



22 juillet 2021

Présenté par le Groupe de travail sur l'application efficace du Traité

Original : Anglais

Traité sur le commerce des armes

Septième Conférence des États Parties

Genève, 30 août - 3 septembre 2021

**GROUPE DE TRAVAIL DU TCA SUR L'APPLICATION EFFICACE DU TRAITÉ
PROJET DE RAPPORT DU PRÉSIDENT À LA CEP7**

INTRODUCTION

1. Le projet de rapport à la Septième Conférence des États Parties (CEP7) est présenté par le président du Groupe de travail sur l'application efficace du Traité (WGETI) afin de susciter une réflexion sur le travail effectué par le WGETI depuis la CEP6 et de présenter une recommandation à l'attention de la CEP7.

CONTEXTE

2. La Troisième Conférence des États Parties (CEP3) a décidé d'établir un Groupe de travail *permanent* sur l'application efficace du Traité régi par les Termes de référence contenus dans l'annexe A du rapport des Coprésidents à la CEP3 ([ATT/CSP3.WGETI/2017/CHAIR/158/Conf.Rep](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_treaty_text.htm)), avec notamment pour mission de servir de plateforme permanente du TCA, aux fins suivantes :

- a. échanger des connaissances sur les questions pratiques liées à l'application du TCA au plan national, y compris les difficultés rencontrées ;
- b. traiter en détail les questions spécifiques identifiées par la CEP en tant que domaines (sujets) prioritaires pour faire progresser l'application du Traité ; et
- c. identifier les domaines prioritaires pour l'application du Traité, qui, sur validation de la CEP, seront utilisés pour fonder les décisions d'assistance à l'application du Traité, par exemple, dans le cadre du Fonds d'affectation volontaire du TCA.

3. Conformément à la décision de la CEP5, le WGETI a focalisé ses travaux pendant la période intersessions de la Septième Conférence des États Parties sur les articles 6, 7, 9 et 11, au sein de sous-groupes de travail spécialisés.

Nomination du Président du WGETI

4. Le 5 novembre 2020, le Président de la CEP7 a nommé M. l'Ambassadeur Sang-beom LIM de la République de Corée aux fonctions de Président du WGETI pour la période intersessions entre la CEP6 et la CEP7.

Sous-groupes de travail du WGETI et nomination des modérateurs

5. Après des consultations et sur la base des décisions de la CEP5, le Président du WGETI a décidé, en premier lieu, d'axer le travail jusqu'à la CEP7 sur les trois questions prioritaires ci-dessous, qui seront traitées dans trois sous-groupes de travail dirigés par des modérateurs désignés :

- a. Articles 6 (Interdictions) et 7 (Exportations et évaluation des demandes d'exportation), animé par M. l'Ambassadeur Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN d'Espagne.
- b. Article 9 (Transit ou transbordement), animé par M. Rob WENSLEY de l'Afrique du Sud.
- c. Article 11 (Détournement), animé par Mme Stela PETROVIĆ de Serbie.

RÉUNION DU WGETI

6. Les sous-groupes de travail du WGETI ont tenu leurs réunions du 27 au 29 avril 2021 en mode virtuel. Les réunions virtuelles du WGETI ont attiré en moyenne quelque 240 participants, y compris des représentants d'États Parties, d'États Signataires, d'États Observateurs, d'organisations internationales et régionales, d'organisations de la société civile et d'entreprises.

Sous-groupe de travail sur les articles 6 et 7

7. Lors de sa réunion, le modérateur du sous-groupe de travail sur les articles 6 et 7, M. l'Ambassadeur Ignacio SÁNCHEZ DE LERÍN d'Espagne, a donné une courte présentation des constatations de ce rapport concernant l'exercice de méthodologie pour l'échange des pratiques nationales et l'interprétation de certains aspects clés des articles 6 et 7. Le modérateur a observé que l'exercice était à la fois ambitieux et complexe. L'exercice a bénéficié des contributions de vingt États Parties, d'une organisation régionale (l'Union européenne) et de trois organisations non gouvernementales – contributions qui ont toutes fait l'objet d'une analyse approfondie.

