

# La mise en œuvre nationale du Traité proposé sur le Commerce des Armes Guide Pratique

## Résumé



## Introduction

En décembre 2009, l'Assemblée Générale des Nations Unies votait l'ouverture des négociations visant à l'adoption d'un Traité international sur le commerce des armes (TCA) d'ici 2012, établissant des normes internationales pour régir le commerce international des armes classiques. Alors que les détails du TCA doivent encore être discutés, il est évident qu'un tel traité sera mis en œuvre au niveau national et nécessitera donc que tous les pays disposent d'un système national d'octroi d'autorisation et de contrôle des transferts internationaux d'armes classiques.

Il ne peut y avoir de modèle unique dans ce domaine. Les systèmes de chaque pays seront élaborés en fonction du volume et de la nature de leur commerce d'armes, ainsi que de leur gouvernance, de leur infrastructure technologique, de leur capacité et de leurs traditions juridiques. Ce guide pratique souligne les grands principes et les principaux éléments de différents systèmes. Il fournit des exemples issus de différents pays afin de présenter la manière dont ceux-ci sont mis en œuvre. Ce guide est destiné à servir de cadre pour l'adoption d'un système de contrôle national efficace et fonctionnel par les États.

### Éléments d'un système national de contrôle

Tous les systèmes nationaux doivent tenir compte de trois composantes majeures : l'octroi d'autorisations d'exportations, la mise en œuvre et enfin l'ouverture vers l'industrie et les partenaires internationaux. En outre, pour chacune de ces composantes, ils doivent intégrer les exigences juridiques, les institutions et procédures, la formation et la preuve de mise en œuvre.

## Octroi d'autorisations

L'octroi d'autorisations d'exportation est à la base de tout système de contrôle des transferts d'armes. Toutes les armes classiques qui entrent, sortent ou transitent par le filtre des douanes ou d'une autorité administrative d'un pays nécessitent une autorisation.

### Exigences juridiques

**Liste de contrôle :** la liste des articles et des technologies soumis au contrôle des transferts doit être aussi claire et détaillée que possible. Idéalement, elle devrait relever de normes infra-législatives pour permettre une mise à jour régulière.

**Types de transferts soumis au contrôle :** pour garantir un haut niveau de contrôle et éviter les vides juridiques, le contrôle des transferts internationaux doit porter sur les exportations, les importations, le transit/transbordement et la réexportation. Idéalement, ils devraient être régis par la loi. Transferts commerciaux et gouvernementaux, cessions onéreuses et gratuites doivent également faire l'objet de contrôles. Par souci d'efficacité, un système d'octroi d'autorisation d'exportation doit en outre couvrir une vaste palette d'autres transactions et services, tels que le courtage, le transport et les services de transit, les services financiers et l'assistance technique.

**Règles pour la détermination de l'octroi d'autorisation d'exportation :** la loi intégrera une série de critères ou de paramètres à la lumière desquels sera évalué tout transfert potentiel.

### Institutions

Les agences gouvernementales ou indépendantes chargées de la gestion du processus de concession de licences doivent avoir :

- des responsabilités clairement délimitées et les pouvoirs nécessaires pour remplir leur mission ;
- des procédures claires sur la manière de délivrer des autorisations ou de mettre à jour la liste de contrôle ;
- une communication claire et efficace entre les institutions concernées afin de garantir l'efficacité de l'octroi d'autorisation d'exportation et de la mise en œuvre, ainsi que de la transparence et du rendu de comptes.

### Procédures

**Prise de décisions :** la décision d'octroi d'autorisation doit s'appuyer sur une évaluation globale du transfert envisagé d'après les critères définis. Cette décision doit être fondée de manière objective sur des preuves fiables et crédibles.

**Différents types d'autorisations:** la plupart des pays évaluent les demandeurs au cas par cas et octroient des autorisations individuelles (un transfert, une destination). D'autres types de licences peuvent parfois être concédés : licences ouvertes, licences globales ou licences générales s'appliquant à plusieurs transferts ou destinations.

