



RECOMMANDATIONS D'AMNESTY INTERNATIONAL AUX ETATS PARTIES EN VUE LA DEUXIEME CONFERENCE DES ETATS PARTIES AU TCA

Veillez trouver ci-dessous les recommandations d'Amnesty International sur la coopération et l'assistance internationales (articles 15 et 16), l'établissement de rapports (article 13) et la mise en œuvre du traité (article 17.4).

1. AIDE ET COOPÉRATION INTERNATIONALES

À ce jour, le TCA a été signé par 130 États et ratifié par 87 États, dont 15 depuis la première CEP TCA en août 2015. Cette belle avancée sur un an permet de conserver la dynamique entraînée par la rapide entrée en vigueur de cet instrument. Tous les pays de l'Union européenne sont maintenant parties au traité, de même que la plupart des États de la Communauté des Caraïbes et 11 des 15 membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

Certains pays de premier plan doivent encore manifester leur engagement politique, c'est pourquoi l'ensemble de la communauté internationale doit davantage faire pression sur ces États pour les pousser à ratifier le TCA. Ainsi, les États-Unis et Israël n'ont toujours pas ratifié ce document, tandis que certains gros fabricants d'armes – comme la Chine et la Russie – ou importateurs – comme l'Inde – sont totalement opposés au traité. Les États parties doivent continuer à encourager les autres pays à signer/ratifier le TCA, en particulier les gros exportateurs et importateurs d'armes.

Néanmoins, certains pays ne disposent pas de l'expertise et des capacités nécessaires, ou craignent les conséquences de la mise en œuvre du TCA, ce qui les incite à ne pas rejoindre le traité. Ainsi, un seul pays de la région Asie-Pacifique a ratifié cet instrument depuis le début de l'année, et aucun réel progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la signature/ratification du TCA en Afrique de l'Est et australe. Par ailleurs, la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ne compte aucun État partie au traité. Selon les pays, cela est dû à un manque de volonté politique quant au TCA ou à de réels problèmes de capacités, auquel cas une assistance à la mise en œuvre sera probablement nécessaire. Celle-ci pourra permettre :

- de rédiger ou modifier des lois en la matière ;
- d'adopter une liste de contrôle ;
- de désigner des autorités compétentes et des points de contact ;
- de concevoir un régime de contrôle comprenant un cadre d'évaluation des risques relatifs à l'exportation d'armes, des dispositions concernant la réglementation des importations, du transit et du courtage, des permis et des systèmes de documentation, tels que des certificats d'utilisation/utilisateur final(e) ;
- de mettre en place des méthodes de conservation des données et d'établissement de rapports ;



- d'adopter d'autres mesures pour éviter tout détournement, telles que la gestion des stocks et les programmes anti-corruption ;
- de renforcer les capacités de mise en œuvre.

Si ces inquiétudes et difficultés empêchent des États de signer/ratifier le traité, il est essentiel d'apporter des solutions à ces situations. Aux termes de l'article 16 du TCA, les États parties en mesure de le faire doivent fournir une assistance, notamment juridique ou législative, une aide au renforcement des capacités institutionnelles, et une assistance technique, matérielle ou financière, aux États parties qui en font la demande. Par ailleurs, l'article 16.3 prévoit un fonds d'affectation volontaire pour aider les États parties qui requièrent une assistance internationale, et appelle chaque État partie à l'alimenter. Ce fonds, qui doit être mis en place dès que possible, est à l'ordre du jour de la conférence.

En outre, dans certains pays, les différents ministères n'ont pas la même compréhension des principaux objectifs du TCA ou des conséquences que cet instrument aura en pratique. C'est particulièrement flagrant lorsque la responsabilité de la mise en œuvre du TCA est déléguée à un ministère qui n'a pas forcément pris part aux négociations. Le processus de ratification ne peut se dérouler sans problème que lorsque tous les principaux acteurs gouvernementaux, les parlementaires et la société civile sont impliqués. Cette approche doit reposer sur une vision commune de la manière dont le TCA peut promouvoir la légitimité d'un État par le biais d'une transparence et d'une reddition de comptes accrues en ce qui concerne les transferts d'armes, et contribuer à instaurer confiance et sécurité à l'échelle internationale.

