



ONUDC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime



UNSCAR
United Nations Trust Facility
Supporting Cooperation on Arms Regulation

Le Protocole sur les armes à feu et le Traité sur le commerce des armes: divergence ou complémentarité?

Document d'analyse

Document d'analyse

Le Protocole sur les armes à feu et le Traité sur le commerce des armes: divergence ou complémentarité?



Copyright © Nations Unies, août 2016. Tous droits réservés pour tous pays

La présente publication peut être reproduite en tout ou en partie sous quelque forme que ce soit, à des fins éducatives ou non lucratives, sans l'autorisation du titulaire des droits d'auteur, à condition qu'il soit fait mention de la source. L'ONU DC souhaiterait recevoir un exemplaire de toute publication utilisant le présent rapport comme source.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Ce document n'a pas été revu par les services d'édition.

Production éditoriale : Section des publications, de la bibliothèque et des services en anglais, Office des Nations Unies à Vienne.

Le texte de la présente publication n'est pas une traduction officielle.

Remerciements

Ce rapport a été élaboré par le Programme mondial sur les armes à feu, la Section de l'appui à l'application de la Convention, Service de la criminalité organisée et du trafic illicite, Division des traités de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC/DTA/OCB/ISS/GFP), sous la coordination et la supervision de M^{me} Simonetta Grassi, juriste et directrice du Programme. Il a été préparé par Zeray Yihdego, chargé de recherche en droit international public à l'Université d'Aberdeen (Écosse) avec la contribution de membres du Programme mondial sur les armes à feu.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce au financement reçu de l'Union européenne et du Mécanisme de financement des Nations Unies pour la coopération en matière de réglementation des armements (UNSCAR).

Table des matières

Résumé analytique	vii
Introduction	1
I. Champ d'application	4
II. Obligations des États en vertu du Protocole sur les armes à feu et du Traité sur le commerce des armes: divergence ou complémentarité?	5
III. Mise en œuvre	11
IV. Conclusion	16
V. Pour aller plus loin	17

Résumé analytique

Deux traités importants des Nations Unies régissent le commerce et le trafic illicites d'armes depuis le début du XXI^e siècle. Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (plus généralement connu sous le nom de Protocole sur les armes à feu), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 2001, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ("Convention CTO"), qui est entrée en vigueur en juillet 2005. Plus d'une décennie après, un deuxième instrument, le Traité sur le commerce des armes ("Traité", ou TCA), a été ouvert à la signature en juin 2013 et est entré en vigueur en décembre 2014.

Les deux instruments cherchent à promouvoir la coopération internationale pour faire face aux défis posés par le trafic illicite d'armes et ses conséquences négatives sur la paix, la sécurité et le développement socioéconomique. La Convention contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole sur les armes à feu visent à promouvoir la coopération pour combattre et prévenir plus efficacement la criminalité organisée transnationale, alors que le Traité a un champ d'action plus large, puisqu'il traite spécifiquement du droit international humanitaire, de la réduction des armements et des droits de l'homme.

Le TCA couvre huit catégories, contre une seule pour le Protocole, celle des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, comme indiqué plus loin. Malgré ces différences, il existe une forte complémentarité entre les deux instruments, qui se renforcent clairement l'un l'autre. En effet, comme indiqué ici, le Traité a été conçu pour renforcer et appliquer le Protocole.

Plusieurs pays sont parties aux deux instruments, ce qui montre bien le besoin de complémentarité et d'harmonisation dans l'application des deux instruments à l'échelle nationale. Le Traité et la Convention semblent avoir adopté un cadre institutionnel similaire sinon identique. La principale différence pourrait bien être le fait que les Nations Unies sont habilitées à agir en tant que secrétariat du Protocole et de la Convention dont il découle, tandis qu'un organe extérieur aux Nations Unies agira comme secrétariat du Traité; pour une mise en œuvre optimale de ces deux cadres, une coordination méticuleuse des actions entre les entités dépendantes et extérieures aux Nations Unies sera nécessaire.