**Processus pour l'utilisateur/utilisation final(e) :** le certificat d'utilisateur/utilisation final(e) (CUF) constitue la méthode la plus couramment utilisée pour fournir l'assurance de l'utilisation des armes par l'utilisateur final et constitue un engagement à ne pas utiliser les armes pour d'autres fins ou par tout autre utilisateur final. Un CUF inclut souvent une référence à l'éventualité/échéance de la réexportation des armes. Les CUF doivent être émis par une autorité nationale compétente et être imprimés sur du papier pour billets de banque portant un numéro de série unique. Leur authenticité doit être vérifiée. Des certificats de vérification des livraisons (CVL) et/ou un contrôle physique post-livraison peuvent être mis en œuvre pour s'assurer que les marchandises ont bien été remises à l'utilisateur final et à la destination autorisés.

**Certificat d'importation :** par l'intermédiaire de ce certificat, l'État importateur confirme sa connaissance et son acceptation de l'importation envisagée d'une marchandise donnée. Ce certificat peut être utilisé dans le cadre du processus de vérification de l'utilisation finale. Il peut parfois être obligatoire dans le pays importateur.

**Contrôles du courtage :** les autorités exigeront des processus légèrement différents pour réguler les courtiers en armement. Ces processus devraient inclure l'inscription des courtiers opérant sur leur territoire et la concession de licences ou l'autorisation de chaque activité de courtage d'armes envisagée.

## Transparence et responsabilité

Des systèmes nationaux de contrôle des transferts internationaux d'armes peuvent et doivent inclure des dispositions visant au partage des informations et à la transparence. Les informations accessibles au public devraient inclure :

- toutes les lois, réglementations, politiques, pratiques, procédures, listes de contrôle, etc. ayant trait aux transferts d'armes ;
- des rapports périodiques incluant des informations sur les autorisations accordées et refusées, ainsi que sur les livraisons effectuées.

Il est possible de renforcer la transparence et le rendu de compte par le biais du contrôle parlementaire de la politique et des pratiques de délivrance d'autorisations d'exportation, ainsi qu'avec l'implication de tous les principaux acteurs dans le développement et l'encadrement des politiques et des pratiques de contrôle des transferts d'armes.

## Formation et renforcement des capacités

La mise en application efficace des lois, réglementations, politiques et procédures administratives nécessite des ressources humaines et institutionnelles dédiées suffisantes, notamment un nombre approprié d'agents en charge de l'octroi des autorisations d'exportation afin de traiter les demandes de manière rigoureuse et en temps utile ; un mécanisme de coordination inter-ministériel pour renforcer l'efficacité du système ; et la formation des personnels de tous les ministères, services et agences impliqués dans la délivrance d'autorisation de transfert.

## Mise en œuvre

# 2

### Exigences juridiques

La législation en matière de contrôle des transferts internationaux d'armes prévoit souvent des dispositions d'application, à l'instar d'autres lois et réglementations telles que le droit ou les codes douaniers, les lois de sécurité aux frontières, les lois sur les procédures de police et/ou pénales, les codes pénaux, les lois relatives aux procédures administratives et/ou codes de contravention administrative et les lois régissant les magistrats du parquet. Des lois devront établir des infractions propres aux transferts d'armes, telles que l'usage de faux ou d'informations mensongères, ou le transfert sans autorisation appropriée. Les systèmes mis en place doivent inclure des dispositions pour la réalisation d'enquêtes relatives à d'éventuelles infractions et pour le déclenchement de poursuites, le cas échéant.

Le filtrage des marchandises aux frontières est un outil essentiel pour le contrôle de l'application. Cela inclura le passage des frontières terrestres, maritimes et aériennes, mais peut également intégrer la surveillance des communications Internet pour englober les transferts intangibles de technologie. Le mandat légal concernant la fouille et la rétention des marchandises en cas de suspicion doit être précisé, tout comme la saisie des actifs financiers.

