dispositions relatives à la prévention du détournement des « armes transférées », lesquelles ne limitent en rien l’obligation de prévenir le détournement des armes lors du transfert, c’est-à-dire entre leur point de départ sur le territoire de l’État exportateur jusqu’à leur point de livraison ou à leur utilisateur final sur le territoire de l’État importateur. On peut donc estimer que l’obligation de prévention des détournements s’étend à toutes les armes visées, après leur importation et tout au long de leur « cycle de vie ». Les États parties doivent donc également lutter contre le détournement des stocks d’armes suite à des vols ou des pertes – les « détournements de stocks », définis comme le transfert non autorisé d’armes et de munitions conservées dans les stocks d’utilisateurs autorisés vers le marché illicite » (traduit de Bevan, 2008, p. 43 – ► voir section 9.2.2).

Les sections 9.2.1 et 9.2.2 analysent respectivement les caractéristiques et les causes fondamentales des « détournements lors du transfert » et des « détournements de stocks » soustraits aux arsenaux nationaux. Ces deux sections ont été élaborées dans le but de fournir autant d'informations que possible à tous les acteurs disposés à lutter contre le détournement sous toutes ses formes dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 11 du TCA.

► La section 9.5 traite plus en détail des mesures permettant de limiter ou de prévenir les détournements.

9.2.1 Les détournements lors du transfert

Les détournements peuvent se produire à différents points de la chaîne de transfert : dans le pays d'origine (point d'embarquement), durant le trajet vers l'utilisateur prévu (en transit), au moment de la livraison au destinataire déclaré ou peu après (point de livraison) ou encore quelque temps après l'importation (post-livraison) (Schroeder, 2008, p. 115).

La plupart des détournements sont planifiés et exécutés à différentes étapes de la chaîne de transfert. Les mesures nécessaires pour organiser un détournement d'armes durant leur transit sont souvent prises longtemps avant que le navire ou l'avion qui les transportent ne quitte son port ou aéroport d'origine.

Dans le cadre des détournements lors du transit ou au point de livraison, les auteurs doivent recourir à un moyen de transport aérien ou maritime. Les avions ou navires utilisés pour détourner les plus gros volumes d'armes sont généralement immatriculés sous pavillon de complaisance : ils sont donc inscrits dans le registre d'un pays autre que celui de leurs propriétaires réels, ce qui permet à ces derniers de réduire leurs coûts d'exploitation et de contourner certaines réglementations nationales. Ces avions et navires sont le plus souvent détenus par des sociétés *offshore* fictives qui changent fréquemment de nom et déplacent leur siège social et leurs avoirs d'un pays à l'autre (Schroeder, 2008, p. 115). Le cas du Otterloo est désormais devenu un exemple classique de ce type de procédés. Ce navire utilisé en novembre 2001 pour détourner des fusils d'assaut nicaraguayens vers la Colombie était le seul navire officiellement détenu par la société Trafalgar Maritime Inc., une société écran domiciliée au Panama. Cinq mois plus tard, cette entreprise a été rapidement dissoute après la vente du Otterloo (Schroeder, 2008, p. 116).

Les détournements lors du transfert reposent souvent sur une utilisation frauduleuse de documents. Les trafiquants peuvent par exemple falsifier les documents

associés à un transfert – notamment les certificats d'utilisateur final, les lettres de transport ou les plans de vol – pour y inclure de fausses informations sur la cargaison ou sur les parties impliquées. Ils peuvent aussi recourir aux services de fonctionnaires gouvernementaux corrompus susceptibles de signer des documents de transfert authentiques (Schroeder, 2008, p. 118).

9.2.2 Les détournements des stocks nationaux¹

Des armes et des munitions peuvent être détournées à partir de stocks placés sous le contrôle des forces de défense et de sécurité d'un État (« stocks nationaux »).

De manière générale, les armes et les munitions sont conservées de manière permanente dans un seul emplacement. Toutefois, certaines d'entre elles peuvent être déplacées pour répondre à des impératifs de déploiement, d'adaptation à une demande en évolution ou encore de réparation ou de modification. Au cours de ces transferts, il est nécessaire d'assurer efficacement la sécurité physique de ce matériel quel que soit son emplacement et à toutes les étapes de son déplacement.

Les détournements d'armes des stocks nationaux peuvent être classés, selon leur ampleur, dans la catégorie des détournements « de second ordre » (section 9.2.2.1) ou dans celle des détournements « de premier ordre » (section 9.2.2.2).

9.2.2.1 Les détournements de second ordre

Les détournements de second ordre sont les vols d'armes et de munitions des stocks nationaux commis par des individus – dont des militaires ou des membres des forces de sécurité – ou de petits groupes de personnes. Ces actes sont le plus souvent liés au marché illicite local plutôt qu'au marché illicite international et peuvent, par exemple, être le fait de groupes criminels.

NOTE : Les armes légères et de petit calibre ainsi que leurs munitions sont particulièrement touchées par les détournements de second ordre parce qu'elles sont le plus souvent réparties dans l'ensemble des arsenaux nationaux. À l'inverse, les armes classiques plus volumineuses ne sont que rarement déployées dans les plus petites unités des forces de sécurité des différents pays.

Les stocks mal surveillés ou dotés de mesures de sécurité insuffisantes sont particulièrement propices à diverses formes de détournements, dont les vols

commis par leur propre personnel (détournements internes) ou par des acteurs externes (détournements externes).

Les détournements internes de second ordre sont notamment des vols d'armes perpétrés par des militaires, des agents de police ou du personnel paramilitaire. Ces derniers peuvent prendre deux formes :

- Les vols commis dans les sites de stockages. Ces détournements sont le fait de personnes susceptibles d'accéder régulièrement aux stocks – par exemple les gardes ou les responsables de la distribution des armes. Certains sites de stockage sont particulièrement propices aux vols de ce type, notamment les petits dépôts – comme les postes de police – et les sites dans lesquels la surveillance du personnel et la gestion de l'inventaire sont insuffisamment strictes.
- Les détournements d'armes individuelles. Ces vols sont le fait de membres du personnel de sécurité qui vendent l'arme ou les munitions qui leur ont été attribuées sur le marché illicite. Les comportements de ce type sont plus fréquents dans les pays qui autorisent leurs forces de sécurité à conserver leurs armes en tout temps (même quand ils ne sont pas en service). Les États qui distribuent les armes et les munitions uniquement quand cela s'avère nécessaire sont moins souvent victimes de ce type de vols.

Ces détournements sont généralement commis par des individus qui souhaitent en tirer un profit économique personnel ; ils sont donc particulièrement fréquents quand les membres de forces de sécurité sont mal ou irrégulièrement payés.

Les détournements externes de second ordre sont le plus souvent des vols d'armes des stocks nationaux commis par des acteurs non étatiques. Ces derniers visent les sites de stockage ou les armes personnelles des membres des forces de sécurité et exploitent les mauvaises pratiques de gestion du matériel. Ces vols sont commis de deux manières :

- Par le biais d'un accès non autorisé. Les armureries insuffisamment gardées sont propices aux accès non autorisés. Il semble que les petits sites de stockage soient les plus vulnérables aux vols commis sans violence par du personnel non autorisé. Les arsenaux plus conséquents – généralement aménagés dans des baraquements ou des camps plus importants – disposent le plus souvent de niveaux de sécurité plus nombreux qu'il est plus difficile de contourner.
- Par la force. Les acteurs non étatiques peuvent prendre possession d'armes et de munitions appartenant aux forces de sécurité d'un État soit sur le champ de

bataille soit en lançant un assaut sur des installations militaires. Les groupes armés non étatiques, souvent sous-équipés, recourent régulièrement au vol de matériel pour s'équiper en vue de la poursuite de leur lutte armée. Ils peuvent détourner des grosses quantités d'armes ou des volumes beaucoup moins importants (par exemple les armes et munitions détenues par un ou plusieurs soldats).

9.2.2.2 Les détournements de premier ordre

Les détournements de premier ordre sont des vols d'armes et de munitions de grande ampleur – « qui concernent parfois plusieurs milliers de tonnes d'armements » (traduit de Bevan, 2008, p. 56). Les mauvaises pratiques de gestion des stocks favorisent tous les types de détournements. Mais d'autres facteurs sont à prendre en compte pour expliquer les détournements de plus grande ampleur, parmi lesquels la faiblesse des structures étatiques et le fait que les instances politiques et militaires soient insuffisamment tenues pour responsables de leurs actes – des facteurs qui contribuent à l'existence de lacunes dans la réglementation des transferts. Les circonstances mentionnées précédemment favorisent les détournements d'armes, notamment ceux commis par des individus haut placés.

Les facteurs qui semblent se combiner pour favoriser la commission de détournements de premier ordre sont les suivants :

- l'instabilité politique et les récessions économiques, lesquelles incitent les membres des forces de sécurité de tous les échelons hiérarchiques (et l'ensemble de la population) à rechercher des occasions de générer des gains financiers – ou autres – à court terme ;
- les activités illicites qui se développent dans un pays quand les instances étatiques s'affaiblissent et incitent les acteurs non étatiques ou relevant de la criminalité organisée à recourir davantage au marché illicite pour s'approvisionner en matériel militaire ; et
- l'affaiblissement des mécanismes de surveillance et de responsabilisation des forces de sécurité, lequel fait obstacle à la prévention et à l'identification des détournements.

Les détournements de premier ordre surviennent notamment quand les personnes en charge des armements sont en mesure de faire usage de leur autorité pour détourner les armes et munitions placées sous leur responsabilité tout en continuant à s'approvisionner en équipement militaire dans les arsenaux nationaux.

Ces détournements sont souvent le résultat des circonstances suivantes :

- La collusion entre responsables. Ce type de détournement peut se produire quand le système de gestion des arsenaux étatiques devient opaque et permet aux personnes responsables – et parfois à des départements entiers – d'exercer un contrôle sans limites sur les stocks, mais aussi sur la gestion et le transfert des armes et munitions. Ce manque de transparence peut découler d'un effondrement des structures administratives d'un pays suite à un bouleversement politique (par exemple en Ukraine et dans d'autres États d'Europe de l'Est dans les années 1990) ou encore d'une perte de contrôle de l'État sur des pans entiers du secteur de la sécurité (par exemple dans la Fédération de Russie dans les années 1990). Dans ce type de situation, ce sont souvent de gros volumes de matériel militaires qui sont soustraits aux stocks nationaux pour alimenter le marché illicite.
- La déstabilisation complète des forces armées. Les détournements de grande ampleur se produisent le plus souvent après une déstabilisation complète des forces armées, laquelle peut être consécutive à un effondrement de l'État lui-même (comme cela s'est produit au Liberia et en Somalie dans les années 1990) ; à une perte momentanée du contrôle de l'armée sur les stocks nationaux (comme en Albanie durant l'année 1997) ; ou à une dissolution des forces armées au cours de laquelle les militaires conservent leurs armes (comme en Irak en 2003). Dans ces circonstances, le matériel des forces armées se disperse très facilement dans le chaos social qui suit habituellement ce type d'événements déclencheurs.

9.3 Comment prévenir les détournements ?

Les sections 9.2.1 et 9.2.2 ont permis de montrer que les armes et munitions peuvent être détournées par des méthodes et par des acteurs divers. Les mesures de prévention doivent donc être adaptées à chaque type de détournement. Ce guide n'a pas vocation à évoquer dans le détail toutes les mesures qu'un État partie peut mettre en œuvre pour lutter contre ces détournements. Cette section fournit toutefois un aperçu des principes généraux qui peuvent sous-tendre cette lutte et permettre, pour le moins, de réduire la probabilité qu'ils se produisent et de mieux gérer ceux qui sont effectivement commis.

9.3.1 Les principes généraux de la prévention et de la gestion des détournements

Pour prévenir les détournements d'armes et de munitions, les États doivent avant tout disposer d'un régime de contrôle national efficace qui, conformément à l'article 5 du TCA, couvre l'intégralité des besoins en la matière ainsi que toutes les activités relatives aux armes – et non les seules activités liées aux transferts internationaux (► voir la section 3 sur les régimes de contrôle nationaux). Le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères² ainsi que l'Instrument international de traçage constituent un cadre permettant de définir les activités qui doivent être prises en compte par un régime de contrôle :

- la fabrication des armes ;
- le marquage, la conservation des données et le traçage des armes ;
- la gestion et la sécurité des stocks ;
- l'identification et la destruction des excédents ;
- la collecte et la destruction des armes confisquées, saisies ou indésirables ;
- la sensibilisation du grand public aux questions relatives aux armes ;
- le désarmement, la démobilisation et la réintégration pendant et après les conflits ;
- la gestion des frontières ; et
- les transferts internationaux (exportation, importation, transit, transbordement et courtage) (AGNU, 2001b ; 2005a).

NOTE : Si un État membre de l'ONU mettait en œuvre l'intégralité des dispositions du Programme d'action de l'ONU et de l'ITI relatives aux armes légères et de petit calibre ainsi que toutes celles du TCA relatives aux transferts internationaux, il disposerait d'un ensemble exhaustif de mesures visant à prévenir et gérer les détournements. En conséquence, il respecterait automatiquement les obligations prévues à l'article 11 du TCA (du moins pour ce qui concerne les armes légères).

9.3.2 Prévenir et gérer les détournements lors du transfert

Les contrôles applicables aux transferts, dont ceux requis par le TCA, sont indispensables à la prévention des détournements des armes et munitions lors de leur transfert. On peut les classer en trois catégories qui correspondent approximativement

aux différentes étapes des transferts : (1) les contrôles préalables à l'expédition ; (2) les contrôles pendant le transit et au point de livraison ; et (3) les contrôles post-livraison. ► Les sections 9.3.2.1 à 9.3.2.3 détaillent ces trois catégories de contrôles et sont suivies par un aperçu des responsabilités que les différents États concernés doivent assumer à chaque étape d'un transfert.

9.3.2.1 Les contrôles préalables à l'expédition

Les contrôles préalables à l'expédition sont les mesures de surveillance et de contrôle de l'utilisation finale des armes transférées qui sont mises en œuvre avant arrivée de celles-ci au port à partir duquel ces dernières vont être exportées (port de sortie) (Schroeder, 2008, p. 127). L'article 11(2) du TCA répertorie un certain nombre de mesures que les États exportateurs doivent mettre en œuvre avant l'expédition (ou plus précisément avant la délivrance de l'*autorisation*) pour prévenir les détournements, parmi lesquelles :

- « **Procéder à un examen des parties impliquées** ». Grâce à un examen systématique de *toutes* les parties à un transfert (exportateurs, transitaires, consignataires intermédiaires, courtiers, agents de transport et utilisateurs finaux), il est possible de s'assurer que les acteurs concernés sont tous licites et responsables. Les fonctionnaires responsables de l'attribution des licences recherchent des signaux d'alerte, par exemple le fait que des transitaires ou des transporteurs aient été préalablement impliqués dans des transferts illicites (Schroeder, 2008, p. 131). L'identification de toutes les parties impliquées est une phase critique qui permet de garantir l'intégrité de la chaîne de responsabilité qui s'étend de l'exportateur à l'utilisateur final étranger. Les risques de détournement augmentent en effet en cas de « [m]anque de transparence des parties impliquées » (DDTC, 2013, p. 6).
- « **Exiger des documents, certificats et assurances complémentaires** ». Il est beaucoup plus difficile de détourner un transfert d'armes quand les fonctionnaires en charge de l'attribution des licences sont bien formés, qu'ils exigent les documents appropriés (contrats ou accords, certificats d'utilisateur final et des différentes assurances) et qu'ils analysent minutieusement lesdits documents – ► voir la section 3 sur les régimes de contrôle nationaux. Il est donc particulièrement important que les personnes responsables de la documentation soient tenues de rendre des comptes aux autorités centrales.

NOTE : « Des systèmes efficaces de contrôle de l'utilisation finale contribuent à empêcher un détournement ou une réexportation non souhaité de technologie ou d'équipements militaires. Les certificats d'utilisation finale et leur authentification lors de la phase d'autorisation devraient jouer un rôle déterminant dans les stratégies de lutte contre le détournement » (UE, 2015b).

- « **Ne pas autoriser l'exportation** » en cas de détection d'un risque de détournement – ► voir section 9.5 pour une discussion sur ce point.

Les autres mesures envisageables sont les suivantes :

- l'immatriculation des exportateurs d'armes, des courtiers et des autres parties au transfert – ► voir sections 4 et 8 ;
- l'attribution de licences ou d'autorisations pour chaque transfert et la mise en œuvre de toutes les vérifications nécessaires à l'acceptation des demandes individuelles de transferts, et ce dans le cadre du régime de contrôle national – ► voir sections 3 à 8 ;
- l'ajout de conditions et de réserves dans les licences et autres documents relatifs aux transferts de façon à couvrir :
 - le stockage (certains États exportateurs mènent des inspections physiques des locaux des candidats à une licence avant que les armes soient expédiées de façon à s'assurer qu'ils seront en mesure de mettre en œuvre les mesures requises et/ou à imposer que les armes soient stockées d'une manière spécifique³) ;
 - l'utilisation ;
 - le retransfert (certains États restreignent les retransferts des armes exportées à partir de leur territoire – ou exigent au moins une notification) ; et
 - la destruction des armes excédentaires (étant donnée la prépondérance des armes excédentaires dans les détournements, il peut également s'avérer utile de conditionner la vente d'armes légères et de petit calibre neuves à la destruction d'anciens stocks) (Schroeder, 2008, p. 131).

Grâce à ces mesures, les États parties peuvent veiller à ce que l'utilisateur final comprenne les exigences du pays exportateur en matière de stockage, d'utilisation, de retransfert et de destruction des armes. D'autre part et à condition que le respect de ces conditions fasse l'objet d'une surveillance, les États exportateurs peuvent conserver un certain degré de contrôle sur le matériel exporté assez

Encadré 9.1 Les programmes de surveillance de l'utilisation finale

Dans le cadre de son programme de surveillance de l'utilisation finale baptisé « Blue Lantern », le gouvernement américain a élaboré une liste de 16 indicateurs ou « signaux d'alerte » que les responsables de l'évaluation des demandes de licences utilisent pour mener à bien leur mission. La présence d'un ou plusieurs signaux d'alerte déclenche une vérification de l'utilisation finale par les agents en charge de la conformité, lesquels examinent la bonne foi de l'utilisateur ou du destinataire final, confirment que l'utilisateur final présumé est bien celui qui a commandé le matériel et prennent des mesures complémentaires pour valider le caractère licite de la commande et du candidat à la licence.

Dans la même logique, l'Initiative européenne de traçage a élaboré un ensemble détaillé de facteurs de risques, de notations et de listes de contrôles dans le cadre du Système d'indicateur par profil des transferts d'armes (ATPIS). Les utilisateurs du système ont accès aux indicateurs qui permettent d'évaluer les risques associés notamment aux ports d'escale, aux types d'avions, aux registres de l'aviation civile, à la falsification des documents et au lieu dans lequel sont menées les activités de courtage.

Source : traduit de Schroeder (2008, p. 129)

longtemps après leur livraison au destinataire final – ► voir l'encadré 9.1 pour des exemples de programme de surveillance de l'utilisation finale.