La première Conférence des États Parties au Traité, tenue à Cancún (Mexique) en août 2015, a décidé d'établir un secrétariat provisoire hors du système des Nations Unies pour exercer les fonctions et les responsabilités des États visées à l'article 18 du Traité. Ainsi, le lieu de mise en œuvre est encore en train d'évoluer et, ni le Bureau des affaires de désarmement, ni l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) n'ont un droit de regard direct sur les traités sous leur égide. Cependant, les secrétariats de ces deux cadres légaux pourraient, avec l'accord des parties concernées, coordonner leurs efforts pour les mettre en œuvre.

Cette étude est principalement destinée aux responsables politiques, législateurs et praticiens de la prévention et de la lutte contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu.

Introduction

Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions ("Protocole sur les armes à feu")¹, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ("Convention"), a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 2001²; le Traité sur le commerce des armes ("Traité") a été adopté douze ans plus tard, en avril 2013³. Le Protocole est entré en vigueur le 3 juillet 2005; 52 parties l'ont signé et 114 l'ont ratifié ou y ont adhéré. Le Traité, lui, a été signé par 130 États et ratifié par 78 (janvier 2016) et est entré en vigueur le 24 décembre 2014.

Le Protocole constituait principalement une réponse au problème de la fabrication et du trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, et de leur impact négatif sur le développement socioéconomique, la sécurité et le bien-être des peuples, des pays et des régions (Préambule, par. 1). La Convention et le Protocole qui la complète ont pour objet de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée (art. 1 de la Convention; art. 2 du Protocole). En revanche, le Traité rappelle, entre autres, la nécessité de "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" (Préambule, par. 1). Il indique aussi que la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont des piliers de la sécurité collective du système des Nations Unies (Préambule, par. 6). Il semble donc que le Protocole concerne la prévention de la criminalité organisée et les activités illicites, tandis que le Traité a des objectifs plus larges, puisqu'ils prennent en compte la réduction des armements ainsi que les aspects liés aux droits de l'homme.

¹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2326, n° 39574.

²Ibid. vol. 2225, n° 39574.

³Résolution de l'Assemblée générale 67/234 B.

Néanmoins, le Traité, dans un langage similaire à celui du Protocole souligné:

“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”. (Préambule, par. 2)

Les deux cadres légaux font aussi référence à des principes similaires, mais pas nécessairement identiques du droit international. Le Protocole mentionne “l’égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d’eux-mêmes”, la Charte des Nations Unies et la résolution de l’Assemblée générale relative aux relations amicales entre les États de 1970. La Convention rappelle les principes “de l’égalité souveraine et de l’intégrité territoriale” et de la non-intervention et fait expressément référence à l’interdiction pour un État d’exercer sa juridiction sur le territoire d’un autre (art. 4). Le Traité consacre et étend ces principes fondamentaux en reconnaissant à tout État le droit à se défendre, importer, exporter et acquérir des armes classiques pour ses besoins légaux. Cependant, il reconnaît aussi la nécessité de “respecter et faire respecter le droit international humanitaire” et les droits de l’homme et des libertés, entre autres principes, ce qui n’est le cas ni du Protocole, ni de la Convention.

Ces deux instruments ont en commun qu’ils considèrent la coopération internationale (ou régionale) pour relever les défis posés par le trafic illicite d’armes et ses conséquences négatives comme le principal moyen de mettre en œuvre les engagements pris, malgré ce qui les différencie.

Cette étude est principalement destinée aux responsables politiques, législateurs et praticiens de la prévention et de la lutte contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Elle examine les différents liens qui existent entre le Protocole sur les armes à feu et le Traité sur le commerce des armes. La nature et les relations entre ces deux instruments internationaux seront examinées afin de définir dans quelle mesure ils sont liés et se complètent.

La lutte contre les activités illicites en matière d’armements et la réglementation du transfert international d’armes classiques ont des objectifs communs: empêcher les transactions et le détournement illicites et réglementer le commerce et le transfert international d’armes. Le contrôle de ces activités pose des défis importants et nécessite la mise en place de mesures stratégiques de prévention, la réalisation d’enquêtes volontaristes, de poursuites judiciaires

diligentes et aussi, souvent, une coopération internationale. Dans cette étude, nous chercherons à identifier les différents domaines communs du Protocole sur les armes à feu et du Traité et nous conclurons par des réflexions tirées de l'analyse de ces deux instruments.

