

COMPRENDRE LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

D'UN POINT DE VUE HUMANITAIRE



CICR



CICR

Comité international de la Croix-Rouge

19, avenue de la Paix

1202 Genève, Suisse

T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57

E-mail: shop@icrc.org www.icrc.org

© CICR, septembre 2017

COMPRENDRE LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

D'UN POINT DE VUE HUMANITAIRE

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	4
2. RÉDUIRE LA SOUFFRANCE HUMAINE GRÂCE À DES TRANSFERTS D'ARMES RESPONSABLES : LA RAISON D'ÊTRE DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES	7
2.1 Des transferts d'armes responsables : un impératif humanitaire	8
2.2 Le processus d'élaboration du Traité sur le commerce des armes	10
2.3 Des transferts d'armes responsables en dehors du Traité sur le commerce des armes	11
2.4 Pour une mise en œuvre fidèle du Traité	14
3. LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES : APERÇU DES PRINCIPALES DISPOSITIONS	19
3.1 Champ d'application du Traité	21
3.1.1 Armes et biens visés par le Traité - Articles 2 (1), 3, 4, et 5 (2) et (3)	21
3.1.2 Transferts visés par le Traité – Article 2 (2) et (3)	25
3.2 Obligations fondamentales établies par le Traité	27
3.2.1 Interdictions de transfert – Article 6	28
3.2.2 Évaluation des demandes d'exportation – Article 7	37
3.3 Obligations relatives à l'importation, au transit ou au transbordement et au courtage – Articles 8, 9 et 10	45
3.4 Prévenir le détournement – Article 11	49

3.5	Assurer la mise en œuvre et la conformité	53
3.5.1	Régime de contrôle national et mise en œuvre au niveau national – Articles 5, 12 et 14	54
3.5.2	Transparence, coopération et assistance internationales, et mesures de confiance – Articles 13, 15, 16 et 17	57
4.	UNE PROMESSE À TENIR :	
	PROMOUVOIR LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES	61
	ANNEXE I :	
	LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES	65
	ANNEXE II :	
	DOCUMENTATION COMPLÉMENTAIRE SUR LE TCA	85

INTRODUCTION

Le Traité sur le commerce des armes (TCA), qui est entré en vigueur en décembre 2014, s'inscrit dans le mouvement international de réaction à l'immense souffrance humaine causée par la disponibilité généralisée et insuffisamment réglementée des armes classiques. En établissant pour la première fois une norme mondiale relative aux transferts d'armes responsables, le TCA représente une réussite historique.

Dans sa mission de protection et d'assistance des victimes des conflits armés et d'autres situations de violence, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est témoin du coût humain élevé et de l'impact sur le développement socio-économique dû à la disponibilité généralisée et à l'usage abusif des armes classiques. Les contrôles insuffisants des transferts internationaux d'armes ont facilité des violations du droit international humanitaire (DIH)¹ et des droits de l'homme. Ils ont compromis une assistance médicale et humanitaire vitale. Ils ont également eu pour effet de prolonger les conflits armés, avec des conséquences tragiques pour les civils et leurs communautés. Enfin, ils ont contribué à maintenir des niveaux de violence armée et d'insécurité élevés même après la fin des conflits armés, entravant ainsi la réconciliation et à la reconstruction post-conflit².

Aujourd'hui, alors que les armes continuent d'affluer vers quelques-uns des conflits armés les plus brutaux, les transferts d'armes responsables constituent un impératif humanitaire, et l'établissement de restrictions relatives aux transferts d'armes est un élément essentiel de toute action humanitaire. En vertu des quatre Conventions de Genève

-
- 1 Le droit international humanitaire (DIH) – également appelé « droit de la guerre » ou « droit des conflits armés » – est un ensemble de règles qui, pour des raisons humanitaires, visent à limiter les effets des conflits armés. Il protège les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités, et impose des limites au choix des moyens et méthodes de guerre.
 - 2 Voir CICR, *La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés*, Genève, 1999, p. 1–15.

de 1949, tous les États ont l'obligation de respecter et de faire respecter le DIH. Ils doivent donc veiller à ce que les armes et munitions qu'ils transfèrent ne finissent pas dans les mains de personnes dont on peut s'attendre à ce qu'elles les utilisent pour commettre des crimes de guerre. Le TCA reprend cette responsabilité des États en interdisant les transferts d'armes lorsqu'il existe des risques que cette situation se produise. De même, il interdit les transferts d'armes si celles-ci peuvent servir à commettre des violations graves du droit international des droits de l'homme.

En établissant des normes internationales communes visant à réglementer le commerce international des armes classiques, le TCA porte en lui la promesse de vies sauvées, d'une fourniture sans entraves d'assistance médicale et humanitaire, et d'un respect plus grand du DIH et des droits de l'homme. Mais si l'on veut que cette promesse soit tenue, les efforts concertés de toutes les parties prenantes – notamment les États, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la société civile – sont requis afin de promouvoir l'adhésion universelle au Traité ainsi qu'une mise en œuvre fidèle de cet instrument.

Cette publication donne un aperçu du contexte, de l'objet et des buts du Traité sur le commerce des armes, ainsi que de ses principales dispositions. Elle ne se veut pas un historique des négociations qui ont abouti à cet instrument, ni un commentaire complet sur son contenu. Son propos est de présenter et d'expliquer les éléments essentiels du TCA et de communiquer les recommandations du CICR concernant la mise en œuvre des dispositions du Traité qui sont les plus pertinentes pour atteindre l'objectif humanitaire visé par celui-ci.

Le point de vue du CICR sur certaines dispositions du TCA est présenté dans les encadrés.

Les annexes contiennent respectivement le texte du Traité et une liste de références supplémentaires.

**RÉDUIRE LA SOUFFRANCE
HUMAINE GRÂCE À DES
TRANSFERTS D'ARMES
RESPONSABLES**

**LA RAISON D'ÊTRE
DU TRAITÉ SUR
LE COMMERCE
DES ARMES**

2.1 Des transferts d'armes responsables : un impératif humanitaire

C'est en 1995, à la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge³, que les États parties aux Conventions de Genève se déclarèrent pour la première fois alarmés par la prolifération incontrôlée des armes. La Conférence confia au CICR le mandat d'« examiner, sur la base d'informations de première main auxquelles il a accès, à quel point la disponibilité d'armes contribue à la prolifération et à l'aggravation des violations du DIH dans les conflits armés ainsi qu'à la dégradation de la situation des civils⁴ ». Le CICR publia les résultats de son étude quatre ans plus tard, concluant que la disponibilité généralisée et non réglementée des armes et des munitions facilitait les violations du DIH, faisait obstacle à l'assistance humanitaire et contribuait à prolonger la durée des conflits armés et à maintenir des niveaux élevés d'insécurité et de violence même après la fin des conflits⁵.

Se fondant sur les recommandations du CICR, la XXVII^e Conférence internationale, tenue en 1999, appela les États à améliorer la protection de la population civile pendant et après les situations de conflit armé en renforçant les contrôles sur la disponibilité des armes et des munitions, aux niveaux national, régional et international. Fait particulièrement notable, elle demandait aux d'États d'« intégrer une dimension de respect du droit international humanitaire dans les décisions nationales en matière de transferts

3 La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit tous les quatre ans les représentants des États parties aux Conventions de Genève et des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les 190 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

4 Recommandation VIII(c) du Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, dont l'ensemble des recommandations était annexé à la résolution 1 de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 3–7 décembre 1995), intitulée « Droit international humanitaire : passer du droit à l'action. Rapport sur le suivi de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre » et dans laquelle la Conférence internationale déclarait faire siennes les recommandations du Groupe d'experts intergouvernemental.

5 CICR, *op. cit.* note 2.

d'armes et de munitions⁶». Cet appel a été réitéré par les trois Conférences internationales suivantes, réunies en 2003, 2007 et 2011 respectivement, qui ont encouragé les États à renforcer les contrôles sur les transferts d'armes, y compris au niveau mondial, afin que celles-ci ne se retrouvent pas dans les mains de personnes dont on pourrait s'attendre à ce qu'elles les utilisent en violation du DIH⁷.

Les efforts du CICR et de l'ensemble du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour promouvoir les transferts d'armes responsables se sont déployés parallèlement à ceux d'un groupe de lauréats du Prix Nobel de la paix et d'organisations de la société civile. Dans les années 1990, ce groupe avait exprimé son inquiétude au sujet de la non-réglementation du commerce international des armes et de son impact sur la sécurité humaine. En 2001, il a appelé à l'élaboration d'un accord universel, juridiquement contraignant, qui régirait les transferts d'armes en se fondant sur les engagements des États au regard du DIH et du droit international des droits de l'homme. Dans ce but, une coalition internationale d'organisations non gouvernementales a lancé en 2003 la campagne « Contrôlez les armes », appelant à l'adoption d'un traité sur le commerce des armes qui établirait les normes internationales communes les plus strictes possibles pour les transferts d'armes classiques – sur la base de considérations relatives aux droits de l'homme, au développement et au DIH⁸.

-
- 6 Résolution 1 de la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, intitulée « Adoption de la Déclaration et du Plan d'action », et « Plan d'action pour les années 2000–2003 », Genève, 31 octobre– 6 novembre 1999, objectif final 1.5, par. 23.
- 7 Résolution 1 de la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, intitulée « Adoption de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire », Genève, 2–6 décembre 2003, objectif final 2.3; Résolution 3 de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, intitulée « Réaffirmation et mise en œuvre du droit international humanitaire. Préserver la vie et la dignité humaines dans les conflits armés », Genève, 26–30 novembre 2007, par. 20; et Résolution 2 de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, intitulée « Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire », Genève, 28 novembre–1^{er} décembre 2011, annexe 1, objectif 5.
- 8 Control Arms, *Making it Happen: The Role of Civil Society in Supporting and Promoting ATT Implementation and Universalization*, 17 February 2015, <http://controlarms.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/05/Civil-Society-Role-CSP.pdf>.

Peu après, le CICR a apporté son soutien à l'objectif d'un traité sur le commerce des armes qui constituerait un moyen significatif de réduire la souffrance humaine. De nombreuses Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui s'étaient aussi employées à sensibiliser leur gouvernement et l'opinion publique au lourd coût humain de la disponibilité généralisée des armes et des munitions se sont jointes à l'appel lancé.

2.2 Le processus d'élaboration du Traité sur le commerce des armes

En 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu que l'absence de normes internationales communes pour le transfert d'armes classiques était un facteur contribuant aux conflits armés, aux déplacements de population, à la criminalité et au terrorisme, ce qui, à son tour, portait atteinte à la paix, à la réconciliation, à la sûreté, à la sécurité, à la stabilité et à un développement social et économique durable. Se fondant sur cette constatation, elle a lancé un processus visant à examiner la faisabilité d'un traité établissant des normes internationales communes pour le transfert d'armes classiques⁹.

Ce processus a abouti à la tenue, en juillet 2012 et mars 2013, de deux conférences diplomatiques ayant pour objet de négocier un instrument juridiquement contraignant établissant « les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques¹⁰ ». La Conférence finale des Nations Unies pour un Traité sur le commerce des armes se termina sans être parvenue à un consensus sur le projet de texte du traité, mais l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté celui-ci par un vote quelques jours plus tard, le 2 avril 2013¹¹. Le TCA est ouvert à la signature depuis le 3 juin de la même année, et est entré en vigueur 18 mois plus tard, le 24 décembre 2014.

⁹ Document des Nations Unies A/RES/61/89, 6 décembre 2006.

¹⁰ Documents des Nations Unies A/RES/64/48, 2 décembre 2009, et A/RES/67/234A, 4 janvier 2013.

¹¹ L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le TCA le 2 avril 2013 par 154 voix contre 3, avec 23 abstentions. Voir le document des Nations Unies A/RES/67/234B, 11 juin 2013.

Le CICR participa activement aux discussions et aux négociations qui aboutirent à l'adoption du TCA, afin de s'assurer que :

- le texte du Traité exprimerait clairement le but humanitaire de cet instrument ;
- le champ d'application du Traité engloberait toutes les catégories d'armes classiques et leurs munitions, ainsi que tous les types de transfert ; et
- conformément à l'obligation incombant aux États de faire respecter le DIH, les critères du Traité applicables aux transferts d'armes et de munitions imposeraient aux États : a) d'évaluer la probabilité que de graves violations du DIH soient commises avec les armes faisant l'objet d'un transfert, et b) de ne pas autoriser un transfert s'il existe un risque manifeste que les armes et munitions servent à commettre des violations graves du DIH.

Le texte final répond dans une large mesure à ces préoccupations¹².

2.3 Des transferts d'armes responsables en dehors du Traité sur le commerce des armes

Avant l'adoption du Traité sur le commerce des armes, les transferts d'armes étaient réglementés par un ensemble d'**instruments régionaux**. Ceux-ci comprennent des instruments juridiquement contraignants, tels que la position commune du Conseil de l'Union européenne (UE) de 2008 sur le contrôle des exportations d'armes¹³ et la Convention de 2006 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes¹⁴. D'autres instruments régionaux fournissent

¹² Voir l'annexe I : « Le Traité sur le commerce des armes ».

¹³ Position commune 2008/944/CFSP du Conseil du 8 décembre 2008, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

¹⁴ Un troisième traité régional réglementant les transferts d'armes, la Convention de l'Afrique centrale de 2010 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) est entré en vigueur le 8 mars 2017 (<http://www.unrec.org/docs/Kinshasa.pdf>).

aux États des lignes directrices non contraignantes pour le contrôle de leurs transferts d'armes. On peut citer notamment le Code de conduite des États d'Amérique centrale en matière de transfert d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres éléments connexes, du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) (2005) ; le Guide des meilleures pratiques pour la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi sur les armes légères et de petit calibre (2005) ; et le Document de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les armes légères et de petit calibre (2000)¹⁵.