9.3.2.2 Les contrôles pendant le transit et au point de livraison

Ces contrôles visent avant tout à exercer une surveillance sur les cargaisons d'armes et à assurer leur protection entre le moment où elles quittent les entrepôts de l'État exportateur et celui où elles sont confiées à l'utilisateur final (et que celui-ci confirme leur réception). Ils consistent en :

- des mesures strictes relatives à la sécurité physique de la cargaison (par exemple veiller à ce que les armes et munitions soient transportées dans des véhicules séparés, utiliser des véhicules munis d'un système d'alarme ainsi que des conteneurs scellés et mener des inspections pendant le transit et au point de livraison) ;
- une surveillance attentive des cargaisons exercée par les fonctionnaires des douanes de tous les États impliqués dans le transfert (les États exportateur, de transit et importateur) ;
- une étroite coordination et des échanges d'information ouverts entre les gouvernements des États de transit ; et
- une notification de livraison fournie par l'État importateur (Schroeder, 2008, p. 131).

Encadré 9.2 La surveillance des cargaisons d'armes par satellite

Pour les petites cargaisons qui présentent des risques réduits, il est le plus souvent suffisant d'exercer une surveillance à distance par satellite tout en recourant à des mesures de sécurité rigoureuses, à une sélection attentive des entreprises de transport et à un système de confirmation de la livraison. Différentes entreprises fournissent des services de surveillance par satellite et de sécurité des conteneurs, parmi lesquelles Comtech Mobile Data Corporation, une entreprise qui propose des systèmes portables apparemment compatibles avec la plupart des avions.

Selon ses propres dires, Comtech a vendu des systèmes de traçage à plus d'une dizaine de pays et certains les utilisent pour la surveillance des munitions. D'autres systèmes, comme le Powers SeaCure Satellite, affirment pouvoir non seulement suivre les cargaisons jusqu'à leur destination finale, mais aussi alerter les autorités en cas de détournements ou d'intrusion dans les conteneurs.

Source : traduit de Schroeder (2008, p. 132)

Les deux principales méthodes de surveillance du déplacement des cargaisons en route vers leur pays importateur sont l'accompagnement physique et le suivi à distance par satellite. Compte tenu des risques de détournement et des conséquences qui en résulteraient, les grosses cargaisons doivent non seulement être accompagnées par des gardes armés habilités, mais aussi faire l'objet d'une surveillance par satellite (Schroeder, 2008, p. 131-132 — ► voir encadré 9.2).

9.3.2.3 Les contrôles post-livraison

Les contrôles post-livraison sont les mesures prises par l'État exportateur pour veiller au respect des conditions relatives à l'utilisation finale des armes ou du matériel exporté, et notamment à celui des notifications préalables aux pays d'origine en cas de réexportation (Schroeder, 2008, p. 133). La surveillance de l'utilisation finale après la livraison suppose l'organisation régulière de visites sur site – à des fins de vérification de l'utilisation ou de l'utilisateur final des armes –, d'inventaires physiques des armes exportées visant à assurer l'exactitude de leur comptabilisation et d'enquêtes sur les soupçons de violation des conditions acceptées par l'utilisateur final quant à l'utilisation finale et au retransfert du matériel concerné.

Ces vérifications permettent aux exportateurs de détecter les détournements et d'identifier les destinataires qui présentent un risque en la matière. Elles leur permettent également de mieux prévenir les futurs détournements, notamment en contribuant à la lutte contre les causes profondes de ce phénomène (par exemple l'inefficacité de la gestion des stocks ou du processus de contrôle des exportations) et en examinant avec plus d'attention, voire en rejetant d'emblée, les demandes

soumises par des personnes ou entités qui se seront rendues coupables de violations. Ces vérifications ont aussi un effet dissuasif, dans la mesure où les destinataires de transferts d'armes sont d'autant moins tentés de violer les restrictions imposées qu'ils sont susceptibles d'être sanctionnés et de compromettre leur futur approvisionnement en armes.

NOTE : « La surveillance de l'utilisation finale après la livraison est particulièrement importante quand l'implication de responsables gouvernementaux haut placés dans un éventuel détournement limite l'efficacité des vérifications qui doivent être effectuées préalablement au transfert et pendant le transit du matériel » (traduit de Schroeder, 2008, p. 132).

Les États parties doivent veiller à ce que leur législation nationale définisse comme une infraction pénale les activités relevant du détournement d'armes et à se doter de la capacité de sanctionner les contrevenants en cas de détection d'un détournement après la livraison ou à tout moment du transfert. Les peines appliquées par les États dans ces circonstances peuvent aller de la lettre d'avertissement à l'emprisonnement, en passant par les amendes et l'exclusion pour les entités privées. Les États contrevenants pourront, quant à eux, se voir imposer des contrôles supplémentaires en cas de soumission d'une demande d'autorisation, des clauses restrictives dans leurs futurs contrats ainsi que des embargos ou d'autres sanctions (Schroeder, 2008, p. 134).

9.3.3 Prévenir et gérer les détournements des stocks nationaux

Comme mentionné dans la section 9.2.2, les détournements de matériel issu des stocks nationaux comprennent tous les vols d'armes et de munitions appartenant à l'État, qu'elles soient entreposées dans des lieux de stockages (comme des armureries et des dépôts) ou en possession de membres du personnel de sécurité.

NOTE : Tous les facteurs déterminants du risque de détournement de matériel issu des stocks nationaux peuvent être atténués grâce à des procédures de gestion des stocks efficaces et fondées sur un ensemble de règles » (traduit de Bevan, 2008, p. 51).

Pour prévenir les détournements de matériel issu des stocks nationaux, il est en premier lieu essentiel d'établir de solides procédures de gestion des stocks et

de les mettre à jour de façon à assurer un entreposage sécurisé des armes et des munitions. Pour ce faire, il convient de :

- créer et mettre en application un système efficace de gestion des inventaires ainsi que des procédures de comptabilisation ;
- contrôler l'accès aux stocks ;
- appliquer des mesures appropriées de sécurité physique (comme l'installation de clôtures et le verrouillage des installations) ; et
- garantir la sécurité des stocks pendant leur transport.

De nombreux États ont intégré leurs procédures de gestion des stocks nationaux dans celles qui régissent l'ensemble du fonctionnement de leurs forces de sécurité. Le manuel publié par le Département de la défense des États-Unis sur la sécurité physique des armes classiques sensibles en est une bonne illustration (USDoD, 2012). En outre, des normes internationales ont été établies en matière de gestion des armes légères et de petit calibre et de stockage des munitions et explosifs (DTIM, n.d. ; UNCASA, 2012b). L'OSCE a elle aussi élaboré des normes régionales en la matière (OSCE, 2003a ; 2008). Ces sources seront utiles aux États parties au TCA qui souhaitent rassembler des informations dans le but d'élaborer des procédures de gestion des stocks ou d'améliorer leurs procédures en vigueur pour mieux prévenir les détournements.

La suite de cette section traite d'un certain nombre de mesures susceptibles de contribuer à la lutte contre les détournements.

9.3.3.1 Prévenir et gérer les détournements de second ordre

Dans le cas des détournements commis au sein des forces de sécurité, la comptabilisation et la supervision sont des composantes fondamentales de la gestion des stocks qui peuvent contribuer à la prévention des détournements de second ordre. Les États qui comptabilisent efficacement leur matériel disposent de données exhaustives sur les armes et munitions fournies aux forces de sécurité ainsi que sur les armes impropres à l'usage et les munitions utilisées. Ils peuvent également vérifier régulièrement l'exactitude des données et des rapports utilisés à des fins de comparaison du matériel sorti des stocks et du matériel effectivement utilisé (Bevan, 2008, p. 52).

L'efficacité de ces procédures dépend de la qualité de la supervision interne mise en place, laquelle suppose l'existence d'une chaîne de commandement et de

Encadré 9.3 Le marquage des lots : un outil de prévention des vols de munitions

Le marquage des lots de munitions consiste en l'apposition d'un code qui précise à quelle unité de l'appareil de sécurité d'un État ces munitions ont été attribuées. Outre son caractère dissuasif évident, le marquage des lots peut s'avérer très efficace pour repérer les cas de détournements et lutter contre le vol au sein des forces de sécurité. Mais cette pratique est peu répandue parmi les États.

Source : traduit de Bevan (2008, p.53)

systèmes de contrôle fonctionnels au sein des forces de sécurité. En cas de défaillance de la supervision interne du personnel, il est possible de recourir à un processus externe de surveillance pour détecter les éventuels détournements et ainsi repérer les forces de sécurité responsables de ces pertes, notamment quand celles-ci concernent des munitions (Bevan, 2008, p. 53) – ► voir l'encadré 9.3 pour de plus amples informations sur une autre mesure de prévention des vols de munitions.

Pour prévenir les détournements commis par des acteurs externes – qui résultent d'un accès non autorisé aux stocks nationaux –, il convient en tout premier lieu de mettre en œuvre des mesures de sécurité physique visant à protéger les stocks des vols, des actes de sabotage, des dégradations et des fraudes. Il convient notamment de mettre en œuvre des mesures visant à restreindre l'accès aux stocks du personnel non autorisé, mais aussi à détecter, ralentir ou contrer les tentatives d'intrusion – par exemple en installant des clôtures multiples et des portes cadenassées pour ralentir les intrus, en organisant des patrouilles de surveillance des installations et en affectant à la surveillance des stocks des gardes susceptibles d'intervenir en cas d'intrusion.

NOTE : La sécurité physique n'est fiable que si le personnel en charge de son application l'est aussi, ce qui montre à quel point il est important de disposer de mécanismes efficaces de surveillance et de responsabilisation (traduit de Bevan, 2008, p. 55).

Il arrive également que des armes soient détournées parce qu'elles étaient entreposées de manière inappropriée au domicile ou dans le véhicule de membres du personnel de sécurité. Il est par conséquent indispensable que les mesures de sécurisation du stockage du matériel s'appliquent aux armes déployées sur le terrain autant qu'aux armes conservées dans les arsenaux. Si le personnel n'est pas en mesure de conserver des armes et des munitions en toute sécurité à son

domicile, il faut envisager d'appliquer une politique stricte d'interdiction d'entreposage du matériel en dehors des locaux de l'armée ou de la police.

Il peut s'avérer difficile pour les forces de sécurité de se prémunir contre les agressions, notamment quand celles-ci visent des individus. Mais il est possible d'appliquer les principes utilisés pour les sites de stockages – détecter, ralentir et contrer – dans d'autres contextes. Il convient tout d'abord de veiller à ce que les forces déployées soient suffisamment nombreuses et suffisamment bien équipées pour ralentir les assauts potentiels et limiter les risques de détournement. Il faut ensuite mettre en place des canaux de communication qui permettront de signaler les assauts potentiels et de demander de l'aide en cas d'attaque. Il convient enfin de s'assurer que les renforts potentiels seront suffisamment proches pour repousser les assauts qui pourraient être lancés. Dans ce contexte, il est important de noter que les stocks des forces de sécurité déployées à grande distance des centres de contrôle, et notamment dans les zones frontalières dangereuses, sont en général plus susceptibles d'être prises d'assaut (Bevan, 2008, p. 56).

9.3.3.2 Prévenir et gérer les détournements de premier ordre

Les détournements de grande ampleur commis par des responsables qui conspirent pour arriver à leurs fins sont un problème systémique qui touche non seulement les armes mais aussi les autres types de biens détenus par l'État. Pour les prévenir, il est indispensable de réformer la structure même des différentes administrations et de mettre en application des principes généraux comme la bonne gouvernance et la responsabilisation. Une bonne gestion des stocks peut contribuer à l'identification des responsables corrompus et des points faibles des arsenaux du pays (Bevan, 2008, p. 59). Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance des procédures de comptabilisation. Pour limiter les possibilités offertes aux responsables ou départements corrompus de se livrer à des détournements, l'un des outils les plus efficaces est de disposer d'un système d'information centralisé et de rassembler les données recueillies par tous les départements sur l'ensemble des transactions au sein d'une unique autorité centrale.

En cas d'effondrement de l'armée dans un pays donné et donc de perte de contrôle sur les armes et les munitions, la prévention des détournements fait figure de tâche insurmontable. Certaines mesures peuvent toutefois être prises avant et après les événements pour éviter que la situation ne s'aggrave. Il peut par exemple arriver que des groupes armés remettent en cause l'autorité d'un l'État avant même

que l'armée ne s'effondre, et que l'État réagisse en fournissant des armes à des factions civiles favorables au pouvoir en place. Dans de telles situations, il est rare que l'État conserve longtemps le contrôle symbolique qu'il exerce sur ces factions, et moins encore sur les armes fournies. Il est enfin possible que les groupes approvisionnés en armes finissent par les utiliser pour atteindre des objectifs contraires aux intérêts du pouvoir en place – voire directement à son encontre – et par contribuer à l'effondrement de l'État.

En cas de mise à disposition de gros volumes d'armes par une armée en décomposition, il est impératif de veiller à ce que ce matériel ne soit pas redirigé vers des utilisateurs illicites. Dans les pays où la population civile a déjà accès au matériel des stocks nationaux, « la récupération des armes et des munitions doit devenir une priorité » (Bevan, 2008, p. 61).

9.4 En quoi la transparence contribue-t-elle à la prévention des détournements ?

La transparence est un facteur crucial pour la prévention des détournements à l'échelle nationale, régionale et internationale. Elle détermine notamment la qualité des décisions prises par les États dans le cadre de l'attribution des autorisations de transfert, l'efficacité des régimes de contrôle mis en place et enfin la pertinence de la réaction des États en cas de détection d'un détournement – ou de toute autre défaillance du régime de contrôle (Schroeder, 2008, p. 136).

9.4.1 Les informations sur les transferts d'armes autorisés

En communiquant les informations relatives aux transferts d'armes autorisés, les États contribuent à l'identification d'éventuels afflux d'armement vers une région ou un pays spécifique et donc à la prévention des accumulations excessives d'armes. Les échanges d'information permettent également aux États ainsi qu'aux autres parties prenantes – notamment les organisations non gouvernementales et internationales – de mieux analyser les décisions relatives aux transferts d'armes, de détecter les transferts qui pourraient finir entre les mains de destinataires irresponsables et de tenir les États pour responsables des décisions qu'ils ont prises en violation de leurs engagements régionaux et internationaux – dont ceux pris en vertu du TCA. Les services de renseignement et les forces de maintien de l'ordre qui disposent d'informations détaillées sur les transferts autorisés peuvent identifier

plus rapidement et plus précisément l'origine et les points de transbordement des cargaisons d'armes détournées (Schroeder, 2008, p. 136). ► L'encadré 3.1 répertorie les informations et les documents qui doivent figurer dans une demande d'autorisation de transfert.

Les États disposent de nombreux moyens d'échanger des informations sur les transferts autorisés et de contribuer à une plus grande transparence du commerce des armes, parmi lesquels la soumission de données à la Base de données des Nations Unies sur les statistiques du commerce des produits de base (UN Comtrade) et au Registre des armes classiques des Nations unies – ► voir encadré 11.2 – ; les échanges d'information entre membres d'institutions régionales ou multilatérales ; les échanges d'information *ad hoc* entre gouvernements ; et la publication unilatérale des rapports nationaux (Schroeder, 2008, p. 136). C'est également dans le but de rendre ces transactions plus transparentes que l'article 13 du TCA impose aux États parties d'adresser à son secrétariat un rapport annuel sur leurs exportations et importations – ► voir section 11.2.3.

NOTE : Selon l'article 13(3) du TCA, les États parties sont tenus de soumettre un rapport annuel sur leurs exportations et importations. Cette mesure importante du point de vue de la transparence contribue à la prévention des détournements.

9.4.2 Les informations sur les régimes de contrôle des exportations

En portant à la connaissance du grand public les lois, politiques et procédures qui composent le régime national de contrôle des exportations, les États contribuent indirectement à la prévention des détournements. Quand les États disposent d'un régime de contrôle des exportations transparent – et, plus généralement, de systèmes de contrôles transparents –, il devient possible d'élaborer des accords multilatéraux, de promouvoir les meilleures pratiques à l'échelle internationale et de diffuser des informations utiles sur les cas de détournements observés ainsi que sur les mesures efficaces qui pourront servir de source d'inspiration pour les États qui élaborent et mettent en œuvre leur propre cadre de contrôle. Les États membres de l'OSCE ont par exemple accepté d'échanger des informations sur leurs lois et pratiques nationales relatives aux exportations, sur les procédures et documents utilisés dans ce cadre ainsi que sur le contrôle du courtage international des armes légères. Ces échanges d'information visent à faire connaître les meilleures pratiques dans ce domaine (OSCE, 2000, s. III(F)(2)).

La transparence peut aussi contribuer à l'amélioration « de la surveillance intragouvernementale et publique des systèmes nationaux de contrôle des exportations, lesquels [. . .] sont d'une importance critique pour la prévention des détournements » (Schroeder, 2008, p. 137). En outre, elle permet de mieux identifier et de rectifier les lacunes et faiblesses des procédures d'obtention de licences, des pratiques de surveillance de l'utilisation finale et des autres contrôles indispensables à la prévention des détournements – ► voir section 9.3.2.

Il est donc possible de rendre les transferts d'armes plus transparents en veillant à ce que les lois, politiques et règlements soient rendus publics et en diffusant en temps opportun les informations relatives à tous les amendements et mises à jour en la matière. Mais les États peuvent également contribuer à une plus grande transparence en soumettant et en publiant leurs rapports nationaux sur la mise en œuvre des accords multilatéraux auxquels ils sont parties – notamment le rapport initial mentionné dans l'article 13(2) du TCA ainsi que tous les rapports publiés ultérieurement sur la mise en œuvre du Traité.

9.4.3 Les informations sur les détournements et les violations du contrôle des exportations

En vertu de l'article 15(4) du TCA, les États parties sont encouragés à coopérer en échangeant des informations « concernant des activités et des acteurs illicites et pour prévenir et éliminer le détournement des armes classiques ». Dans le cadre des enquêtes sur les violations du contrôle des exportations, les gouvernements peuvent échanger des informations sur leurs expériences en matière de détournement et sur les mesures adoptées pour lutter contre ces détournements et contre les autres types de violations du régime de contrôle des exportations. Ces interactions contribuent à la constitution de la somme d'informations qui permettra aux services de renseignement et maintien de l'ordre de mieux connaître les trafiquants d'armes et leurs méthodes. La diffusion de ces informations peut enfin s'inscrire dans la lutte intergouvernementale contre les réseaux transnationaux de trafiquants. De plus, « la diffusion publique d'informations non classifiées sur les détournements et autres violations du contrôle des exportations facilite les recherches menées sur le commerce illicite et met en lumière tant les meilleures pratiques que les lacunes des procédures nationales de contrôle des exportations » (traduit de Schroeder, 2008, p. 137).

Les États qui publient régulièrement des rapports sur les violations du contrôle des exportations sont peu nombreux. Le Département d'État américain rassemble les données de son programme « Blue Lantern » de surveillance de l'utilisation finale sous la forme d'un rapport annuel – ► voir encadré 9.1. Ce rapport comporte notamment une analyse statistique des avis dits « défavorables », c'est-à-dire des cas où le résultat des enquêtes ne concorde pas avec les informations figurant dans la demande de licence. Un avis défavorable peut par exemple être émis si une entité étrangère vend du matériel militaire à une entité privée plutôt qu'aux forces de l'ordre définies comme le destinataire final autorisé dans la licence associée au transfert. Les résultats de ces enquêtes sont ventilés par zone géographique, catégorie de biens et type d'avis défavorable et sont étayés par des études de cas (DDTC, 2013). Ces informations pourraient tout à fait figurer dans les rapports soumis par les États parties au TCA en application de l'article 13(2) du Traité.