I. Champ d'application

Le Protocole sur les armes à feu régit les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions (art. 3); le 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".

Le Traité couvre huit catégories d'armes, et le Protocole une seule. Une catégorie seulement est commune aux deux instruments: les armes à feu du Protocole et les armes légères et de petit calibre (ALPC) du Traité. Il faut souligner que les armes à feu sont souvent considérées comme des armes légères, mais pas comme des petits calibres. Cependant, tant le Traité que le Protocole couvrent les pièces, éléments et munitions; ici encore, le champ d'application du Traité est plus large, puisqu'il s'applique non seulement aux pièces, éléments et munitions des ALPC, mais aussi de toutes les catégories d'armes classiques (art. 3 et 4), tandis que le Protocole ne régit que les pièces, éléments et munitions des armes à feu.

Le Protocole sur les armes à feu ne s'applique pas aux transactions entre les États si elles se font dans l'intérêt de la sécurité nationale et sont compatibles avec les principes de la Charte des Nations Unies, alors que le Traité n'exclut que "le 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" (art. 2(3)). Il faut noter que si le Protocole sur les armes à feu définit les armes concernées et les autres termes pertinents, le Traité ne fait que de vagues références à la plupart des termes et catégories d'armes, mais fait explicitement référence aux définitions et catégories du Registre des armes classiques établi par l'Organisation des Nations Unies⁴.

⁴ A/RES/46/36, 65^e assemblée plénière du 6 décembre 1991. En 2003, l'Assemblée générale a décidé que les États Membres pourraient aussi rajouter la catégorie des armes légères et de petit calibre dans leurs rapports, ce que font certains. (<http://www.un.org/Depts/ddar/Regis-ter/4636.html>.)

II. Obligations des États en vertu du Protocole sur les armes à feu et du Traité sur le commerce des armes: divergence ou complémentarité?

Les principales approches de la prévention du trafic d'armes à feu sont détaillées dans le Protocole sur les armes à feu. Ce dernier définit à l'article 3 le trafic illicite comme étant "l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un État partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État Partie si l'un des États Partie concernés ne l'autorise pas conformément aux dispositions du présent Protocole ou si les armes à feu ne sont pas marquées, conformément à l'article 8 du présent Protocole". Il identifie aussi plusieurs mesures pour prévenir le trafic d'armes, y compris le contrôle aux frontières, l'échange d'informations entre les pays, les mesures pour garantir la sécurité et le contrôle des documents et les programmes de sensibilisation du public. Une réglementation efficace des transferts d'armes, comme on l'a vu ci-dessus, est un élément essentiel du succès de la lutte contre le trafic d'armes.

Conformément aux obligations consacrées par la Convention, le Protocole sur les armes à feu prévoit que les États Parties: incriminent la fabrication, le trafic, la falsification illicites ou l'altération d'une arme à feu (art. 5), entre autres; conservent les informations relatives au marquage d'armes à feu illicitement fabriquées ou trafiquées et de toutes les transactions internationales d'armes à feu pendant au moins dix ans; marquent chaque arme aux fins de l'identification et du traçage; et délivrent un certificat attestant la neutralisation d'une arme à feu (art. 7 à 9). De plus, dans le cadre des obligations et de la stratégie pour prévenir les activités illicites, le Protocole oblige les États Parties à "établir ou maintenir un système efficace de licences ou

d'autorisations d'exportation et d'importation, ainsi que de mesures sur le transit international, pour le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions" (art. 10).

Le Traité ne régit pas la fabrication et les fabricants, s'ils ne sont pas impliqués dans des activités d'importation, d'exportation et de transfert. Il ne parle pas explicitement de l'incrimination des actes commis en violation du Traité. On pourrait en conclure que le Protocole sur les armes à feu et le Traité divergent. Pourtant, l'article 11 du Traité prévoit que "chaque État Partie qui participe au transfert d'armes classiques visées à l'article 2(1) prend des mesures pour prévenir leur détournement". Cette obligation inclut celle de prendre "toutes mesures" pour prévenir un détournement. Ainsi, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 11, un État Partie:

"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."

Ceci montre que les rédacteurs ont envisagé des mesures internes, y compris le droit pénal (lequel implique la police, le pouvoir judiciaire et autres autorités répressives), pour faire respecter le Traité.