8. Le rapport a confirmé que, de manière générale, les fondements conceptuels des pratiques nationales analysées étaient similaires, hormis quelques nuances et variations spécifiques à chaque pays. Le modérateur a souligné que l'objectif de l'exercice était de promouvoir l'échange des pratiques nationales et non pas de préconiser la création de normes et critères nouveaux ni de parvenir à un accord au sujet d'une interprétation unique des concepts clés.

9. En vue d'aider les délégations à comprendre les concepts sur la base de perspectives complémentaires, les deux présentations suivantes ont été données lors de la réunion :

- a. « Graves violations du droit international humanitaire », par Mme Maya BREHM, Conseillère juridique – Unité des armes – service juridique, Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ; et
- b. « Graves violations du droit international des droits humains », par M. le professeur Andrew CLAPHAM, professeur en droit international, Institut de hautes études internationales et du développement.

10. Lors du débat ouvert, les délégations ont considéré favorablement le résultat de l'exercice, en particulier le fait qu'il n'établit pas de nouvelles obligations ou recommandations. Un grand nombre de délégations ont souligné l'importance de veiller à ne pas réinterpréter des concepts revêtant une définition qui est déjà reconnue à l'échelle internationale. Les délégations ont également discuté des instruments internationaux, multilatéraux et régionaux à disposition et des publications universitaires existantes. Certains participants se sont dits inquiets du fait que, compte tenu du faible nombre de contributions reçues, les conclusions de l'exercice étaient discutables. D'autres délégations ont insisté sur l'importance d'assurer une application nationale des concepts des articles 6 et 7 en toute bonne foi. Il a été estimé que le rôle qu'assume la société civile est utile, car ses représentants fournissent des opinions indépendantes qui peuvent aider à faire ressortir les lacunes et les vulnérabilités.

11. Conclusion et étapes suivantes. Conformément au plan de travail pluriannuel du sous-groupe de travail, le modérateur démarrera son travail en dressant une liste des éventuels éléments préliminaires du Chapitre 1 (Concepts clés) du Guide volontaire prévu, afin d'appuyer les États Parties dans la mise en œuvre des articles 6 et 7. Les éléments préliminaires reposeront sur les contributions des États Parties à l'exercice de modèle de méthodologie et sur les vues échangées lors des discussions tenues jusqu'ici. Le modérateur présentera les éléments préliminaires à la première réunion du sous-groupe de travail dans le cadre du cycle de la CEP8 en 2022, puis il lancera des discussions ciblées au sujet des obligations stipulées à l'article 6, ainsi que le prévoit le plan pluriannuel.

Sous-groupe de travail sur l'article 9

12. Marquant le lancement du travail de fond du groupe, la réunion du sous-groupe de travail du WGETI sur l'article 9, animée par M. Rob WENSLEY d'Afrique du Sud, s'est focalisée sur deux sujets préliminaires : une discussion concernant les approches nationales relatives aux termes « transit » et « transbordement » et une discussion au sujet des expressions « sous sa juridiction » et « à travers son territoire conformément au droit international applicable ».

13. S'agissant du premier sujet, le modérateur a orienté les discussions en s'appuyant sur trois questions, dans le but d'obtenir des informations sur les approches nationales relatives aux termes « transit » et « transbordement » et de déterminer si les États font la distinction entre les deux et, le cas échéant, dans quelle mesure ils le font. Le Dr Diederik COPS de l'Institut flamand pour la paix a donné une présentation initiale consacrée aux contrôles du transit d'équipements militaires dans sept pays européens, dans le cadre d'une étude menée par l'Institut.

14. Lors des discussions qui ont suivi, le modérateur a souligné l'importance de partager les informations sur les pratiques nationales, afin que les États Parties aient la possibilité de s'appuyer sur celles qui leur semblent répandues. Un certain nombre d'États ont expliqué leurs approches nationales à la définition et la réglementation du transit et du transbordement, y compris les difficultés qu'ils rencontrent dans les efforts qu'ils déploient pour appliquer les contrôles du transit au niveau national et la nécessité d'assurer une coopération internationale. Les participants ont également été informés de la manière dont d'autres conventions internationales abordent et traitent la question du transit.