Comme le TCA, ces instruments soumettent les transferts d'armes à la prise en compte du respect du DIH et/ou des droits de l'homme par le destinataire, entre autres critères. Cependant, chacun ne s'applique qu'à un nombre limité d'États, et ils ont un champ d'application différent quant aux armes visées et au niveau de risque qui empêcherait d'autoriser un transfert d'armes. Le TCA, lui, a établi pour la première fois une norme mondiale pour réglementer le transfert d'un large éventail d'armes classiques et de munitions.

Il est important de relever que même si un État n'est partie ni au TCA ni à un instrument régional relatif aux transferts d'armes, ses transferts d'armes ne s'effectuent pas dans un vide juridique. Ils sont, au minimum, encadrés par l'**obligation de respecter et faire respecter le DIH** « en toutes

¹⁵ Code de conduite des États d'Amérique centrale en matière de transfert d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres éléments connexes, document des Nations Unies A/CONF.192/2006/RC/WP.6 ; Centre régional de lutte contre les armes légères illicites dans la région des Grands Lacs, la corne de l'Afrique et les pays limitrophes (RECSEA), Guide des meilleures pratiques pour la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi sur les armes légères et de petit calibre, 2005 ; Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre, 24 novembre 2000. Voir aussi Arrangement de Wassenaar, Guide des meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre, modifié en 2007 ; et Organisation des États américains (OEA), Modifications du Règlement-type du contrôle des mouvements internationaux des armes à feu, de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions, proposées par le groupe d'experts – Dispositions relatives au courtage, 13 novembre 2003, et Règlement type du contrôle des courtiers en armes à feu, de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions, 17 novembre 2003. http://www.oas.org/juridico/fran%C3%A7ais/cicad_courtiers.pdf

circonstances¹⁶» qui incombe à l'État. Cette obligation est interprétée comme attribuant aux États tiers le devoir de faire respecter le DIH par les parties à un conflit – devoir consistant en l'obligation négative pour eux de s'abstenir de tout acte qui encouragerait ou faciliterait la commission d'une violation du DIH, et en l'obligation positive d'utiliser les moyens concrets dont ils disposent pour influencer sur le comportement d'une partie à un conflit armé afin de prévenir toute violation du DIH.

De l'avis du CICR, le fait d'appliquer aux transferts d'armes l'obligation de faire respecter le DIH impliquerait les exigences suivantes :

- afin de prévenir le risque que des transferts d'armes aient pour effet d'encourager ou d'aider une partie à un conflit armé à commettre des violations du DIH, l'État qui envisage de procéder à ces transferts devrait évaluer la probabilité que le destinataire utilise les armes pour commettre de telles violations. S'il existe un risque substantiel ou manifeste que ce soit le cas, l'État doit s'abstenir de transférer les armes.
- En outre, un État tiers est tenu de prendre des mesures positives pour faire respecter le DIH par les parties à un conflit armé. C'est là une obligation de diligence raisonnable (*due diligence*) de l'État. Celui-ci doit exercer son influence, en fonction des moyens dont il dispose, pour inciter les parties à un conflit à respecter le DIH, en particulier lorsqu'il existe un risque prévisible que des violations du DIH puissent être commises. De fait, quand

16 Cette obligation est énoncée à l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949 ainsi qu'à l'article 1.1 de leur Protocole additionnel I de 1977, et constitue une règle de droit international coutumier s'appliquant aussi bien dans les conflits armés internationaux que non internationaux. Voir J.M. Henckaerts et L. Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier. Volume I : Règles*, CICR et Bruylant, 2006, règle 144. Pour un examen de l'application de cette obligation spécifiquement aux transferts d'armes, voir « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », octobre 2015, rapport établi pour la XXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, Suisse, 8–10 décembre 2015). Pour une explication plus approfondie de l'obligation de faire respecter le DIH par d'autres parties à un conflit armé, voir, en anglais, la 2^e édition du commentaire de la I^{re} Convention de Genève : *Commentary on the First Geneva Convention*, 2nd edition, ICRC and Cambridge University Press, 2016, Art. 1, MN 153–191. <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>

un État fournit des armes à une partie à un conflit armé, il peut être considéré comme particulièrement influent pour faire respecter le DIH, car il est en mesure de fournir ou de refuser les moyens par lesquels les violations peuvent être commises. Sa capacité concrète d'influencer le destinataire peut s'exercer de différentes façons¹⁷ : il peut, entre autres moyens, prendre des mesures d'atténuation des risques ou décider de ne pas transférer les armes.

Le TCA mentionne expressément l'obligation de faire respecter le DIH et ses principes, dont les États parties doivent tenir compte dans leur mise en œuvre du Traité.

2.4 Pour une mise en œuvre fidèle du Traité

Il ne peut y avoir d'interprétation et de mise en œuvre fidèles du TCA sans une bonne compréhension de son objet et des buts qui le sous-tendent. Ceux-ci sont exposés dans le préambule ainsi que dans l'énoncé des principes et de l'objet et du but du Traité. Ensemble, ces éléments constituent la base sur laquelle s'appuyer pour interpréter les dispositions du Traité¹⁸.

Il est important de comprendre l'objet et les buts du TCA également pour les États qui ont signé cet instrument mais ne l'ont pas encore ratifié. S'ils ne sont pas juridiquement tenus de mettre en œuvre le Traité tant qu'ils ne l'ont pas ratifié, les États signataires doivent néanmoins s'abstenir d'actes qui seraient incompatibles avec son objet et son but¹⁹.

¹⁷ Voir, en anglais, la 2^e édition du commentaire de la 1^{re} Convention de Genève, *op. cit.* note 16 *supra*.

¹⁸ L'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui reflète une règle de droit international coutumier, dispose que les termes d'un traité doivent être interprétés de bonne foi suivant le sens ordinaire à leur attribuer dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité. Le « contexte » d'un traité comprend son préambule.

¹⁹ C'est également le cas d'un État qui attend l'entrée en vigueur du Traité à son égard, pendant la période de 90 jours suivant le dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion. En outre, il est interdit aux États de formuler des réserves incompatibles avec l'objet et le but du Traité. Voir les articles 18 et 25 du TCA et l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

L'article premier du TCA énonce l'objet et le but de l'instrument. Son **objet** est d'« [i]nstituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques » et de « prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ».

« Réduire la souffrance humaine » est un des **buts** fondamentaux du Traité. Les autres sont de « [c]ontribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales », et de « [p]romouvoir 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 ». Les buts du TCA sont interdépendants et se renforcent mutuellement : en réduisant la souffrance humaine, le Traité contribuera à la paix, à la stabilité et à la sécurité – des buts qui exigent coopération, transparence et action responsable de tous les États parties²⁰.

Le préambule du Traité engage les États parties à « agir conformément » à une liste de **principes** qui sont l'expression d'obligations et de droits préexistants des États au regard du droit international, y compris les devoirs que leur dicte la Charte des Nations Unies, tels que le règlement des différends par des moyens pacifiques et l'obligation de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre tout État.

Il convient de noter que les principes réaffirment aussi **l'obligation, pour les États, de respecter et faire respecter le DIH qui a été examinée plus haut**, « conformément, entre autres, aux Conventions de Genève de 1949²¹ », et de « respecter et faire respecter les droits de l'homme, conformément, entre autres, à la Charte des

20 Voir aussi le sixième paragraphe du préambule du Traité, qui reconnaît que « le développement, la paix et la sécurité, ainsi que les droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement ».

21 La portée de cette obligation est examinée plus haut, à la section 2.3.

Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme²²».

L'importance des principes est soulignée par l'article 5 (1) du Traité, qui fait obligation aux États parties d'appliquer le Traité « de façon cohérente, objective et non discriminatoire [...] compte tenu des principes qui y sont énoncés », notamment la responsabilité incombant à tous les États de prévenir et de faire cesser les violations du DIH et des droits de l'homme. Cette responsabilité concerne tout particulièrement l'application des critères du Traité concernant les transferts d'armes, qui sont énoncés aux articles 6 et 7.²³

Pour faire en sorte que le TCA réduise véritablement la souffrance humaine causée par la disponibilité généralisée et insuffisamment réglementée ainsi que l'usage abusif des armes,

- les États parties doivent interpréter et appliquer le Traité de bonne foi, conformément à son but humanitaire et de façon cohérente, objective et non discriminatoire, en tenant compte de la responsabilité qui leur incombe de respecter et faire respecter le DIH et le droit international des droits de l'homme ;
- les États qui ont signé le Traité doivent immédiatement réexaminer leurs politiques en matière de transfert d'armes, afin d'éviter tout transfert susceptible de porter atteinte à l'objet et au but de l'instrument ;
- les États qui ont ratifié le Traité doivent faire de même en attendant qu'il entre en vigueur à leur égard ;
- lors du dépôt de leur instrument de ratification ou d'adhésion, les États ne doivent formuler aucune réserve qui soit contraire à l'objet et au but du Traité ou les affaiblisse.

22 Les obligations de respect des droits de l'homme sont formulées de différentes façons dans les traités pertinents. Elles s'appliquent non seulement au niveau national (à l'intérieur du territoire national) mais aussi, dans certaines circonstances, à l'extérieur du territoire national. Voir, par exemple, l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'un des instruments universels des droits de l'homme les plus largement ratifiés: « Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

23 Voir, plus loin, la section 3.2.

**LE TRAITÉ SUR
LE COMMERCE
DES ARMES**

**APERÇU DES
PRINCIPALES
DISPOSITIONS**

Le TCA exige de chaque État partie qu'il **réglemente le commerce international d'armes classiques se déroulant sous sa juridiction**, notamment l'exportation, l'importation, le transit et le courtage, et qu'il prenne des mesures pour prévenir le détournement de ces armes vers le marché illicite. Les mesures requises en matière de contrôle des transferts d'armes sont énoncées dans les articles 6 à 11 du Traité. Celui-ci s'applique à tous les types de transfert d'armes classiques définies à l'article 2 (1). Certaines de ses dispositions s'appliquent aussi aux munitions et aux pièces et composants définis respectivement dans les articles 3 et 4.

Pour donner effet à ces obligations, chaque État partie est tenu **d'établir un régime de contrôle national** et d'adopter une législation et une réglementation appropriées, entre autres mesures de mise en œuvre au niveau national. Ces mesures sont décrites dans les articles 5, 12 et 14 du Traité.

Du fait qu'il a notamment pour but de promouvoir la coopération, la transparence, un commerce des armes responsable et la confiance entre les États parties, le Traité exige de chacun d'eux qu'il **fasse rapport** des mesures qu'il a prises pour appliquer le Traité ainsi que de ses exportations et importations d'armes classiques, et **coopère avec les autres États parties et leur prête assistance** pour la mise en œuvre effective du Traité. Ces actions sont décrites aux articles 13, 15 et 16 du Traité.

Comme cela a été expliqué dans la section 2.4, lorsqu'ils interprètent et mettent en œuvre ces obligations, les États parties doivent tenir compte de l'objet et du but du Traité ainsi que de ses principes, au nombre desquels figure l'obligation de respecter et faire respecter le DIH et le droit international des droits de l'homme.

Le TCA établit des normes internationales communes pour la réglementation du commerce international des armes classiques et des munitions – normes que tous les États parties sont juridiquement tenus d'appliquer.

Il est important de noter que le Traité établit ces normes en tant qu'exigences communes *minimales*, tout en encourageant les États à prendre des mesures supplémentaires. Ceci est souligné dans son préambule, qui précise qu'« aucune disposition du présent Traité n'interdit à un État de maintenir ou de prendre des mesures effectives supplémentaires pour concourir à la réalisation de l'objet et du but du présent Traité ». De plus, dans plusieurs dispositions du TCA, les États parties « sont encouragés » à prendre certaines mesures, sans que celles-ci soient obligatoires.

→ Le CICR recommande que les États parties ne s'en tiennent pas à mettre en œuvre les dispositions obligatoires du TCA, mais prennent aussi les mesures supplémentaires que celui-ci les encourage à adopter, ainsi que toutes autres mesures propices à la réalisation du but humanitaire du Traité.

3.1 Champ d'application du Traité

3.1.1 Armes et biens visés par le Traité - Articles 2 (1), 3, 4, et 5 (2) et (3)

L'article 5 (2) dispose que chaque État partie au TCA devra dresser et tenir à jour une **liste de contrôle national** des armes classiques et des biens soumis à son **régime de contrôle national**²⁴. La liste de contrôle national doit comprendre, au minimum, toutes les **armes classiques** visées aux articles 2 (1) et 5 (3), ainsi que les **munitions** et **pièces et composants** visés aux articles 3 et 4. Ces dispositions établissent une définition minimale commune des armes classiques, des munitions et des pièces et composants.

Les armes classiques énumérées à l'article 2 (1) sont soumises à toutes les exigences du TCA, tandis que les biens visés aux articles 3 et 4 sont, eux, soumis à un ensemble d'exigences plus restreint, dont les interdictions

²⁴ Le régime de contrôle national est décrit plus en détail à la section 3.5 ci-après.

de transfert énoncées dans l'article 6 et les restrictions à l'exportation énoncées dans l'article 7.

a) Armes classiques

L'article 2 (1) énumère huit catégories d'armes classiques auxquelles s'applique le Traité : chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères de combat, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles, et armes légères et armes de petit calibre. Conformément aux dispositions de l'article 5 (3), les définitions nationales des sept premières catégories – à savoir les catégories énumérées à l'article 2 (1), points (a) à (g) – doivent comprendre les descriptions utilisées dans le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations Unies lors de l'entrée en vigueur du Traité, c'est-à-dire au 24 décembre 2014²⁵. En même temps, l'article 5 (3) encourage les États parties à choisir des définitions plus exhaustives que celles du Registre.