Néanmoins, le Traité reste silencieux sur le marquage et la neutralisation des armes, même s'il prévoit à l'article 12 que:

"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."

Cependant, les États sont seulement encouragés (et non obligés) à consigner dans ces registres leurs importations, le transit et "la quantité, la valeur et le modèle ou le type, les transferts internationaux autorisés d'armes classiques" (art. 12(3)).

Le Traité renforce l'obligation de réglementer les exportations prévue par le Protocole en affirmant que :

"Chaque État Partie importateur prend des mesures afin de réglementer (...) les importations d'armes classiques (...) sous sa juridiction. De telles mesures peuvent inclure des régimes d'importation." (art. 8(2))

L'article 5(2) du Traité prévoit aussi que "chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national, notamment une liste nationale de contrôle, afin de mettre en œuvre les dispositions du présent Traité". On peut en déduire que les États Parties au Traité sont tenus d'établir un système d'exportations d'armes, même si l'obligation n'est pas aussi explicite en la matière que le Protocole sur les armes à feu.

Néanmoins, contrairement au Protocole sur les armes à feu, le Traité interdit les importations, les exportations et le transfert d'armes: *a)* qui violeraient ses obligations résultant de mesures d'embargos prises par le Conseil de sécurité (art. 6 (1); *b)* si l'État 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 les accords internationaux auxquels il est Partie" (art. 6 (3));

Et *c)* le Traité envisage aussi qu'un État doit s'abstenir d'autoriser le transfert d'armes classiques:

"qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux auxquels il est Partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques" (art. 6 (2)).

Dans ces trois cas, la transaction d'armes est interdite de façon inconditionnelle.

Le Traité prévoit aussi que les États Parties, avant d'autoriser l'importation ou l'exportation d'armes classiques évaluent 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 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.” (art. 7)

Ici, la Convention et son Protocole additionnel (en particulier les articles 5 et 10) et le Traité semblent se compléter parfaitement; les infractions pénales prévues par le Protocole (art. 5) rendent obligatoire l’évaluation des risques lors d’une transaction d’armes en vertu des articles 6 (2) et 7 *b* iv du Traité. Cela signifie que si un transfert risque de violer l’article 5 (notamment la fabrication et le trafic illicites et la falsification du marquage d’une arme à feu), un État ne doit pas autoriser l’exportation (Traité, art. 7 (3)).

Une telle relation entre les deux instruments légaux peut aussi être évaluée en fonction de l’obligation de “maintenir un régime efficace” d’importations et d’exportations d’armes à feu (Protocole, art. 10). La loi type contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions⁵, préparée sous les auspices de l’ONU DC, explique justement (chapitre VII, Commentaire) que :

“Le Protocole ne détaille pas la forme du régime d’autorisation d’importation et d’exportation, ou les mesures sur le transit international qu’un État doit prendre. Cela est laissé à la discrétion des États [...]. De plus, pour assurer que la législation inclut toutes les dispositions obligatoires du Protocole, les États peuvent avoir des obligations en vertu d’autres accords multilatéraux, régionaux ou sous-régionaux qui s’appliquent à l’importation, l’exportation, le transit internationaux des armes à feu, de leurs pièces, leurs éléments et les munitions.”

Il faut noter que le Règlement (UE) 258/2012 du Parlement européen et du Conseil portant application de l’article 10 du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu a transposé ces obligations dans le droit européen; les États membres de l’Union européenne sont donc obligés de mettre en place des systèmes de contrôle sur l’exportation, l’importation des armes à feu en vue d’un usage civil (mais pas à des fins militaires) en provenance ou à destination de pays tiers. Cette transposition “est basée sur le principe que les armes à feu et les matériels connexes ne doivent pas être transférés entre les États sans que tous les États concernés aient été consultés et aient donné

⁵Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Loi type contre la fabrication et le trafic illicites d’armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, deuxième édition révisée, Publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.V2 (Vienne 2014).

leur consentement⁶”. La 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; ouverte à la signature en 2010⁷), quant à elle, souligne seulement l’importance du Protocole sur les armes à feu, sans chercher à en transposer les obligations.