RECOMMANDATIONS

- Les États parties doivent prendre des mesures pour fournir une assistance aux pays qui éprouvent des difficultés à rejoindre le traité, y compris sous la forme d'une sensibilisation, d'un renforcement des capacités, d'un partage des informations, et d'une assistance technique, juridique, matérielle et financière.
- Les États parties en mesure de le faire devraient verser une contribution conséquente au fonds d'affectation volontaire et veiller à ce que ce dispositif soit opérationnel dès que possible afin d'aider les États parties réclamant et nécessitant une assistance internationale pour appliquer le TCA.

2. MODELE PROVISoire DE RAPPORT SUR LES IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS D'ARMES

Le TCA évoque l'établissement de trois rapports spécifiques. Aux termes de l'article 13.1, les États parties étaient tenus de rédiger, avant décembre 2015, un rapport initial sur les dispositions prises à l'échelle nationale – y compris les lois, règlements et autres mesures administratives – pour mettre en œuvre le traité. L'article 13.3 prévoit un rapport annuel sur les exportations et importations autorisées ou effectuées d'armes classiques visées par l'article 2.1, que les États parties devaient remettre avant le 31 mai 2016. Par ailleurs, l'article 13.2 encourage chaque État partie à rendre compte « 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 ».

Au total, 63 États parties devaient présenter leur rapport annuel avant le 31 mai 2016. Seuls 46 l'ont fait, et seuls 49 pays ont soumis leur rapport initial. Il faut souligner que tous les États parties ont choisi de rendre leurs rapports publics à l'exception du Nigeria, qui a gardé son rapport initial confidentiel, et de la Moldavie et la Slovaquie, qui n'ont pas publié leur rapport annuel.

En ce qui concerne le modèle provisoire de rapport annuel, Amnesty International prie instamment les gouvernements de se conformer aux points suivants :



LES RAPPORTS ANNUELS SUR LES IMPORTATIONS ET LES EXPORTATIONS DOIVENT ÊTRE RENDUS PUBLICS

Le modèle provisoire comporte une case à cocher à la fin du document, qui permet à l'État interrogé d'indiquer si le contenu a été mis à disposition du public ou non. Amnesty International regrette que les États n'aient pas l'obligation explicite de publier leurs rapports nationaux. Bien que l'article 13 du TCA ne précise pas si les rapports annuels doivent être rendus publics, l'article 5 (Mise en œuvre générale) dispose que les États parties doivent mettre en place un régime national de contrôle « efficace et transparent ».

En outre, l'article 1 du TCA (Objet et but) dispose que cet instrument vise notamment à promouvoir « la coopération, la transparence et l'action responsable des États parties dans le commerce international des armes classiques et ainsi bâtir la confiance entre ces États », ce qui n'est possible que si l'ensemble des États rendent publics leurs rapports annuels sur les importations et exportations d'armes classiques.

La plupart des États disposant de systèmes d'exportation d'armes bien développés acceptent déjà de communiquer les informations relatives à leurs importations et exportations d'armes dans leurs rapports nationaux respectifs, dans lesquels ils détaillent généralement leurs différents types de munitions, y compris celles pour armes légères et de petit calibre. Bien souvent, ces rapports couvrent aussi les pièces et composants principaux des munitions alors que ces articles ne figurent pas explicitement dans les critères d'établissement des rapports à l'article 13. Au total, 170 États font état de leurs exportations et importations de systèmes d'armement « offensif » majeurs auprès du Registre des armes classiques des Nations unies depuis la création de ce dernier en 1991. En 2003, plusieurs États ont volontairement communiqué des informations sur les armes légères et de petits calibres en leur possession, mais peu de pays font cette démarche à l'heure actuelle.

Presque tous les États transmettent leurs statistiques douanières à la Division des statistiques des Nations unies (Comtrade). Ces données portent notamment sur les échanges commerciaux d'armes et autre type d'équipement militaire, mais elles ne sont pas exhaustives et certains des codes des douanes les plus importants manquent de clarté, ce qui empêche une transparence totale. Certains États plus démocratiques communiquent publiquement des informations sur leurs importations et exportations d'armes lors de débats à l'assemblée législative portant sur des questions parlementaires. La non-publication des rapports annuels des États parties serait donc contraire aux bonnes pratiques.