9.5 Comment évaluer le risque de détournement ?

En vertu de l'article 11(2) du TCA, les États parties sont tenus d'évaluer le risque de détournement associé aux exportations et d'envisager de ne pas autoriser celles qui présentent ce type de risques. Cette évaluation doit être menée dans le cadre de l'évaluation générale de l'exportation prévue à l'article 7 du Traité – ► voir la section 5 sur le contrôle des exportations.

9.5.1 Quels sont les critères à prendre en compte pour évaluer le risque de détournement ?

La Position commune de l'UE contient un ensemble de critères d'évaluation du risque de détournement qui doivent servir de base aux décisions relatives aux transferts d'armes (EU, 2008 – ► voir encadré 9.4).

9.5.2 Quelles sont les sources d'information disponibles sur les risques de détournement ?

Étant donné la diversité des causes des détournements d'armes et des acteurs impliqués dans leur commission, il est recommandé aux États parties exportateurs de recueillir des informations et des données auprès du plus grand nombre possible de sources quand ils procèdent à l'évaluation des risques. Ils peuvent en effet consulter les données fournies par des entités tant nationales que régionales

Encadré 9.4 Les éléments utiles à l'évaluation des risques de détournement

Le septième critère de la Position commune de l'UE 2008/944/CESP du 8 décembre 2008 exige des États membres de l'UE qu'ils évaluent le risque que des technologies ou des équipements soient « détournés vers un utilisateur final non souhaité » (UE, 2008, art. 2(7)). Ce critère répertorie six indicateurs que les États doivent prendre en considération, en suivant notamment les directives détaillées figurant dans le Guide d'utilisation de la position commune de l'UE (UE, 2015b) – voir ci-après quelques extraits de ces directives.

(a) Les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations.

[I]l conviendrait d'évaluer si l'importation constitue une réponse appropriée et proportionnée aux besoins du pays destinataire en matière de défense, de sécurité intérieure, ou de participation à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations. À cet égard, il pourrait être procédé à l'examen des besoins militaires habituels du pays destinataire et de la capacité technique dont il dispose, tel qu'il ressort de différentes sources internationales, comme le registre des Nations unies sur les transferts d'armes conventionnelles, le SIPRI Yearbook (Annuaire SIPRI) ou l'Annual Military Balance (Bilan militaire annuel) de l'IISS (International Institute for Strategic Studies).

Les questions suivantes pourraient être posées :

- Existe-t-il une menace crédible pour la sécurité du pays à laquelle l'importation de technologie ou d'équipements militaires prévue permettrait de faire face ?
- Les forces armées sont-elles préparées pour faire face à une telle menace ?
- Quelle sera la destination des équipements importés à l'issue de la participation à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations ?

(b) La capacité technique du pays destinataire d'utiliser la technologie ou les équipements militaires.

La capacité technique désigne l'aptitude du pays destinataire à utiliser effectivement les équipements en question, en termes tant matériels qu'humains. Elle renvoie également au niveau technologique du pays destinataire et à ses capacités opérationnelles et, de façon générale, au degré de performance de ses équipements. [. . .]

Cette capacité peut constituer un indicateur clé de l'« existence d'un risque » de détournement. Si les biens dont l'exportation est proposée semblent d'un niveau technique ou quantitatif supérieur à celui des équipements que le pays destinataire devrait en principe pouvoir déployer, cela peut indiquer que l'utilisateur final d'un pays tiers est en réalité le destinataire final prévu. Ce principe est applicable tant aux biens et systèmes complets qu'aux composants et aux pièces de rechange. L'exportation de composants ou de pièces de rechange vers un pays destinataire alors que rien ne permet d'affirmer que celui-ci exploite le système complet en question peut clairement être le signe que ce pays a d'autres intentions.

Certaines questions pourraient être posées :

- L'exportation proposée concerne-t-elle du matériel de haute technologie ?
- Dans l'affirmative, le destinataire a-t-il accès à l'assistance technique nécessaire pour soutenir la vente ou investit-il dans ce type d'assistance ?
- L'exportation proposée cadre-t-elle avec le profil de l'État destinataire en matière de défense ?
- L'exportation proposée correspond-elle, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, à la structure opérationnelle et à la capacité technique des forces armées ou des forces de police de l'État destinataire ?
- En cas de demande de composants ou de pièces de rechange, l'État destinataire est-il connu pour exploiter le système qui intègre ces éléments ?

► **(c) La capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations.**

Le respect, par les États destinataires, des normes internationales en matière de contrôle des exportations peut constituer un signe positif indiquant que les équipements ne seront détournés ni délibérément ni involontairement. Certaines questions pourraient être posées :

- L'État destinataire est-il signataire de traités, d'arrangements ou de régimes internationaux importants dans le domaine du contrôle des exportations (par exemple, arrangement de Wassenaar, traité sur le commerce des armes) ou est-il partie à l'un de ces dispositifs ?
- Le pays destinataire fait-il des notifications au registre des Nations unies sur les transferts d'armes conventionnelles ; dans la négative, quelles en sont les raisons ?
- Le pays destinataire s'est-il aligné sur les principes de la position commune 2008/944/PESC du Conseil ou d'arrangements régionaux analogues ?
- Le pays destinataire applique-t-il des contrôles effectifs en matière d'exportations et de transferts comprenant une législation spécialisée dans le domaine du contrôle et des arrangements spécifiques en matière d'autorisation qui soient conformes aux normes internationales ?
- La gestion et la sécurité des stocks sont-elles d'un niveau de qualité suffisant (cf. accords de normalisation (STANAG), normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) et directives techniques internationales sur les munitions (DTIM)) ? A-t-on connaissance de problèmes de stocks non sécurisés dans le pays de l'utilisateur final ?
- Avec quelle rigueur la corruption est-elle évaluée dans le pays destinataire ? Des instruments juridiques et des mesures administratives efficaces ont-ils été mis en place pour prévenir et combattre la corruption ?
- L'État destinataire est-il proche de zones de conflit ou est-il confronté à des tensions ou à d'autres facteurs susceptibles de s'opposer à une application crédible de ses dispositifs de contrôle des exportations ?
- Le pays de destination finale déclarée est-il connu pour avoir procédé à des détournements d'armes, notamment en réexportant illicitement des équipements excédentaires vers des pays suscitant des préoccupations ? [. . .]

(d) Le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer.

Il conviendrait que les autorités compétentes évaluent la crédibilité du destinataire concerné ainsi que, si on en a connaissance au stade de l'autorisation, la plausibilité et la fiabilité de l'acheminement et de l'organisation commerciale envisagés pour la transaction. Outre l'utilisateur final, les autres acteurs éventuels impliqués dans une transaction sont notamment les suivants : les courtiers, leurs sous-traitants, les transporteurs (aériens, maritimes, ferroviaires, routiers et par barge), les financiers et les compagnies d'assurances. L'implication passée d'une de ces entités dans un trafic est un élément dont il faut tenir compte pour l'évaluation du risque.

Si certains biens ne peuvent en soi être détournés, ils peuvent faciliter un détournement en permettant un retransfert non autorisé d'armes détenues dans des stocks existants. En particulier lorsqu'il existe un risque de voir le pays destinataire ou l'utilisateur final procéder à un détournement compte tenu de ses antécédents, les fournisseurs pourraient envisager des mesures visant à réduire ce risque.

Certaines questions pourraient être posées :

- Les équipements sont-ils destinés aux pouvoirs publics ou à une entreprise ?
- S'il est connu ou doit être communiqué au stade de l'autorisation, l'acheminement est-il source d'inquiétude ?
- Si elle est connue ou doit être communiquée au stade de l'autorisation, l'organisation commerciale est-elle source d'inquiétude (implication éventuelle de courtiers, de distributeurs, etc.) ?
- L'un des acteurs impliqués dans l'organisation commerciale ou l'acheminement a-t-il déjà été condamné pour trafic d'armes ou violation de la législation sur l'exportation d'armements ?

Si les pouvoirs publics sont l'importateur :

- Les pouvoirs publics/l'organisme public concerné sont-ils dignes de confiance à cet égard ?
- Les pouvoirs publics/l'organisme public concerné se sont-ils conformés à de précédents certificats d'utilisateur final ou à d'autres dispositions concernant l'autorisation de réexportation ?
- Existe-t-il un motif de soupçonner que les pouvoirs publics/l'organisme public concerné ne sont pas dignes de foi ?

Si une entreprise est l'importateur :

- L'entreprise est-elle connue ?
- L'entreprise est-elle agréée par les pouvoirs publics de l'État destinataire ?
- L'entreprise a-t-elle été précédemment associée à des transactions inopportunes ?
- A-t-elle été condamnée pour trafic d'armes ?

(e) Le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes (les équipements de lutte contre le terrorisme devraient faire l'objet d'un examen particulièrement attentif dans ce contexte).

Lors de l'évaluation du risque potentiel dans l'État destinataire, les autorités compétentes pourraient poser les questions suivantes :

- L'État destinataire est-il connu pour être impliqué dans des activités terroristes passées ou présentes ?
- Existe-t-il des liens connus ou supposés avec des organisations terroristes (voire avec l'un ou l'autre terroriste en particulier) ou des raisons de soupçonner que des entités de l'État destinataire participent au financement du terrorisme ?
- Existe-t-il toute autre raison de soupçonner que les équipements pourraient être réexportés ou détournés vers des organisations terroristes ? [. . .]

(f) Le risque de rétrotechnique ou de transfert de technologie non intentionnel.

Lorsque les États membres statuent sur une demande d'autorisation d'exportation, il doit être tenu compte des capacités du destinataire, étatique ou privé, d'analyser et de détourner les technologies contenues dans les équipements militaires qu'il acquiert. [. . .]

Dans ce cadre, en particulier pour les équipements utilisant des technologies sensibles, les éléments suivants devront être pris en compte :

- la sensibilité et le niveau de protection des technologies contenues dans le système au regard des capacités d'expertise estimées du destinataire et de la volonté affichée de celui-ci d'acquérir certaines d'entre elles ;
- la facilité avec laquelle ces technologies peuvent être analysées et détournées, soit pour développer des équipements similaires, soit pour améliorer d'autres systèmes au moyen des technologies acquises ;
- les quantités exportées : l'achat d'un nombre apparemment sous-estimé (ou surestimé) de sous-systèmes ou équipements constitue l'indice d'une démarche d'acquisition de technologies ;
- le comportement passé du destinataire lorsque celui-ci a acquis des systèmes qu'il a su expertiser pour en tirer des informations sur les technologies employées dans ces systèmes. [. . .]

Afin de déterminer cette compatibilité, les États membres pourraient examiner les questions ci-après :

- Le pays destinataire est-il doté de l'infrastructure militaire lui permettant d'utiliser effectivement les équipements ?
- Le niveau technologique des équipements demandés est-il proportionné aux besoins exprimés par le pays destinataire et à ses capacités opérationnelles ?
- Des équipements similaires, déjà en service, sont-ils bien entretenus ?
- Y a-t-il suffisamment de personnel qualifié pour utiliser et entretenir les équipements ?

Source : UE (2015b, p. 126-133)

et internationales, par des organisations tant publiques que privées et par des sources tant officielles que non gouvernementales (UE, 2015b, p. 123).

Au niveau national, les autorités responsables de l'État exportateur doivent prendre contact avec les instances gouvernementales de l'État importateur et/ou de transit qui jouent un rôle dans la lutte contre le commerce illicite et les détournements : les douanes, la police, la justice, les renseignements et la défense. Ces instances peuvent par exemple savoir si certaines des parties prenantes à un transfert donné ont déjà été impliquées dans des détournements ou si elles se sont rendues coupables d'autres violations du contrôle des exportations. Les États-Unis publient par exemple des listes d'individus ou d'entités qui ont été condamnées pour avoir violé ou pour avoir conspiré en vue de violer les lois nationales relatives aux exportations d'armes, et qui ont donc l'interdiction de prendre part directement ou indirectement à une exportation de matériel ou de services défensifs (DDTC, n.d.a). Les ambassades ou missions diplomatiques du pays exportateur dans les pays impliqués dans un transfert d'armes peuvent aussi disposer d'informations importantes (UE, 2015b, p. 123).

Au niveau régional, l'UE a établi un système qui impose aux États membres de notifier les autorités compétentes des autres États membres quand ils refusent, annulent, suspendent, modifient ou révoquent une autorisation d'exportation et d'échanger les informations pertinentes sur les décisions relatives aux licences (UE, 2012b, art. 11(2) ; 2015b, p. 153 et 155). Dans le cadre de la lutte contre les détournements, les États participants à l'arrangement de Wassenaar sont eux aussi tenus d'échanger des informations sur les meilleures pratiques ainsi que sur les utilisateurs finaux à haut risque (UE, 2015b, p. 124 ; Arrangement de Wassenaar, 2000). Pour rehausser le degré de coopération en matière de répression, les États participants à l'OSCE se sont en outre engagés à échanger des informations sur les fabricants d'armes et courtiers en armements autorisés ; sur les saisies d'armes légères illicites ; sur les individus ou entreprises condamnés pour des faits de violations de la réglementation nationale du contrôle des exportations ; et enfin sur leur expérience dans la mise en application du contrôle des exportations ainsi que sur les mesures qui ont prouvé leur efficacité dans la lutte contre le commerce illicite des armes légères (OSCE, 2000, s. III(E)(6)).

Au niveau international, les comités de sanction des Nations unies rassemblent des informations sur les violations des embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité des Nations unies – et sur leurs auteurs – et les publient dans

les rapports des groupes d'experts. La résolution 1540 de 2004 – qui vise à prévenir la prolifération des armes de destruction massive – a prévu un mécanisme spécifique qui permet aux États ainsi qu'aux organisations internationales, régionales et sous-régionales de partager leurs expériences, les enseignements tirés et les pratiques efficaces dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes visées (Comité 1540, n.d.). Pour encourager les échanges d'information et la coopération entre les forces de l'ordre des différents États au cours des enquêtes relatives au commerce illicite des armes à feu ainsi qu'aux armes utilisées pour commettre des crimes, INTERPOL a créé iARMS, un système en ligne de gestion des données sur les armes illicites et du traçage des armes. IARMS comprend notamment un module distinct de traitement des statistiques et des rapports qui permet aux pays membres d'INTERPOL d'analyser les données nationales relatives aux crimes commis au moyen d'armes à feu et au traçage des armes, mais aussi de générer des rapports sur mesure (INTERPOL, 2014). En outre, certaines organisations de recherche indépendantes, entreprises privées et organisations non gouvernementales publient des rapports et mettent à disposition des informations, des bases de données et des indicateurs en ligne qui peuvent être utilisés pour mieux évaluer les risques de détournement. Le Conflict Armament Research héberge par exemple une base de données baptisée « iTrace ». Celle-ci contient de nombreuses informations sur les transferts d'armes et de munitions détournés, lesquelles ont été recueillies par le biais d'enquêtes de terrain menées par l'organisation (CAR, n.d.).

9.6 Quelles sont les mesures d'atténuation envisageables ?

L'article 11(2) du TCA sur la prévention des détournements de transferts d'armes classiques stipule que les États parties pourront envisager l'adoption de mesures d'atténuation des risques, telles que des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés d'un commun accord par les États exportateurs et importateurs. L'article 11(3) impose à tous les États parties impliqués dans un transfert de coopérer et d'échanger des informations dans le but d'atténuer les risques de détournement.

Certains types de risques identifiés au cours du processus d'évaluation peuvent s'avérer si élevés – c'est-à-dire « prépondérants » – qu'il est impossible d'envisager la mise en œuvre de mesures susceptibles de les limiter ou de les « atténuer ». C'est par exemple le cas quand il semble très probable que les documents associés à la

demande aient été falsifiés ; quand l'utilisateur ou l'utilisation finale sont peu crédibles ; ou encore quand les contrôles mis en place par l'État destinataire sont manifestement inappropriés. Dans ce cas, les États parties doivent refuser d'accorder la licence d'exportation demandée (Greene et Kirkham, 2009, p. 33).

Mais il arrive aussi que les risques identifiés puissent être considérablement atténués par les mesures évoquées dans la section 9.3, notamment par l'ajout de restrictions dans les licences de transfert, le renforcement de certaines compétences ou capacités ou l'amélioration des contrôles en vigueur. Dans ce cas, les États parties peuvent :

- atténuer les risques de détournement pendant le transit en imposant des restrictions à certaines parties prenantes au transfert, comme les transporteurs ou les courtiers ; en imposant des restrictions relatives aux itinéraires de transport et aux dispositifs de transbordement ; et en mettant en place une surveillance de la cargaison au moyen d'un accompagnement physique ou d'un suivi à distance par satellite – ► voir la section 9.3.2.2 pour les autres contrôles applicables pendant le transit ;
- atténuer les risques de détournement après l'arrivée de la cargaison dans le pays de destination en exigeant de ce dernier qu'il procède à une vérification de livraison ;
- atténuer les risques de détournement par l'utilisateur final en imposant une amélioration de la réglementation et du système de contrôle de l'État importateur, la création et la mise en œuvre de mesures relatives à l'utilisateur et à l'utilisation finale ainsi que l'instauration de contrôles post-livraison – ► voir section 9.3.2.3 ;
- atténuer les risques de détournement découlant de l'inadéquation du régime de contrôle national de l'État importateur ou de lacunes de l'utilisateur final dans la gestion des stocks en fournissant une assistance au renforcement des compétences, conformément à l'article 16(1) du Traité ; et
- atténuer les risques de détournement découlant de la présence d'éventuels excédents de stocks suite au transfert en veillant à ce que l'utilisateur final prenne les mesures nécessaires pour détruire ou éliminer de manière responsable ces armes excédentaires (Greene et Kirkham, 2009, p. 34).

Certaines des mesures d'atténuation du risque mentionnées ci-dessus peuvent être à l'origine de retards conséquents dans le traitement de la demande d'autorisation

de transfert. Les tentatives d'amélioration du régime de contrôle de l'État importateur ou l'assistance à la gestion des stocks sont par exemple des mesures qui ne porteront leurs fruits qu'après un certain laps de temps. Mais si les risques identifiés sont liés aux itinéraires de transit ou aux parties prenantes au transfert, les mesures d'atténuation peuvent être mises en œuvre plus aisément, par exemple en modifiant les trajets ou en changeant de transporteur (Greene et Kirkham, 2009, p. 34).