On peut cependant admettre que l’article 10 du Protocole cherche à imposer aux autorités des obligations réglementaires, administratives et procédurales et non à incriminer ces conduites. Inversement, l’article 7 du Traité va au-delà de l’établissement d’un “système efficace” puisqu’il impose des obligations substantielles aux États pour qu’ils évaluent “les risques potentiels” que des exportations d’armes facilitent ou concourent à la commission d’infractions prévues par le Protocole ainsi que d’autres traités internationaux tels que la Convention de Genève de 1949. Cela signifie qu’une transaction peut être légale en vertu du Protocole puisque toutes les exigences réglementaires sont remplies, mais pas nécessairement conforme aux dispositions du Traité sur le transfert. Il faut aussi noter, cependant, que le Traité, tout comme le Protocole, mais à la différence d’autres instruments légaux comme la Convention de la CEDEAO⁸ et de l’Afrique centrale sur les ALPC n’interdit pas expressément la vente d’armes aux acteurs non étatiques (ANA). L’article 4 de la Convention de l’Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre interdit expressément tout transfert d’armes légères et de petit calibre à des groupes armés.

Loin de la controverse sur la légalité ou l’illégalité des transferts d’armes à des acteurs non étatiques, le Traité se prononce explicitement en faveur de la réglementation des activités de courtage (art. 10). L’article 15 (1) du Protocole, qui traite plus en détail du courtage que le Traité, prévoit que:

“Les États Parties [...] envisagent d’établir un système de réglementation des activités de ceux qui pratiquent le courtage. Un tel système pourrait inclure une ou plusieurs mesures telles que: *a*) l’exigence d’un enregistrement des courtiers exerçant sur leur territoire; *b*) l’exigence d’une licence ou d’une autorisation de courtage ou; *c*) l’exigence de l’indication sur les licences ou autorisations d’importation et d’exportation, ou sur

⁶ Voir: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms/docs/regulation_258_2012_en.pdf.

⁷ A/65/517-S/2010/534, annexe.

⁸ Convention de la Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes (Convention CEDEAO), 16 juin 2006.

les documents d'accompagnement, du nom et de l'emplacement des courtiers participant à la transaction.”

Les exigences du Protocole en matière de courtage ont été jugées réalisables (Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations Unies sur le courtage, 30 août 2007, par. 24)⁹. Le Groupe, après avoir examiné la législation nationale des États, a déclaré que:

“La législation nationale autorise l'État à exercer son pouvoir sur les individus et entités qui effectuent des opérations de courtage en armes légères et de petit calibre depuis son territoire. Dans certains pays, la législation comporte des dispositions qui étendent explicitement ce pouvoir aux ressortissants (personnes physiques et morales) qui exercent des activités de courtage à l'étranger (par. 47).”

Il faut noter que, contrairement au Groupe d'experts, le Protocole sur les armes à feu et le Traité ne parlent pas du “courtage illicite”.

En se fondant sur les articles 1 et 31 de la Convention, le Protocole sur les armes à feu envisage d'autres mesures de prévention et de sécurité comme l'accroissement de l'efficacité des contrôles aux frontières, ainsi que l'efficacité de la coopération transfrontalière entre la police et les services douaniers, pour prévenir les vols, pertes ou détournements au sein des États Parties et lors d'un transit (art. 11). De même, le Traité mentionne explicitement la responsabilité des États et considère que “prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher leur détournement” (art. 1) est l'un de ses principes directeurs. Dans son article 11, le Traité envisage aussi une série d'obligations concernant la lutte et la prévention du détournement, comme mentionné auparavant.

⁹Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale et 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 et de petit calibre.

III. Mise en œuvre

Le Protocole sur les armes à feu (ainsi que la Convention qu'il complète) et le Traité doivent avant tout être mis en œuvre à l'échelon national. L'obligation d'incriminer les violations liées aux armes à feu (art. 5 du Protocole), de confisquer, saisir et disposer des armes à feu illicites et leurs éléments (art. 6); l'obligation de conserver les informations (art. 7), de marquer (art. 8), d'interdire ou de certifier les armes à feu neutralisées (art. 9); l'obligation "d'établir ou maintenir un système efficace" d'autorisations ou de licences et de transactions internationales (art. 10); ainsi que l'obligation de prendre des mesures pour prévenir "les vols, pertes ou détournements" des armes à feu (art. 11) rendent compte de cette approche.