En ce qui concerne les armes légères et armes de petit calibre – la huitième catégorie d'armes classiques, visée à l'article 2 (1)(h) – l'article 5 (3) dispose que les définitions nationales devront comprendre les descriptions « utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies » lors de l'entrée en vigueur du Traité. Le seul instrument des Nations Unies décrivant les « armes légères et armes de petit calibre » lorsque le Traité est entré en vigueur était l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (Instrument international de traçage). Celui-ci définit ces armes comme « toute arme meurtrière portable à dos d'homme qui propulse ou lance des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue

²⁵ « The Global Reported Arms Trade: The UN Register of Conventional Arms », <http://www.un-register.org/Background/Index.aspx>. Dans son rapport A/68/140 du 15 juillet 2013, le Groupe d'experts gouvernementaux de 2013 sur la tenue du Registre des armes classiques et les modifications à y apporter notait que les drones armés étaient répertoriés dans les catégories des avions de combat et des hélicoptères d'attaque du Registre, et préconisait que les États Membres de l'ONU informent le Registre des transferts internationaux de tels engins.

pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin», et fournit une liste non exhaustive d'armes répondant à cette définition²⁶.

Bien que, d'un point de vue strictement juridique, le champ d'application du TCA ne comprenne pas toutes les armes classiques qui existent aujourd'hui ou qui pourraient exister demain, les conséquences d'éventuelles omissions dépendront de la mise en œuvre nationale. Dans la pratique, la plupart des États appliquent leurs lois et mesures de contrôle en matière d'exportations d'armes à toutes les armes classiques et, le plus souvent, également aux munitions. Pour des raisons pratiques, il semble peu vraisemblable qu'ils cherchent à exclure les quelques types d'armes non couverts par le TCA des normes qu'ils appliquent aux autres armes.

Comme toutes les catégories d'armes classiques peuvent servir à commettre des violations graves du DIH et du droit international des droits de l'homme, le CICR recommande que chaque État partie :

→ applique le TCA à la gamme la plus large d'armes classiques, y compris à tous les types d'armes légères et armes de petit calibre, conformément à la recommandation figurant à l'article 5 (3) du Traité et à son but de réduction de la souffrance humaine.

b) Munitions, pièces et composants

Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies, la valeur des armes légères est « tributaire de la fourniture

²⁶ Cette définition semble exclure les grenades à main et les mines terrestres mises en place à la main, surtout lorsqu'il est lu conjointement avec l'article 3, qui limite les munitions couvertes par le Traité à celles qui sont « tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques visées à l'article 2.1 ». En revanche, le rapport de 1997 du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères et de petit calibre applique une définition large des armes légères et armes de petit calibre « partant [...] des constatations qui ont pu être faites » sur les armes employées dans les conflits – définition dans laquelle les grenades à main antipersonnel et antichars ainsi que les mines terrestres sont incluses dans la catégorie des « munitions et explosifs » : voir le document des Nations Unies A/52/298 du 27 août 1997, par. 26. c)iv) et v). Pour sa part, la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne comprend les grenades, les mines et « autres dispositifs et charges explosifs ».

ininterrompue de munitions²⁷ ». La prise en compte des munitions²⁸ dans le TCA vise à éviter que leur transfert n'entretienne l'usage abusif d'armes qui sont déjà en circulation. Tout aussi importants sont les contrôles prévus par le TCA sur les transferts de pièces et composants, qui visent à éviter que les États ne contournent les règles régissant les transferts d'armes en transférant simplement leurs pièces et composants en vue de l'assemblage des armes dans l'État destinataire. Dans la pratique, la plupart des États qui sont connus pour réglementer leurs transferts d'armes appliquent les mêmes mesures de contrôle aux transferts de munitions et de pièces et composants.

Le TCA régit les transferts de munitions et de pièces et composants d'une manière assez différente de celle dont il régit les armes elles-mêmes.

Les articles 3 et 4 du TCA imposent à chaque État partie de « réglementer l'exportation des munitions tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques visées par l'article 2 (1)²⁹ » ainsi que des pièces et composants lorsque leur exportation se fait « sous une forme rendant possible l'assemblage » de ces armes classiques. Avant d'autoriser l'exportation de munitions ou de pièces et composants, un État partie doit en particulier soumettre l'exportation prévue aux critères de transfert énoncés à l'article 6 ainsi qu'à l'évaluation de la demande d'exportation visée à l'article 7 (voir la section 3.2). Cependant, contrairement aux exigences qui s'appliquent aux armes classiques visées par l'article 2 (1), le TCA n'oblige pas les États a) à réglementer l'importation, le transit ou le transbordement ou le

27 « Armes légères. Rapport du Secrétaire général », document des Nations Unies S/2011/255, 5 avril 2011, par. 9.

28 Les mots « ammunition » et « munitions » sont séparés par une barre oblique dans la version anglaise du TCA, ce qui indique qu'un large éventail de munitions est pris en compte. Ils se traduisent par un seul mot dans les autres langues officielles de l'ONU, par exemple en français (« munitions ») et en espagnol (« municiones »). Seul le terme « ammunition » est utilisé à partir de ce point dans l'original anglais du présent document.

29 Ceci inclurait les mines mises en place à distance, les grenades tirées à partir de lance-grenades, les grenades lacrymogènes et les balles en caoutchouc, dans la mesure où elles sont tirées par des armes légères et armes de petit calibre. S'agissant de la gamme des armes et munitions visées à l'article 2 (1) et à l'article 3, voir l'explication figurant dans la section 3.1.1.a) ci-dessus.

courtage de munitions ou de pièces et composants³⁰, b) à prendre des mesures pour prévenir leur détournement³¹, ni c) à tenir des registres des autorisations d'exportation ou des exportations effectives de ces biens, ni à présenter des rapports sur ces autorisations ou exportations³².

Un nombre colossal d'armes classiques sont déjà en circulation, mais leur impact dépend d'un approvisionnement constant en munitions, pièces et composants.

- Le CICR recommande donc que les États parties appliquent les mêmes mesures de contrôle, règlements et mesures de prévention du détournement au transfert des munitions et des pièces et composants qu'au transfert des armes elles-mêmes. Outre son caractère plus pratique, cette approche est conforme au but du Traité consistant à réduire la souffrance humaine.
- Il recommande également que les États parties tiennent des registres et rendent compte de leurs transferts de munitions, de pièces et de composants, conformément au but du Traité consistant à promouvoir la transparence, l'action responsable et l'instauration de la confiance.

3.1.2 Transferts visés par le Traité – Article 2 (2) et (3)

Aux fins du TCA, l'article 2 (2) prévoit que « les activités de commerce international englobent l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage », collectivement dénommés « transfert » dans le Traité. Ceci suggère que le Traité régit toutes les formes de transfert, qu'elles impliquent ou non un échange commercial³³. Exclure les transferts d'armes non commerciaux du champ d'application du TCA créerait un vide juridique dans lequel ces transferts pourraient s'effectuer même s'il existait un risque inacceptable que le destinataire commette des crimes de guerre ou d'autres crimes graves. Ceci serait incompatible avec l'obligation de faire respecter le DIH et le

³⁰ Voir le TCA, art. 8–10.

³¹ Voir le TCA, art. 11.

³² Voir le TCA, art. 12 et 13.

³³ Dans les déclarations qu'ils ont effectuées en ratifiant le TCA, le Liechtenstein (16 décembre 2014), la Nouvelle-Zélande (2 septembre 2014) et la Suisse (30 janvier 2015) ont précisé que selon leur interprétation, à la lumière de l'objet et du but du Traité et suivant le sens ordinaire à attribuer à l'article 2, paragraphe 2, cette disposition avait une portée très large qui englobait les transactions non monétaires telles que dons, prêts et locations.

droit international des droits de l'homme qui est énoncée dans les principes du Traité, ainsi qu'avec l'exigence que chaque État partie applique cet instrument de manière cohérente, objective et non discriminatoire.

Selon les dispositions de l'article 2 (3), le Traité sur le commerce des armes « ne s'applique pas au transport international par tout État partie ou pour son compte d'armes classiques destinées à son usage, pour autant que ces armes restent sa propriété ». Cette disposition doit permettre à un État partie d'envoyer des armes à ses forces armées déployées à l'étranger sans que ce transport soit soumis aux mesures de contrôle prévues dans le Traité. En revanche, si ces armes changeaient de propriétaire pendant leur transport à l'étranger ou à tout moment après avoir été envoyées à l'étranger, ce changement de propriétaire serait qualifié de « transfert » et devrait donc respecter les critères du Traité applicables aux transferts. De plus, bien que l'article 2 (3) mentionne le fait que les armes doivent rester la « propriété » de l'État partie, un État partie ne pourrait pas contourner le Traité en prêtant ou louant les armes après les avoir transportées à l'étranger, pour les raisons expliquées ci-dessus dans le cadre de l'interprétation de l'article 2 (2).

→ Étant donné que tous les types de transfert d'armes peuvent faciliter la commission de graves violations du DIH et du droit international des droits de l'homme, le CICR recommande que les États parties interprètent dans le sens le plus large possible le terme « transfert » utilisé dans le TCA, en y incluant aussi les transferts non commerciaux, selon le sens ordinaire du terme et conformément au but humanitaire du Traité.

3.2 Obligations fondamentales établies par le Traité

Deux dispositions capitales du Traité sont les articles 6 et 7, qui soumettent à des critères stricts le transfert des armes classiques, de leurs munitions et de leurs pièces et composants, dans le but d'empêcher que les armes ne finissent entre les mains de personnes qui les utiliseraient pour commettre des violations graves du DIH ou du droit international des droits de l'homme, ou d'autres crimes graves. Ces dispositions sont d'une importance cruciale pour la réalisation du but humanitaire du TCA. Elles complètent les limitations qui s'appliquent déjà aux transferts d'armes, en particulier en vertu de l'obligation de respecter et faire respecter le DIH établie par l'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949³⁴, qui constitue un principe essentiel du Traité.

Les articles 6 et 7 établissent un processus à deux temps pour le contrôle des transferts d'armes, de munitions et de pièces et composants :

- selon les dispositions de l'article 6, un État partie doit refuser un transfert prévu dans les cas où celui-ci violerait des obligations internationales précisées dans la disposition, ou si ledit État partie a connaissance que les armes transférées pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre ;
- si une *exportation* n'est pas interdite par l'article 6, l'État partie doit appliquer les critères d'évaluation des risques énoncés à l'article 7 et refuser l'exportation prévue s'il existe un risque « prépondérant » que les armes exportées puissent servir à commettre ou à faciliter des violations graves du DIH ou du DIDH, ou d'autres crimes graves.

Comme cela a été précisé, l'article 6 s'applique à tous les types de transfert visés à l'article 2 (2) du Traité, à savoir l'exportation, l'importation, le transit ou le transbordement et le courtage, alors que l'article 7 ne s'applique qu'aux exportations.

34 « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », octobre 2015, rapport établi pour la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, Suisse, 8-10 décembre 2015), p. 65-66.

L'importance des articles 6 et 7 est mise en évidence à l'article 23, qui invite les États signataires et les États qui ratifient le Traité à appliquer ces articles à titre provisoire en attendant l'entrée en vigueur du Traité à leur égard.

3.2.1 Interdictions de transfert – Article 6

a) *Interdictions de transfert liées aux obligations internationales résultant d'accords internationaux*

L'article 6 (1) interdit à tout État partie les transferts d'armes, de munitions et de pièces et composants qui violeraient ses obligations résultant de mesures d'imposition de la paix prises par le Conseil de sécurité de l'ONU agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « en particulier les embargos sur les armes ».

L'article 6 (2) interdit aussi à tout État partie les transferts de tels armes et biens qui violeraient « ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international et au transfert illicite d'armes classiques ». Ces obligations peuvent comprendre les interdictions de transfert établies par la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, la Convention sur les armes à sous-munitions, ou certains protocoles annexés à la Convention sur certaines armes classiques, ainsi que le Protocole de 2001 sur les armes à feu, entre autres instruments pertinents³⁵, dès lors que l'État serait partie à ces instruments et que les armes qu'ils visent relèveraient du champ d'application du TCA. En outre, certains États ont estimé que les interdictions de transfert visées à l'article 6 (2) comprenaient les interdictions découlant des traités de droit international des droits de l'homme et de DIH, entre autres instruments internationaux auxquels l'État est partie³⁶.

³⁵ Pour une liste des instruments multilatéraux et régionaux pertinents, voir : Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies (UNODA), Arms Trade Treaty Implementation Toolkit, Module 5, Prohibitions on Transfers, 21 août 2015. <https://www.un.org/disarmament/convarms/att>

³⁶ Voir la déclaration formulée par la Norvège après avoir signé le TCA, le 4 juin 2013.

b) Interdiction de transfert ayant trait aux crimes de guerre et autres crimes internationaux

L'article 6 (3) interdit à chaque État partie d'autoriser un transfert d'armes, de munitions et de pièces et composants « s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ».

Si cette disposition constitue l'une des avancées les plus louables qu'apporte le TCA, sa formulation suscite quelques questions d'interprétation, qui sont exposées brièvement ci-dessous.

- *Avoir connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir...*

Le terme « connaissance » renvoie à ce qu'un État partie sait du comportement probable du destinataire, en se fondant sur les faits dont il dispose au moment où il autorise le transfert d'armes. Ceci suppose que cet État évalue la conduite actuelle et passée du destinataire, notamment, entre autres facteurs, son respect du DIH dans un conflit armé auquel il est partie³⁷.

On peut se demander si le terme « connaissance » figurant à l'article 6 (3) du TCA implique un critère objectif de connaissance « présumée » selon lequel l'État partie « aurait dû savoir », en se fondant par exemple sur des informations crédibles accessibles au public, que les armes serviraient à commettre les crimes énumérés – ou s'il fait référence à un

³⁷ Au nombre des indicateurs pertinents pour cette évaluation figurent les antécédents et le comportement présent du destinataire en matière de respect du droit international humanitaire et d'adoption de mesures visant à prévenir ou à faire cesser des violations, y compris en punissant les responsables.

critère subjectif de connaissance « réelle » qu'aurait l'État partie.