Selon Amnesty International, l'établissement de rapports publics doit aussi être considéré comme un mécanisme clé de transparence fondamental pour que les États puissent remplir leurs obligations aux termes de l'article 5 du traité.

Il faut souligner que le TCA ne comprend aucun mécanisme de vérification indépendant pour garantir que les États respectent les règles relatives aux transferts, certains pays puissants s'y étant opposés dès le début des négociations devant les Nations unies. Ainsi, les rapports annuels sur les importations et exportations d'armes sont indispensables pour amener les États à rendre des comptes et doivent être rendus publics. Faute de quoi, les parlementaires, les médias et la société civile ne pourront pas surveiller les actions des gouvernements.

RECOMMANDATIONS

- Amnesty International demande instamment que la case à cocher à la fin du modèle de rapport soit supprimée, et appelle l'ensemble des États parties à toujours rendre publics leurs rapports annuels sur les importations et exportations d'armes classiques couvertes par le TCA. Au minimum, les rapports devraient automatiquement être publiés et toute éventuelle case à cocher ne devrait servir aux États qu'à indiquer si une partie du contenu doit rester confidentielle, à condition que cela soit dûment justifié. Si des États cochent cette case, le secrétariat du TCA devrait pouvoir publier une liste des pays ayant choisi de garder leurs rapports annuels confidentiels et les raisons avancées.



- Afin de promouvoir davantage la transparence, Amnesty International recommande d'ajouter dans le modèle de rapport un encadré où les États pourraient insérer un lien internet vers leurs mesures de mise en œuvre, leurs rapports annuels, leurs listes de contrôle ou toute autre information utile.
- Les États parties n'ayant pas encore terminé et présenté leur rapport initial et leur premier rapport annuel dans les délais prévus devraient être tenus d'expliquer leur retard lors de la CEP et de soumettre ces documents dès que possible afin d'assurer la crédibilité du processus d'établissement de rapports du TCA.

LES RAPPORTS ANNUELS DES ETATS PARTIES DEVRAIENT CONTENIR DES INFORMATIONS SUR L'UTILISATION/UTILISATEUR FINAL(E)

Les États devraient être tenus de communiquer des informations sur l'utilisation/utilisateur final(e) des armes qu'ils exportent ou importent dans la colonne « Remarques » du modèle de rapport. Les rapports annuels devraient permettre d'identifier le nombre d'articles importés et exportés et dans quel but (par ex : armes destinées au ministère de l'Intérieur, à la police, aux gardes-frontières, à la marine, à l'armée de terre ou de l'air, à une mission de préservation de la paix, etc.). Ces informations sont essentielles si les États veulent montrer qu'ils respectent bien les dispositions du TCA, notamment l'article 6 (Interdictions), l'article 7 (Exportation et évaluation des demandes d'exportation) et l'article 11 (Détournement).

RECOMMANDATIONS

- Les États devraient être explicitement tenus de communiquer des informations sur les l'utilisation/utilisateur final(e) dans la colonne « Remarques » du modèle de rapport. Cette obligation pourrait être ajoutée à la note de bas de page 11 du modèle de rapport, comme suit :

« Dans la première colonne "Remarques", les États parties ~~peuvent, s'ils le souhaitent,~~ **doivent** décrire chaque article transféré en indiquant le nom, le type, le modèle, ***l'utilisation/utilisateur final(e)*** [ajouté] ou toute autre information qu'ils jugent utile. »

LES ETATS DOIVENT RENDRE COMPTE DE LEURS ARMES LEGERES ET DE PETIT CALIBRE (ALPC) PAR SOUS-CATEGORIE

La prolifération et l'abus des armes légères et de petit calibre (ALPC) est une réelle préoccupation à travers le monde, c'est pourquoi toute manœuvre visant à affaiblir cet aspect du TCA a rencontré une vive opposition. Dans le modèle provisoire de rapport sur les importations et exportations, les États parties ont la possibilité de faire état des ALPC en leur possession soit par sous-catégorie, soit dans leur ensemble, « conformément aux pratiques du Registre des armes classiques des Nations unies », comme indiqué dans les notes explicatives qui accompagnent le document.