Conformément à l'article 3 de la Convention, l'article 4 du Protocole définit son champ d'application ainsi:

"Le présent Protocole s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention de la fabrication et du trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et aux enquêtes et poursuites relatives aux infractions établies conformément à l'article 5 dudit Protocole, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué." (art. 4)

Les États doivent donc prendre des mesures législatives, répressives, pénales et administratives nécessaires à l'application de leurs engagements en vertu du Protocole. Les États doivent prévenir et incriminer les activités visées à l'article 4 lorsqu'un groupe criminel organisé y est impliqué.

Le champ d'application du Protocole sur les armes à feu doit être lu à la lumière de l'objet déclaré de la Convention. Selon l'article premier, cette Convention a pour objet "de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée". Le Guide législatif de la Convention invite les législateurs et les responsables politiques à "réfléchir aux relations entre la Convention et d'autres obligations internationales majeures", en particulier l'obligation de coopération entre les

États “dans le respect de la Charte des Nations Unies, pour promouvoir et faire respecter les droits de l’homme et les libertés fondamentales”. Le Guide rappelle aussi aux États “la nécessité de faire attention” aux “obligations découlant du droit international relatif aux droits de l’homme” (par. 19).

Alors que le champ d’application du Traité est différent de celui du Protocole (et de la Convention qu’il complète), puisque l’un traite des infractions et que l’autre va au-delà de la notion d’illicéité, leur mode d’application est similaire. Les politiques et les actions en droit interne sont avant tout, sinon exclusivement, considérés comme des moyens de mise en œuvre par ces deux instruments. Le Traité, sous l’intitulé “Mise en œuvre générale” prévoit que:

“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 régler les transferts d’armes classiques visés par l’article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 et 4” (art. 5 (5)).

Pourtant, l’article 11 du Traité, comme on l’a dit plus haut, prévoit non seulement l’obligation de prévenir le détournement, mais aussi celle de prendre des mesures pour enquêter et réprimer les infractions liées au détournement d’armes classiques.

Tout comme la Convention, mais de façon plus globale, le Traité fait référence à plusieurs obligations internationales des États Parties, notamment celles découlant de la Charte des Nations Unies, des Conventions de Genève de 1949 et de la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948 (Traités, Principes). La mise en œuvre du Traité à l’échelon national doit donc se faire dans le respect des autres obligations internationales des États.

Le défi que posent les armes classiques et les armes à feu non réglementées et illicites est néanmoins général et transnational et donc une mise en œuvre à la seule échelle nationale ne peut pas offrir un cadre réglementaire suffisant. C’est pourquoi la coopération internationale est un élément fondamental de ces deux instruments, le Protocole et le Traité. L’article 2 du Protocole indique que:

“Le présent Protocole a pour objet de promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération entre les États Parties en vue de prévenir, de combattre et d’éradiquer la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.”

Le Protocole, en ses articles 12 à 14, énonce les détails de l'obligation de coopérer en matière d'échange d'informations concernant les personnes impliquées dans le commerce d'armes à feu, les groupes criminels organisés, les informations scientifiques et techniques, ainsi que la notion de coopération à tous les niveaux. Ces dispositions doivent aussi être lues à la lumière du contenu de la Convention contre la criminalité transnationale organisée qu'il complète, dont la pierre angulaire est précisément la promotion et la facilitation de la coopération internationale.

Il existe aussi un point consacré à la formation et à l'assistance technique dans le cadre des efforts de coopération pour la lutte contre les activités illicites concernant des armes à feu.

L'un des objectifs du Traité est également de:

“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.” (art. 1^{er})

Le Traité prévoit aussi à l'article 11 l'obligation pour les États Parties de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir le détournement. L'article 11 (5) du Traité indique que:

“Les États Parties sont encouragés à s'échanger des 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'expéditions habituels, ou les destinations utilisées par les groupes organisés se livrant aux détournements.”