Autres ressources

Prévention des détournements

« Arsenals adrift: arms and ammunition diversion » (Small Arms Survey)

ATT implementation toolkit (UNODA)

« Guide des meilleures pratiques concernant les procédures nationales de gestion et de sécurité des stocks » (dans le Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre publié par l'OSCE)

« Guide des meilleures pratiques concernant la sécurité physique des stocks de munitions conventionnelles » (dans le Manuel OSCE des meilleures pratiques concernant les munitions conventionnelles)

« Deadly deception: arms transfer diversion » (Small Arms Survey)

End-user certificates : improving standards to prevent diversion (SIPRI)

ISACS :

Contrôle aux frontières et coopération en matière d'application des lois

Destruction : armes

Marquage et conservation des informations

Réglementation nationale de l'accès des civils aux armes légères et de petit calibre

Gestion des stocks : armes

Le traçage des armes légères et de petit calibre illicites

Physical security of sensitive conventional arms, ammunition, and explosives (US Department of Defense)

Preventing diversion of small arms and light weapons : issues and priorities for strengthened controls (Biting the Bullet)

Preventing diversion of small arms and light weapons : strengthening border management under the UN Programme of action (Biting the Bullet)

Preventing diversion : the importance of stockpile management (Peace Research Institute Oslo)

Informations sur les risques de détournement

IARMS : Système INTERPOL de gestion des données sur les armes illicites et du traçage des armes (INTERPOL)

iTrace (Conflict Armament Research)

Rapports des comités de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU

Crédits

Auteure principale : Sarah Parker

Sources principales : Ce chapitre s'appuie en grande partie sur Bevan (2008) ; UE (2015b) ; et Schroeder (2008).

SECTION 10

La conservation des données



10.1 Introduction

La conservation des données est le processus par lequel une entité recueille et met à jour des données et des informations sur les armes dans le but de faciliter l'identification de leur statut légal et de leur emplacement à toutes les étapes de leur cycle de vie. L'article 12 du TCA exige des États parties qu'ils conservent les données relatives au transfert des armes classiques qui relèvent de son champ d'application.

10.2 Sur quelles données l'obligation de conservation porte-t-elle ?

10.2.1 Quels sont les transferts à prendre en compte ?

10.2.1.1 Les exportations

En vertu de l'article 12(1) du TCA, les États parties doivent impérativement tenir à jour un registre national de toutes les autorisations d'exportation (licences, permis et toute autre forme d'autorisation) émises ou accordées *ou* des exportations effectivement réalisées à partir de leur territoire, dans le respect de leur législation et de leur réglementation nationales. Le TCA exige des États parties qu'ils conservent les données relatives soit aux autorisations soit aux exportations elles-mêmes, mais certains pays répertorient les deux.

10.2.1.2 Les importations

Dans son article 12(2), le TCA encourage les États parties à conserver les données relatives aux armes qui sont « acheminées sur son territoire en tant que destination finale ». Le Traité se réfère dans ce cas aux armes importées de manière permanente sur tout territoire relevant de leur juridiction. Les États parties doivent tenir des registres des armes importées en application de l'article 8 du Traité qui leur impose de réglementer les importations d'armes classiques.

NOTE : L'article 12(2) encourage les États parties – sans les y obliger – à tenir un registre des importations. Mais ils doivent véritablement se tenir à cet impératif pour se conformer à l'article 13 qui exige d'eux qu'ils soumettent un rapport annuel sur les importations.

10.2.1.3 Le transit et le transbordement

L'article 12(2) du TCA encourage les États parties à conserver les données relatives aux armes classiques autorisées à transiter ou à être transbordées sur tout territoire relevant de leur juridiction. Si un État partie réglemente le transit ou le transbordement des armes par le biais d'un processus d'obtention de licences ou d'autorisations, il doit conserver l'ensemble des informations et documents associés. S'il a connaissance du fait que des armes ont transité ou sont transbordées sur son territoire par un autre moyen – ► par exemple grâce au processus de notification décrit dans la section 7.4.2 –, il doit également conserver l'ensemble des données relatives à ce transfert.

10.2.1.4 Le courtage

Le TCA n'impose pas expressément aux États parties de conserver les données relatives aux courtiers ou aux activités de courtage. Mais ceux-ci peuvent envisager d'étendre le périmètre de leur réglementation – mise en œuvre conformément à l'article 10 du Traité – à la conservation des données relatives au courtage. Les autorités nationales compétentes peuvent notamment tenir des registres contenant les informations relatives à tous les courtiers immatriculés et à toutes les licences et autorisations émises pour des activités de courtage. En outre, elles devraient exiger des courtiers immatriculés qu'ils tiennent des registres détaillés de leurs activités et qu'ils soient en mesure de les leur présenter sur demande. Certaines autorités compétentes demandent à recevoir des rapports d'activité réguliers, par exemple sur une base semestrielle.

10.2.2 Quels sont les équipements dont les transferts doivent faire l'objet d'un registre ?

Le TCA impose aux États parties de conserver les données relatives aux exportations d'armes classiques, mais pas aux exportations de munitions, pièces et composants. Dans la même logique, il leur impose de conserver les données relatives au transit et au transbordement d'armes classiques, mais pas au transit et au transbordement de munitions, pièces et composants. Mais l'article 5(3) les encourage à appliquer les dispositions du Traité – dont la conservation des données – à une gamme aussi large que possible d'armes classiques. En outre, les articles 3 et 4 exigent d'eux qu'ils créent et tiennent à jour un régime national de contrôle des

Tableau 10.1 Synthèse des dispositions du TCA relatives à la conservation des données*

	Exportations	Importations	Transit et transbordement	Courtage
Armes classiques	Obligatoire	Encouragé	Encouragé	Facultatif
Munitions	Facultatif	Facultatif	Facultatif	Facultatif
Pièces et composants	Facultatif	Facultatif	Facultatif	Facultatif

Note : * Bien qu'il ne soit pas obligatoire de conserver les données pour tous les types de transferts, les États qui souhaitent disposer d'un régime de contrôle national exhaustif sont fortement encouragés à envisager cette option.

munitions d'une part et des pièces et composants d'autre part. ► Le tableau 10.1 recense les dispositions du Traité relatives à la conservation des données.

Pour respecter l'objet et la finalité du Traité, il conviendrait que les États parties étendent leur réglementation nationale de la conservation des données à tous les types de matériel militaire classique, de munitions et de pièces et composants qui font l'objet de contrôles dans le cadre du régime national.

10.2.3 Quelles informations est-il nécessaire de conserver ?

L'article 12(3) du Traité encourage les États parties à consigner dans leurs registres les informations suivantes :

1. **la quantité** : le nombre d'armes ou de biens transférés ou le nombre de licences ou d'autorisations émises (selon que l'État concerné prend en compte les autorisations ou les transferts effectifs) ; la quantité peut aussi se référer au poids du matériel transféré, notamment quand les États imposent l'obtention d'une licence pour l'exportation de certaines substances chimiques nécessaires à la fabrication d'armes contrôlées ;
2. **la valeur** : la valeur financière ou marchande des armes ou du matériel transférés, ou des licences émises ;

NOTE : Il convient d'opérer une distinction entre la *valeur autorisée* (la valeur marchande totale des armes ou du matériel mentionné sur une autorisation d'exportation) et la *valeur effective* du matériel exporté (la valeur marchande des armes ou du matériel effectivement expédié ou livré, soit une fraction de la valeur autorisée).

3. **le modèle/type** : la version spécifique ou la catégorie des armes, des munitions ou du matériel transférés. La nomenclature utilisée pour décrire le modèle ou le type est généralement déterminée par le fabricant : le modèle « AH-64A Apache » est par exemple un modèle d'hélicoptère de combat produit par Boeing ;

NOTE : Le Traité ne précise pas si les États parties doivent classifier le matériel transféré en utilisant une catégorie générale (par exemple « hélicoptère d'attaque ») et/ou une marque ou un modèle (par exemple « AH-64A Apache »). Ceux qui choisiront de mentionner les deux pourront plus aisément établir les rapports requis en application de l'article 13(3) du TCA (et en vertu du Registre des armes classiques des Nations unies) et contribueront à une plus grande transparence des échanges d'information – et en conséquence à la réalisation des objectifs généraux du Traité.

Encadré 10.1 Liste des informations à consigner pour les transferts d'armes

Pour disposer de registres exhaustifs, les États peuvent combiner les éléments mentionnés dans l'article 12(3) du TCA à d'autres données. La liste ci-dessous propose une synthèse des données qu'ils peuvent envisager de consigner :

- une description des biens :
 - quantité ;
 - valeur ;
 - modèle/type ; et
 - caractéristiques techniques ;
- la date de l'exportation ou la période durant laquelle la transaction est censée avoir lieu (date de début et de fin pour les transferts qui s'étendent sur un certain laps de temps) ;
- l'État exportateur ;
- l'État importateur ;
- les États de transit et de transbordement, le cas échéant ;
- le numéro de l'autorisation d'exportation (déterminé par l'État exportateur) ;
- le numéro de l'autorisation d'importation (déterminé par l'État importateur) ;
- le numéro des autorisations de transit (déterminé par les États de transit, le cas échéant) ;
- l'entité qui assurera la réception de l'exportation (des informations détaillées sur l'instance gouvernementale, le grossiste ou le détaillant concerné) ;
- l'utilisateur final : nom, adresse ainsi que tous les moyens possibles d'entrer en contact avec lui (numéro de téléphone, adresse email, etc.) ;
- le numéro ou l'identifiant associé au certificat d'utilisateur final (déterminé par l'État de destination)
- l'utilisation finale des biens transférés ;
- les courtiers (le cas échéant) ;
- les agents de transport et/ou transitaires ; et
- le marquage d'importation (pour les armes légères et de petit calibre importées).

Sources : Royaume-Uni (2008, s. 29) ; UNCASA (2012d, clauses 6.2.1.2, 6.2.1.3) ; AGNU (2013a, art. 12(3)) ; USA (n.d.b, part 123.26).

4. les transferts internationaux autorisés d'armes visées par l'article 2(1) du Traité ;
5. les **armes classiques effectivement transférées** ; et
6. des **informations détaillées** sur :
 - a. l'État exportateur ;
 - b. l'État importateur ;
 - c. les États de transit et de transbordement ; et
 - d. l'utilisateur final.

Les États parties sont encouragés à consigner ces informations « selon qu'il convient » ; certaines peuvent en effet ne pas être adaptées à tous les types de transactions.

De nombreux États ont ajouté d'autres informations aux registres de leur régime de contrôle national, qu'ils ont notamment puisées dans les recommandations des normes ISACS. L'encadré 10.1 recense les données que les États parties peuvent envisager de consigner dans leurs registres portant sur les armes importées ou exportées.

NOTE : Les États parties doivent, au minimum, conserver les données requises dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel qu'ils sont tenus de soumettre sur les exportations et importations d'armes classiques – ► voir la section 11 sur l'établissement de rapports.

10.3 Comment convient-il de stocker les données ?

Le TCA ne précise pas les modalités selon lesquelles les données consignées doivent être stockées. Les États parties peuvent donc faire leur choix parmi toutes les méthodes fiables de stockage, dont le traitement manuel et/ou le traitement numérique.

NOTE : Quel que soit le système de stockage choisi, les données doivent être sauvegardées dans un emplacement séparé de façon à prévenir toute déperdition en cas de vol, d'incendie, de sabotage ou de défaillance technique.

La conservation numérique des données comporte les avantages suivants :

- une plus grande facilité d'utilisation, notamment pour la saisie des données, la production de rapports et le respect des exigences des différents instruments en matière d'établissement de rapports ;
- des informations plus exhaustives, plus précises et plus facilement mises à jour ;

Encadré 10.2 Les logiciels spécialisés dans la gestion des données relatives aux transferts d’armes

Le Centre régional pour l’Europe du Sud-Est d’échange d’informations pour la réduction des armes légères et de petit calibre (SEESAC) a élaboré, en collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement, un logiciel qui facilite la production de rapports annuels sur les exportations d’armes. Le format des rapports a été conçu pour l’Europe du Sud-Est, mais il peut être adapté pour satisfaire les besoins d’autres pays. Le logiciel Annual Arms Export Report Generator (AAERG) – Générateur de rapports annuels sur les exportations d’armes – permet aux agents des ministères nationaux en charge de ces questions d’accéder à des directives qui facilitent la saisie des données, les calculs et l’insertion des informations dans des rapports sur les exportations d’armes (SEESAC, 2014).

Ce logiciel a principalement vocation à permettre aux ministères concernés de :

- mettre à jour la base de données des licences accordées ;
- produire plus aisément des rapports précis, qu’ils soient nationaux ou destinés à l’ONU ou à d’autres organisations ;
- faciliter les recherches de données sur mesure ; et
- utiliser l’outil de classification des armes (Weapons Categorization Tool) intégré dans l’AAERG (SEESAC, n.d.).

Ce logiciel est la propriété du SEESAC et du Programme des Nations unies pour le développement et peut être fourni dans le cadre de l’assistance que ces institutions accordent aux États parties au TCA (SEESAC, 2014 ; n.d.)

- un meilleur rapport qualité prix, notamment parce que le stockage physique des informations nécessite davantage d’espace ; et
- une plus grande sécurité, puisqu’il est plus facile d’effectuer des copies de sauvegarde et de les protéger contre les vols et les incendies.

Les principales méthodes de stockage numérique sont les suivantes :

- les bases de données simples et statiques élaborées sur Microsoft Word, Microsoft Excel ou sur tout autre logiciel grand public ;
- les logiciels de comptabilisation reposant sur la technique des codes-barres ; et
- les logiciels spécifiquement conçus en fonction de la réglementation nationale en matière de conservation des données – ► voir encadré 10.2.

10.4 Combien de temps les données doivent-elles être conservées ?

En vertu de l’article 12(4) du TCA, les États parties sont tenus de conserver les données relatives aux transferts pendant une période minimale de dix ans. Mais nombre d’États se sont engagés, en adhérant à d’autres instruments internationaux

ou régionaux, à les conserver plus longtemps – ► voir tableau 10.2. Étant donnée la nature durable des armes et le fait que le stockage numérique des données permet de conserver les informations sur une très longue durée, voire indéfiniment,

Tableau 10.2 La durée minimale de conservation des données prévue par quelques instruments relatifs aux armes

Portée	Nature juridique	Instrument	Durée de conservation des données relatives aux transferts
Internationale	Juridiquement contraignant	TCA	« pendant au moins dix ans » (AGNU, 2013a, art. 12(4)) pour les exportations
		Protocole sur les armes à feu	« pendant au moins dix ans » (AGNU, 2001a, art. 7)
	Juridiquement non contraignant	Instrument international de traçage	« indéfiniment » (dans la mesure du possible) ou conservation : « (a) Des registres de fabrication au minimum pendant 30 ans ; et (b) De tous les autres registres, y compris les registres des importations et des exportations, au minimum pendant 20 ans » (AGNU, 2005a, par. 12)
		Programme d'action de l'ONU	« le plus longtemps possible » (AGNU, 2001b, par. II.9)
Régionale	Juridiquement contraignant	CIFTA*	« pour une période de temps raisonnable » (OEA, 1997, art. 11)
		Convention de la CEDEAO	« de façon permanente » (CEDEAO, 2006, art. 9)
		Directive du Conseil relative au contrôle des acquisitions et de la détention d'armes	« au moins 20 ans » (UE, 1991, art. 4(4)), bien que les données relatives aux transferts internationaux ne soient pas spécifiquement mentionnées
		Convention de Kinshasa	au moins 30 ans (CEEAC, 2010, art. 20)
		Protocole de Nairobi*	« au moins dix ans » (Protocole de Nairobi, 2004, art. 7(d))
	Juridiquement non contraignant	Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre	« aussi longtemps que possible » (OSCE, 2000, s. II(C)(1))

Notes : * La **CIFTA** est la Convention interaméricaine de 1997 contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes. Le **Protocole de Nairobi** est le Protocole de 2004 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.

sans poser de problèmes techniques ou administratifs importants, les États parties devraient envisager de conserver les données relatives aux transferts d'armes de manière permanente.

10.5 À qui doit-on confier la responsabilité de la conservation des données ?

En pratique, la tenue des registres relève généralement de la responsabilité de l'État – notamment de l'agence ou de l'autorité compétente chargée de l'émission des licences ou des autorisations – et de celle des entreprises ou individus impliqués dans les transferts d'armes, dont les fabricants, les grossistes, les détaillants, les courtiers et les transporteurs.

10.5.1 L'État

Les États parties doivent envisager de conserver les données relatives aux transferts dans une base de données centralisée et gérée par l'une des autorités compétentes en charge de l'administration du régime de contrôle national créé en application de l'article 5(5) du Traité. Il est également possible de gérer ces données de manière décentralisée, en attribuant des responsabilités à différentes instances gouvernementales : deux agences différentes peuvent par exemple traiter les données relatives aux licences d'exportations émises et aux autorisations d'importation. Dans ce cas, l'autorité nationale compétente doit bénéficier d'un accès direct aux données conservées.

Outre les données relatives aux transferts, les États peuvent aussi envisager de consigner des informations sur les entités impliquées dans le commerce des armes, notamment sur celles qui ont vu leurs licences ou autorisations suspendues ou annulées.

10.5.2 Les acteurs impliqués dans les transferts d'armes

Dans le cadre du processus de délivrance d'une licence ou d'une autorisation, il convient d'exiger des entreprises et individus impliqués qu'ils conservent les données relatives à leurs transactions. Il est indispensable que la législation nationale indique clairement les données qui doivent être consignées par les entreprises ainsi que leur durée minimale de conservation. Ces paramètres doivent faire partie du programme interne de mise en conformité des entreprises¹, c'est-à-dire du

système mis en place par les entreprises impliquées dans des transferts d'armes pour veiller à ce que leurs activités soient menées conformément aux lois nationales sur le contrôle des exportations.

Ces mesures doivent permettre aux entreprises de s'assurer que leurs activités seront consignées sous la forme de données exploitables par les autorités nationales compétentes en cas d'enquête sur une quelconque transaction effectuée sous licence. Les autorités doivent en effet pouvoir obtenir une réponse immédiate à leurs éventuelles demandes d'informations pour pouvoir procéder aux vérifications indispensables (UKBIS, 2010, p. 11). Il convient donc d'exiger des entreprises qu'elles conservent des données exhaustives, précises et immédiatement accessibles aux autorités. ► L'encadré 10.3 détaille les questions et directives qui peuvent être utilisées pour évaluer le programme interne de mise en conformité des entreprises en matière de conservation des données.

Encadré 10.3 Questions et directives relatives à la conservation des informations et à l'exploitation des données relatives aux exportations et aux transferts

Comment tenez-vous à jour les données relatives aux restrictions qui vous sont imposées par le fabricant des produits ? Il convient de prendre l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Des fichiers numériques ou des dossiers permettant le classement des emails.
- Des dossiers classés par projets.
- Des dossiers classés par fournisseurs.
- Des dossiers distincts spécifiquement prévus pour les restrictions.
- Par le biais d'un système de commande.

Comment reliez-vous les restrictions d'exportation aux transferts ou exportations subséquentes ? Les réponses des entreprises peuvent inclure une ou plusieurs des mesures suivantes :

- Des fichiers numériques ou des dossiers permettant le classement des emails relatifs aux importations et aux mouvements subséquents.
- Une composante du système de gestion de l'ensemble des activités.
- Des dossiers classés par projets ou par fournisseurs qui permettent de rassembler toutes les informations pertinentes.
- Un système de classement similaire à une arborescence de dossiers.

Comment les données consignées sont-elles mises à la disposition des autorités compétentes ?