Cependant, bon nombre d'États communiquent déjà les informations relatives à leurs importations et exportations d'ALPC par sous-catégorie dans leurs rapports nationaux et en partie au Comtrade et au Registre, mais dans l'ensemble, ces données manquent d'exhaustivité. C'est pourquoi les rapports s'inscrivant dans le cadre du TCA devraient chercher à améliorer les pratiques insuffisantes relatives à l'établissement de rapports sur le commerce des armes, plutôt qu'à simplement les conserver. La nécessité d'établir des normes plus progressives que régressives à cet égard ressort clairement de la formulation de l'article 1 du TCA, qui dispose que le traité a notamment pour objet d'instituer « les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques ».

Les États parties devraient donc détailler leurs importations et exportations d'ALPC par sous-catégorie car c'est le seul moyen d'atteindre le degré de transparence visé par le TCA.



Par ailleurs, le modèle de rapport annuel sur les importations et exportations d'armes adopte la définition des ALPC donnée par le Registre, qui est bien plus limitée que celles contenues dans de précédents instruments approuvés des Nations unies, tels que l'Instrument international sur le traçage des armes légères (ITI) et le Protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu (UNFP). Certains hauts fonctionnaires ont voulu justifier cela en arguant que la définition du Registre ne concerne que les armes « fabriquées ou modifiées selon les spécifications militaires et destinées à une utilisation militaire ». Ainsi, seuls les fusils correspondant à cette description sont actuellement inclus dans le modèle de rapport, tandis que les autres types de fusils sont prévus dans les définitions de l'ITI¹ et l'UNFP². L'article 5 du TCA dispose que les définitions « ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies ». Il faut également souligner qu'afin de se conformer à cette disposition, le modèle de rapport doit explicitement couvrir toutes les catégories d'ALPC, à savoir :

RECOMMANDATIONS

- Les États doivent être tenus de rendre compte de leurs importations et exportations d'ALPC dans toutes les sous-catégories décrites dans les instruments pertinents des Nations unies, conformément à l'article 5 du TCA, et ne devraient pas avoir la possibilité de déclarer tous les types d'ALPC importées et exportées dans une seule et même catégorie.
- Les définitions d'ALPC ne devraient pas se limiter à la description « militaire » donnée par le Registre des armes classiques et doivent correspondre à celles prévues par l'ITI et l'UNFP, l'article 5 du TCA prévoyant que les définitions « ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies ». Des définitions plus complètes doivent en effet être adoptées par les États parties conformément à l'article 1 du TCA, aux termes duquel le traité a notamment pour objet d'instituer « les normes communes les plus strictes possibles » afin de réglementer le commerce international d'armes classiques.

¹ L'ITI définit une arme légère ou de petit calibre comme :

« [...] toute arme portative meurtrière 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 et 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 légères" les armes individuelles, notamment mais non exclusivement : les revolvers et les pistolets à chargement automatique, les fusils et les carabines, les pistolets mitrailleurs, les fusils d'assaut et les mitrailleuses légères ; (b) On entend, de façon générale, par "armes de petit calibre" 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 exclusivement : les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades portatifs amovibles ou montés, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les canons 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. » (II Définitions)

² L'UNFP définit « une arme à feu » comme :

« [...] toute arme à canon portative qui propulse 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 à feu anciennes ou de leurs répliques. Les armes à feu anciennes et leurs répliques sont définies conformément au droit interne. Cependant, les armes à feu anciennes n'incluent en aucun cas les armes à feu fabriquées après 1899 ». (Article 3a)



LES ETATS DEVRAIENT FAIRE ETAT DU NOMBRE D'ARTICLES ET DE LA VALEUR FINANCIERE CORRESPONDANT A LEURS IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS D'ARMES, AINSI QUE DES EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS AUTORISEES ET REALISEES

Amnesty International s'inquiète du fait que les États parties aient la possibilité de rendre compte soit du nombre d'articles, soit de la valeur financière correspondant à leurs importations et exportations d'armes. Afin d'atteindre un degré de transparence raisonnable, ces deux informations sont nécessaires, en sachant qu'il est bien plus utile de connaître le nombre d'articles transférés que la valeur financière correspondante. De plus, le prix d'un même article peut varier et la valeur financière d'une importation ou exportation peut inclure d'autres éléments connexes comme les munitions, les pièces de rechange ou encore les contrats de formation ou d'entretien.