Comme le détournement est une activité illégale qui alimente le trafic illicite d'armes, le Traité renforce les moyens de mise en œuvre du régime de lutte contre le trafic illicite des armes à feu en mettant en place des mesures pour lutter contre le détournement et en encourageant les États à renforcer leur coopération en la matière.

Les deux cadres prévoient le même type d'approche pour alimenter les mécanismes institutionnels indispensables à la coopération et au suivi des progrès. En ce qui concerne le Protocole et la Convention, le Secrétaire général de l'ONU a choisi le Centre pour la prévention internationale du crime et de la justice pénale (CCPCJ) du Bureau pour le contrôle des drogues et la prévention du crime [maintenant Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD)] en tant que secrétariat de la Conférence des Parties,

comme prévu par l'article 33 de la Convention. Il a pour rôle d'assister, réunir et faciliter les activités de la Conférence des Parties à la Convention contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO-COP), qui sert de mécanisme de suivi, de coopération et d'examen au titre de la Convention. Le principal but de la conférence d'examen est "de faciliter l'échange d'informations", d'identifier les tendances et les pratiques efficaces et de renforcer la coopération avec les organisations régionales et internationales et les organisations non gouvernementales impliquées dans la lutte contre le crime organisé transnational (art. 32). Le Protocole ne fait pas référence à une institution mondiale ou à une Conférence d'examen, même si le caractère indispensable de la collaboration avec les organisations internationales et les organisations non gouvernementales est évoqué.

De son côté, le Traité, dans son article 18, envisage la création d'un secrétariat "doté de moyens limités" qui:

"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 contact 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 des 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."

La première Conférence des États Parties au Traité, tenue à Cancún (Mexique) du 24 au 27 août 2015, a décidé d'établir un secrétariat provisoire hors du système des Nations Unies pour exercer les fonctions et les responsabilités des États visées à l'article 18 du Traité. Le Traité et la Convention semblent avoir adopté un cadre institutionnel similaire sinon identique. La principale différence pourrait bien être le fait que les Nations Unies sont habilitées à agir en tant que secrétariat du Protocole et de la Convention dont il est issu, tandis qu'un organe extérieur aux Nations Unies agira comme secrétariat du Traité; une meilleure application des deux cadres nécessitera une coordination méticuleuse des actions entre les entités dépendant des Nations Unies et celles qui lui sont extérieures.

Il reste à voir si le secrétariat du Traité disposera de plus de ressources et sera plus efficace que les organes directeurs tels que le secrétariat de la Conférence des Parties à la Convention contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO-COP), puisque le Traité indique que le secrétariat est “doté de moyens limités”. Même si le rôle et les fonctions des deux secrétariats sont différents et distincts, le secrétariat du Traité pourrait profiter de l’expérience de celui de la Convention ainsi que du travail de la Réunion biennale des États (BMS). Il faut noter qu’aucun rôle n’a été attribué ni au Bureau des affaires de désarmement de l’ONU ni à l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime dans la mise en œuvre réelle du Traité.

Il est évident qu’aucun des deux secrétariats, ni celui de la Convention, ni celui du Traité, n’a le pouvoir de surveiller (directement) l’application de ses conventions respectives. Ils sont destinés à faciliter la coopération et l’assistance technique, ainsi que l’organisation de la Conférence des Parties, comme stipulé dans la Convention et confirmé par les pratiques de l’ONUDC. Sur la base des requêtes effectuées par la Conférence et sous l’égide de l’ONUDC, un Guide législatif, une loi type sur les armes à feu et des documents de formation ont été élaborés, et une initiative mondiale de collecte de données relatives aux armes à feu saisies a été lancée pour permettre la réalisation de la première étude sur les armes à feu de l’ONUDC, entre autres activités.

Le cadre institutionnel du Traité est légèrement différent en ceci que son secrétariat est mandaté pour recevoir et traiter les rapports des États Parties sur les mesures générales qu’ils ont prises et les transactions qu’ils ont effectuées (comme prévu à l’article 13 du Traité). Les États sont aussi encouragés à présenter leur rapport concernant le détournement d’armes aux autres États par l’intermédiaire du secrétariat. La Conférence du Traité, tout comme la Conférence des Parties à la Convention, a aussi le pouvoir d’établir de nouveaux organes si nécessaire, tels que le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les armes à feu, créé par la Conférence des Parties en 2010¹⁰.