15. Dans le cadre du deuxième sujet de discussion, la Pre Anna PETRIG de l'Université de Bâle a donné une présentation initiale des implications des expressions « sous sa juridiction » et « sur son territoire conformément au droit international applicable » du point de vue du droit de la mer. La présentatrice a présenté une vue d'ensemble complète du droit dans ce domaine et a souligné de nombreux aspects que le groupe devra examiner plus avant pour clarifier la relation entre l'article 9 et le droit international

existant et pour mettre à profit les interprétations communes de ces concepts juridiques, afin que les États Parties puissent les opérationnaliser dans le cadre de leurs efforts de mise en œuvre du Traité.

16. Le modérateur a expliqué que sa focalisation sur le sous-groupe de travail visait à déterminer si celui-ci pouvait aboutir à une « interprétation commune » des termes contenus dans l'article 9. Il a évoqué la possibilité d'élaborer un recueil de pratiques nationales et/ou d'un guide volontaire dans le cadre du sous-groupe de travail du WGETI sur l'article 9 en soutien à la mise en œuvre de l'article, notant toutefois que cette tâche sera peut-être plus simple pour le deuxième sujet que pour le premier.

17. Conclusion et étapes suivantes. Le modérateur du sous-groupe de travail commencera les préparatifs en vue du lancement d'un examen plus approfondi des mesures de réglementation du transit et du transbordement d'armes par *voie terrestre*, qui feront l'objet de discussions lors de la prochaine réunion du sous-groupe de travail au cours du cycle de la CEP8, ainsi que le prévoit le plan pluriannuel.

Sous-groupe de travail sur l'article 11

18. La réunion du sous-groupe de travail du WGETI sur l'article 11, animée par Mme Stela PETROVIĆ de Serbie, a démarré avec la présentation par la modératrice d'une vue d'ensemble de son projet de document présentant les éléments constitutifs d'un processus d'évaluation du risque de détournement, sur la base des discussions tenues au cours de la réunion du sous-groupe de travail en février 2020. Lors des échanges qui ont suivi, les participants ont réfléchi à la complémentarité du projet de document avec d'autres documents publiés par le sous-groupe de travail, y compris la *Liste d'éventuels documents de référence à utiliser par les États Parties pour prévenir et lutter contre le détournement* et les *Mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement*, donc la CEP4 s'est félicitée. Certains ont évoqué la possibilité d'inclure des indicateurs d'évaluation des risques de détournement dans le projet de document. En ce qui concerne les étapes suivantes, la modératrice a précisé que le document sert de synthèse des discussions menées jusqu'ici et qu'un autre document sera soumis à l'examen des États Parties lors de la CEP7.

19. Après une discussion sur le document de la modératrice, les participants ont continué à étudier les modalités pratiques (notamment les besoins en ressources et les défis) liées à l'évaluation du risque de détournement d'une exportation et la mise en place éventuelle de mesures d'atténuation. Les participants ont été conviés à réfléchir à une série de questions en vue d'examiner les pratiques des États en matière d'évaluation du risque de détournement et de mécanismes d'échange d'informations.

20. Ils ont souligné le rôle important des entreprises, à la fois en tant que partenaires et parties responsables dans les transferts d'armes, ainsi que le rôle de la société civile à travers ses initiatives de diffusion d'informations et de sensibilisation concernant les risques de détournement. Un certain nombre de participants ont également noté le rôle potentiel des points de contact nationaux du TCA dans le processus d'évaluation des risques, qui pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

21. De plus, les participants ont évoqué l'importance de partager les informations sur l'utilisation finale et d'autres exigences en matière de documentation entre les États, dans le but de contribuer au processus de certification de la documentation.

22. Un certain nombre de délégations ont également discuté de l'importance d'améliorer les mesures de vérification de livraison et un État Partie [le Canada] a annoncé qu'il était en train d'élaborer un document de travail sur les mesures de vérification post-livraison en vue de le présenter à la CEP7.

23. Par ailleurs, les participants ont salué l'établissement récent du Forum d'échange d'informations sur le détournement, notant la nécessité d'y participer de manière significative.