Certains États parties risquent de ne déclarer que la valeur financière, auquel cas les rapports s'inscrivant dans le cadre du TCA ne respecteraient pas le degré de transparence prévu par les normes actuelles d'établissement des rapports du Registre des armes classiques, et compromettraient l'objectif de promotion de la transparence inscrit dans le traité. Par ailleurs, laisser aux États la possibilité de déclarer soit le nombre d'articles, soit la valeur financière selon les catégories rendrait très difficile toute comparaison entre les pays.

De la même façon, au lieu de laisser aux États parties la possibilité de déclarer soit les exportations et importations autorisées, soit celles réalisées, le modèle de rapport annuel devrait les encourager à rendre compte, s'ils le souhaitent, de l'ensemble de ces transactions, ce que certains font déjà à l'échelle nationale et régionale.

Le TCA vise principalement à promouvoir la transparence. Il est donc logique que toutes ces informations soient communiquées, conformément à l'article 13.3. Les pays, les parlementaires, les médias et les membres de la société civile qui ont connaissance de ces données pourront plus facilement vérifier s'il existe des failles et des incohérences, et surveiller les décisions prises par les gouvernements en vertu du TCA, ainsi que leurs conséquences sur les violences et la criminalité, rendant ainsi le traité bien plus efficace.

RECOMMANDATIONS

- Les États parties devraient rendre compte chaque année du nombre d'articles importés et exportés et de la valeur financière correspondante dans toutes les catégories d'armes couvertes par le TCA.
- Les États parties devraient être encouragés à rendre compte chaque année des exportations et importations autorisées et réalisées dans toutes les catégories d'armes couvertes par le TCA.

3. MISE EN ŒUVRE DU TRAITE : ARTICLES 6 ET 7

Les articles 6 et 7 du TCA comprennent des dispositions fondamentales pour la protection des droits humains, c'est pourquoi Amnesty International souhaite encourager les débats à ce sujet.

Aux termes de l'article 6, les États parties sont tenus de n'autoriser aucun transfert d'armes classiques ou d'articles connexes qui violerait les obligations existantes en droit international. Aux termes de l'article 7, chaque État partie doit évaluer si une exportation d'armes pourrait servir à commettre une violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire. Dans son guide pratique *Appliquer le traité sur le commerce des armes pour garantir la protection des droits humains*³, Amnesty International propose une méthodologie de mise en œuvre de l'article 7 et établit les éléments dont les États parties devraient tenir compte

³ Voir <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/0003/2015/en/>.



en appliquant les dispositions de l'article 6 afin de pouvoir juger de façon responsable si une exportation peut être autorisée ou non.

ARTICLE 6 – INTERDICTIONS

L'article 6 du TCA est l'un des plus importants de cet instrument et constitue le point de départ pour évaluer la légalité d'un potentiel transfert d'armes classiques, de munitions de tous types ou de pièces et composants, comme défini par le traité.⁴ Toutes les formes de transferts définies à l'article 2.2 s'appliquent aux interdictions prévues, y compris l'exportation d'armes et autres articles mais aussi leur importation, transit, transbordement et courtage.

Chaque État partie est tenu de n'autoriser aucune forme de transfert qui violerait les mesures prévues par le Chapitre VII du Conseil de sécurité des Nations unies (y compris les embargos sur les armes) ou ses obligations pertinentes en vertu des accords internationaux qu'il a ratifiés, y compris les obligations relatives au transfert ou au trafic d'armes classiques. Ainsi, un État partie à la Convention sur les mines antipersonnel, à la Convention sur les armes à sous-munitions ou au Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu ne doit pas autoriser le transfert des articles visés par ces différents instruments. Plusieurs traités régionaux interdisent explicitement les transferts non autorisés – y compris sous la forme de courtage – d'armes classiques, notamment les ALPC. Le TCA vient donc renforcer les obligations des États parties à ces traités.