Dans les déclarations interprétatives qu'ils ont formulées en ratifiant le Traité, certains États ont adopté le premier point de vue, interprétant le terme « connaissance » comme signifiant que « l'État partie concerné n'autorisera pas le transfert s'il dispose d'informations fiables donnant des motifs substantiels de croire que les armes ou les biens pourraient servir à commettre les crimes énumérés³⁸ ». En revanche, d'autres appliquent dans leurs politiques relatives aux transferts d'armes le critère de la « connaissance réelle »³⁹. Des divergences de vues similaires existent dans le droit de la responsabilité de l'État, en ce qui concerne la responsabilité d'un État qui en aide ou assiste un autre dans la commission d'un fait internationalement illicite par ce dernier lorsque le premier État a « connaissance des circonstances » dudit fait⁴⁰. Cela étant, il y a sans doute, concrètement, peu de différence entre une connaissance « réelle » et « présumée », dans la mesure où la connaissance réelle peut être déduite des circonstances.

Quoi qu'il en soit, selon le libellé de l'article 6 (3), il s'agit de savoir que les armes « pourraient servir » à commettre les crimes énumérés, ce qui implique une exigence de charge de la preuve plus faible pour refuser le transfert que le fait d'avoir connaissance du fait que les armes « servent »

38 Déclarations interprétatives formulées par le Lichtenstein (16 décembre 2014) et la Suisse (30 janvier 2015) en ratifiant le TCA.

39 Voir « United States Conventional Arms Transfer Policies », US Presidential Policy Directive/PPD-27, 15 January 2014.

40 Voir Commission du droit international (CDI), *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 2001, Nations Unies, 2005, art. 16 (<http://hrlibrary.umn.edu/instree/Fwrongfulacts.pdf>). Dans leurs observations et commentaires sur l'article 16 à l'intention de la CDI, certains États interprètent le critère de la connaissance comme un critère de connaissance effective ou d'intention, alors que d'autres appliquent un critère de connaissance présumée, c'est-à-dire que l'État incriminé « a connaissance ou devrait avoir connaissance » des circonstances de l'acte illicite. Voir CDI, « Responsabilité des États. Commentaires et observations reçus des gouvernements », cinquante-troisième session, document des Nations Unies A/CN.4/515 et Add. 1-3, 19 mars 2001.

effectivement à ces fins⁴¹. En d'autres termes, le degré de connaissance requis pour interdire un transfert au titre de l'article 6 (3) n'est pas la certitude absolue.

L'article 6 (3) du TCA vise à ce que les États parties *préviennent* la commission de crimes graves tels que le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre en refusant de fournir des armes qui serviraient à de telles fins. À cet égard, le seuil de connaissance établi pour l'obligation de droit coutumier incombant aux États de prévenir le crime de génocide est applicable pour l'interprétation de l'article 6 (3). La Cour internationale de Justice (CIJ) a estimé qu'un État pouvait être considéré comme ayant violé son obligation de prévenir le génocide « même s'il n'avait pas acquis la certitude, au moment où il aurait dû agir mais s'en est abstenu, qu'un génocide était sur le point, ou en train, d'être commis : il suffit, pour que la responsabilité d'un État soit engagée, qu'il ait eu connaissance, ou eût dû normalement avoir connaissance, de l'existence d'un *risque sérieux* de commission d'actes de génocide⁴² ». Les États parties au TCA devraient tenir compte de cette interprétation lors de la mise en œuvre de l'article 6 (3), tout au moins en ce qui concerne le génocide. Ils devraient d'ailleurs aussi le faire pour tous les autres

41 On peut établir un parallèle avec le *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires* (COARM 172 CFSP/PESC 393, 20 juillet 2015), où il est noté que la formulation anglaise « *might be used* » [nuance non rendue dans la version française] à l'article 2, critère 2. a) de la Position commune implique une charge de la preuve « moindre que s'il fallait démontrer un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires *serviront bien* [*will be used*] à la répression interne » (italique ajouté). Le critère 2. a) et c) exige des États membres de l'UE qu'ils « refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne » ou « à commettre des violations graves du droit humanitaire international ».

42 CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007, par. 432 (italique ajouté dans la citation). En articulant ce critère applicable à l'obligation de prévenir le génocide au titre de l'article premier de la Convention sur le crime de génocide, la CIJ a établi une distinction avec la *complicité* dans le génocide. Elle a interprété cette dernière à la lumière de l'article 16 des articles de la CDI sur la responsabilité de l'État, qui énonce un critère d'établissement de la preuve plus élevé, analogue à la « connaissance effective » (*ibid.* par. 420). Elle a en outre déclaré que l'obligation de prévenir le génocide était une obligation de comportement et non de résultat, comparable à la notion de « *due diligence* » (*ibid.* par. 430).

crimes énumérés, aux fins de la réalisation du but humanitaire et des principes du Traité, notamment du principe consistant à faire respecter le DIH.

Pour résumer, le CICR estime qu'un État partie doit refuser un transfert au titre de l'article 6 (3) s'il a des raisons sérieuses de croire, en se fondant sur les informations qu'il possède ou qui lui sont raisonnablement accessibles, que les armes serviront à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre.

En donnant au terme « connaissance » son sens ordinaire dans le contexte de l'article 6 (3) et à la lumière de l'objet du Traité, à savoir instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer le commerce international des armes en vue de réduire la souffrance humaine,

→ le CICR recommande que le terme « connaissance » figurant à l'article 6 (3) soit interprété objectivement comme comprenant ce qu'un État partie peut normalement être censé savoir, en se fondant sur les informations qu'il possède ou qui lui sont raisonnablement accessibles.

- *Actes relevant du génocide et des crimes contre l'humanité*

Génocide et crimes contre l'humanité peuvent être commis en temps de paix comme en temps de conflit armé. Les deux crimes sont interdits par le droit international coutumier.

Le crime de génocide est défini à l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 comme l'un quelconque des actes énumérés⁴³, « commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel ».

⁴³ Les actes qui constitueraient un crime de génocide au sens de l'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide comprennent, notamment, le meurtre de membres du groupe, une atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, et la soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle.

On entend par « crimes contre l'humanité » l'un quelconque de plusieurs actes, notamment : meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation, emprisonnement, torture, viol et autres formes de violence sexuelle, persécution et disparition forcée, entre autres actes inhumains, commis intentionnellement dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile. Cette définition figure, avec quelques légères différences, dans divers instruments internationaux, notamment les statuts des tribunaux pénaux internationaux⁴⁴.

- *Actes relevant des crimes de guerre*

Les crimes de guerre sont des violations graves du DIH qui engagent la responsabilité pénale individuelle et dont les États ont l'obligation de poursuivre et de punir les auteurs, que ce soit en vertu du droit conventionnel ou coutumier. Les violations du DIH sont considérées comme graves et constituent des crimes de guerre si elles mettent en danger des personnes protégées (telles que des civils, ou des combattants blessés ou capturés) ou des biens protégés (tels que des bâtiments ou des infrastructures civils), ou si elles enfreignent d'une autre manière des valeurs importantes. La majorité des crimes de guerre engendrent des morts, des blessés, des destructions ou des prises illégales de biens⁴⁵.

L'article 6 (3) du TCA mentionne trois catégories de crimes de guerre : les « violations graves des Conventions de Genève de 1949, [les] attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou [les] autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels [l'État] est partie ». Cette dernière catégorie indique que la gamme des crimes de guerre visés

⁴⁴ Voir, par exemple, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de la CPI) (2002), article 7 ; le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) (1993), article 5 ; et le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (1994), article 3.

⁴⁵ Voir Henckaerts et Doswald-Beck, *op. cit.* note 16 *supra*, règle 156. Une liste des crimes de guerre définis par le droit conventionnel et le droit coutumier figure à l'annexe III de la publication du CICR *Décisions en matière de transferts d'armes – Application de critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Guide pratique*, 2^e édition, 2017.

par l'article 6 (3) varie en fonction des traités auxquels l'État exportateur est partie.

Les violations graves des Conventions de Genève de 1949 sont certains actes expressément désignés comme constituant des « infractions graves » dans chacune des quatre Conventions de Genève, et dont un État est tenu de poursuivre et de punir les auteurs, quels que soient leur nationalité et le lieu où l'acte a été commis⁴⁶. Il s'agit d'actes commis dans des conflits armés internationaux contre des personnes ou des biens protégés par la Convention de Genève pertinente, notamment les blessés et malades, les prisonniers de guerre ou la population civile dans un territoire occupé⁴⁷. Les infractions graves aux Conventions de Genève sont considérées comme des crimes de guerre⁴⁸.

Les attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels sont des violations graves du droit international humanitaire coutumier, qu'elles soient commises dans des conflits armés internationaux ou non internationaux. Elles sont également considérées comme des crimes de guerre⁴⁹. L'expression « comme tels » vise à souligner que les civils sont protégés contre les attaques aussi longtemps qu'ils ne participent pas directement aux hostilités.

Selon les circonstances, les attaques indiscriminées, les attaques disproportionnées ou les attaques pour lesquelles sont employées des armes frappant sans discrimination

46 Chacune des quatre Conventions de Genève de 1949 (aux articles 49, 50, 129 et 146 respectivement) fait obligation à chaque Haute Partie contractante de réprimer pénalement les infractions graves et de prévoir des sanctions pénales effectives pour leurs auteurs, ainsi que d'exercer sa compétence universelle à l'égard des auteurs de violations.

47 Les actes constituant des infractions graves sont énumérés dans les articles 50, 51, 130 et 147, respectivement, des quatre Conventions de Genève de 1949, et comprennent l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, et la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire.

48 Ceci est expressément établi à l'article 85.5 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève, et se retrouve dans les définitions des crimes de guerre figurant dans les statuts des tribunaux pénaux internationaux. Selon l'article 8.2.a) du Statut de la CPI, par exemple, on entend par « crimes de guerre », entre autres, les infractions graves aux Conventions de Genève de 1949.

49 Voir Henckaerts et Doswald-Beck, *op. cit.* note 16 *supra*, règle 156.

pourraient être qualifiées d'« attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels » au sens de l'article 6 (3). Cette affirmation se fonde sur l'interprétation du TPIY, qui a déclaré que de telles attaques « [pouvaient] laisser supposer » qu'elles étaient dirigées directement contre des civils, mais que cette appréciation se ferait au cas par cas⁵⁰.

L'énoncé « d'autres crimes de guerre tels que définis par les accords internationaux auxquels il est partie » fait référence à des actes expressément désignés comme étant des crimes de guerre dans les traités pertinents, ainsi qu'à des actes définis par les traités de DIH comme des violations graves qui engagent la responsabilité pénale individuelle et dont les États parties à ces traités ont l'obligation de poursuivre et de punir les auteurs. Les accords internationaux concernés sont notamment les suivants :

- le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, qui s'applique aux conflits armés internationaux. Le Protocole désigne certains actes comme constituant des « infractions graves » et les qualifie expressément de crimes de guerre. Il fait obligation aux États parties de poursuivre et punir les auteurs de ces infractions graves⁵¹ ;
- le Statut de la CPI, qui fournit une longue liste de crimes de guerre à l'égard desquels la Cour a compétence⁵². Outre les infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel I mentionnées ci-dessus, le Statut de la CPI inclut dans sa définition des crimes de guerre des actes désignés comme constituant des « violations graves des lois et coutumes » applicables aux conflits armés internationaux et non internationaux respectivement, ainsi que les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, qui s'applique dans les conflits armés non internationaux ;
- le Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, qui liste cinq « violations graves » pour lesquelles il

⁵⁰ Voir TPIY, *Le Procureur c/ Stanislav Galić*, Chambre d'appel, IT-98-29-A, 30 novembre 2006, par. 132–133.

⁵¹ Voir les articles 11 et 85 du Protocole additionnel I de 1977.

⁵² Voir l'article 8 du Statut de la CPI.

établit la possibilité d'une responsabilité pénale individuelle et dont chaque État partie est tenu de poursuivre et de punir les auteurs.

Plusieurs États ont déclaré qu'à leur sens, le TCA interdisait tous les transferts d'armes qui pourraient servir à commettre un large éventail de crimes de guerre dans tous types de conflits armés⁵³. De plus, un certain nombre d'États parties ont déclaré, en ratifiant le Traité, que l'éventail des crimes de guerre visée à l'article 6 (3) englobait les actes commis dans le cadre de conflits armés internationaux et non internationaux, notamment les violations graves de l'article 3 commun, ainsi que les crimes de guerre « tels que décrits dans la Convention IV de La Haye de 1907 et son Règlement » et dans les deux Protocoles additionnels de 1977, entre autres accords internationaux⁵⁴. Dans la pratique, la plupart des États qui ont institué des sanctions pénales pour les crimes de guerre appliquent leur législation pénale aux actes qui constituent des violations graves de l'article 3 commun et du DIH coutumier. Il semblerait donc pratique et logique pour un État partie au TCA d'appliquer l'interdiction de transfert établie par l'article 6 (3) à un large éventail de crimes de guerre dans tous types de conflits armés.

Il est important de rappeler qu'outre l'interdiction de transfert visée à l'article 6 (3) du TCA, chaque État a l'obligation de veiller au respect du DIH dans ses décisions concernant des transferts d'armes⁵⁵. C'est là un des principes essentiels dont un État doit tenir compte lors de la mise en œuvre du Traité. Cette obligation lui impose, entre autres, de s'abstenir de transférer des armes à une partie à un conflit armé s'il existe un risque substantiel

53 Voir la déclaration conjointe lue par le Mexique au nom de 98 États après l'adoption du TCA par l'Assemblée générale des Nations Unies à la 71^e séance plénière de sa soixante-septième session, tenue le 2 avril 2013, document des Nations Unies A/67/PV.71, p. 22.

54 Voir les déclarations interprétatives formulées lors de la ratification par la Nouvelle-Zélande (2 septembre 2014), le Lichtenstein (16 décembre 2014) et la Suisse (30 janvier 2015).

55 Comme cela est expliqué plus haut, dans la section 2.3, cette obligation découle de l'article premier commun aux Conventions de Genève et du droit international humanitaire coutumier.

ou manifeste que le destinataire utilise les armes pour commettre des violations du DIH. L'État est tenu d'évaluer le risque de commission de *tous* les types de violations graves et pas seulement des trois catégories de crimes de guerre énumérées à l'article 6 (3). Pour s'acquitter pleinement de ses obligations au regard du droit international, un État partie au TCA devrait donc veiller à ce que les interdictions de transfert appliquées par son régime de contrôle national couvrent un large éventail de crimes de guerre, y compris les violations graves du DIH coutumier applicable dans toutes les situations de conflit armé.