24. Conclusion et étapes suivantes. Suite aux discussions du sous-groupe de travail en avril, la modératrice a préparé et diffusé aux parties prenantes du TCA un projet de document présentant les éléments constitutifs d'un processus d'évaluation du risque de détournement à des fins de consultation à distance (en ligne) au cours de la période intersessions. Le projet de document intégrant les contributions reçues lors des consultations à distance a été soumis à l'approbation de la CEP7, qui l'examine actuellement.

RECOMMANDATIONS DU WGETI

25. Sur la base des discussions tenues au cours des réunions du WGETI et des progrès réalisés depuis la CEP6, les recommandations suivantes sont soumises à l'examen de la CEP7 :

- a. Approuver le document ci-dessous, dont la préparation a reposé sur les échanges qui se sont déroulés lors des réunions du WGETI de février et d'avril 2020 ainsi que sur les contributions reçues dans le cadre de consultations organisées à distance pendant la période intersessions, sous forme de document évolutif de nature volontaire destiné à être examiné et actualisé régulièrement par le groupe de travail, selon les besoins :
 - i. Le *projet de document présentant les éléments constitutifs d'un processus d'évaluation du risque de détournement* (Annexe A).
- b. Accepter la publication de ce document sur le site Internet du TCA.

ANNEXE A : DOCUMENT VOLONTAIRE PRÉSENTANT LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UN PROCESSUS D'ÉVALUATION DU RISQUE DE DÉTOURNEMENT

Introduction

Le TCA oblige les États Parties à « [s'employer] à prévenir le détournement [des armes classiques] au moyen du régime de contrôle national qu'[ils auront] 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 [...] ». Le présent document, conformément au mandat confié au sous-groupe de travail du WGETI sur l'article 11, identifie les « principaux éléments constitutifs d'un processus d'évaluation du risque de détournement » lors de l'examen d'une autorisation d'exportation.

De nombreux États Parties procèdent à une évaluation complète des risques avant d'autoriser l'exportation d'articles figurant sur leur liste de contrôle nationale. De ce fait, une évaluation du risque de détournement est souvent menée en parallèle de l'évaluation des risques énoncés à l'article 7 (1) du Traité.

Le présent document est destiné à être utilisé en lien étroit avec le texte du TCA, la [liste d'éventuels documents de référence](#), les [mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement](#) et d'autres directives/manuels nationaux pertinents, directives internationales/multilatérales sur les meilleures/bonnes pratiques, etc. Ce document est un document évolutif de nature volontaire qui peut être révisé et actualisé par le groupe de travail.

Les éléments du processus

1. **Éléments clés d'un système national de transfert pour le processus d'évaluation du risque de détournement.** Pour être en mesure de réaliser une évaluation du risque de détournement, il est recommandé de doter le système national de transfert des éléments clés suivants :
 - Un cadre juridique et réglementaire approprié régissant la réglementation des transferts internationaux d'armes, avec des sanctions adaptées en cas de violation ;
 - Des procédures administratives claires pour la réglementation des transferts internationaux d'armes ;
 - Des ressources appropriées, des programmes de formation, un personnel doté des compétences et des connaissances [adéquates] pour mettre en œuvre et appliquer le système de contrôle des transferts ;
 - Des mécanismes de partage d'informations entre agences ;
 - La capacité et la volonté de participer à des mécanismes de coopération et d'échange internationaux ; et
 - Des mesures appropriées pour sensibiliser l'industrie, notamment des rencontres de sensibilisation, des informations facilement accessibles sur les procédures de contrôle des transferts et les indicateurs de risque via des sites Internet, des publications et des manuels, et des dispositions permettant des consultations bilatérales.