En outre, en vertu de l'article 6.3, les transferts sont interdits quand l'État concerné « a connaissance, lors du processus d'autorisation, du fait que les armes en question 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 les accords internationaux auxquels il est partie ». On distingue les crimes contre l'humanité du génocide dans la mesure où ils ne supposent pas nécessairement l'intention spécifique de détruire une population cible.

Certains commentateurs ont suggéré que le terme « connaissance » implique une responsabilité pénale individuelle pour un crime international, mais les dispositions du droit international sur la responsabilité des États ne font pas encore la distinction entre les différents types de violations commises par les États. Le terme « pourraient » suggère qu'il existe des raisons réelles de croire que les armes serviront à commettre l'un des actes interdits par l'article 6. Le TCA repose sur les obligations de diligence requise des États. L'article 1 du traité appelle spécifiquement à des mesures visant à instituer « les normes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques ». Ainsi, sont comprises comme violations de l'article 6 les situations où un État partie aurait dû avoir connaissance de l'utilisation illégale de ses armes mais a omis de mener une enquête pour vérifier si ses doutes étaient fondés.

Dans le cadre des procédures d'autorisation prévues par le TCA pour toutes les exportations d'armes visées par l'article 7, toutes les données utiles doivent être communiquées. Il est donc inconcevable qu'un État appliquant correctement le TCA ne tienne pas compte d'informations pertinentes ou de circonstances bien connues ou raisonnablement pressenties.

ARTICLE 7 – EXPORTATION ET EVALUATION DES DEMANDES D'EXPORTATION

Si une exportation d'armes classiques, de munitions de tout type ou de pièces et composants – tels que définis aux

⁴ Pour en savoir plus sur l'article 6 du TCA, consultez le chapitre 6 « Article 6: Prohibitions » par Clare da Silva et Penelope Nevill, *Weapons and International Law: The Arms Trade Treaty*, Clare da Silva et Brian Wood, Groupe Larcier, Gand, août 2015.



articles 2, 3 et 4 du TCA – n'est pas interdite par l'article 6, les États parties sont tenus de mener une évaluation objective et non discriminatoire, en tenant compte de plusieurs éléments utiles. Tout d'abord, ils doivent vérifier si cette exportation « pourrait » porter atteinte ou contribuer à la paix et à la sécurité (article 7.1.a). Il est évident qu'une telle transaction ne peut être autorisée si elle risque de contribuer à une violation des obligations internationales des États en matière de paix et de sécurité (par ex : actes d'agression). Chaque État partie doit également évaluer si ces armes ou articles connexes « pourraient » servir à commettre ou faciliter une violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, ou un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée (article 7.1.b). Le pays exportateur doit envisager d'adopter des mesures d'atténuation de ces risques avant d'autoriser l'exportation.

Lors de leur évaluation, les États parties sont également tenus de prendre en compte le risque que l'exportation d'armes ou d'articles connexes puisse servir à commettre ou faciliter des actes graves de violence fondée sur le sexe ou visant des femmes et des enfants (article 7.4). Amnesty International estime que de tels actes constituent une grave violation du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire.

Lorsque la probabilité de ces risques est établie, l'État partie ne peut accorder aucune autorisation d'exportation. Certains commentateurs estiment que la méthodologie détaillée à l'article 7 constitue un « exercice d'équilibre ». Néanmoins, elle implique que l'État partie exportateur rassemble toutes les informations disponibles et évalue les risques avant de prendre une décision. Il faut rappeler que l'article 7 vise à instaurer une approche proactive et préventive quant aux exportations d'armes. Afin de résoudre la question de l'approvisionnement international en armes classiques utilisées pour commettre de graves violations des droits humains et du droit humanitaire, les États choisissent habituellement d'imposer un embargo sur les armes concernées. En prévoyant une évaluation obligatoire en vue de déterminer le seuil de risque, l'article 7 cherche à amener les États parties à ne pas réagir aux violations uniquement une fois celles-ci survenues.⁵

En vertu de l'article 11 du TCA, un État partie exportateur est également tenu d'évaluer objectivement le risque de détournement d'armes classiques visées par le traité. En revanche, l'article 11.2 ne fait pas mention des munitions de tout type ou des pièces et composants, omission volontaire réclamée par les États-Unis et d'autres acteurs de la négociation.