- Il devrait être possible d'envoyer les données par voie numérique.
- Certaines données disponibles seulement par le biais d'un intranet sécurisé nécessitent un déplacement dans les locaux de l'entreprise, mais d'autres données peuvent être transférées en vue de vérifications à distance.
- Les données peuvent aussi être mises à disposition au format papier et d'autres peuvent être scannées dans le but de permettre des vérifications à distance.

Source : traduction d'un extrait de SEESAC et PNUD (2011, p. 54)

Les États parties doivent s'assurer qu'ils peuvent effectivement accéder aux données et autres documents des entreprises concernées et qu'ils ont le droit de le faire. Ils doivent aussi envisager d'ériger en infraction pénale les actes suivants :

- le fait d'omettre délibérément de conserver les données conformément aux exigences de l'État (ou le fait de ne pas les conserver du tout) ; et
- la falsification des données consignées.

En outre, les États doivent exiger des entreprises en cessation d'activité qu'elles leur fournissent toutes les données dont elles disposent dans un certain délai (par exemple dans les 30 jours après la cessation d'activité).

Autres ressources

ATT implementation toolkit (UNODA)

« Guide des meilleures pratiques concernant le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères et de petit calibre » (OSCE)

Compliance guidelines : how to develop an effective export management and compliance program and manual (Département américain du commerce)

Export control organisation : compliance code of practice (Ministère britannique de l'innovation et des compétences économiques)

Internal compliance programmes (SEESAC et PNUD)

ISACS :

Marquage et conservation des informations

Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre

Crédits

Auteurs principaux : Sarah Parker et Anton Martyniuk

SECTION 11

L'établissement de rapports



11.1 Introduction

Les rapports sont un outil particulièrement utile pour promouvoir la coopération, la transparence et la responsabilité, mais aussi pour favoriser la confiance entre États parties. L'article 13 du TCA prévoit que ces derniers adressent au secrétariat trois types différents de rapports :

1. **les rapports de mise en œuvre** : dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du Traité à son égard, chaque État partie doit adresser au secrétariat un rapport initial sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité et rend compte au secrétariat de toute nouvelle mesure prise ;
2. **les rapports sur les mesures relatives aux détournements** : les États parties décrivent, dans ces rapports *ad hoc*, les mesures prises qui se sont révélées efficaces pour lutter contre les détournements ; et
3. **les rapports annuels sur les exportations et importations** : les États parties rendent compte dans ces rapports des exportations et importations autorisées ou effectives d'armes classiques.

NOTE : Les rapports sont une occasion pour les États parties de demander ou d'offrir une assistance internationale visant à une meilleure application du Traité.

► La section 11.2 traite des exigences du TCA dans ce domaine et le tableau 11.1 propose une synthèse de ces mêmes exigences.

11.2 Sur quoi portent les rapports exigés en vertu du TCA ?

11.2.1 Les rapports de mise en œuvre

11.2.1.1 Quand le rapport initial doit-il être soumis ?

Chaque État partie doit adresser son rapport initial de mise en œuvre dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du Traité à son égard. Ceux qui sont devenus parties au TCA avant son entrée en vigueur le 24 décembre 2014 étaient par conséquent tenus de soumettre leur rapport initial avant le 23 décembre 2015 (Imohe, 2015, p. 2). Les autres devront soumettre le leur dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du Traité à leur égard. Un État devenu partie au Traité le 1^{er} janvier 2015 était donc censé soumettre son rapport initial avant le 31 décembre 2015.

L'article 13(1) du Traité impose également aux États parties de rendre compte, « selon qu'il convient », de toute nouvelle mesure relative à la mise en œuvre du Traité. Cette disposition signifie qu'un État partie qui, après soumission de son rapport initial, met en œuvre des mesures complémentaires visant à l'application du Traité – par exemple s'il amende sa législation sur le courtage ou met à jour sa liste nationale de contrôle – doit adresser un nouveau rapport au secrétariat du TCA. Le Traité ne prévoit pas de délai précis pour la soumission de ces rapports complémentaires ; les États parties doivent donc établir leurs rapports au fur et à mesure.

11.2.1.2 Quelles informations faut-il inclure ?

Le rapport initial de mise en œuvre doit inclure toutes les informations pertinentes sur les mesures prises pour mettre en application les diverses dispositions du Traité, notamment celles relatives à la liste nationale de contrôle et aux autres règlements ou mesures administratives – existants ou spécifiquement créés en application du Traité.

Outre les mesures évoquées dans le texte du Traité – qui n'ont pas vocation à être exhaustives –, les États parties peuvent mentionner les mesures suivantes :

- la création d'une ou plusieurs autorités nationales compétentes conformément à l'article 5(5) ;
- la nomination d'un ou plusieurs points de contact nationaux conformément à l'article 5(6) ;
- des informations détaillées sur le régime de contrôle national établi dans le but de mettre en œuvre le Traité, dont les procédures d'évaluation des exportations prévues à l'article 7 (et tout particulièrement les mesures d'atténuation des risques identifiés dans le cadre de l'évaluation des exportations prévues à l'article 7(2)) ;
- les mesures prises pour réglementer les importations d'armes conformément à l'article 8(2) ;
- les mesures prises pour réglementer le transit et le transbordement des armes conformément à l'article 9 ;
- les mesures prises pour réglementer le courtage en vertu de l'article 10 ;
- les mesures prises en vue de prévenir les détournements ; et
- les mesures prises pour garantir le respect des dispositions du Traité.

NOTE : L'article 5(6) exige des États parties qu'ils désignent un ou plusieurs points de contact nationaux chargés de l'échange d'informations relatives à la mise en œuvre du Traité et des notifications au secrétariat du TCA. Les

États parties peuvent par exemple utiliser leur rapport initial pour communiquer au secrétariat l'identité de leur(s) point(s) de contact. Ils doivent aussi l'informer de tout changement concernant les points de contact nationaux.

Sachant que le Traité impose aux États parties de soumettre des rapports complémentaires sur la mise en œuvre « selon qu'il convient », c'est-à-dire quand de nouvelles mesures sont prises – ► voir section 11.2.1.1, le rapport initial de mise en œuvre peut aussi bien être le seul dans sa catégorie. Il est donc important que ce premier rapport soit aussi complet et détaillé que possible.

11.2.2 Les rapports sur les mesures relatives aux détournements

11.2.2.1 Quand les rapports sur les mesures relatives aux détournements doivent-ils être soumis ?

Le Traité ne précise pas quand les États parties sont tenus d'adresser au secrétariat leur rapport sur les mesures prises pour lutter contre les détournements. Les États doivent donc s'organiser pour les soumettre au moment où les mesures en question sont prises.

11.2.2.2 Quelles informations faut-il inclure ?

L'article 13(2) encourage les États parties à fournir des informations sur les mesures prises qui se sont avérées efficaces dans la lutte contre les détournements d'armes¹. Le Traité ne précise pas les mesures à prendre ; celles-ci doivent donc être identifiées par les États parties. ► Ils pourront par exemple s'inspirer de celles mentionnées dans la section 9 pour lutter contre les différents types de détournements et pourront les faire figurer dans tous les rapports qu'ils soumettront en vertu du TCA.

Le but de ces rapports n'est pas de contraindre les États parties à prouver qu'ils respectent l'obligation qui leur est faite de lutter contre les détournements, mais de communiquer à l'ensemble d'entre eux des informations sur les méthodes qui ont porté leurs fruits et qu'ils pourraient envisager d'adopter. Les États doivent partir du principe qu'ils sont tenus de soumettre un rapport quand ils prennent des mesures de lutte contre les détournements.

NOTE : Les États parties sont encouragés à soumettre un rapport sur les mesures prises pour lutter contre le détournement d'armes classiques, mais pas sur les mesures visant à prévenir les détournements de munitions, de

pièces et de composants. Ils peuvent toutefois décider de les ajouter dans leurs rapports.

11.2.3 Les rapports annuels

11.2.3.1 Quand et pour quelle période les États parties doivent-ils soumettre leur rapport annuel ?

Les États parties doivent impérativement adresser leur rapport annuel sur les exportations et importations au secrétariat du TCA avant le **31 mai** pour la période de l'année calendaire précédente. Le rapport que les États devaient soumettre avant le 31 mai 2016 portait donc sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015.

11.2.3.2 Quelles informations faut-il inclure ?

Les États parties sont tenus d'inclure dans leur rapport l'ensemble des exportations et importations autorisées ou l'ensemble de celles effectivement réalisées – ► voir encadré 11.1.

11.2.3.3 Quels types d'équipements faut-il inclure ?

Les États parties sont tenus de soumettre un rapport annuel sur les exportations et importations d'armes classiques, mais ils ne sont pas obligés d'y inclure les transferts de munitions, de pièces et de composants. Ils peuvent toutefois décider d'ajouter ces transactions dans leurs rapports pour une plus grande transparence.

11.2.3.4 Quels sont les liens entre le TCA et le Registre des armes classiques de l'ONU ?

L'article 13(3) du TCA précise que le rapport soumis tous les ans par les États parties peut contenir les mêmes informations que celles « communiquées dans le

Encadré 11.1 Transferts autorisés et transferts effectifs

Les **transferts autorisés** sont les exportations et importations d'armes qui ont été approuvées – notamment par le biais d'une licence ou d'un permis d'exportation ou d'importation accordé par une autorité compétente. Les armes concernées n'auront donc pas nécessairement été physiquement déplacées au moment de l'établissement d'un rapport sur ce type de transfert. On peut également parler de transferts autorisés dans le cas où une licence ou autorisation couvre des livraisons multiples prévues sur une période de plusieurs années. À l'inverse, les **transferts effectifs** se réfèrent aux déplacements physiques ou aux livraisons d'armes qui se sont produits durant la période couverte par le rapport.

cadre d'autres dispositifs pertinents des Nations unies, y compris le Registre des Nations unies sur les armes classiques » – ► voir encadré 11.2.

Les sept catégories du Registre des armes classiques sont les mêmes que les sept catégories d'armes classiques répertoriées dans l'article 2(1)(a)–(g) du Traité – ► voir section 4.2. L'article 5(3) précise que :

Aucune définition nationale de l'une quelconque des catégories visées à l'article 2 (1) a) à g) ne renverra à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité.

Comme mentionné dans la section 4, les définitions des armes et équipements à inclure dans la liste nationale de contrôle de chaque État partie doivent, au minimum, être d'une portée similaire – sinon plus large – à celle des sept catégories du Registre des armes classiques de l'ONU.

Encadré 11.2 Le Registre des armes classiques de l'ONU

L'Assemblée générale de l'ONU a créé le Registre des armes classiques en 1991, dans le but de rendre les quantités et types d'armes transférées par les États plus transparents et, ainsi, de décourager les accumulations excessives et déstabilisantes d'armes. Ce registre a donc été créé dans l'intention de rendre publiques les données relatives aux transferts d'armes. L'ONU souhaite que cette transparence favorise la confiance entre les États en réduisant les risques de méprises quant à leurs intentions.

Les États membres de l'ONU doivent soumettre un rapport annuel sur leurs importations et exportations d'armes classiques relevant des sept catégories suivantes (AGNU, 1991b, par. 9 ; annexe, par. 2(a)) :

- I. Chars de combat
- II. Véhicules blindés de combat
- III. Systèmes d'artillerie de gros calibre
- IV. Avions de combat
- V. Hélicoptères de combat
- VI. Navires de guerre
- VII. Missiles et lanceurs de missiles

Ils sont aussi invités à fournir les « informations générales disponibles » sur leurs dotations militaires, leurs achats liés à la production nationale et leur politique en la matière (AGNU, 1991b, annexe, par. 3(a)). En 2006, les États membres de l'ONU ont aussi été invités à « inclure, au titre des informations générales complémentaires, les transferts d'armes légères, en se servant des définitions et des méthodes de notification qu'ils jugent appropriées » (AGNU, 2005b, par. 3).

Les États se sont accordés pour étendre le champ d'application du Registre et ont chargé un Groupe d'experts gouvernementaux de travailler sur ce point. Le GEG se réunit tous les trois ans et adresse ses rapports à l'Assemblée générale qui peut ensuite mettre en œuvre ses recommandations au moyen de résolutions (UNODA, n.d.b).

Le site internet de l'UNODA met à disposition un modèle de rapport qui invite les États à fournir les informations suivantes sur les importations et exportations des sept catégories d'armes classiques :

- la catégorie de l'équipement militaire (catégorie I à VII) ;
- l'État importateur (pour les exportations) ou exportateur (pour les importations) ;
- le nombre de biens ;
- l'État d'origine du matériel (s'il est différent de l'État qui établit le rapport) ;
- les étapes intermédiaires de leur acheminement (le cas échéant) ; et
- les remarques complémentaires, dont la description du matériel transféré et les commentaires nécessaires sur les transferts.

Les États sont encouragés à fournir au Registre des armes classiques, dans un formulaire distinct, les mêmes informations sur les importations et exportations d'armes légères et de petit calibre.

Comme suggéré dans l'article 13(3), les États parties au TCA doivent fournir les « mêmes informations » au Registre des armes classiques et au secrétariat du TCA – dans leur rapport annuel.

11.2.3.5 Quelles informations peut-on exclure ?

Les États parties sont autorisés à exclure de leurs rapports les informations de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale. Les informations de nature commerciale sensible sont celles qui sont dotées d'une valeur économique ou qui pourrait nuire à la santé financière des entreprises concernées si elles étaient divulguées. Les informations relevant de la sécurité nationale sont celles qui concernent les intérêts nationaux de sécurité des pays ou qui pourraient nuire à leur sécurité nationale. Les États parties disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer les importations et exportations d'armes classiques qui relèvent de ces catégories et décider de ne pas divulguer les informations qui s'y rapportent.

Il convient de faire usage de cette exception en tenant compte du contexte global du Traité, de son objet et de sa finalité. Le TCA vise en effet à « promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États ». Ces derniers doivent donc mettre cette exception en application en toute bonne foi.

Tableau 11.1 Synthèses des dispositions du TCA en matière d'établissement de rapports

Type de rapports	Quand ?	Quoi ?	Nature
Rapport initial de mise en œuvre	Dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur du Traité à son égard	Mesures de mises en œuvre	Obligatoire
Rapports supplémentaires sur la mise en œuvre	<i>Ad hoc</i> : lorsque de nouvelles mesures de mise en œuvre sont prises	Mesures de mises en œuvre	Obligatoires
Rapports sur les détournements	<i>Ad hoc</i> : lorsque les mesures de lutte contre les détournements se révèlent efficaces	Mesures de lutte contre les détournements	Encouragés
Rapports annuels sur les transferts	Au 31 mai de chaque année	Exportations ou importations autorisées ou effectives d'armes classiques (à l'exclusion des informations de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale)	Obligatoires

11.3 Quel est le format approprié pour les rapports ?

Des modèles de rapports ont été étudiés lors de la première session de la Conférence des États parties en août 2015. Ces versions préliminaires n'ont pas été formellement adoptées par la CEP, mais les États peuvent néanmoins décider de les utiliser pour élaborer leur rapport initial ou leur rapport annuel. Ces modèles sont disponibles sur le site du secrétariat du TCA (n.d.).

Les États parties ne sont pas tenus d'utiliser ces modèles de rapport et peuvent élaborer les leurs. Il n'existe pas de modèle pour les rapports complémentaires sur les nouvelles mesures de mise en œuvre. Les États parties doivent donc élaborer leurs propres modèles en adaptant par exemple à cette fin le modèle de rapport initial.

11.4 Comment les rapports sont-ils adressés au secrétariat du TCA ?

Les États parties doivent envoyer une copie numérique de leurs rapports (au format Word ou PDF) à l'adresse email suivante : info@thearmstradetreaty.org.

11.5 Les rapports seront-ils rendus publics ?

Quand les États parties adressent leur rapport initial au secrétariat du TCA, ils peuvent choisir de le rendre public ou seulement de le mettre à la disposition des autres États parties. Dans le second cas, le rapport sera disponible dans la section à accès restreint du site internet du TCA. Si un État accepte de rendre son rapport public, celui-ci sera disponible à la fois dans la section à accès restreint du site internet du TCA et dans celle accessible au grand public.

Autres ressources

Assessing the United Nations Register of Conventional Arms (UNODA)

ATT Baseline Assessment Project

ATT implementation toolkit (UNODA)

Implementing the Arms Trade Treaty : building on available guidelines and assistance activities (SIPRI) : fournit un aperçu des documents et directives sur les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre du TCA.

Rapports des États membres de l'ONU sur la mise en œuvre du Programme d'action

Registre de l'ONU :

Informations générales de l'UNODA

Informations générales du Registre de l'ONU

Outils d'établissement de rapports en ligne de l'ONU

Crédits

Auteure principale : Sarah Parker

APPENDICES

Liste des acronymes

Notes

Bibliographie



Liste des acronymes

AAERG	Générateur de rapports annuels sur les exportations d'armes (Annual Arms Export Report Generator)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEP	Conférence des États parties
CII	Certificat international d'importation
CUF	Certificat d'utilisation finale / d'utilisateur final
CVL	Certificat de vérification de livraison
DIH	Droit international humanitaire
DIDH	Droit international des droits de l'homme
DTIM	Directives techniques internationales sur les munitions
GEG	Groupe d'experts gouvernementaux
ISACS	Normes internationales sur le contrôle des armes légères (International Small Arms Control Standards)
ITI	Instrument international de traçage
MANPADS	Système portatif de défense antiaérienne (Man-portable air defence system)
ML	Liste de munitions (Munition list)
OEWG	Groupe de travail à composition non limitée (open-ended working group)
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONU	Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PrepCom	Comité préparatoire
SEESAC	Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères
SIPRI	Institut international de recherche sur la paix de Stockholm

TCA	Traité sur le commerce des armes
UE	Union européenne
UNCLOS	Convention des Nations unies sur le droit de la mer (United Nations Convention on the Law of the Sea)
UNODA	Bureau des affaires de désarmement des Nations unies
VBG	Violence basée sur le genre
ZEE	Zone économique exclusive

Notes

Section 2

- 1 Six autres États ont soumis leur point de vue après la publication du rapport du Secrétaire général.
- 2 Après le vote officiel, la délégation angolaise (qui s'était abstenue) et la délégation cap-verdienne (qui n'avait pas voté) ont informé le secrétariat de la conférence de leur intention de voter en faveur de la résolution (AGNU, 2013b, p. 13). Ainsi, 156 États ont voté pour la résolution, 3 ont voté contre et 22 se sont abstenus de voter.
- 3 Les 67 premiers États signataires du TCA sont : l'Albanie, l'Allemagne, Antigua-et-Barbuda, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, les Bahamas, la Belgique, le Belize, le Bénin, le Brésil, le Burkina Faso, le Burundi, le Chili, le Costa Rica, la Côte d'Ivoire, la Croatie, Chypre, le Danemark, Djibouti, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Grenade, la Guyane, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, le Mali, Malte, la Mauritanie, le Mexique, le Monténégro, le Mozambique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Palaos, le Panama, le Portugal, les Pays-Bas, la République dominicaine, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, Sainte-Lucie, St. Vincent et les Grenadines, le Sénégal, les Seychelles, la Slovénie, la Corée du Sud, le Suriname, la Suède, la Suisse, la Tanzanie, le Togo, Trinidad et Tobago, Tuvalu et l'Uruguay.