2. **Conseils pour le processus de demande d'autorisation d'exportation.** Les États Parties doivent être encouragés à fournir des orientations claires sur les critères du formulaire de demande et sur les autres documents obligatoires qui doivent être fournis aux autorités compétentes de l'État exportateur dans le cadre d'une demande d'autorisation d'exportation d'armes classiques.
- L'autorité nationale compétente peut utiliser un site Internet gouvernemental, un manuel ou toute autre mesure pour fournir des orientations sur le processus de demande et les critères à remplir avant qu'une demande ne puisse être étudiée. Cela peut aller jusqu'à inclure les mesures à prendre pour prévenir le détournement et contribuer à détecter les éventuelles tentatives de détournement.
 - Plusieurs États Parties au TCA fournissent des indications sur un programme de conformité interne destiné aux entreprises commerciales qui se livrent au commerce international des armes. Ce programme couvre les questions relatives à la désignation d'une « personne responsable », à la formation, à la conservation des données, à la compréhension des lois et des règlements et aux exigences en matière de rapports.
3. **Formulaire de demande et documents requis pour formuler une autorisation d'exportation.** Pour pouvoir effectuer une évaluation des risques complète, cohérente et objective, l'État Partie exportateur doit recevoir des informations sur le transfert international d'armes proposé. Les États Parties au TCA exigent que les demandeurs d'une autorisation d'exportation remplissent un formulaire de demande et fournissent certains documents à l'appui de leur requête. Le formulaire de demande et les documents requis doivent fournir des informations sur les parties au transfert, l'utilisateur final ou l'utilisation finale prévu(e), les armes classiques qui seront exportées, ainsi que toute autre information jugée pertinente pour l'évaluation du risque de détournement.
- Le demandeur d'autorisation d'exportation doit remplir un formulaire et fournir les informations détaillées requises sur le transfert international d'armes proposé.
 - Les documents d'appui demandés peuvent inclure les certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale (CUF), les certificats internationaux d'importation (CII), les autorisations d'importation, les autorisations de transit/transbordement, les autorisations de courtage, les contrats ou accords et tout autre document fournissant des informations sur le transfert proposé ou des assurances de l'utilisateur final ou d'autres parties au transfert. Les [mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement](#) précisent les informations essentielles et facultatives dont il est recommandé qu'elles figurent dans le CUF délivré par les autorités compétentes de l'État importateur. Certaines de ces informations peuvent également figurer dans l'autorisation d'importation.
4. **Authentification des documents fournis dans une demande d'autorisation d'exportation.** Pour éviter que des documents falsifiés ou frauduleux ne soient utilisés à des fins de détournement, lorsqu'il est estimé que c'est nécessaire, les États Parties du TCA doivent authentifier les documents requis soumis dans le cadre d'une demande d'autorisation d'exportation. Il existe plusieurs méthodes et modalités pour ce processus d'authentification des documents :
- Effectuer une vérification via les canaux diplomatiques appropriés et/ou le point de contact national du TCA.
 - Tenir des registres des documents requis (CUF, licences, permis, etc.) et des signatures des pays importateurs avec lesquels l'État est engagé dans des transferts d'armes. Comparer les documents aux registres pour s'assurer de leur cohérence, notamment en

ce qui concerne les signataires autorisés et leurs signatures, précédemment transmis par le pays importateur.

- Tenir à jour une base de données des autorités compétentes pour délivrer et certifier les CUF pour chaque pays. Cette base de données peut également contenir les noms et les fonctions des personnes autorisées à signer ces documents.
- Envisager d'autres exemples de méthodes utilisées pour réduire le risque de falsification et soutenir le processus d'authentification :
 - Plusieurs États Parties au TCA demandent à ce que les certificats d'importation délivrés par l'État importateur soient remis à l'État exportateur par les voies diplomatiques appropriées dans l'État importateur.
 - Le cas échéant, accepter uniquement les documents légalisés ou apostillés.
 - Dans la mesure du possible, imprimer les documents officiels sur du papier « bancaire » ou d'autres types de papier sécurisé empêchant toute falsification.
 - Utiliser une signature électronique standardisée.

5. **Vérification des informations fournies dans la demande d'autorisation d'exportation pour contribuer à la prévention du détournement, dans le cadre d'une évaluation complète, cohérente et objective du risque d'exportation au cas par cas.** Comme indiqué ci-dessus, il est souvent procédé à une évaluation du risque de détournement dans le cadre d'un processus plus large d'évaluation des risques effectué avant qu'une décision ne soit prise pour autoriser ou non une exportation d'armes classiques [articles figurant sur une liste de contrôle nationale]. Les États Parties au TCA insistent sur le fait que des documents en bonne et due forme, comme les CUF, jouent un rôle majeur dans le processus d'évaluation des risques. L'examen rigoureux de la demande d'autorisation d'exportation et des documents d'appui par rapport à d'autres sources d'information pertinentes est indispensable pour déterminer le risque de détournement.