Pour que l'article 6 (3) contribue effectivement à la réalisation du but humanitaire du TCA et permette de prévenir efficacement les types de crimes de guerre qui sont généralement commis avec des armes, il est essentiel que les États parties applique cette disposition à un large éventail de crimes de guerre tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux.

→ Le CICR recommande que chaque État partie fasse porter sur un large éventail de crimes de guerre la législation qu'il adopte pour mettre en œuvre l'interdiction de transfert établie par l'article 6 (3), en tenant compte aussi de son obligation expresse de faire respecter le droit international humanitaire.

3.2.2 Évaluation des demandes d'exportation – Article 7

Si une *exportation* projetée d'armes, de munitions ou de pièces et composants n'est pas interdite par l'article 6 du TCA, l'État partie exportateur est tenu d'évaluer aussi, au titre de l'article 7, le risque que cette exportation d'armes ou de biens « [puisse] servir à commettre » une violation grave du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme, ou d'autres crimes, « ou à en faciliter la commission ».

En particulier, l'article 7 (1) fait obligation à chaque État partie d'évaluer « de manière objective et non discriminatoire, [...] si l'exportation de ces armes ou biens :

- [...] « contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité; »
- [...] « pourrait servir à [...] commettre une **violation grave du droit international humanitaire** », « **une violation grave du droit international des droits de l'homme** », « ou un acte constitutif d'infraction au regard de conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie », « ou à en faciliter la commission ».

Le libellé de l'article 7 (1) établit, pour l'évaluation du risque, un seuil plus bas que celui qu'établit l'article 6 (3), puisqu'il suffit, selon le terme utilisé dans la version anglaise, qu'il existe la possibilité (« *potential* ») que les armes ou biens concernés « servent » non seulement à commettre une violation, mais aussi à la « faciliter ».

Comme cela est expliqué dans la section 3.2.1, les *violations graves du DIH* sont celles qui mettent en danger des personnes protégées telles que des civils, ou des combattants blessés ou capturés) ou des biens protégés (tels que des habitations ou infrastructures civiles), ou (qui enfreignent d'une autre manière des valeurs importantes.

Quant aux *violations graves du droit international des droits de l'homme*, si aucun traité ne les définit, les États et les organismes internationaux des droits de l'homme les interprètent souvent comme comprenant diverses violations définies par leur nature et leurs effets – telles que l'arrestation et la détention arbitraires, l'usage excessif de la force par les responsables de l'application des lois, le viol et autres violences sexuelles, la torture et les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants et les exécutions extrajudiciaires et sommaires, entre autres violations du droit à la vie. Les adjectifs « graves », « flagrantes » ou « majeures » (en anglais « *serious* », « *grave* », « *gross* », « *flagrant* » ou « *major* ») sont souvent utilisés de manière

interchangeable pour qualifier les violations – lesquelles ne doivent pas nécessairement être systématiques ou nombreuses pour être qualifiées de « graves »⁵⁶.

Lors de son évaluation, l'État partie exportateur doit, en vertu de l'article 7 (4), tenir compte du « risque » que les armes ou biens concernés « puissent servir à commettre des actes graves de **violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants**, ou à en faciliter la commission ». Cette exigence constitue encore une avancée importante que l'on doit au TCA, car c'est la première fois qu'un traité lie les décisions de transfert d'armes au risque de violence fondée sur le sexe⁵⁷.

De plus, l'article 11 (2) du TCA dispose qu'un État partie exportateur devra évaluer « le **risque de détournement des armes exportées** ». Comme cela est expliqué plus bas, dans la section 3.4, si le Traité ne définit pas le « détournement », ce dernier doit être compris comme le transfert d'armes à des destinataires non autorisés, y compris le détournement vers le marché illicite. Les objectifs des articles 11 et 7 sont interdépendants en ce qu'il s'agit de prévenir le détournement d'armes vers des utilisateurs finaux qui risquent de commettre ou de faciliter les violations graves énumérées à l'article 7. Si l'évaluation requise par l'article 11 (2) ne fait référence qu'aux « armes classiques » sans mentionner les munitions ni les pièces et composants, il semblerait difficilement envisageable pour un État partie d'exclure les munitions et les pièces et composants de son évaluation du risque de détournement alors qu'il doit soumettre ces mêmes biens à l'évaluation des risques visée à l'article 7.

⁵⁶ Voir Conseil de l'Union européenne, texte actualisé du *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil* (op. cit. note 41 supra), p. 46. Voir aussi T. Karimova, *What amounts to a serious violation of human rights law?*, Academy Briefing No. 6, Geneva Academy, August 2014.

⁵⁷ Dans les déclarations qu'ils ont faites après l'adoption du TCA par l'Assemblée générale des Nations Unies, aux 71^e et 72^e séances plénières de sa soixante-septième session, tenue le 2 avril 2013, plusieurs États se sont félicités du fait que le risque de violence fondée sur le sexe et de violence contre les femmes et les enfants figurait parmi les critères d'évaluation des demandes d'exportation établis par le Traité. Voir, par exemple, chacune des déclarations faites par l'Islande, l'Italie et la Norvège, document des Nations Unies A/67/PV.72. Voir aussi le document des Nations Unies A/67/PV.71.

Lorsqu'il procède à l'évaluation de l'exportation d'armes ou de biens projetée, l'État partie exportateur peut, en vertu de l'article 8 (1) du Traité, demander à l'État partie importateur les informations pertinentes, y compris la communication des « certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale », que l'État partie importateur est tenu de fournir conformément à sa législation nationale.

Dans le cadre de l'évaluation des risques, l'État exportateur devra aussi examiner la possibilité de prendre certaines mesures pour atténuer les risques de voir se produire les conséquences néfastes mentionnées plus haut, notamment le risque de détournement. Les articles 7 (2) et 11 (2) mentionnent en particulier des « mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés d'un commun accord par les États exportateurs et importateurs ». Ces mesures conjointes peuvent être considérées comme faisant partie de l'ensemble de la coopération et de l'assistance internationales que les États se doivent mutuellement selon les dispositions des articles 15 et 16 du Traité.

L'État partie doit refuser l'exportation si, à l'issue de l'évaluation, il détermine qu'il existe un **« risque prépondérant » de réalisation de l'une quelconque des conséquences négatives mentionnées plus haut**. Ceci semblerait suggérer une pondération des intérêts énumérés à l'article 7. Plusieurs États parties ont déclaré, en ratifiant le Traité, qu'ils interpréteraient le qualificatif « prépondérant » comme signifiant « substantiel » ou « manifeste »⁵⁸, tandis que d'autres ont déclaré qu'à leur sens, il y aurait un « risque prépondérant » lorsqu'une des conséquences négatives visées dans la disposition aurait plus de chances de se produire que de ne pas se produire, même après prise en considération des mesures d'atténuation des risques⁵⁹. De l'avis du CICR, ces interprétations sont compatibles avec l'objet du TCA et son but consistant à réduire la souffrance humaine, ainsi qu'avec l'obligation

58 Voir par exemple la déclaration interprétative faite par la Nouvelle-Zélande lors de sa ratification du Traité (2 septembre 2014).

59 Voir les déclarations interprétatives faites, lors de leur ratification du Traité, par le Lichtenstein (16 décembre 2014) et la Suisse (30 janvier 2015).

incombant aux États de faire respecter le droit international humanitaire – un principe essentiel dont les États doivent tenir compte lorsqu'ils mettent en œuvre le Traité⁶⁰. Elles seraient également conformes aux normes appliquées en vertu des instruments régionaux régissant les transferts d'armes⁶¹, que les États parties à ces instruments devraient aussi prendre en considération lorsqu'ils mettent en œuvre l'article 7.

Le CICR a proposé une série d'**indicateurs** que les États devraient prendre en compte dans leur évaluation des risques aux fins de décisions de transfert d'armes. Il s'agit, entre autres facteurs : des antécédents et du comportement présent du destinataire en matière de respect du DIH et des droits de l'homme et d'adoption de mesures visant à prévenir ou à faire cesser des violations, y compris en punissant les responsables ; des engagements formels pris par le destinataire de respecter le DIH et les droits de l'homme, et des mesures qu'il a prises pour intégrer ces engagements dans sa législation, sa réglementation, sa doctrine et la formation de ses forces armées et de sécurité et d'autres agents ; et de la question de savoir s'il a pris les mesures juridiques, judiciaires et administratives nécessaires pour réprimer les violations graves du DIH et du droit international des droits de l'homme⁶². Comme l'État partie exportateur est également tenu, en vertu de l'article 11 (2), d'évaluer le risque de détournement des armes exportées, l'évaluation de la demande d'exportation

60 En ce qui concerne l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire à l'égard des transferts d'armes, et à titre d'orientation pour l'interprétation et la mise en œuvre du TCA, voir les sections 2.3 et 2.4.

61 Contrairement à l'article 7 du TCA, aucun des instruments et lignes directrices de niveau régional mentionnés dans la section 2.3 n'applique la notion de « risque prépondérant ». Ils font référence à un « risque manifeste » que les armes « puissent » servir à commettre certaines violations, au fait que les armes soient « susceptibles » de servir à de telles fins, ou au fait que les armes « serviraient probablement » à de telles fins.

62 Voir CICR, *Décisions en matière de transferts d'armes – Application de critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Guide pratique*, 2^e édition, 2017. Des indicateurs similaires figurent dans le *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil* de l'UE. Selon la Position commune du Conseil et son guide d'utilisation, un « facteur important » pour l'évaluation du risque de « violations graves des droits de l'homme » au regard du deuxième critère est le fait que les organismes compétents des Nations Unies, de l'UE ou du Conseil de l'Europe aient constaté de graves violations des droits de l'homme dans le pays destinataire.

doit également déterminer si le destinataire dispose d'un solide régime de contrôle national comprenant des mesures de prévention du détournement, telles qu'une gestion appropriée des stocks, des mesures efficaces de contrôle des exportations et de contrôle aux frontières, et des sanctions administratives et pénales pour les violations relevant du détournement⁶³.

S'agissant de la possibilité que les armes ou biens concernés *contribuent à la paix et à la sécurité*, on voit mal, de l'avis du CICR, comment les armes exportées pourraient apporter une telle contribution dans les cas où il existe un risque manifeste qu'elles puissent servir à commettre ou faciliter des violations graves du DIH ou du droit international des droits de l'homme. Un tel résultat compromettrait gravement l'objet humanitaire du TCA. À cet égard, les buts du Traité consistant à réduire la souffrance humaine et à contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales, doivent être considérés comme interdépendants et se renforçant mutuellement⁶⁴.

Quant aux *mesures d'atténuation des risques*, il convient de les soupeser soigneusement pour déterminer ce qui est réalisable en pratique, compte tenu des circonstances, pour contrer le risque de violations. Elles peuvent constituer un outil efficace si elles sont opportunes, énergiques et fiables, et aussi longtemps que l'exportateur et l'importateur ont la capacité de les mettre effectivement en œuvre et le font de bonne foi. Une mesure d'atténuation des risques pourrait être par exemple que l'État exportateur dispense aux forces armées et de sécurité du destinataire une formation en DIH et droit des droits de l'homme. Le CICR encourage ce type de formation quoi qu'il en soit⁶⁵. Cependant, la capacité de la formation à atténuer efficacement le risque

⁶³ Voir, pour plus de détails, la section 3.4.

⁶⁴ Voir l'article premier du TCA. Voir aussi le préambule du Traité, qui rappelle que « la paix et la sécurité, ainsi que les droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement ».

⁶⁵ Il convient de noter que les États destinataires et les parties à des conflits armés sont en tout cas tenus d'assurer une instruction en droit international humanitaire à leurs propres forces armées, en vertu de l'article 83 du Protocole additionnel I et du droit international humanitaire coutumier applicable tant dans les conflits armés internationaux que non internationaux.

de violations dépendra des circonstances, notamment du laps de temps entre la formation et ses effets concrets. Les mesures d'atténuation peuvent être également des vérifications effectuées après livraison par l'État exportateur, des mesures de prévention du détournement telles que des certificats d'utilisateur final confirmant que le destinataire ne transférera pas à son tour les armes à une tierce partie, et des programmes de renforcement des capacités, visant par exemple à améliorer la sécurité physique et la gestion des stocks d'armes du destinataire. En ce qui concerne les diverses assurances que peut fournir le destinataire des armes, elles devraient être examinées en regard de ses politiques et pratiques et, en tout état de cause, elles ne remplacent pas l'obligation qu'a l'État exportateur, en vertu de l'article 7, de procéder à une évaluation rigoureuse de l'exportation d'armes ou de biens connexes qui est prévue.

Enfin, même après avoir autorisé une exportation à l'issue de l'évaluation des risques, chaque État partie est « encouragé », dans l'article 7 (7), à réexaminer son autorisation s'il « obtient de nouvelles informations pertinentes ».

Pour contribuer à la réalisation du but humanitaire du TCA, l'article 7 devrait être interprété et appliqué de telle manière à prévenir efficacement les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, la violence sexiste ou les actes de violence graves contre des femmes et des enfants.