¹⁰Le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur les armes à feu a été établi conformément à l’article 32, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à l’article 2, paragraphe 2, du règlement intérieur de la Conférence (résolution 5/4). Par sa résolution 7/2 intitulée “Renforcement de l’application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles qui s’y rapportent”, la Conférence a décidé que le Groupe de travail sur les armes à feu constituera un élément permanent de la Conférence et lui communiquera ses rapports et recommandations et l’encourage à envisager de se réunir chaque année, s’il y a lieu.

IV. Conclusion

En résumé, les liens entre le Protocole sur les armes à feu, et la Convention qu'il complète, et le Traité peuvent s'expliquer à la fois par leur divergence et leur complémentarité. Le fait que le Traité couvre les huit principales catégories d'armes classiques montre que son objet n'est pas limité aux activités illicites. Le Traité est surtout pensé pour réglementer le commerce international et non comme un moyen d'action pénale ou judiciaire, ce qui signifie que les deux instruments n'ont pas les mêmes champs d'action et objectifs. Néanmoins, la cause qu'ils défendent, la lutte contre le trafic illicite et la prévention de ses conséquences négatives sur les êtres humains, les pays et les régions et, plus important, le fait que le Traité a été en partie conçu pour faire respecter et appliquer le Protocole sur les armes à feu et la Convention qu'il complète, montrent que les deux instruments, à juste titre, se complètent.

Il faut noter que l'application de ces deux instruments est, avant tout, soumise au droit national des États Parties, dans le respect de leurs obligations et leurs engagements internationaux pertinents; il est fort probable, même si cela n'est pas le cas pour tous les pays, que les mêmes autorités soient chargées de traiter les questions soulevées par chacun d'eux. Il est cependant évident que les deux instruments ont leurs propres forces et faiblesses; par exemple, le Protocole et la Convention dont il découle sont beaucoup plus rigoureux, détaillés et spécifiques dans leur formulation et dans les obligations des États. Le Traité est un cadre relativement nouveau et n'est entré en vigueur qu'en 2014. Il présente des éléments plus substantiels que le Protocole et son champ d'application est plus large. Le fait qu'il a été rédigé à partir des engagements préexistants contenus dans le Protocole donne du poids aux deux instruments. Il est évident que plusieurs pays sont parties aux deux instruments, ce qui démontre la nécessité de leur mise en œuvre harmonisée et complémentaire à l'échelle nationale.

V. Pour aller plus loin

Le Protocole sur les armes à feu et le Traité sont deux traités différents qui ont des objectifs à la fois similaires et différents. Des douzaines d'États sont parties aux deux. Cela pose l'importante question de la coordination et de la mise en œuvre intégrée des obligations consacrées par chacun. Même s'il est plutôt rare que des traités sur les armes choisissent l'incrimination d'une conduite — plutôt que de souligner la responsabilité des États — , le Traité a pris l'initiative d'appliquer le Protocole sur les armes à feu et demande que les mesures qui doivent être prises à l'échelon national concernent les enquêtes et les poursuites judiciaires. Les États Parties aux deux instruments pourraient ainsi vouloir intégrer la mise en œuvre du Protocole sur les armes à feu et du Traité à l'échelle nationale (et régionale), ce qui pourrait bien inclure l'incrimination et la poursuite des cas de manquements aux obligations du Traité, tels que la violation en connaissance de cause d'un embargo obligatoire sur les armes de l'ONU (ou régional), la fourniture d'armes à des groupes criminels à caractère transnational en favorisant la commission d'un génocide, de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, entre autres. Ainsi, les secrétariats de ces deux cadres légaux pourraient, avec l'accord des parties concernées, coordonner leurs efforts pour favoriser leur mise en œuvre.





ONUDC

Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime

Pour plus d'informations sur le travail
de l'ONUDC en matière d'armes à feu, veuillez contacter:

Le Programme mondial sur les armes
Service de la criminalité organisée et du trafic illicite
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Boîte postale 500, 1400 Vienne, Autriche

Tél.: (+43-1) 26060-5484

Courriel: gfp@unodc.org

Site Web: www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/introduction.html