Les sources d'information suivantes, entre autres éléments, peuvent permettre de vérifier les informations fournies dans une demande d'autorisation d'exportation et ses documents d'appui, dans le cadre d'une évaluation complète, cohérente et objective du risque d'exportation, au cas par cas :

- Les bases de données de l'autorité compétente contenant les demandes précédemment autorisées ou refusées, ou d'autres bases de données pertinentes identifiant les personnes physiques et morales ayant déjà fait l'objet d'une sanction et/ou ayant été impliquées dans un trafic illicite, une affaire de corruption, des sources d'approvisionnement illicites, des itinéraires de trafic d'armes, etc.
- Les autres agences, services ou ministères gouvernementaux compétents et leurs bases de données (par exemple, services diplomatiques, douanes, services de renseignement, finances, etc.).
- Les autorités compétentes et les agences, départements et ministères gouvernementaux des autres États impliqués dans la chaîne de transfert.
- Les cadres bilatéraux ou multilatéraux d'échange d'informations – par ex. le Forum d'échange d'informations sur le détournement du TCA.
- Les associations industrielles et les entités [de confiance] liées au commerce des armes.
- Les bases de données et les rapports des organisations internationales et régionales.

- Les bases de données et rapports d'ONG crédibles et faisant autorité sur des cas précis de détournement et des schémas de détournement.
- Les sources ouvertes, comme les médias.

6. **Prise en compte des indicateurs de risque.** Les États Parties peuvent se tourner vers les directives multilatérales existantes pour connaître les indicateurs de risque et les questions à aborder concernant l'exportation proposée, comme décrit dans la [liste d'éventuels documents de référence](#) et les [mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement](#). Lorsque l'on cherche à déterminer le risque de détournement, il conviendrait d'examiner avec soin les éléments suivants du transfert proposé :

- Les normes de sécurité de l'État importateur (par ex., les armes achetées correspondent-elles aux besoins de défense de l'État importateur en termes de quantité, de modèle et de calibre ?)
- La capacité de l'État importateur à contrôler les armes transférées (par ex., l'État importateur dispose-t-il d'un système législatif adéquat et de procédures administratives permettant de réglementer efficacement la circulation, le stockage, la possession et l'utilisation des armes transférées ?)
- Les risques associés au type d'armes classiques et aux articles connexes (par ex., les armes transférées contiennent-elles des technologies sensibles qui pourraient avoir un impact majeur si elles étaient détournées ? L'exportation proposée relève-t-elle de la haute technologie et correspond-elle au profil de défense de l'État importateur ?)
- La légitimité et la fiabilité de l'utilisateur final/de l'utilisation finale prévu(e) des armes classiques exportées et des articles connexes (par ex., y a-t-il déjà eu des détournements d'armes exportées par l'État exportateur vers l'État importateur ? L'État importateur a-t-il toujours respecté les conditions du CUF ou les assurances données à l'État exportateur dans le cadre de transactions antérieures ?)
- La légitimité et la fiabilité des autres entités impliquées dans l'exportation proposée (par ex., l'entité importatrice est-elle en mesure de fournir des informations détaillées sur les courtiers, les agents maritimes, les transitaires, les distributeurs et autres acteurs impliqués dans l'exportation, et ces entités sont-elles autorisées par l'État importateur ?)
- La position géographique de l'État importateur par rapport aux États soumis à un embargo sur les armes et aux zones touchées par la guerre, les antécédents de l'État en matière de respect des embargos sur les armes, ainsi que les accords de coopération en matière de défense conclus par l'État importateur.
- La conduite passée de l'État importateur relativement aux cas de détournement confirmés (par ex., l'État importateur a-t-il traité des cas de détournement par le passé et pris des mesures d'atténuation dans ce cadre ?).

7. **Prise en compte des mesures visant à atténuer le risque de détournement.** La [liste d'éventuels documents de référence](#) et les [mesures possibles de prévention et de lutte contre le détournement](#) fournissent des indications sur les mesures qui peuvent être prises pour atténuer davantage le risque de détournement dans les cas où une exportation est autorisée.