À cette fin, le CICR formule la recommandation suivante : lors de l'évaluation du risque que les armes ou les biens connexes dont l'exportation est prévue puissent servir à commettre ou à faciliter des actes ayant les conséquences négatives susmentionnées, l'État partie exportateur devrait :

- examiner attentivement les antécédents du destinataire en matière de respect du DIH et des droits de l'homme, la mesure dans laquelle il instruit et forme ses forces armées et de sécurité à veiller à ce respect, la mesure dans laquelle il tient effectivement les auteurs de violations responsables de leurs actes, la façon dont il intègre ses obligations au regard du DIH et du droit international des droits de l'homme dans sa législation, sa doctrine militaire et la formation dispensée à ses forces, ainsi que ses mesures de prévention du détournement, entre autres facteurs précisés dans le guide pratique du CICR *Décisions en matière de transferts d'armes* ;
- examiner soigneusement les mesures d'atténuation des risques prévues en tenant compte des circonstances et par rapport aux politiques et pratiques du destinataire, et, avant de prendre de telles mesures, s'assurer qu'elles sont opportunes, énergiques et concrètes, et que lui-même et le destinataire ont tous deux la capacité de les appliquer effectivement ;
- refuser l'exportation d'armes et de biens connexes lorsque la probabilité que l'une des violations graves ou autres conséquences négatives se produise est plus grande que la probabilité inverse, ou lorsqu'il existe un risque manifeste ou substantiel de voir se produire de telles conséquences ;
- même après avoir autorisé une exportation, suivre en permanence la situation et annuler l'autorisation si de nouvelles informations indiquent un risque manifeste ou substantiel que l'une des conséquences négatives se produise ;
- intégrer dans le processus d'évaluation des demandes d'exportation visé à l'article 7 l'évaluation du risque de détournement requise par l'article 11 (2), et ne pas l'appliquer aux seules armes classiques mais aussi aux munitions et aux pièces et composants.

3.3 Obligations relatives à l'importation, au transit ou au transbordement et au courtage – Articles 8, 9 et 10

Les mesures de contrôle spécifiques des transferts et exportations qu'énoncent les articles 6 et 7 sont complétées par des obligations plus générales imposées aux États parties qui importent des armes classiques visées à l'article 2 (1), ou sous la juridiction desquels les armes transitent ou des activités de courtage d'armes sont exercées. Ces obligations sont les suivantes :

- l'article 8 exige de chaque État partie **importateur** qu'il prenne des mesures – y compris des régimes d'importation – afin de réglementer, « lorsque cela est nécessaire », les importations d'armes sous sa juridiction. De telles mesures peuvent inclure des régimes d'importation ;
- l'article 9 exige de chaque État partie qu'il prenne « les mesures nécessaires » pour réglementer, « lorsque cela est nécessaire et possible », le **transit ou le transbordement** d'armes sur son territoire et sous sa juridiction ;
- l'article 10 exige de chaque État partie qu'il prenne des mesures pour réglementer les activités de **courtage des armes**⁶⁶ relevant de sa juridiction.

Il convient de rappeler que chacune de ces activités est une forme de « transfert » au sens de l'article 2 (2) du TCA, et est donc soumise aux critères d'interdiction de transfert énoncés à l'article 6 du Traité, qui s'appliquent à tous les transferts d'armes classiques, de munitions ou de pièces et composants. Bien que l'évaluation des risques prévue à l'article 7 ne s'applique qu'aux exportations d'armes et de biens connexes, le CICR encourage chaque État partie

⁶⁶ Le TCA ne définit pas le courtage, mais le Groupe d'experts gouvernementaux de 2007 sur la prévention du courtage illicite des armes légères et de petit calibre a déclaré qu'un « courtier » était une personne physique ou morale qui servait d'intermédiaire entre des parties intéressées qu'elle mettait en relation et qui organisait ou facilitait la conclusion de transactions portant sur des armes légères et de petit calibre, en échange d'un avantage financier ou autre. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale, chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères*, document des Nations Unies A/62/163, 30 août 2007.

à l'appliquer aux autres formes de transfert, en particulier aux importations et au courtage⁶⁷, comme de nombreux États le font déjà dans la pratique au titre de leur régime de contrôle national.

Les articles 8, 9 et 10 font obligation à chaque État partie au TCA de prendre des « mesures pour réglementer » les activités énumérées, en plus d'appliquer les mesures de contrôle des transferts prévues aux articles 6 et 7. Il est essentiel de réglementer ces activités pour prévenir le détournement des armes, comme le précise l'article 11 (2) du Traité.

L'expression « lorsque cela est nécessaire » figurant dans les articles 8 et 9 indique que le TCA donne une certaine latitude aux États parties qui sont importateurs d'armes ou sont des États de transit ou de transbordement pour décider de réglementer ou non l'importation ou le transit d'armes relevant de leur juridiction. La raison en est probablement que cette réglementation pourrait ne pas s'avérer nécessaire si l'État concerné avait déjà établi, dans sa législation nationale, des mesures de contrôle appropriées en matière d'importation et de transit.

En revanche, on ne trouve pas de mention similaire dans l'article 10 au sujet du courtage, que les États parties sont obligés de réglementer. Il est toutefois laissé à la discrétion de chaque État partie de décider quelles mesures il prendra, l'article 10 ne faisant que suggérer qu'elles « peuvent notamment consister à exiger des courtiers leur enregistrement ou l'obtention d'une autorisation écrite avant l'exercice d'activités de courtage ». Par le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères, les États se sont engagés à réglementer les activités de courtage

⁶⁷ Par exemple, les États membres de l'UE sont invités par l'article 3.1 de la Position commune du Conseil sur le contrôle du courtage en armements à « examiner les demandes de licence ou d'autorisation écrite pour des opérations de courtage » au regard de la Position commune de l'UE sur les exportations de technologie et d'équipements militaires (qui a remplacé en 2008 le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, de 1998, mentionné dans ledit article 3.1). Position commune du Conseil 2003/468/CFSP du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements, article 3.1.

en mettant en place « une législation ou des procédures administratives nationales appropriées », qui « devraient comprendre, entre autres, l'immatriculation des courtiers, la délivrance de licences ou d'autorisations pour les activités de courtage et des peines appropriées pour toutes les activités de courtage illicites menées dans les zones relevant de la juridiction et du contrôle de l'État⁶⁸ ». Pour le CICR, ces mesures représentent le minimum nécessaire pour réglementer efficacement le courtage.

Il est important de noter que l'article 10 exige la réglementation de toutes les activités de courtage relevant de la juridiction de l'État partie concerné, même si le transfert physique (exportation, importation) des armes s'effectue sous la juridiction d'autres États. La réglementation du courtage des armes est indispensable si l'on veut éviter que les mesures de contrôle du commerce des armes établies par le Traité et le but humanitaire de ce dernier ne soient contournés.

Pour les États parties sous la juridiction desquels les armes transitent ou sont transbordées, l'article 9 limite en outre l'obligation de prendre des mesures réglementaires à ce qui est « possible ». Il tient compte ainsi des difficultés pratiques que rencontrent de nombreux États s'agissant de surveiller la circulation des marchandises à travers leur territoire, surtout quand ils ont de longues frontières terrestres non gardées ou une vaste superficie de mer territoriale⁶⁹. Au minimum, l'État partie concerné devrait

68 Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, document des Nations Unies A/CONF. 192/15, 9–20 juillet 2001, partie II, par. 14. Ces mesures, entre autres, sont également proposées dans d'autres instruments internationaux et régionaux. Outre lesdites mesures, l'article 15 du Protocole des Nations Unies de 2001 contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole sur les armes à feu) propose que les États parties exigent « l'indication sur les licences ou autorisations d'importation et d'exportation ou sur les documents d'accompagnement, du nom et de l'emplacement des courtiers participant à la transaction ». Les États membres de l'UE sont juridiquement tenus de réglementer les activités de courtage se déroulant sur leur territoire, en vertu de la Position commune du Conseil sur le contrôle du courtage en armements, qui exige d'eux notamment qu'ils établissent aussi « un cadre juridique clair pour les activités de courtage licites ».

69 Voir *The Arms Trade Treaty* (2013), Academy Briefing No. 3, Geneva Academy, June 2013, p. 32.

préciser dans sa législation nationale, à l'intention des acteurs du transit ou du transbordement, que les armes passant par le territoire relevant de sa juridiction seront soumises à son intervention s'il a connaissance du fait que ces armes ou biens connexes sont destinés à des utilisateurs qui s'en serviront pour commettre des actes que le TCA vise à prévenir. Ceci est essentiel à la réalisation du but humanitaire du Traité.

La communication entre États des informations concernant les transferts d'armes est indispensable pour renforcer la transparence et instaurer la confiance quant au caractère responsable de ces transferts, conformément aux dispositions du TCA. À cet égard, les articles 7 (6) et 8 (3) permettent aux États parties importateurs et États parties de transit de demander des informations à l'État partie exportateur sur l'autorisation d'exportation d'armes. De plus, l'article 8 (1) exige de chaque État partie importateur qu'il fournisse à l'État partie exportateur, à sa demande, les « informations utiles et pertinentes », y compris les « certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale », pour l'aider à procéder à l'évaluation de l'exportation visée à l'article 7.

Si les articles 8, 9 et 10 n'obligent pas les États parties à réglementer l'importation, le transit ou le transbordement et le courtage de munitions ou de pièces et composants, ces dispositions ne s'appliquant qu'aux « armes classiques visées par l'article 2 (1) », le CICR a recommandé dans la section 3.1.1 que, dans la mesure du possible, chaque État partie applique les mêmes règlements en matière de transfert aux munitions et aux pièces et composants qu'aux armes elles-mêmes.

Pour que le but humanitaire du TCA soit réalisé, il est essentiel que toutes les activités du commerce des armes soient réglementées de telle manière à empêcher efficacement que les armes ne finissent dans les mains de personnes qui les utiliseraient pour commettre des violations graves du DIH ou du droit international des droits de l'homme. À cette fin, le CICR recommande que chaque État partie :

- étende au moins aux importations et aux activités de courtage l'évaluation des risques prévue à l'article 7 pour les exportations d'armes et de biens, en plus d'appliquer les interdictions de transfert requises par l'article 6 à l'importation, au transit ou transbordement et au courtage des armes et des biens connexes ;
- exige de tous les courtiers en armements dont les opérations relèvent de sa juridiction qu'ils soient immatriculés et obtiennent une licence conformément à la législation nationale, et impose des sanctions sévères en cas d'activités de courtage illicites ;
- applique les mêmes mesures réglementaires à l'importation, au transit ou transbordement et au courtage des munitions et des pièces et composants que celles qu'il applique aux armes classiques.

3.4 Prévenir le détournement – Article 11

L'un des objectifs du TCA énoncés à l'article premier est : « prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ». Le Traité ne définit pas le « détournement », non plus qu'il n'existe de définition internationalement reconnue de ce terme, bien que plusieurs instruments internationaux disposent que des mesures doivent être prises afin de prévenir le détournement d'armes classiques⁷⁰. Le terme est généralement compris comme le transfert d'armes à des utilisateurs finaux non autorisés ou en vue d'utilisations finales non autorisées, y compris, mais pas uniquement, le détournement vers le marché illicite⁷¹.

⁷⁰ Voir le Protocole de 2001 sur les armes à feu, article 11, et la Position commune de l'UE de 2008 sur les exportations de technologie et d'équipements militaires, article 2, septième critère. Voir aussi le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères, partie II, par. 2 et 11.

⁷¹ Voir *The Arms Trade Treaty (2013)*, op. cit. note 69 supra, p. 33. Selon la *Small Arms Survey*, « [L]e terme "détournement" désigne une rupture dans la chaîne de contrôle des transferts qui fait que, soit avant soit après leur arrivée à la destination prévue, les armes exportées sont transférées à des utilisateurs finaux non autorisés ou utilisées en violation des engagements pris par les utilisateurs finaux avant l'exportation » [traduction CICR]. *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*, Cambridge University Press, 2008, p. 156.

Le détournement constitue un problème humanitaire lorsqu'il existe un risque que les destinataires non autorisés utilisent les armes pour commettre des violations graves du DIH ou du droit international des droits de l'homme. De plus, le détournement d'armes vers le marché illicite entretient la disponibilité généralisée et incontrôlée ainsi que l'usage abusif des armes.

Le détournement peut se produire dans le pays d'origine depuis le point d'embarquement (exportation), au cours du transport vers le destinataire autorisé (transit ou transbordement), et au point de livraison ou peu après la livraison (importation). Le TCA reconnaît donc que la responsabilité de prévenir le détournement d'armes classiques incombe à tous les États de la juridiction desquels relève la chaîne de transfert des armes, que ce soit au stade de l'exportation, de l'importation, du transit ou transbordement ou du courtage. L'article 11 (1) du Traité exige inconditionnellement de chacun de ces États parties qu'il prenne des mesures pour prévenir les détournements d'armes.

Comme cela est expliqué dans la section 3.2.2, l'article 11 (2) dispose que les États parties exportateurs doivent évaluer le risque de détournement de chaque exportation d'armes et envisager l'adoption de mesures d'atténuation des risques. Cette évaluation doit être effectuée dans le cadre du régime de contrôle national de l'État partie, et devrait logiquement faire partie de la procédure d'évaluation des exportations visée à l'article 7. Un contrôle efficace des exportations d'armes est un moyen essentiel de prévenir leur détournement. Dans certains cas, le risque de détournement peut être trop grand pour que l'exportation soit autorisée⁷².

En ce qui concerne les États parties engagés dans d'autres formes de transfert d'armes, l'article 11 ne précise pas quelles mesures ils devraient prendre pour prévenir les

⁷² Comme le laisse entendre la deuxième phrase de l'article 11(2). Des exemples d'indicateurs de risque de détournement et de mesures de prévention du détournement sont donnés dans la section 3.2.2.

détournements, laissant à chacun le soin d'en décider. Pour les États parties importateurs en particulier, les mesures de prévention incluraient une gestion et une sécurité rigoureuses de leurs stocks d'armes – à savoir notamment des mesures physiques de sécurité, le contrôle de l'accès aux stocks, l'inventaire et la tenue des registres réguliers et exhaustifs, et la formation du personnel – ainsi qu'un cadre législatif efficace régissant les enquêtes et sanctions pour vol, corruption et autres infractions liées au détournement⁷³. Ils peuvent aussi prendre d'autres dispositions essentielles en matière de prévention du détournement dans le cadre de leur régime de contrôle national, telles que la communication de certificats d'utilisateur final et d'utilisation finale, le renforcement des patrouilles et des contrôles aux frontières, et de solides contrôles des exportations. La mise en place d'un système visant à réglementer le transit et le transbordement des armes est également une mesure que peut prendre un État partie pour prévenir les détournements.