## Institutions

Les services de douane, les garde-frontières, la police et les tribunaux sont les institutions les plus couramment impliquées dans la mise en œuvre de systèmes de contrôle des transferts internationaux d'armes, avec l'appui des agences de renseignement et dans le cadre d'une coopération avec les autres États.

## Pénalités et sanctions

Les États peuvent recourir à tout un arsenal de pénalités et sanctions administratives et pénales pour inciter les acteurs du système de transfert à respecter la loi, notamment :

- Lettres d'avertissement ;
- Amendes ;
- Révocation de licences ;
- Révision des traitements préférentiels ;
- Disqualification des contrats publics ou programmes/projets compensatoires ;
- Déni de privilège commercial ;
- Saisie ou confiscation des marchandises ;
- Emprisonnement.

## Procédures d'application

Aux frontières, les douaniers et/ou garde-frontières réaliseront les contrôles nécessaires sur les marchandises passant la frontière. Les procédures de contrôle peuvent inclure :

- la surveillance des véhicules et des personnes passant la frontière ;
- le contrôle des documents ayant trait aux marchandises ;
- l'inspection du chargement.

Pour ce faire, les douaniers doivent disposer d'un mandat légal pour immobiliser, fouiller, saisir et retenir les marchandises. Si un chargement est retenu, la phase de poursuite devra comporter une enquête sur tous les détails du transfert.

## Partage des informations et transparence

L'efficacité de l'application est grandement renforcée par la circulation des informations, en interne comme au niveau international. Dans certains cas, ces informations peuvent être divulguées publiquement, tandis que d'autres situations exigent un traitement plus confidentiel pour protéger les intérêts commerciaux et assurer la sécurité nationale. La divulgation publique des informations lors de poursuites est souvent la manière la plus efficace d'inciter les industriels au respect des lois.

## Formation et renforcement des capacités

Des ressources humaines et institutionnelles dédiées sont requises pour garantir que les lois, réglementations, politiques et procédures administratives sont bien appliquées. Cela passe notamment par un nombre appropriés d'agents de l'autorité (douanes et police aux frontières, agences de renseignement, magistrats du parquet et juges) au vu de la quantité de transferts. Des programmes de formation devraient être développés de la même manière que pour les institutions impliquées dans l'octroi d'autorisations d'exportation.

# Ouverture vers l'industrie et les partenaires internationaux

## 3

### Relations entre État et industrie

**Exigences juridiques :** l'industrie de la défense est tenue juridiquement de respecter les réglementations et les lois nationales régissant le contrôle des transferts d'armes. Toutefois, il arrive que la loi oblige les États à informer les entreprises de leurs obligations. Le manque de connaissances des lois et politiques en matière de contrôle des transferts peut aboutir à des infractions involontaires. Dans certains États, les sociétés doivent établir des programmes internes de conformité pour pouvoir accéder à certains types de licences, comme les licences générales.

**Institutions et procédures :** l'autorité ou l'agence indépendante en charge de l'octroi de licences ou autorisations est souvent la première institution à prendre contact avec l'industrie et le milieu de la recherche. Outre la collaboration avec des syndicats professionnels et la publication d'informations, de plus en plus d'États développent des programmes basés sur le Web pour permettre aux industriels de déposer leurs demandes d'octroi de licences, de suivre le traitement de leurs demandes et d'obtenir des informations sur l'évolution des lois, des politiques, des procédures et des listes.

**Transparence et mise en œuvre :** les États doivent éviter le recours à un « modèle unique » dans leurs interactions avec l'industrie. Une assistance sur mesure peut répondre aux questions ou préoccupations spécifiques des commerçants et aider l'État et l'industrie à développer des relations opérationnelles plus coopératives, pour une plus grande efficacité.

### Relations externes

**Partage et échange d'informations entre les États :** de nombreux États ont des obligations et/ou des engagements formels en matière de partage ou d'échange d'informations, découlant d'accords bilatéraux, régionaux, multilatéraux ou internationaux. Par ailleurs, les contacts avec d'autres États, issus de l'adhésion à ces accords ou par d'autres biais, peuvent également donner accès à des informations importantes susceptibles d'être utiles en cas de situation problématique pour l'octroi d'autorisations d'exportation, ou pour la vérification de l'utilisateur final ou la classification des marchandises. Il est possible de soutenir ce mécanisme en établissant un point de contact national pour les politiques et les pratiques nationales en matière de contrôle des transferts d'armes.