Section 3

- 1 L'un des principes énoncés dans le préambule évoque « la responsabilité de chaque État de régler, dans le respect de ses obligations internationales, le commerce international d'armes classiques [...] et, au premier chef, celle d'instituer et d'appliquer un régime national de contrôle ».
- 2 Le Traité exige de ses États parties qu'ils désignent « des autorités nationales compétentes » (AGNU, 2013a, art. 5(5)). Ce terme au pluriel est utilisé tout au long de ce guide, mais il convient de rappeler que les États parties peuvent ne créer qu'une seule autorité compétente – voir section 3.3.2.
- 3 Le Registre des armes classiques des Nations unies, le Protocole sur les armes à feu de 2001, le Programme d'action de l'ONU sur les armes légères de 2001 et l'Instrument international de traçage de 2005 prévoyaient déjà la désignation de points de contact nationaux qui auraient une fonction d'agent de liaison pour toutes les questions relatives à la mise en œuvre de ces instruments (UNODA, n.d.b ; AGNU, 2001a, art. 12(2) ; 2001b, art. II(6) ; 2005a, par. 25).

Section 4

- 1 Le protocole sur les armes à feu, un autre instrument onusien pertinent, définit les « armes à feu » mais pas les « armes légères et de petit calibre » (AGNU, 2001a, art. 3(a)).
- 2 Cela signifie que le simple fait de démonter une arme et d'expédier ses pièces et composants en trois colis différents tombe sous le coup de l'article 4. Toutefois, le TCA n'interdit généralement pas le transfert (en vertu de son article 6) ou ne réglemente généralement pas l'exportation (article 7)

des marchandises communes comme les batteries ou les circuits imprimés standard qui comptent souvent parmi les composants des systèmes d'armement.

- 3 L'arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage est un régime de contrôle multilatéral des exportations qui compte 41 États participants.
- 4 Voir par exemple Singapour (2013).

Section 5

- 1 Pour des exemples d'embargos non obligatoires sur les armes, voir les résolutions 181 et 569 du Conseil de sécurité sur l'Afrique du Sud (CSNU, 1963 ; 1985) ; la résolution 853 sur le Haut-Karabagh, Azerbaïdjan (CSNU, 1993) ; la résolution 1076 sur l'Afghanistan (CSNU, 1996) ; la résolution 1227 sur l'Érythrée et l'Éthiopie (CSNU, 1999) ; et la résolution 1295 sur l'Angola (CSNU, 2000).
- 2 Au premier juin 2016, cinq États avaient ratifié ou accepté la Convention : le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, le Gabon et la République du Congo. Conformément à l'article 36(1), la convention entrera en vigueur 30 jours après la sixième ratification du Traité (CEEAC, 2010 ; CTNU, n.d.c).
- 3 Voir les commentaires d'Andrew Clapham (Casey-Maslen *et al.*, 2016) sur l'article 6(2).
- 4 La Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée définit l'« infraction grave » comme « un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde » (AGNU, 2000, art. 2(b)). Elle définit le « groupe criminel organisé » comme « un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel » (art. 2(a)).
- 5 L'article 3 commun aux Conventions de Genève définit les infractions graves comme suit : « a. les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ; b. les prises d'otages ; c. les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants ; d. les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés » (article 3(1) commun aux Conventions de Genève)
- 6 Voir CICR (1987).
- 7 Le principe de « précautions dans l'attaque » se réfère à l'obligation de faire tout ce qui est pratiquement possible pour épargner des personnes civiles et les biens de caractère civil dans le cours des hostilités, et ce en vertu de l'article 57 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève (Protocole I, 1977).
- 8 La disposition fait référence aux « activités menées par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international » (AGNU, 1997, art. 19(2)).
- 9 Voir AGNU (2000, art. 3(2)).
- 10 Le TCA fait référence à la « violence fondée sur le sexe » et à la « violence contre les femmes et les enfants », deux notions qui se chevauchent de manière évidente.

Section 6

- 1 Le certificat international d'importation (CII) est un document délivré par le gouvernement d'un État importateur pour confirmer que celui-ci a connaissance de l'importation des armes concernées et ne s'y oppose pas. Les CII sont généralement requis pour les exportations d'armes à destination d'une entité non étatique – par exemple une entreprise. Les CUF émis par des entités privées sont signés et revêtus du cachet de l'entité commerciale acheteuse. Les restrictions de réexpédition figurant dans les CUF de ce type sont imposées à l'entité importatrice privée et non au gouvernement de l'État importateur (Parker, 2009, p. 64 ; 2014, p. 91).
- 2 Le Protocole sur les armes à feu impose par exemple l'obtention d'une licence pour les importations d'armes, de leurs munitions ou de leurs pièces et composants (AGNU, 2001a, art. 10).

Section 7

- 1 Nombre des arguments avancés dans cette section sont extraits de l'ouvrage publié par son auteur sur le contrôle du commerce international des armes de la Région flamande ; voir Nijs (2015).
- 2 La Convention internationale de 1973 sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, plus connue sous le nom de Convention de Kyoto, est entrée en vigueur en 1974. Le protocole additionnel à la convention adopté en juin 1999 est entré en vigueur le 3 février 2006. Ce protocole est à la fois une révision et une mise à jour de la convention. Il est désormais fréquemment appelé « Convention de Kyoto révisée », et ce bien qu'il s'agisse d'un simple protocole additionnel et non d'une convention.
- 3 En Belgique, l'importation, l'exportation, le transit et le transbordement des armes classiques relèvent de la compétence régionale ; cette section fait référence à la réglementation en vigueur dans la Région flamande de Belgique.
- 4 Le stockage temporaire est la seule opération intermédiaire susceptible d'être considérée comme une opération de « transit ».
- 5 Pour de plus amples informations relatives au transport aérien, voir les directives sur le transit et le transbordement du manuel de l'Association internationale du transport aérien (AITA, n.d., s. 3.5.7).
- 6 Ce chapitre n'a pas vocation à analyser de manière approfondie le concept de juridiction. En principe, la réglementation des États parties s'applique à l'ensemble de leur territoire, dont les eaux territoriales et l'espace aérien.
- 7 Si l'article 6 du TCA impose à ses États parties de ne pas autoriser les opérations de transit et de transbordement dans certaines circonstances, les embargos sur les armes exigent généralement d'eux qu'ils les empêchent. D'autres instruments internationaux traitant du transit et du transbordement incitent les États concernés à prendre des mesures pour empêcher ces transferts ou y mettre fin. En ce sens, le simple fait de réglementer le transbordement sans prendre d'autres mesures relatives aux autres formes de transit peut s'avérer insuffisant pour satisfaire aux obligations établies par le TCA.
- 8 Parmi ces instruments, on peut évoquer le Protocole de l'ONU sur les armes à feu (AGNU, 2001a) ; le Programme d'action de l'ONU (AGNU, 2001b) ; la Convention de la CEDEAO (CEDEAO, 2006) ; le Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC, 2001) ; la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (OEA, 1997) ; et le Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre (OSCE, 2000). Pour un aperçu exhaustif, voir AI et IANSA (2012) ; Bauer et Bromley (2015).

- 9 Pour des informations d'ordre plus général, voir *Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES) – Guide de mise en œuvre* (OMD, n.d.).
- 10 Les eaux intérieures – par exemple les fleuves – ne font pas partie des eaux territoriales. Il convient de noter qu'un régime encore plus restrictif – le passage en transit – s'applique aux détroits qui sont utilisés pour la navigation internationale entre une zone de haute mer ou une zone économique exclusive (ZEE) et une zone de haute mer ou une autre ZEE, et ce même si les détroits concernés font partie des eaux territoriales ; voir UNCLOS (ONU, 1982, art. 34 à 45). Le droit de passage inoffensif n'a pas d'équivalent aérien ; il n'existe aucun droit de passage inoffensif dans un espace aérien. Pour une discussion plus approfondie sur le contrôle du transit dans les espaces aériens, voir Omanovic (2013).
- 11 Pour préciser les exceptions au concept de passage « inoffensif », il convient de se référer à la fois à l'article 6 du TCA et aux références de l'UNCLOS au droit international.
- 12 L'UNCLOS donne aux États parties une grande latitude pour déterminer si un passage peut ou non être qualifié d'« inoffensif » en prévoyant une exception générale visant les navires étrangers qui se livrent à « toute autre activité sans rapport direct avec le passage » (ONU, 1982, art. 19(2)(l)).
- 13 La résolution 2174 du Conseil de sécurité des Nations unies (2014) ainsi que ses résolutions précédentes sur la Libye contiennent un certain nombre de dispositions similaires à celle qui figure dans la résolution 2216 (2015) sur le Yémen (CSNU, 2014a ; 2015).

Section 8

- 1 Le Protocole sur les armes à feu encourage par exemple les États parties à envisager de mettre en place un processus d'immatriculation ou un système d'attribution de licences ou d'autorisations dans le but d'exercer un contrôle sur les courtiers actifs dans le domaine des armes à feu, de leurs pièces et composants et de leurs munitions (AGNU, 2001a, art. 15(1)).

Section 9

- 1 Cette typologie est extraite de Bevan (2008).
- 2 Le Programme d'action des Nations unies ne concerne que les armes légères et de petit calibre, mais les mesures et principes de contrôle prescrits sont applicables aux autres armes classiques.
- 3 Aux États-Unis, les contrats de vente de missiles Stinger et Javelin comprennent des mesures de sécurité physique qui ne sont pas appliquées aux autres exportations d'armes légères et de petit calibre, parmi lesquelles l'obligation pour les États importateurs d'inventorier physiquement tous les stocks de missiles Stinger sur une base mensuelle, d'employer un contingent de gardes à plein temps (ou de combiner ce personnel avec un système de détection des intrusions) et de notifier le gouvernement américain avant tout assemblage des missiles à des fins de formation ou de test ou encore en cas de perte ou de vol (USDOD, 2003).

Section 10

- 1 Dans les entreprises concernées, ce programme interne de mise en conformité peut porter différents noms, notamment système interne de mise en conformité, programme de contrôle des exportations, programme de gestion et de mise en conformité des exportations ou encore système de gestion des exportations.

Section 11

- 1 L'article 13(2) encourage les États parties à rendre compte des mesures « qui se sont révélées efficaces pour lutter contre le détournement des armes classiques » et l'article 11(6) les encourage à donner, dans leurs rapports, des informations sur les mesures prises « pour lutter contre le détournement d'armes classiques », indépendamment de leur efficacité.

Bibliographie

- Acheson, Ray et Mia Ganderberger. 2015. *Gender-based violence and the Arms Trade Treaty*. Programme « Reaching Critical Will » de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF). Août.
- Afrique du Sud. 2002. Loi No. 41 de 2002 sur le contrôle des armes classiques.
- AGNU (Assemblée générale des Nations unies). 1946. Le crime de génocide. Résolution 96(I), adoptée le 11 décembre 1946.
- . 1948. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Résolution 206(III), adoptée le 9 décembre 1948.
 - . 1991a. Transferts internationaux d'armes. Résolution 46/36 H, adoptée le 6 décembre. A/RES/46/36/H du 6 décembre.
 - . 1991b. Transparence dans le domaine des armements. Résolution 46/36 L, adoptée le 6 décembre. A/RES/46/36/L du 9 décembre 1991.
 - . 1996. *Rapport de la commission du désarmement*. A/51/42 du 22 mai 1996.
 - . 1997. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. Résolution 52/164, adoptée le 15 décembre. A/RES/52/164 du 9 janvier 1998.
 - . 1998. Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Résolution 53/105, adoptée le 8 décembre 1998. A/RES/53/105 du 26 janvier 1999.
 - . 2000. Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. Résolution 55/25, adoptée le 15 novembre 2000. A/RES/55/25 du 8 janvier 2001
 - . 2001a. 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 (« Protocole sur les armes à feu »). Résolution 55/255, adoptée le 31 mai. A/RES/55/255 du 8 juin 2001.
 - . 2001b. Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. (« Programme d'action »). Adopté le 21 juillet. A/CONF.192/15 du 20 juillet 2001.
 - . 2001c. Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Résolution 56/83, adoptée le 12 décembre 2001. A/RES/56/83 du 28 janvier 2002 (annexe).
 - . 2003a. *Tenue du Registre des armes classiques et modifications à y apporter*. A/58/274 du 13 août.
 - . 2003b. Convention des Nations unies contre la corruption. Résolution 58/4, adoptée le 31 octobre 2003. A/RES/58/4 du 21 novembre 2003.
 - . 2005a. Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (« Instrument international de traçage »). Adopté le 8 décembre. A/60/88 du 27 juin (Annexe).
 - . 2005b. Transparence dans le domaine des armements. Résolution 60/226, adoptée le 23 décembre 2005. A/RES/60/226 du 11 janvier 2006.

- 2006a. Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Résolution 61/89, adoptée le 6 décembre. A/RES/61/89 du 18 décembre 2006.
 - 2006b. *Rapport sur la tenue du Registre des armes classiques et les modifications à y apporter*. A/61/261 du 15 août.
 - 2007a. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Rapport du Secrétaire général. A /62/278 du 17 août 2007.
 - 2007b. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale, chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères*. A/62/163 du 30 août 2007.
 - 2008a. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. A/63/334 du 26 août 2008.
 - 2008b. Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Résolution 63/240, adoptée le 24 décembre. A/RES/63/240 du 8 janvier 2009.
 - 2009a. *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée pour un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Adopté le 20 juillet. A/ AC.277/2009/1 du 20 juillet 2009.
 - 2009b. Traité sur le commerce des armes. Résolution 64/48, adoptée le 2 décembre 2009. A/RES/64/48 du 12 janvier 2010.
 - 2012. Traité sur le commerce des armes. Résolution 67/234, adoptée le 24 décembre 2012, plus tard rebaptisée 67/234A. A/RES/67/234 du 4 janvier 2013.
 - 2013a. Traité sur le commerce des armes.
 - 2013b. Registres officiels de la 77^e session, 71^e séance plénière. A/67/PV.71 du 2 avril 2013.
 - 2013c. Traité sur le commerce des armes. Résolution 67/234B, adoptée le 2 avril 2013. A/RES/67/234B du 11 juin 2013.
- AI (Amnesty International). 2015. *Appliquer le Traité sur le commerce des armes pour garantir la protection des droits humains*. Février. Londres : Amnesty International.
- n.d. « Pays »
 - et IANSA (Réseau d'action international sur les armes légères). 2012. « Key elements of the Arms Trade Treaty : an annotated guide ». Londres : Amnesty International et IANSA.
- AITA (Association internationale du transport aérien). n.d. « e-freight Handbook v4.0 ».
- Anders, Holger, *et al.* 2006. *Developing a mechanism to prevent illicit brokering in small arms and light weapons : scope and implications*. Genève : Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement.
- Arrangement de Wassenaar (Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage). 1998. « Elements for objective analysis and advice concerning potentially destabilising accumulations of conventional weapons ». 3 décembre.
- 2000. « Best practices for effective enforcement ». 1^{er} décembre.
 - 2003. « Elements for effective legislation on arms brokering »

- . 2007. « Best practices to prevent destabilising transfers of small arms and light weapons (SALW) through air transport »
 - . 2011. « Elements for controlling transportation of conventional arms between third countries »
 - . 2014. « Introduction to end-user/end-use controls for exports of military-list equipment »
 - . n.d.a. « Control lists : current ». Consulté le 14 octobre 2015.
 - . n.d.b. « The Wassenaar Arrangement ». Consulté en octobre 2015
- ATT-BAP (Projet d'évaluation de référence du TCA). n.d. Site internet.
- Australie. 1996. Defence and strategic goods list amendment instrument 2015. Enregistrée le 10 avril 2015. No. F2015C00310.
- Bauer, Sibylle et Mark Bromley. 2015. *Implementing the Arms Trade Treaty : building on available guidelines and assistance activities*. SIPRI Background Paper. Solna : Institut international de recherche sur la paix de Stockholm. Mai.
- Bevan, James. 2008. « Arsenals adrift : arms and ammunition diversion ». In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2008 : Risk and resilience*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 42-75. [La synthèse du chapitre est disponible en français sous le titre « Arsenaux à la dérive : le détournement des armes et des munitions ». In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2008 : Risque et résilience*.]
- Bromley, Mark et Hugh Griffiths. 2010. *End-user certificates : improving standards to prevent diversion*. SIPRI Insights on Peace and Security No. 2010/3. Stockholm: SIPRI. Mars.
- Bromley, Mark et Paul Holtom. 2011a. *Import controls and an arms trade treaty*. SIPRI Background Paper. Stockholm: SIPRI. Juillet.
- . 2011b. *Transit and trans-shipment controls in an arms trade treaty*. Stockholm : SIPRI.
- Canada. 1989. « Liste des marchandises et technologies d'exportation contrôlée : Licences d'exportation et d'importation ». DORS/89-202. Registration 1989-04-13. Modifié en dernier lieu le 5 décembre 2014.
- CAR (Conflict Armament Research). n.d. « iTrace. »
- Casey-Maslen, Stuart, *et al.* 2016. *The Arms Trade Treaty : a commentary*. Oxford : Oxford University Press.
- , Gilles Giacca et Tobias Vestner. 2013. *The Arms Trade Treaty (2013)*. Academy Briefing No. 3. Genève : Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève. Juin.
- CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2006. Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes (« Convention de la CEDEAO »). Abuja, Nigeria, 14 juin.
- CEEAC (Communauté économique des États de l'Afrique centrale). 2010. Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage (« Convention de Kinshasa »). Kinshasa, République démocratique du Congo, 30 avril.
- CICR (Comité international de la Croix-Rouge). 1987. « Commentaire de 1987 : Coopération ».
- . 2007. *Décisions en matière de transferts d'armes. Application des critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme*. Guide pratique. Genève : CICR. 16 août.
- . 2013. *Protéger les civils et l'action humanitaire par le Traité sur le commerce des armes*. Genève : CICR. Novembre.
- CIJ (Cour internationale de Justice). 2007. *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie et Herzégovine c. Serbie et Monténégro). Arrêt du 26 février 2007.