Pour être efficaces, nombre de ces mesures de prévention du détournement dépendent d'une étroite coopération et d'un bon échange d'informations entre tous les États qui font partie de la chaîne de transfert des armes – fait reconnu par l'article 11 (3), qui leur prescrit de coopérer et d'échanger des informations « si nécessaire et possible ». L'article 11 (5) propose une liste non exhaustive des informations que les États parties sont encouragés à s'échanger afin d'améliorer la compréhension et la prévention du détournement d'armes, notamment des informations sur les circuits de trafic internationaux, le courtage illicite, les sources d'approvisionnement illicite et les méthodes de dissimulation.

Si un État partie détecte un détournement d'armes transférées, l'article 11 (4) dispose qu'il devra « [prendre] les mesures qui s'imposent », par exemple l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction.

⁷³ Voir le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères, partie II, par. 17.

Si l'article 11 n'oblige pas les États parties à prendre des mesures pour prévenir le détournement de munitions ou de pièces et composants, et ne mentionne que les « armes classiques visées par l'article 2 (1) », le CICR a toutefois recommandé, dans la section 3.1.1, que chaque État partie applique les mêmes mesures de prévention du détournement au transfert des munitions et des pièces et composants qu'au transfert des armes classiques elles-mêmes.

Il est indispensable de prévenir le détournement des transferts d'armes autorisés si l'on veut que le TCA soit efficace et que ses objectifs humanitaires soient réalisés.

À cette fin, le CICR recommande que chaque État partie :

- adopte et fasse effectivement appliquer des mesures visant à ce que les armes, munitions et pièces et composants transférés sous sa juridiction atteignent tous le destinataire autorisé et restent entre ses mains, y compris des dispositions législatives permettant d'enquêter efficacement sur les violations et de les sanctionner ;
- prenne les mesures nécessaires pour prévenir efficacement le détournement d'armes transférées, notamment une gestion et une sécurité rigoureuses des stocks d'armes détenus sur son territoire, la fourniture de certificats d'utilisateur final et d'utilisation finale pour les armes et biens importés, le renforcement des patrouilles et contrôles aux frontières, et une réglementation efficace du transit et du transbordement des armes et des biens connexes ;
- partage avec les autres États les informations pertinentes relatives aux risques de détournement d'armes et de biens, et coopère avec les autres États pour la mise en œuvre de mesures de prévention du détournement ;
- applique aux munitions et aux pièces et composants les mêmes mesures de prévention du détournement qu'aux armes classiques.

3.5 Assurer la mise en œuvre et la conformité

La mise en œuvre et l'exécution effectives du Traité sur le commerce des armes au niveau national, ainsi que la coopération entre les États parties et la transparence du commerce des armes au niveau international, sont indispensables à la réalisation des objectifs du Traité et de son but humanitaire.

Comme cela est expliqué dans la section 2.4, le TCA doit être mis en œuvre de façon cohérente, objective et non discriminatoire en tenant compte des principes qui y sont énoncés, et notamment de l'obligation de faire respecter le DIH et le droit international des droits de l'homme. Cette directive globale à appliquer à la mise en œuvre nationale figure à l'article 5 (1) du Traité.

L'efficacité de la coopération et de l'assistance entre les États parties exige d'eux la plus grande ouverture et la plus grande transparence – sous la forme, par exemple, de leur rapport initial et de leurs rapports annuels ainsi que des informations qu'ils échangent tant pendant les processus de transfert d'armes qu'aux réunions de la Conférence des États parties et de ses organes subsidiaires. La transparence dont un État partie fait preuve envers les autres États parties et envers le public témoigne de son attachement à un commerce des armes responsable, et elle est indispensable à l'instauration de la confiance nécessaire envers le Traité et au succès de cet instrument.

Les exigences du Traité en matière de mise en œuvre et de conformité sont présentées brièvement ci-dessous. Pour une liste des sources d'information supplémentaires et des outils susceptibles d'aider les États parties à appliquer le TCA, voir l'[annexe II](#).

- Pour réaliser les objectifs du Traité et son but humanitaire, les États parties doivent :
- adopter un cadre juridique et réglementaire qui leur permette de mettre en œuvre et de faire appliquer efficacement le TCA au niveau national ;
 - s'accorder les uns aux autres une coopération et une assistance maximales au niveau international ;
 - faire preuve de la plus grande franchise et de la plus grande transparence dans la mise en œuvre du Traité, notamment en matière de compte rendu et d'échange d'informations.

Pour chacun de ces objectifs, les dispositions du Traité appellent les États parties, à titre obligatoire ou facultatif, à prendre plusieurs mesures générales et spécifiques de mise en œuvre et de conformité, dont les éléments essentiels sont présentés dans cette section.

- Le CICR engage instamment chaque État partie à appliquer effectivement et complètement toutes les mesures de mise en œuvre, de coopération, d'assistance et de transparence prévues par le TCA, y compris celles qui ont un caractère facultatif. Ils permettront ainsi que le Traité tienne sa double promesse d'établir les normes les plus élevées possibles pour réglementer le commerce international des armes, et de réduire la souffrance humaine.

3.5.1 Régime de contrôle national et mise en œuvre au niveau national – Articles 5, 12 et 14

Aux termes des dispositions de l'article 5 (2), chaque État partie est tenu d'instituer un **régime de contrôle national** pour mettre en œuvre les dispositions du TCA, notamment les interdictions de transfert visées à l'article 6 et les évaluations des risques requises par les articles 7 et 11 (2). Cela signifie que chaque État partie doit se doter d'un cadre juridique et réglementaire complet.

Au titre de son régime de contrôle national, chaque État partie doit :

- établir une **liste de contrôle national** des armes classiques et des biens qui sont soumis au régime de contrôle national, conformément aux dispositions de l'article 5 (2).

- La liste de contrôle national doit, au minimum, comprendre **toutes les armes classiques** précisées aux articles 2 (1) et 5 (3) ainsi que **les munitions et les pièces et composants** définis aux articles 3 et 4. Au-delà de cette exigence de base, chaque État partie «est encouragé» à appliquer les dispositions du Traité «à une gamme aussi large que possible d'armes classiques⁷⁴».
- La liste de contrôle national doit être communiquée au secrétariat du TCA, qui la porte à la connaissance des autres États parties, et l'article 5 (4) encourage les États parties à rendre publique leur liste de contrôle ;

→ désigner les **autorités nationales compétentes**, selon les dispositions de l'article 5 (5), afin de «disposer d'un régime de contrôle national efficace et transparent ayant pour vocation de réglementer les transferts» d'armes classiques et de biens. Les autorités nationales doivent avoir compétence pour, entre autres tâches :

- examiner les demandes d'autorisation de transfert ou de licence, en se conformant aux interdictions de transfert visées à l'article 6 ainsi qu'à l'évaluation des risques que présente l'exportation, visée aux articles 7 et 11 (2)⁷⁵; et
- réglementer l'importation, le transit ou le transbordement, et le courtage d'armes, conformément aux articles 8, 9 et 10⁷⁶ ;

→ désigner, conformément aux dispositions de l'article 5 (6), un ou plusieurs **points de contact nationaux** «chargés de l'échange d'informations relatives à la mise en œuvre du [...] Traité», et fournir au secrétariat toute information concernant son ou ses points de contact nationaux. Des exemples d'échange d'informations au sens du TCA sont notamment : la fourniture d'informations par l'État partie importateur à l'État partie exportateur pour l'aider à procéder à son évaluation de l'exportation⁷⁷; la fourniture d'informations concernant les autorisations d'exportation par l'État partie

⁷⁴ Voir la section 3.1 et les recommandations qui y sont formulées.

⁷⁵ Voir les sections 3.2 et 3.4 et les recommandations qui y sont formulées.

⁷⁶ Voir la section 3.3 et les recommandations qui y sont formulées.

⁷⁷ Conformément aux dispositions de l'article 8 (1).

- exportateur à l'État Partie importateur ou aux États parties de transit ou de transbordement⁷⁸; et l'échange d'informations visant à atténuer le risque de détournement d'armes⁷⁹;
- tenir des **registres nationaux** des autorisations d'exportation qu'il délivre ou de ses exportations effectives d'armes. Ces registres sont nécessaires aux fins des rapports annuels que chaque État partie a l'obligation d'établir en vertu de l'article 13 (3). L'article 12 «encourage» en outre chaque État partie à conserver des registres des armes importées et des armes dont le transit ou le transbordement est autorisé;
 - prendre «les mesures nécessaires pour **faire appliquer les lois et règlements nationaux** mettant en œuvre» les dispositions du TCA, comme le prévoit l'article 14. Ces lois et règlements nationaux visent à ce que le Traité soit respecté par les personnes physiques et morales relevant de la juridiction de l'État partie. Pour faire appliquer les dispositions du Traité, ils devraient par conséquent prévoir des sanctions administratives et pénales, par exemple contre quiconque transférerait des armes depuis un lieu relevant de la juridiction d'un État partie sans l'autorisation de ce dernier⁸⁰.

À part les exigences minimales exposées ci-dessus, le TCA laisse beaucoup de latitude à chaque État partie pour déterminer la forme, la structure et le fondement législatif exacts de son régime de contrôle national. Concrètement, la mise en œuvre nécessitera une série de mesures législatives, administratives et pratiques, dont la portée dépendra des mesures de contrôle des transferts et de prévention du détournement qu'un État avait déjà adoptées lorsqu'il devient partie au Traité, ainsi que de leur compatibilité avec les exigences minimales du Traité⁸¹.

⁷⁸ Conformément aux dispositions des articles 7 (6) et 8 (3).

⁷⁹ Conformément aux dispositions des articles 11 (3) et 11 (6). Voir aussi l'article 13 (2), qui encourage les États parties à rendre compte des bonnes pratiques en matière de prévention du détournement.

⁸⁰ L'article 11 (4) précise «l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction» au nombre des mesures qu'un État partie peut prendre s'il détecte un détournement d'armes transférées.

⁸¹ Par exemple, un État partie qui est également membre de l'Union européenne disposerait déjà d'un mécanisme de contrôle des exportations pour évaluer s'il existe un risque manifeste de violations graves du droit international humanitaire, selon les critères de la Position commune de l'UE sur les exportations de technologie et d'équipements militaires. Il devrait néanmoins examiner attentivement sa législation afin de déterminer si des mesures supplémentaires seraient requises en vertu du TCA.

Si les États parties veulent parvenir à la cohérence, à l'objectivité et à l'absence de discrimination requises dans l'application du Traité, il est important que leur législation et leur réglementation nationales de mise en œuvre fournissent des orientations claires pour l'interprétation et l'application des interdictions de transfert visées à l'article 6 et des critères régissant l'exportation visés aux articles 7 et 11 (2) – et, ce faisant, établissent un processus prévisible et des indicateurs objectifs pour faciliter les décisions des autorités nationales en matière de transfert⁸².

3.5.2 Transparence, coopération et assistance internationales, et mesures de confiance – Articles 13, 15, 16 et 17

La communication d'informations sur la mise en œuvre du TCA est un moyen capital d'assurer la transparence, ainsi que des transferts d'armes responsables par les États parties – ce qui est un but essentiel du Traité. L'échange d'informations sur la mise en œuvre facilite aussi la coopération et l'assistance entre les États parties, ce qui leur permet de recenser les besoins et les bonnes pratiques.

L'article 13 du TCA exige de chaque État partie qu'il rende compte de ses mesures de mise en œuvre, et en particulier qu'il :

- adresse au secrétariat du TCA, au cours de la première année après l'entrée en vigueur du Traité pour lui [État partie], un **rapport initial** sur les mesures de mise en œuvre qu'il a prises, « y compris les lois nationales, listes de contrôle nationales et autres règlements et mesures administratives ». Après ce rapport initial, chaque État partie doit rendre compte au secrétariat, « selon qu'il convient », de toute nouvelle mesure qu'il prend pour mettre en œuvre le Traité ;
- présente au secrétariat du TCA, au plus tard le 31 mai et pour l'année civile précédente, un **rapport annuel** sur toutes les exportations et importations « autorisées ou effectuées » d'armes classiques. L'article 13 (3) précise que les rapports annuels peuvent contenir les mêmes

⁸² Le guide pratique du CICR intitulé *Décisions en matière de transferts d'armes* (op. cit.) fournit des orientations et des indicateurs en vue de l'application de critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme aux décisions de transfert d'armes.

informations que celles communiquées par l'État Partie dans le cadre d'autres dispositifs pertinents des Nations Unies, y compris le Registre des Nations Unies sur les armes classiques. Il autorise aussi l'État partie à exclure des rapports « toute information de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale ». De l'avis du CICR, ces termes ne doivent pas être interprétés comme permettant de ne pas révéler des exportations ou importations d'armes autorisées ou effectuées, car ce serait contraire à l'obligation de présentation de rapports annuels sur ces transferts, et cela nuirait à l'objectif de transparence du Traité⁸³.

L'article 13 dispose aussi que ce rapport initial et ces rapports annuels seront « mis à disposition, et distribués aux États Parties par le secrétariat ». Il n'est pas établi si cela signifie que les rapports doivent être mis à la disposition des seuls États parties ou doivent être rendus publics. Quoi qu'il en soit, le CICR pense que **rendre publics** les rapports, tant initiaux qu'annuels, est un moyen essentiel de développer une culture de la responsabilité et de la probité dans le commerce international des armes.

Les articles 15 et 16 du TCA établissent un cadre général applicable à la coopération et à l'assistance internationales entre États parties aux fins d'une mise en œuvre efficace du Traité. Ainsi,

→ aux termes des dispositions de l'article 15 (1), les États parties ont une obligation générale de **coopérer** entre eux, « en cohérence avec leurs intérêts respectifs en matière de sécurité et leur législation nationale », aux fins de la mise en œuvre effective du Traité ;

⁸³ Sur cette question particulière, dans la déclaration qu'elle a formulée après l'adoption du TCA par l'Assemblée générale des Nations Unies à la 71^e séance de sa soixante-septième session, le 2 avril 2013, la Nouvelle-Zélande a émis l'avis suivant : « La transparence jouera un rôle crucial dans la mise en œuvre effective du Traité sur le commerce des armes. Rien, selon nous, ne saurait justifier la retenue par un État d'informations relatives à ses transferts d'armes classiques, pour des raisons commerciales ou de sécurité. » Document des Nations Unies A/67/PV.72, p. 4.