**Transparence publique :** par ailleurs, tous les États se sont engagés, via le Registre des Nations Unies sur les armes classiques, à rendre publiques certaines informations sur leurs transferts internationaux d'armes. Certains États ont des engagements ou des obligations supplémentaires, soit en tant que partie à des accords régionaux ou en raison de dispositions en ce sens dans leur législation nationale. En principe, les États doivent gérer leurs systèmes nationaux de contrôle des transferts en considérant que les informations seront rendues publiques, sauf dans les cas où la confidentialité est justifiée.

**Assistance et renforcement des capacités au niveau international :** très peu d'États partiront de zéro en termes de capacités de contrôle des transferts d'armes, mais beaucoup auront besoin de développer et d'améliorer encore leurs structures nationales existantes. Le renforcement des capacités doit être adapté aux exigences et aux capacités des États partenaires, avec le soin et la patience nécessaires pour permettre aux informations, à la culture, aux mécanismes et aux systèmes de s'intégrer dans les différentes institutions concernées. Les États souhaitant offrir leur assistance doivent se coordonner avec d'autres prestataires et communiquer clairement au sujet de l'assistance proposée.

Oxfam est une confédération internationale de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice.

Le **Centre pour le commerce international et la sécurité** de l'Université de Géorgie aux États-Unis s'efforce de promouvoir la paix et la prospérité à travers la recherche, la formation et la sensibilisation relatives à la réduction des menaces causées par le commerce des armes et de technologies de destruction massive et d'autres transferts de matériels militaires ainsi que le commerce illicite des armes classiques. Le Centre (CITS) accomplit sa mission en informant les décideurs politiques, les représentants de l'industrie, les enseignants, les étudiants et le grand public, tant aux États-Unis qu'à l'étranger, sur les dangers du commerce et du vol des armes et de leurs composants.

**Saferworld** s'emploie à prévenir et à réduire les conflits violents et à promouvoir des approches coopératives en matière de sécurité. Nous travaillons avec les gouvernements, les organisations internationales et la société civile pour encourager et soutenir des politiques et des pratiques efficaces à travers le plaidoyer, la recherche et l'élaboration de politiques et en soutenant les actions des autres.

Texte © Centre pour le commerce international et la sécurité, Géorgie, États-Unis (CITS/UGA) 2010. Design, typographie et mise en page © Oxfam GB 2010. Première publication 2010 par Oxfam GB pour Oxfam international avec le CITS/UGA et Saferworld.

Tous les droits d'édition de ce travail sont gérés par le détenteur du texte de droit d'auteur CITS/UGA et Oxfam GB. Toute demande d'autorisation de reproduire, adapter, traduire ou utiliser le contenu dans tous les formats, formes ou langues ou dans les médias doit être adressée à Oxfam GB à l'adresse e-mail suivante : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk) Ce travail est le résultat d'une consultation initiée par Oxfam GB. Cette consultation a été réalisée par Anne-Charlotte Merrell Wetterwik du CITS / UGA, Roy Isbister et Elisabeth Kirkham de Saferworld et Rachel Stohl, Consultant Oxfam GB et chercheur associé à Chatham House.

Cette note fait partie d'une série de textes écrits et publiés pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Tous les droits sont réservés. Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur du droit d'auteur demande que toute utilisation de ce type lui soit déclarée, à des fins d'évaluation d'impact. Pour la reproduction, en toute autre circonstance, ou la réutilisation dans d'autres publications, ou pour une traduction ou une adaptation, une autorisation de l'auteur est requise. Des frais peuvent être exigés. E-mail : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Oxfam tient à adresser ses remerciements au Ministère des Affaires étrangères des Pays Bas pour son soutien à la réalisation de ce rapport



Ministry of Foreign Affairs