- Coetzee, Ben. 2014. *Arms Trade Treaty : ratification and implementation guide for African states*. Pretoria : Institute for Security Studies.
- Comité 1540 (Comité du Conseil de sécurité établi en vertu de la résolution 1540 (2004)). n.d. « Partage d'expérience, d'enseignements et des pratiques efficaces ».
- Convention de Genève I (Convention pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne). 1949. Genève, 12 août.
- Convention de Genève II (Convention pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer). 1949. Genève, 12 août.
- Convention de Genève III (Convention relative au traitement des prisonniers de guerre). 1949. Genève, 12 août.
- Convention de Genève IV (Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre). 1949. Genève, 12 août.
- Convention de La Haye sur les biens culturels (La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé). 1954. Adoptée à La Haye, 14 mai 1954.
- Convention sur les armes à sous-munitions*. 2008.
- CSNU (Conseil de sécurité des Nations unies). 1963. 181 : Résolution du 7 août 1963. Question relative à la politique d'apartheid du gouvernement de la république sud-africaine. S/5386.
- . 1985. Résolution 569 du 26 juillet 1985. Afrique du Sud.
 - . 1993. Résolution 853. Arménie–Azerbaïdjan. S/RES/853 du 29 juillet 1993.
 - . 1996. Résolution 1076. La Situation en Afghanistan. S/RES/1076 du 22 octobre 1996.
 - . 1999. Résolution 1227. Érythrée–Éthiopie. S/RES/1227 du 10 février 1999.
 - . 2000. Résolution 1295. Angola. S/RES/1295 du 18 avril 2000.
 - . 2004. Résolution 1540. S/RES/1540 du 28 avril 2004.
 - . 2014a. Résolution 2174 (2014). Libye. S/RES/2174 du 27 août 2014.
 - . 2014b. Résolution 2182 (2014). Somalie. S/RES/2182 (2014) du 24 octobre 2014.
 - . 2015. Résolution 2216 (2015). Moyen-Orient (Yémen). S/RES/2216 (2015) du 14 avril 2015.
 - . n.d. « Comités des sanctions du Conseil de sécurité : un aperçu ».
- CTNU (Collection des traités des Nations unies). n.d.a. « Traité sur le commerce des armes ».
- . n.d.b. « Glossaire des termes relatifs aux formalités se rapportant aux traités ».
 - . n.d.c. « Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composants pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage »
- Déclaration de Saint-Petersbourg (Déclaration à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre). 1868. Saint-Petersbourg, 29 novembre 1868.
- Département d'État des États-Unis. n.d. « Country reports on human rights practices ».
- DDTC (Direction des contrôles commerciaux en matière de défense du Département d'État américain). 2013. *End-use monitoring of defense articles and defense services : commercial exports FY 2013*.
- . n.d.a. « Lists of parties debarred pursuant to the ITAR ».
 - . n.d.b. « Guidelines for completion of a form DSP-5 application/license for permanent export of unclassified defense articles and related unclassified technical data ».

- Déclaration de La Haye (Déclaration (IV,3) concernant l'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain). 1899. La Haye, 29 juillet 1899.
- Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 (pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé). 1999. Adopté à La Haye le 26 mars 1999.
- DTIM (Directives techniques internationales sur les munitions). 2011a. « Module sur le transfert international des munitions ». DTIM 03.30 :2011[E], 1ère édition.
- . 2011b. « Module sur l'utilisateur final et l'utilisation finale de munitions transférées à l'international ». DTIM 03.40 : 2011[E], 1ère édition.
- . n.d. « Directives techniques internationales sur les munitions ». Consulté le 24 septembre 2015.
- Epps, Kenneth, Guy Lamb, et Anne-Charlotte Merrell Wetterwik. 2012. *Import and transit considerations in an Arms Trade Treaty : findings based on case studies of Barbados, Estonia, and Namibia*. Control Arms. Mars.
- Finardi, Sergio et Peter Danssaert. 2012. *Rough seas : maritime transport and arms shipments*. Bruxelles : International Peace Information Service. 6 juillet.
- Greene, Owen et Elizabeth Kirkham. 2009. *Preventing diversion of small arms and light weapons : issues and priorities for strengthened controls*. Biting the Bullet Policy Report. Février.
- . 2010. *Preventing diversion of small arms and light weapons : strengthening border management under the UN Programme of action*. Biting the Bullet Policy Report. Juin.
- HRW (Human Rights Watch). n.d. « Rapports »
- Imohe, Emmanuel. 2015. « Arms Trade Treaty Communiqué II : recent developments and progress of work ». Décembre.
- INTERPOL. 2014. « IARMS : Système de gestion des données sur les armes illicites et du traçage des armes ». Mars.
- Karimova, Takhmina. 2014. *What Amounts to « a Serious Violation of International Human Rights Law » ?* Academy Briefing No. 6. Genève : Académie de droit international et de droits humains.
- Lamb, Guy. 2012. *Negotiating an Arms Trade Treaty : a toolkit for African states*. Pretoria : Institute for Security Studies.
- Marsh, Nicolas et Gugu Dube. 2014. *Preventing diversion : the importance of stockpile management*. Oslo : Peace Research Institute Oslo.
- Nouvelle-Zélande et Small Arms Survey. n.d. *Arms Trade Treaty : model law*.
- Nijs, Tom. 2015. *De controle op de Vlaamse internationale wapenhandel*. Kortrijk, Belgique : INNI Publishers.
- Norton-Taylor, Richard. 2013. « Most countries do little to combat corruption in arms trade, study finds ». *The Guardian*. 29 janvier.
- OACI (Organisation de l'aviation civile internationale). 1944. Convention relative à l'aviation civile internationale (« Convention de Chicago »). Chicago, 7 décembre 1944.
- OEA (Organisation des États américains). 1997. Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (« CIFTA »). Washington, DC, 14 novembre 1997.
- O'Farrell, Kloe Tricot. 2013. *Le contrôle du courtage en armements. Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?* Bruxelles : Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité.
- OIAC (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques). 2008. Principes directeurs relatifs à la déclaration des données d'importation et d'exportation de produits chimiques des tableaux 2 et 3. Décision de la Conférence des États parties C-13/DEC.4 du 3 décembre 2008.

- Omanovic, Edin. 2013. *Effective embargo enforcement : overflight denial and control*. EU non-proliferation consortium paper No. 26. Février.
- OMD (Organisation mondiale des douanes). 1973. Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto) amendée.
- . 2000. *Directives de la Convention de Kyoto à l'annexe spécifique E:2 – Transbordement*. Juillet.
 - . 2002. Recommandations sur l'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales des sous-positions destinées à faciliter l'identification et le contrôle des produits spécifiés dans le Protocole relatif aux armes à feu dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée. 29 juin.
 - . 2011. L'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales des sous-positions destinées à faciliter l'identification et le contrôle des produits spécifiés dans le Protocole relatif aux armes à feu dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (29 juin 2002). Amendée le 24 juin.
 - . 2013. Glossaire des termes douaniers internationaux. D/2013/0448/20. Novembre.
 - . 2015. La communauté douanière internationale renforce les mesures de sécurité. 25 mars.
 - . n.d. *Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES)*. Guide de mise en œuvre.
- ONU (Organisation des Nations unies). 1945. Charte des Nations unies.
- . 1982. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« UNCLÔ »). Montego Bay, 10 décembre 1982.
 - . 2014. « Déclaration sur l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes ». Déclaration du Secrétaire général Ban Ki-moon. 23 décembre.
- ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime). 2004. *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant*. New York : ONUDC.
- . 2011. Loi type contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Vienne : ONUDC. Juillet.
- OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). 2000. Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre. FSC.DOC/1/00/Rev.1, initialement adopté le 24 novembre 2000, révisé le 20 juin 2012. Vienne : OSCE.
- . 2003a. « Guide des meilleures pratiques concernant les procédures nationales de gestion et de sécurité des stocks ». In OSCE. *Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre*. FSC Document GAL/43/03/Rev 3. Vienne : OSCE, p. 32–57. 19 septembre.
 - . 2003b. « Guide des meilleures pratiques concernant le marquage, l'enregistrement et le traçage des armes légères et de petit calibre ». FSC Document FSC. GAL/64/03/Rev. 2. 19 septembre.
 - . 2004. « Éléments standard des certificats d'utilisateur final et des procédures de vérification pour les exportations d'ALPC ». FSC Document FSC.DEC/5/04. 17 novembre.
 - . 2008. « Guide des meilleures pratiques concernant la sécurité physique des stocks de munitions conventionnelles ». In OSCE. *Manuel OSCE des meilleures pratiques concernant les munitions conventionnelles*. FSC Document FSC.DEL/56/08/Rev.2. Vienne : OSCE, p. 39–80. 2 juin.
 - . 2009. « Guide des meilleures pratiques sur les contrôles à l'exportation et le transbordement conformément à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies ». FSC.DEL/65/09/Rev.3 du 16 septembre 2009.
 - . 2011. « OSCE Template for end user certificates for small arms and light weapons » (en anglais).
- Oxford Dictionaries. n.d.a. « Divert ».

- Parker, Sarah. 2009. « Les démons de la diversité : le contrôle des exportations pour les armes de petit calibre militaires ». In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2009 – Les ombres de la guerre*. Cambridge : Cambridge University Press.
- . 2016. *Guide sur le processus des Nations unies sur les armes légères*. Genève : Small Arms Survey.
- Parlement flamand. 2012. Décret concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions. Adopté le 15 juin 2012. *Journal officiel belge*, 4 juillet.
- PoA–ISS (Système d'appui à la mise en œuvre du Programme d'action). n.d. « Rapports nationaux sur le Programme d'action ».
- Protocole I (Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux). 1977. Adopté 8 juin 1977.
- Protocole II annexé à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996).
- Protocole II additionnel aux Conventions de Genève (Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux). 1977. Adopté le 8 juin 1977.
- Protocole de Nairobi (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). 2004. Nairobi, 21 avril.
- Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes (Protocole IV à la Convention de 1980 sur l'emploi de certaines armes conventionnelles). 1995. Adopté le 13 octobre 1995.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). 2008. *Guide pratique – Législation sur les armes légères et de petit calibre*. Genève : Nations unies.
- Règlement de La Haye (Convention (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre). 1899. La Haye, 29 juillet 1899.
- Règlement de La Haye (Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre). 1907. La Haye, 18 octobre 1907.
- Royaume-Uni. 2008. The export control order 2008. S.I. 2008 No. 3231.
- SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe). 2001. Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes.
- Saferworld. 2007. *Best practice in the regulation of arms brokering*.
- Schroeder, Matt. 2008. « Deadly deception : arms transfer diversion ». In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2008 : Risk and resilience*. Cambridge : Cambridge University Press, p. 112-153. [La synthèse du chapitre est disponible en français sous le « Tromperie meurtrière : le détournement des transferts d'armes ». In *Small Arms Survey. Small Arms Survey 2008 : Risque et résilience*.]
- Secrétariat du TCA (Traité sur le commerce des armes). n.d. « Information ».
- SEAE (Service européen pour l'action extérieure). n.d. « Arms Export Control ».
- SEESAC (Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères et de petit calibre). 2014. « Upgraded arms export licensing software for Serbian authorities ». 30 octobre.

- . n.d. « Weapons Categorization Tool ».
- et PNUD (Programme des Nations unies pour le développement). 2011. *Internal compliance programmes*.
- Serbie. 2014. Loi sur l'exportation et l'importation des armes et des équipements militaires.
- Singapour. 2013. Strategic Goods (Control) Order 2013. No. S 10/2013. 11 janvier.
- SIPRI (Institut international de recherche sur la paix de Stockholm). n.d. « Base de données des embargos sur les armes ». Consultée le 1er juin 2016.
- Small Arms Survey. n.d. « Definitions of small arms and light weapons ». Page consultée le 23 septembre 2015.
- Traité d'interdiction des mines antipersonnel (Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction). 1997.
- Transparency International. n.d. « Government defence anticorruption index » [Indice anti-corruption des institutions gouvernementales du secteur de la défense].
- UE (Union européenne). 1991. Directive du Conseil du 18 juin 1991 relative au contrôle des acquisitions et de la détention d'armes. 91/477/CEE telle qu'amendée par la Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008.
- . 2003. Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 156/79. 23 juin.
- . 2008. Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 335/99. 13 décembre.
- . 2009. Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 146/1. 10 juin.
- . 2011. Décision 2011/137/PESC du Conseil de l'Union européenne du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 58/53. 3 Mars.
- . 2012a. Décision 2012/739/PESC du Conseil de l'Union européenne du 29 novembre 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/782/PESC. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 330/21. 30 novembre.
- . 2012b. Réglementation (UE) No. 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012, portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies 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 (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 94/1. 30 mars.
- . 2013. Décision 2013/768/PESC du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2013 concernant les activités de l'Union européenne en faveur de la mise en œuvre du traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. L 341/56. 18 décembre.
- . 2015a. Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne. Conseil de l'union européenne. Adoptée le 9 février 2015. *Journal officiel de l'Union européenne*. Note No. C129. 21 avril.

- . 2015b. *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*. Document No. 10858/15. 20 juillet.
- UKBIS (Ministère britannique de l'innovation et des compétences économiques). 2010. *Export control organisation : compliance code of practice*. Mars.
- . 2012. « Guidance : do I need an export licence ? » Document mis à jour le 19 septembre 2013.
- . 2014. *A pre-licensing register of arms brokers : call for evidence*. Avril.
- . 2015. UK strategic export control lists : the consolidated list of strategic military and dual-use items that require export authorisation. Avril.
- UN-LiREC (Centre régional des Nations unies pour la paix, le désarmement et le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes). n.d. « Arms Trade Treaty (ATT) Implementation Training Course ».
- UNCASA (Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères). 2012a. Contrôle aux frontières et coopération en matière d'application des lois. Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) 05.60 :2012(F)V1.0. 27 août.
- . 2012b. Gestion des stocks : armes. Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) 05.20 :2012(F) V1.0. 27 août.
- . 2012c. Destruction : armes. Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) 05.50 :2012(F)V1.0.
- . 2012d. Marquage et conservation des informations. Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) 05.30 :2012(F)V1.0.
- . 2012e. Le traçage des armes légères et de petit calibre illicites. Normes internationales sur le contrôle des armes légères (ISACS) 05.31 :2012(F)V1.0.
- . 2014a. Contrôles nationaux sur le transfert international des armes légères et de petit calibre. Normes internationales sur le contrôle des armes légères 03.20 :2014(E)V1.0. 17 juin.
- . 2014b. Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre transférées à l'international. Normes internationales sur le contrôle des armes légères 03.21 :2014(E)V1.0. 17 juin.
- . 2015. Réglementation nationale de l'accès des civils aux armes légères et de petit calibre. Normes internationales sur le contrôle des armes légères 03.30 :2015(E)V1.0.
- UNODA (Bureau des affaires de désarmement des Nations unies). 2009. *Assessing the United Nations Register of conventional arms*. UNODA Occasional Papers No. 16. Avril.
- . 2011. *Study on the development of a framework for improving end-use and end-user control systems*. UNODA Occasional Papers No. 21. Décembre.
- . n.d.a. *Arms Trade Treaty implementation toolkit*.
- . n.d.b. « Le registre des armes classiques des Nations unies ».
- . n.d.c. *Signature and Ratification : Arms Trade Treaty – Robust Standards for Responsible Transfers*.
- UNOLA (Bureau des affaires juridiques des Nations unies). 2012. *Manuel des traités*.
- UNROCA (Registre des armes classiques des Nations unies). n.d.a. « The reported global arms trade : the UN Register of conventional arms ».
- . n.d.b. « Reporting to the UN Register of conventional arms ».

- UNSCAR (Mécanisme de financement des Nations unies pour la coopération en matière de réglementation des armements). n.d. « UNSCAR : UN trust facility supporting cooperation on arms regulation ». Page consultée le 14 octobre 2015.
- USA (États-Unis). 2011. *Compliance guidelines : how to develop an effective export management and compliance program and manual*. Washington, DC : Bureau de l'industrie et de la sécurité, Département américain du commerce. Juin.
- . n.d.a. « Electronic code of federal regulations : Part 129 – Registration and licensing of brokers ». Mis à jour le 10 novembre 2015.
- USDOD (Département de la défense des États-Unis). 2003. *Security assistance management manual*. Chapitre 5. DoD 5105.38-M. 3 octobre.
- . 2012. *Physical security of sensitive conventional arms, ammunition, and explosives (AA&E)*. Manuel numéro 5100.76. 17 avril.
- Van Heuverswyn, Kathleen. 2013. *Transit of strategic goods in Europe : a comparative analysis of policy on the transit of strategic goods in Belgium, France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Bruxelles : Institut flamand pour la paix. Août.

ANNEXE

Traité sur le commerce des armes



Préambule

Les États Parties au présent Traité,

Guidés par les buts et principes de la Charte des Nations Unies,

Rappelant l'Article 26 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel il faut favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde,

Soulignant la nécessité de prévenir et d'éliminer le commerce illicite d'armes classiques et d'empêcher leur détournement vers le commerce illicite ou pour un usage final non autorisé, ou encore à destination d'utilisateurs finaux non autorisés, notamment aux fins de la commission d'actes terroristes,

Reconnaissant aux États des intérêts légitimes d'ordre politique, sécuritaire, économique et commercial dans le commerce international des armes classiques,

Réaffirmant le droit souverain de tout État de réglementer et de contrôler les armes classiques exclusivement à l'intérieur de son territoire en vertu de son propre ordre légal ou constitutionnel,

Sachant que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont des piliers du système des Nations Unies et le fondement de la sécurité collective, et reconnaissant que le développement, la paix et la sécurité, ainsi que les droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement,

Rappelant les Directives relatives aux transferts internationaux d'armes établies par la Commission du désarmement de l'Organisation des Nations Unies et adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/36 H du 6 décembre 1991,

Prenant note de la contribution apportée par le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, par le 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, et par l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites,

Reconnaissant les conséquences sécuritaires, sociales, économiques et humanitaires du commerce illicite et du commerce non réglementé d'armes classiques,

Sachant que la grande majorité des personnes touchées par les conflits armés et la violence armée sont des civils et en particulier les femmes et les enfants,

Reconnaissant aussi les difficultés que rencontrent les victimes de conflit armé, dont il est nécessaire d'assurer la prise en charge, la réadaptation et la réinsertion sociale et économique,

Soulignant qu'aucune disposition du présent Traité n'interdit à un État de maintenir ou de prendre des mesures effectives supplémentaires pour concourir à la réalisation de l'objet et du but du présent Traité,

Conscients que le commerce, la possession et l'usage de certaines armes classiques, notamment aux fins d'activités de loisirs, d'ordre culturel, historique ou sportif, sont licites ou légaux, dès lors que ce commerce, cette possession et cet usage sont autorisés ou protégés par la loi,

Conscients également du rôle que les organisations régionales peuvent jouer s'agissant d'aider les États Parties, s'ils en font la demande, à mettre en œuvre le présent Traité,

Reconnaissant que la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, et le secteur industriel peuvent contribuer activement, de leur propre initiative, à faire connaître l'objet et le but du présent Traité et concourir à leur réalisation,

Considérant que la réglementation du commerce international des armes classiques et la prévention de leur détournement ne devraient pas faire obstacle à la coopération internationale et au commerce licite de matériel, d'équipements et de technologies à des fins pacifiques,

Soulignant qu'il est souhaitable de parvenir à l'adhésion universelle au présent Traité,

Résolus à agir conformément aux principes suivants :

Principes

- Le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu à tous les États à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies;

- Le règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques, de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice, conformément à l'Article 2 (3) de la Charte des Nations Unies;
- L'abstention, dans leurs relations internationales, du recours à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, conformément à l'Article 2 (4) de la Charte des Nations Unies;
- La non-intervention dans des affaires relevant essentiellement de la compétence nationale de tout État, conformément à l'Article 2 (7) de la Charte des Nations Unies;
- L'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire, conformément, entre autres, aux Conventions de Genève de 1949, et de respecter et faire respecter les droits de l'homme, conformément, entre autres, à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- La responsabilité de chaque État de réglementer, dans le respect de ses obligations internationales, le commerce international d'armes classiques et d'en prévenir le détournement et, au premier chef, celle d'instituer et d'appliquer un régime de contrôle national;
- Le respect de l'intérêt légitime reconnu à tout État d'acquiescer des armes classiques pour exercer son droit de légitime défense et contribuer à des opérations de maintien de la paix, et de produire, exporter, importer et transférer des armes classiques;
- La nécessité d'appliquer le présent Traité de manière cohérente, objective et non discriminatoire;

Sont convenus de ce qui suit :

Article premier

Objet et but

Le présent Traité a pour objet ce qui suit :

- Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques;
- Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes;

afin de :

- Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales;
- Réduire la souffrance humaine;
- Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

Article 2

Champ d'application

1. Le présent Traité s'applique à toutes les armes classiques relevant des catégories suivantes :
 - a) Chars de combat;
 - b) Véhicules blindés de combat;
 - c) Systèmes d'artillerie de gros calibre;
 - d) Avions de combat;
 - e) Hélicoptères de combat;
 - f) Navires de guerre;
 - g) Missiles et lanceurs de missiles;
 - h) Armes légères et armes de petit calibre.
2. Aux fins du présent Traité, les activités de commerce international englobent l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage, ci-après dénommées « transfert ».
3. Le présent Traité ne s'applique pas au transport international par tout État Partie ou pour son compte d'armes classiques destinées à son usage, pour autant que ces armes restent sa propriété.