RECOMMANDATIONS

- Les États parties doivent respecter les procédures en place relatives à la mise en œuvre de l'article 6 du TCA, qui interdit le transfert d'armes classiques, y compris lorsqu'ils savent que ces armes seront utilisées pour commettre des crimes, notamment de guerre ou contre l'humanité.
- Les États parties doivent également appliquer les procédures et ressources administratives existantes pour mettre en œuvre l'article 7, afin de ne pas autoriser une exportation d'armes classiques ou d'articles connexes lorsqu'il est établi – à l'issue d'une évaluation objective et non discriminatoire – que celle-ci pourrait entraîner l'un des risques évoqués dans l'article 7.1, à savoir l'utilisation des armes pour commettre ou faciliter de graves violations du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, ou d'autres actes constitutifs d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée, ou pour compromettre la paix et la sécurité.
- Les États parties devraient communiquer publiquement les mesures prises à l'échelle nationale par leurs divers

⁵ Pour en savoir plus sur l'article 7 du TCA, consultez le chapitre 7 « Article 7: Export and Export Assessment » par Clare da Silva et Brian Wood, page 131, *Weapons and International Law: The Arms Trade Treaty*, Clare da Silva et Brian Wood, Groupe Larcier, Gand, août 2015.



ministères et agences pour évaluer l'éventuel « risque prépondérant » d'une exportation et prendre des décisions en conséquence.

- Lors de la CEP, les États parties doivent discuter de façon approfondie des transferts et exportations d'armes, qui sont une source réelle d'inquiétude pour la communauté internationale au vu des articles 6 et 7.

4. MISE EN ŒUVRE DU TRAITE : GARANTIES CONTRAIGNANTES RELATIVES A L'UTILISATION/UTILISATEUR FINAL(E)

Comme indiqué plus haut, lors de leur évaluation des risques d'une exportation d'armes, les États parties sont tenus de prendre des mesures pour éviter la réalisation des risques évoqués dans l'article 7, ainsi que pour empêcher le détournement d'armes classiques, aux termes de l'article 11.

L'une des principales mesures visant à éviter tout détournement d'armes et limiter le risque que les armes transférées soient destinées à un(e) utilisation/utilisateur final(e) non autorisé(e) implique que les États exportateurs demandent aux États importateurs des garanties spécifiques relatives à l'utilisation/utilisateur final(e). Il s'agit généralement d'engagements écrits – prenant la forme de certificats d'utilisation/utilisateur final(e) – en vertu desquels les articles importés ne seront pas utilisés à des fins autres que celles déclarées, ou réexportés sans procédure d'engagement approuvé par l'État exportateur.⁶

Les certificats d'utilisation/utilisateur final pour les exportations et importations d'armes classiques ne sont généralement pas contraignants, bien qu'ils puissent l'être, et sont essentiels pour empêcher tout détournement. Ces documents pourraient être renforcés pour garantir que les armes concernées ne serviront pas à commettre ou faciliter de graves violations du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire.

Le Conseil de sécurité des Nations unies encourage les États membres à « utiliser systématiquement et de façon responsable des certificats d'utilisateur final dans le cadre de leurs transferts » et à « mettre en place un système national efficace d'authentification de l'utilisateur final ». ⁷ Le secrétaire général des Nations unies appelle les États qui ne l'ont pas encore fait à adopter les mesures, notamment législatives, nécessaires pour assurer un contrôle effectif sur l'exportation et le transit des armes légères, y compris les certificats d'authentification de l'utilisateur final. ⁸ Ces documents et leurs équivalents sont de plus en plus considérés comme un élément majeur de l'application effective des embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité. ⁹ Le Bureau des affaires de désarmement et l'Institut pour la recherche sur le désarmement (Nations unies) ont publié des études détaillées sur les failles des systèmes existants relatifs aux certificats d'utilisation/utilisateur final(e). ¹⁰

⁶ *Weapons and International Law The Arms Trade Treaty*, p. 130, Clare da Silva et Brian Wood, Groupe Larcier, Gand, août 2015.