Article 3

Munitions

Chaque Etat Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national pour réglementer l'exportation des munitions tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques visées par l'article 2 (1) du présent Traité et applique les dispositions des articles 6 et 7 avant d'autoriser l'exportation de ces munitions.

Article 4

Pièces et composants

Chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national pour réglementer l'exportation des pièces et des composants, lorsque l'exportation se fait sous une forme rendant possible l'assemblage des armes classiques visées par l'article 2 (1) et applique les dispositions des articles 6 et 7 avant d'autoriser l'exportation de ces pièces et composants.

Article 5

Mise en œuvre générale

1. Chaque État Partie applique de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions du présent Traité compte tenu des principes qui y sont énoncés.
2. Chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national, notamment une liste de contrôle national, afin de mettre en œuvre les dispositions du présent Traité.
3. Chaque État Partie est encouragé à appliquer les dispositions du présent Traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques. Aucune définition nationale de l'une quelconque des catégories visées à l'article 2 (1) a) à g) ne renverra à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations Unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité. Pour ce qui est de la catégorie visée par l'article 2 (1) h), les définitions nationales ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité.
4. Chaque État Partie communique, en vertu de son droit interne, sa liste de contrôle national au Secrétariat qui la porte à la connaissance des autres États Parties. Les États Parties sont encouragés à rendre publique leur liste de contrôle.
5. Chaque État Partie prend toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du présent Traité et désigne les autorités nationales compétentes afin de disposer d'un régime de contrôle national efficace et transparent ayant pour vocation de réglementer les transferts d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 et 4.
6. Chaque État Partie désigne un ou plusieurs points de contact nationaux chargés de l'échange d'informations relatives à la mise en œuvre du présent Traité.

Chaque État Partie fournit au Secrétariat, créé en application de l'article 18, toute information concernant son ou ses points de contact nationaux et tient ces informations à jour.

Article 6

Interdictions

1. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en particulier les embargos sur les armes.
2. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques.
3. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie.

Article 7

Exportation et évaluation des demandes d'exportation

1. Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, chaque État Partie exportateur, avant d'autoriser l'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4, selon ce qui relève de sa juridiction et conformément à son régime de contrôle national, évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile, notamment de l'information fournie par l'État importateur en application de l'article 8 (1), si l'exportation de ces armes ou biens :

- a) Contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité;
- b) Pourrait servir à :
 - i) Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission;
 - ii) Commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission;
 - iii) Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission; ou
 - iv) Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission.
2. L'État Partie exportateur envisage également si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1), y compris des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.
3. Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation.
4. Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission.
5. Chaque État Partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés par les articles 3 ou 4 soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation.
6. Chaque État Partie exportateur communique les informations appropriées concernant l'autorisation en question aux États Parties importateurs et aux États Parties de transit ou de transbordement qui en font la demande, dans le respect de son droit interne, de ses pratiques ou de ses politiques.

7. Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur.

Article 8

Importation

1. Chaque État Partie importateur prend des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies, conformément à sa législation nationale, à l'État Partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation, conformément à l'article 7. Ces mesures peuvent comprendre la communication des certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale.
2. Chaque État Partie importateur prend des mesures afin de régler, lorsque cela est nécessaire, les importations d'armes classiques visées par l'article 2 (1), sous sa juridiction. De telles mesures peuvent inclure des régimes d'importation.
3. Chaque État Partie importateur peut, s'il est le pays de destination finale, demander des informations à l'État Partie exportateur concernant toute demande d'autorisation accordée ou en instance.

Article 9

Transit ou transbordement

Chaque État Partie prend les mesures nécessaires pour régler, lorsque cela est nécessaire et possible, le transit ou le transbordement, sous sa juridiction et sur son territoire, des armes classiques visées par l'article 2 (1), conformément au droit international applicable.

Article 10

Courtage

Chaque État Partie prend, en vertu de sa législation, les mesures nécessaires pour régler les activités de courtage des armes classiques visées par l'article 2 (1) relevant de sa juridiction. Ces mesures peuvent notamment consister à exiger des courtiers leur enregistrement ou l'obtention d'une autorisation écrite avant l'exercice d'activités de courtage.

Article 11

Détournement

1. Chaque Etat Partie qui participe au transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1) prend des mesures pour prévenir leur détournement.
2. En cas de transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1), l'État Partie exportateur s'emploie à prévenir le détournement desdites armes au moyen du régime de contrôle national qu'il aura institué en application de l'article 5 (2), en évaluant le risque de détournement des armes exportées et en envisageant l'adoption de mesures d'atténuation des risques, telles que des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés d'un commun accord par les États exportateurs et importateurs. Au besoin, d'autres mesures de prévention, comme l'examen des parties participant à l'exportation, la demande de documents, certificats ou assurances supplémentaires, l'interdiction de l'exportation ou d'autres mesures appropriées, pourront être adoptées.
3. Les États Parties d'importation, de transit, de transbordement et d'exportation coopèrent et échangent des informations, dans le respect de leur droit interne, si nécessaire et possible, afin de réduire le risque de détournement lors du transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1).
4. L'État Partie qui détecte un détournement d'armes classiques visées à l'article 2(1) au moment de leur transfert prend les mesures qui s'imposent, dans la mesure où son droit interne le lui permet et dans le respect du droit international, pour mettre fin à ce détournement. Ces mesures peuvent consister à alerter les États Parties potentiellement touchés, à inspecter les cargaisons d'armes classiques visées à l'article 2 (1) qui ont été détournées et à prendre des mesures de suivi par l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction.
5. Afin d'améliorer la compréhension et la prévention du détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert, les États Parties sont encouragés à s'échanger les informations pertinentes sur les moyens de lutter efficacement contre les détournements. Ces informations peuvent porter sur les activités illicites, comme la corruption, les circuits de trafic internationaux, le courtage illicite, les sources d'approvisionnement illicite, les méthodes de dissimulation et les lieux d'expédition habituels, ou les destinations utilisées par les groupes organisés se livrant aux détournements.

6. Les États Parties sont encouragés à communiquer aux autres États Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, les mesures qu'ils ont prises pour lutter contre le détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1).

Article 12

Conservation des données

1. Chaque État Partie tient, conformément à sa législation et sa réglementation nationales, des registres nationaux des autorisations d'exportation ou des exportations effectives d'armes classiques visées à l'article 2 (1).
2. Chaque État Partie est encouragé à conserver des registres des armes classiques visées à l'article 2 (1) acheminées sur son territoire en tant que destination finale ou autorisées à transiter ou être transbordées sur tout territoire relevant de sa juridiction.
3. Chaque État Partie est encouragé à consigner dans ces registres la quantité, la valeur, le modèle ou le type, les transferts internationaux autorisés d'armes classiques visées par l'article 2 (1), les armes classiques effectivement transférées, des informations sur l'État ou les États exportateurs, l'État ou les États importateurs, l'État ou les États de transit ou de transbordement et les utilisateurs finaux, en tant que de besoin.
4. Les registres sont conservés pendant au moins dix ans.

Article 13

Établissement de rapports

1. Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité à son égard, chaque État Partie adresse au Secrétariat, conformément à l'article 22, un rapport initial sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité, y compris les lois nationales, listes de contrôle nationales et autres règlements et mesures administratives internes adoptés. Chaque État Partie rend compte au Secrétariat, selon qu'il convient, de toute nouvelle mesure prise pour mettre en œuvre le présent Traité. Les rapports sont mis à disposition, et distribués aux États Parties par le Secrétariat.
2. Les États Parties sont encouragés à rendre compte aux autres États Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, des mesures prises qui se sont révélées

efficaces pour lutter contre le détournement des armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert.

3. Chaque État Partie présente au Secrétariat, au plus tard le 31 mai, un rapport annuel portant sur l'année civile précédente concernant les exportations et importations d'armes classiques visées par l'article 2 (1) autorisées ou effectuées. Les rapports sont mis à disposition, et distribués aux États Parties par le Secrétariat. Le rapport présenté au Secrétariat peut contenir les mêmes informations que celles communiquées par l'État Partie dans le cadre d'autres dispositifs pertinents des Nations Unies, y compris le Registre des Nations Unies sur les armes classiques. Toute information de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale peut être exclue des rapports.

Article 14

Exécution du Traité

Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires pour faire appliquer les lois et règlements nationaux mettant en œuvre les dispositions du présent Traité.

Article 15

Coopération internationale

1. Les États Parties coopèrent entre eux, en cohérence avec leurs intérêts respectifs en matière de sécurité et leur législation nationale, aux fins de la mise en œuvre effective du présent Traité.
2. Les États Parties sont encouragés à faciliter la coopération internationale, y compris en échangeant des informations sur les questions d'intérêt mutuel concernant la mise en œuvre et l'application des dispositions du présent Traité en fonction de leurs intérêts en matière de sécurité et de leurs législations nationales.
3. Les États Parties sont encouragés à échanger sur les questions d'intérêt mutuel et à partager des informations, en tant que de besoin, afin de soutenir la mise en œuvre du présent Traité.
4. Les États Parties sont encouragés à coopérer, en vertu de leur législation nationale, pour favoriser la mise en œuvre nationale des dispositions du présent Traité, notamment en échangeant des informations concernant des activités et des acteurs illicites et pour prévenir et éliminer le détournement des armes classiques visées à l'article 2 (1).

5. Les États Parties s'apporment, d'un commun accord et dans le respect de leur droit interne, toute l'assistance possible pour diligenter les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires se rapportant à la violation de mesures nationales adoptées au titre du présent Traité.
6. Les États Parties sont encouragés à prendre des mesures au niveau national et à coopérer entre eux pour empêcher que le transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1) ne fasse l'objet de pratiques de corruption.
7. Les États Parties sont encouragés à procéder à des échanges d'informations et d'expérience sur les leçons tirées concernant tout aspect du présent Traité.

Article 16

Assistance internationale

1. Aux fins de mise en œuvre du présent Traité, chaque État Partie peut solliciter une assistance notamment juridique ou législative, une aide au renforcement de ses capacités institutionnelles, et une assistance technique, matérielle ou financière. Cette assistance peut comprendre une aide à la gestion des stocks, à la conduite des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, à l'élaboration de lois types et à l'adoption de pratiques de mise en œuvre efficaces. Chaque État Partie, qui est en mesure de le faire, fournit cette assistance sur demande.
2. Chaque État Partie peut demander, offrir ou recevoir une assistance, notamment par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, d'organisations internationales, régionales, sous-régionales ou nationales, d'organisations non gouvernementales, ou à titre bilatéral.
3. Un fonds d'affectation volontaire est mis en place par les États Parties pour aider les États Parties qui requièrent une assistance internationale pour la mise en œuvre du présent Traité. Chaque État Partie est encouragé à alimenter le Fonds.

Article 17

Conférence des États Parties

1. Le Secrétariat provisoire créé en application de l'article 18 convoquera une Conférence des États Parties au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent Traité et par la suite en fonction de ce qui sera décidé par la Conférence des États Parties.

2. La Conférence des États Parties adopte ses règles de procédure par consensus lors de sa première session.
3. La Conférence des États Parties adopte les règles budgétaires pour son fonctionnement, les règles régissant le financement de tout organe subsidiaire qu'elle peut mettre en place ainsi que les dispositions financières régissant le fonctionnement du Secrétariat. Lors de chaque session ordinaire, elle adopte un budget pour la période financière jusqu'à la prochaine session ordinaire.
4. La Conférence des États Parties :
 - a) Examine la mise en œuvre du présent Traité, y compris les évolutions intervenues dans le domaine des armes classiques;
 - b) Examine et adopte les recommandations relatives à la mise en œuvre et au fonctionnement du présent Traité, en particulier la promotion de son universalité;
 - c) Examine les propositions d'amendement au présent Traité, conformément à l'article 20;
 - d) Examine toute question que suscite l'interprétation du présent Traité;
 - e) Examine et arrête les tâches et le budget du Secrétariat;
 - f) Examine la création de tout organe subsidiaire nécessaire à l'amélioration du fonctionnement du Traité; et
 - g) S'acquitte de toute autre fonction relative au présent Traité.
5. La Conférence des États Parties tient des réunions extraordinaires si elle le juge nécessaire, ou à la demande écrite de tout État Partie pour autant qu'elle soit soutenue par au moins deux tiers des États Parties.

Article 18

Secrétariat

1. Le présent Traité institue un secrétariat chargé d'aider les États Parties dans la mise en œuvre effective du présent Traité. En attendant la première réunion de la Conférence des États Parties, les fonctions administratives liées au présent Traité seront confiées à un Secrétariat provisoire.
2. Le Secrétariat est doté d'un effectif suffisant. Ses membres ont les compétences nécessaires pour lui permettre d'exercer efficacement les fonctions visées au paragraphe 3.

3. Le Secrétariat est responsable devant les États Parties. Doté de moyens limités, le Secrétariat exerce les fonctions suivantes :
 - a) Recevoir, mettre à disposition et distribuer les rapports prescrits par le présent Traité;
 - b) Tenir à jour et à disposition des États Parties la liste des points de contacts nationaux;
 - c) Aider à rapprocher l'offre et la demande d'assistance pour la mise en œuvre du Traité et promouvoir la coopération internationale selon les demandes;
 - d) Faciliter les travaux de la Conférence des États Parties, notamment en prenant les dispositions et en fournissant les services nécessaires aux réunions prévues par le présent Traité; et
 - e) S'acquitter de toutes autres tâches décidées par la Conférence des États Parties.

Article 19

Règlement des différends

1. Les États Parties se consultent et coopèrent, d'un commun accord, en vue du règlement de tout différend qui pourrait survenir entre eux quant à l'interprétation ou l'application du présent Traité, y compris par la négociation, la médiation, la conciliation, le règlement judiciaire ou tout autre moyen pacifique.
2. Les États Parties peuvent choisir, d'un commun accord, de recourir à l'arbitrage pour régler tout différend les opposant au sujet de questions touchant l'interprétation ou l'application du présent Traité.

Article 20

Amendements

1. Six ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, tout État Partie pourra y proposer des amendements. À l'expiration de ce délai, les amendements proposés pourront uniquement être examinés par la Conférence des États Parties tous les trois ans.
2. Toute proposition d'amendement au présent Traité est présentée par écrit au Secrétariat, qui la diffuse à tous les États Parties, au moins cent quatre-vingts

jours avant la prochaine réunion de la Conférence des États Parties à laquelle les amendements pourront être examinés conformément au paragraphe 1. L'amendement est examiné à la prochaine Conférence des États Parties à laquelle les amendements pourront être examinés conformément au paragraphe 1 si, au plus tard cent vingt jours après la distribution du texte par le Secrétariat, la majorité des États Parties informe le Secrétariat qu'ils sont favorables à l'examen de la proposition.

3. Les États Parties font tout leur possible pour parvenir à un consensus sur chaque amendement. Si aucun accord n'est trouvé malgré les efforts déployés, l'amendement est, en dernier ressort, adopté par un vote majoritaire des trois quarts des États Parties présents et votant à la Conférence des États Parties. Aux fins du présent article, les États Parties présents et votants sont ceux qui sont présents et qui votent pour ou contre. Le Dépositaire communique aux États Parties tout amendement ainsi adopté.
4. Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 entre en vigueur pour chaque État Partie qui a déposé un instrument d'acceptation de cet amendement quatre-vingt-dix jours après que la majorité des États qui étaient Parties au Traité au moment de l'adoption de l'amendement ont déposé leurs instruments auprès du Dépositaire. Par la suite, il entrera en vigueur pour tout autre État Partie quatre-vingt-dix jours après le dépôt de l'instrument d'acceptation de l'amendement.

Article 21

Signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion

1. Le présent Traité est ouvert à la signature de tous les États au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, à compter du 3 juin 2013 et jusqu'à son entrée en vigueur.
2. Le présent Traité est soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation de chaque État signataire.
3. Une fois entré en vigueur, le présent Traité sera ouvert à l'adhésion de tous les États non signataires.
4. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion sont déposés auprès du Dépositaire.

Article 22

Entrée en vigueur

1. Le présent Traité entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Dépositaire.
2. À l'égard de chaque État qui dépose son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion après l'entrée en vigueur du présent Traité, celui-ci entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 23

Application à titre provisoire

Tout État peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il appliquera l'article 6 et l'article 7 à titre provisoire en attendant l'entrée en vigueur du présent Traité à son égard.

Article 24

Durée et dénonciation

1. Le présent Traité a une durée illimitée.
2. Chaque État Partie a le droit, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, de dénoncer le présent Traité. Il en donne notification au Dépositaire, qui en adresse notification à tous les autres États Parties. La notification peut comporter un exposé des motifs de la dénonciation et prend effet quatre-vingt-dix jours après réception par le Dépositaire, à moins qu'une date postérieure ne soit indiquée.
3. La dénonciation ne libère pas l'État des obligations, y compris financières, mises à sa charge par le présent Traité tant qu'il y était Partie.

Article 25

Réserves

1. Chaque État peut, au moment de sa signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion, formuler des réserves qui ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but du présent Traité.
2. L'État Partie peut retirer sa réserve à tout moment par notification au Dépositaire.

Article 26

Rapports avec d'autres instruments internationaux

1. L'application du présent Traité est sans préjudice des obligations souscrites par les États Parties en vertu d'accords internationaux, actuels ou futurs, auxquels ils sont parties, pour autant que ces obligations soient cohérentes avec le présent Traité.
2. Le présent Traité ne peut être invoqué pour priver d'effet les accords de coopération en matière de défense conclus entre États Parties au présent Traité.

Article 27

Dépositaire

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le Dépositaire du présent Traité.

Article 28

Textes faisant foi

L'original du présent Traité, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

FAIT À NEW YORK, le deux avril deux mil treize.

Small Arms Survey

Institut de hautes études internationales et du développement
Maison de la Paix, Chemin Eugene-Rigot 2E
1202 Genève, Suisse

t +41 22 908 5777

f +41 22 732 2738

e sas@smallarmssurvey.org

w www.smallarmssurvey.org

Photographies de couverture :

© Ministère de la Défense, Royaume-Uni ;

© Département de la Défense, Australie