⁷ Voir la Déclaration du président du Conseil de sécurité, <http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/S-PRST-2002-30.pdf> (S/PRST/2002/30).

⁸ Voir le rapport du secrétaire général, *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale* (A/60/825, 2006) et la Déclaration du président du Conseil de sécurité, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2005/7&Lang=F&Area=UNDOC (S/PRST/2005/7).

⁹ Voir le document S/2007/584, dans lequel le Groupe d'experts sur le Soudan recommande au Conseil de sécurité que les États fournissant des armes et du matériel militaire au Soudan exigent du gouvernement soudanais qu'il présente un certificat d'utilisation finale indiquant le principal lieu où le matériel et les fournitures devront être utilisés

(<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/491/00/PDF/N0749100.pdf?OpenElement>).

¹⁰ Voir la phase II du projet de l'UNIDIR, *Examining Options and Models for Harmonization of End User/r Control Systems*, 2016 (<http://www.unidir.org/programmes/conventional-weapons/tackling-diversion-phase-ii-promoting-regional-dialogue-to-enhance-common-understanding-and-cooperation-to-strengthen-end-use-r-control-systems>); *Meeting Summary. Examining Options and Models for Harmonization of End User/r Control Systems*, 2015 (<http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/euc-meeting-summary-survey-en-632.pdf>); et *Study on the Development of a Framework for Improving End-Use and End-User Control Systems*, Brian Wood et Peter Danssaert, 2001

(<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fipisresearch.eu%2Fdownload.php%3Fid%3D367>).



RECOMMANDATIONS

- Les États devraient adopter des lois et des procédures administratives nationales relatives à la délivrance, l'authentification et la vérification des certificats contraignants d'utilisation/utilisateur final(e).
- Avant la délivrance de toute licence ou autorisation d'exportation, l'État exportateur devrait exiger l'autorisation d'importation de l'État importateur et des garanties contraignantes relatives à l'utilisation/utilisateur final(e), fournies par l'État où se trouve l'utilisateur final. Ces garanties doivent être certifiées et comprendre¹¹ :
 - a. le nom et l'adresse de l'exportateur ;
 - b. une description des articles, y compris le type, la quantité et la valeur ;
 - c. les noms, adresses et signatures du destinataire immédiat ou acquéreur et de l'utilisateur final, et le pays de destination finale ;
 - d. le numéro et la date du contrat de vente, et les noms et adresses des différentes parties ;
 - e. la date de délivrance, le numéro de registre/série et la durée du certificat ;
 - f. un engagement contraignant en vertu duquel les articles ne sont pas destinés à un(e) utilisation/utilisateur final(e) autre que celle/celui déclaré, ou pour commettre des violations du droit international comme indiqué dans le TCA, ou détournés vers une autre destination ;
 - g. le but spécifique dans lequel les articles seront (et ne seront pas) utilisés.
- Les États parties exportateurs et importateurs devraient également se mettre d'accord sur la nécessité pour le pays exportateur d'origine de fournir une autorisation écrite, afin de garantir que toute réexportation éventuelle des articles soit bien autorisée au préalable et réalisée dans le respect des dispositions du TCA et d'autres obligations prévues par des traités en la matière.
- Les certificats d'utilisation/utilisateur final(e) devraient être délivrés uniquement dans les pays importateurs dans des conditions permettant aux pays exportateurs d'en établir l'authenticité. Ces documents ne devraient être certifiés que par les autorités nationales compétentes et rédigés sur du papier de type fiduciaire, portant un numéro de série unique.¹²

¹¹ Pour en savoir plus, consultez le document *Study on the Development of a Framework for Improving End-Use and End-User Control Systems*, Brian Wood et Peter Danssaert, 2001, New York, UNODA

(<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fipisresearch.eu%2Fdownload.php%3Fid%3D367>).

¹² Voir le rapport d'Amnesty International *Arms Trade Treaty: National Licensing or Authorization Systems*, 2011 (<http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/pdfs/arms-trade-treaty-doc.pdf>).