- ils doivent aussi, aux termes des dispositions de l'article 15 (5), « [s'apporter], d'un commun accord et dans le respect de leur droit interne, toute l'assistance possible pour diligenter les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires se rapportant à la violation de mesures nationales » de mise en œuvre ;
- toujours aux termes des dispositions de l'article 15, les États parties sont « encouragés » à coopérer de différentes manières afin de soutenir la mise en œuvre du Traité, y compris en procédant à des échanges d'informations et d'expérience sur les enseignements tirés. Ils peuvent, par exemple, partager leurs expériences quant à la mise en place de mécanismes et de procédures efficaces pour appliquer les interdictions de transfert d'armes et les évaluations des risques requises par les articles 6, 7 et 11 (2) du Traité ;
- en vertu de l'article 16, chaque État partie peut solliciter l'**assistance** d'autres États parties, notamment une assistance juridique ou législative, une aide au renforcement de ses capacités institutionnelles, et une assistance technique, matérielle ou financière. Le paragraphe (1) prévoit que chaque État partie qui est « en mesure de le faire, fournit cette assistance sur demande ».

Afin de faciliter le contrôle de conformité, l'article 17 du TCA institue la **Conférence des États parties**, un cadre dans lequel les États parties se réunissent régulièrement afin, entre autres attributions, d'examiner la mise en œuvre du Traité, d'examiner et d'adopter des recommandations relatives à cette mise en œuvre ainsi qu'au fonctionnement du Traité, et d'examiner toute question que suscite l'interprétation de ses dispositions. La plus grande ouverture et la plus grande transparence dans la réalisation de ces tâches par la Conférence des États parties seront également essentielles pour que se développe la confiance nécessaire au succès du Traité.

**UNE PROMESSE À TENIR
PROMOUVOIR
LE TRAITÉ SUR
LE COMMERCE
DES ARMES**

L'adoption du Traité sur le commerce des armes a créé des moyens sans précédent de réduire le coût humain de la disponibilité généralisée et insuffisamment réglementée des armes classiques, mais il reste encore un immense travail à accomplir si l'on veut que le Traité tienne cette promesse.

Les États, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la société civile ont tous un rôle à jouer s'agissant de sensibiliser le public aux conséquences, sur le plan humanitaire, d'une réglementation insuffisante des transferts d'armes et d'**encourager tous les États à adhérer au TCA**⁸⁴.

Comme cela est expliqué dans la section 3.5, le TCA exige de chaque État partie qu'il prenne **un large éventail de mesures de mise en œuvre**. Une mesure essentielle consiste à instituer un régime de contrôle national solide et transparent, en donnant compétence aux autorités nationales pour contrôler soigneusement et efficacement les transferts d'armes classiques, de munitions et de pièces et composants afin de s'assurer qu'ils respectent le DIH et les droits de l'homme. Les États parties peuvent avoir besoin, pour cela, d'une **assistance technique, juridique et financière**.

Dans les limites de son mandat et de son expertise en DIH, le CICR peut donner des conseils aux gouvernements pour l'incorporation des dispositions du TCA dans leur législation nationale, en particulier pour l'intégration des critères du Traité fondés sur le respect du DIH et des droits de l'homme. À cette fin, le CICR a publié un ouvrage ayant pour titre *Décisions en matière de transferts d'armes – Application de critères fondés sur le droit international*

84 La liste des signatures et ratifications du TCA peut être consultée en ligne à l'adresse : <https://www.un.org/disarmament/convarms/ATT>. Sur le même site, le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies a publié un guide (Comment devenir partie au Traité : guide détaillant les étapes à suivre) exposant les procédures que les États doivent suivre pour adhérer au TCA. Ce guide contient aussi des modèles d'instruments d'adhésion susceptibles d'être déposés par les États auprès du Secrétaire général de l'ONU.

humanitaire et le droit international des droits de l'homme.
Guide pratique.

Plusieurs autres organisations offrent des avis d'expert et des outils visant à aider les États à mettre en œuvre le Traité. Ces ressources sont énumérées à l'[annexe II](#).

En adoptant le TCA, les États ont reconnu que les armes et les munitions ne peuvent plus être considérées simplement comme un type de marchandises parmi d'autres. Ils ont reconnu également que les transferts d'armes exigent des précautions et une diligence particulières du fait des maux irréparables qui peuvent être infligés lorsque les armes tombent entre de mauvaises mains. Et ils ont reconnu enfin que la responsabilité qui incombe aux États de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme impose des transferts d'armes responsables.

S'il est mis en œuvre de manière constante, objective et non discriminatoire, conformément à son but humanitaire, le Traité contribuera grandement à protéger les civils et les sociétés du coût humain, économique et social incalculable de la disponibilité non réglementée des armes.

ANNEXE I

**LE TRAITÉ SUR
LE COMMERCE
DES ARMES**

Préambule

Les États Parties au présent Traité,

Guidés par les buts et principes de la Charte des Nations Unies,

Rappelant l'Article 26 de la Charte des Nations Unies, qui vise à favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde,

Soulignant la nécessité de prévenir et d'éliminer le commerce illicite d'armes classiques et d'empêcher leur détournement vers le marché illicite ou pour un usage final non autorisé, ou encore à destination d'utilisateurs finaux non autorisés, notamment aux fins de la commission d'actes terroristes,

Reconnaissant aux États des intérêts légitimes d'ordre politique, sécuritaire, économique et commercial dans le commerce international des armes classiques,

Réaffirmant le droit souverain de tout Etat de réglementer et de contrôler les armes classiques exclusivement à l'intérieur de son territoire en vertu de son propre ordre légal ou constitutionnel,

Sachant que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme sont des piliers du système des Nations Unies et le fondement de la sécurité collective, et reconnaissant que le développement, la paix et la sécurité, ainsi que les droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement,

Rappelant les Directives relatives aux transferts internationaux d'armes établies par la Commission du désarmement de l'Organisation des Nations Unies et adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/36 H du 6 décembre 1991,

Prenant note de la contribution apportée par le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, par le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, et par l'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites,

Reconnaisant les conséquences sécuritaires, sociales, économiques et humanitaires du commerce illicite et du commerce non réglementé d'armes classiques,

Sachant que la grande majorité des personnes touchées par les conflits armés et la violence armée sont des civils et en particulier les femmes et les enfants,

Reconnaisant aussi les difficultés que rencontrent les victimes de conflit armé, et le besoin de prise en charge adéquate, de réadaptation et de réinsertion sociale et économique de ces victimes,

Soulignant qu'aucune disposition du présent Traité n'interdit à un Etat de maintenir ou de prendre des mesures effectives supplémentaires pour concourir à la réalisation de l'objet et du but du présent Traité,

Conscients que le commerce, la possession et l'usage de certaines armes classiques, notamment aux fins d'activités de loisirs, d'ordre culturel, historique ou sportif, sont licites ou légaux, dès lors que ce commerce, cette possession et cet usage sont autorisés ou protégés par la loi,

Conscients également du rôle que les organisations régionales peuvent jouer s'agissant d'aider les Etats Parties, s'ils en font la demande, à mettre en œuvre le présent Traité,

Reconnaisant que la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, et le secteur industriel peuvent contribuer activement, de leur propre initiative, à faire connaître l'objet et le but du présent Traité et concourir à sa mise en œuvre,

Considérant que la réglementation du commerce international des armes classiques et la prévention de leur détournement ne devraient pas faire obstacle à la coopération internationale et au commerce licite de matériel, d'équipements et de technologies à des fins pacifiques,

Soulignant qu'il est souhaitable de parvenir à l'adhésion universelle au présent Traité,

Résolus à agir conformément aux principes suivants :

Principes

- Le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu à tous les États à l'Article 51 de la Charte des Nations Unies ;
- Le règlement des différends internationaux par des moyens pacifiques, de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice, conformément à l'Article 2 (3) de la Charte des Nations Unies ;
- L'abstention, dans leurs relations internationales, du recours à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies, conformément à l'Article 2 (4) de la Charte des Nations Unies ;
- La non-intervention dans des affaires relevant essentiellement de la compétence nationale de tout État, conformément à l'Article 2 (7) de la Charte des Nations Unies ;
- L'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire, conformément, entre autres, aux Conventions de Genève de 1949, et de respecter et faire respecter les droits de l'homme, conformément, entre autres, à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme ;
- La responsabilité de chaque Etat de régler, dans le respect de ses obligations internationales, le commerce international d'armes classiques et d'en prévenir le détournement et, au premier chef, celle d'instituer et d'appliquer un régime de contrôle national ;
- Le respect de l'intérêt légitime reconnu à tout État d'acquérir des armes classiques pour exercer son droit de légitime défense et contribuer à des opérations de maintien de la paix, et de produire, exporter, importer et transférer des armes classiques ;
- La nécessité d'appliquer le présent Traité de manière cohérente, objective et non discriminatoire ;

Sont convenus de ce qui suit :

Article premier

Objet et but

Le présent Traité a pour objet ce qui suit :

- Instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques ;
- Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ;

afin de :

- Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales ;
- Réduire la souffrance humaine ;
- Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

Article 2

Champ d'application

1. Le présent Traité s'applique à toutes les armes classiques relevant des catégories suivantes :
 - (a) Chars de combat ;
 - (b) Véhicules blindés de combat ;
 - (c) Systèmes d'artillerie de gros calibre ;
 - (d) Avions de combat ;
 - (e) Hélicoptères de combat ;
 - (f) Navires de guerre ;
 - (g) Missiles et lanceurs de missiles ;
 - (h) Armes légères et armes de petit calibre
2. Aux fins du présent Traité, les activités de commerce international englobent l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage, ci-après dénommées « transfert ».
3. Le présent Traité ne s'applique pas au transport international par tout État Partie ou pour son compte d'armes classiques destinées à son usage, pour autant que ces armes restent sa propriété.

Article 3

Munitions

Chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national pour réglementer l'exportation des munitions tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques visées par l'article 2 (1) du présent Traité et applique les dispositions des articles 6 et 7 avant d'autoriser l'exportation de ces munitions.

Article 4

Pièces et composants

Chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national pour réglementer l'exportation des pièces et des composants, lorsque l'exportation se fait sous une forme rendant possible l'assemblage des armes classiques visées par l'article 2 (1) et applique les dispositions des articles 6 et avant d'autoriser l'exportation de ces pièces et composants.

Article 5

Mise en œuvre générale

1. Chaque État Partie applique de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions du présent Traité compte tenu des principes qui y sont énoncés.
2. Chaque État Partie institue et tient à jour un régime de contrôle national, notamment une liste de contrôle national, afin de mettre en œuvre les dispositions du présent Traité.
3. Chaque État Partie est encouragé à appliquer les dispositions du présent Traité à une gamme aussi large que possible d'armes classiques. Aucune définition nationale de l'une quelconque des catégories visées à l'article 2 (1) a) à g) ne renverra à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations Unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité. Pour ce qui est de la catégorie visée par l'article 2 (1) h), les définitions nationales ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents de l'Organisation des Nations Unies lors de l'entrée en vigueur du présent Traité.

4. Chaque État Partie communique, en vertu de son droit interne, sa liste de contrôle national au secrétariat qui la porte à la connaissance des autres États Parties. Les États Parties sont encouragés à rendre publique leur liste de contrôle.
5. Chaque État Partie prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du présent Traité et désigne les autorités nationales compétentes afin de disposer d'un régime de contrôle national efficace et transparent ayant pour vocation de réglementer les transferts d'armes classiques visées par l'article 2 (1) et des biens visés par les articles 3 et 4.
6. Chaque État Partie désigne un ou plusieurs points de contact nationaux chargés de l'échange d'informations relatives à la mise en œuvre du présent Traité. Chaque État Partie fournit au secrétariat, créé en application de l'article 18, toute information concernant son ou ses points de contact nationaux et tient ces informations à jour.

Article 6

Interdictions

1. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en particulier les embargos sur les armes.
2. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques.
3. Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie.

Article 7

Exportation et évaluation des demandes d'exportation

1. Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, chaque État Partie exportateur, avant d'autoriser l'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4, relevant de sa compétence et conformément à son régime de contrôle national, évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile, notamment de l'information fournie par l'État importateur en application de l'article 8 (1), si l'exportation de ces armes ou biens :
 - (a) Contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité ;
 - (b) Pourrait servir à :
 - (i) Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission ;
 - (ii) Commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission ;
 - (iii) Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission ; ou
 - (iv) Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission.
2. L'État Partie exportateur envisage également si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1), y compris des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.
3. Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation.
4. Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission.
5. Chaque État Partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés par les articles 3 ou 4 soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation.
6. Chaque État Partie exportateur communique les informations appropriées concernant l'autorisation en question à l'État Partie importateur et aux États Parties de transit ou

de transbordement qui en font la demande, dans le respect de son droit interne, de ses pratiques ou de ses politiques.

7. Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur.

Article 8

Importation

1. Chaque État Partie importateur prend des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies, conformément à sa législation nationale, à l'État Partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation, conformément à l'article 7. Ces mesures peuvent comprendre la communication des certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale.
2. Chaque État Partie importateur prend des mesures afin de réglementer, lorsque cela est nécessaire, les importations d'armes classiques visées par l'article 2 (1), sous sa juridiction. De telles mesures peuvent inclure des régimes d'importation.
3. Chaque État Partie importateur peut, s'il est le pays de destination finale, demander des informations à l'État Partie exportateur concernant toute demande d'autorisation accordée ou en instance.

Article 9

Transit ou transbordement

Chaque État Partie prend les mesures nécessaires pour réglementer, lorsque cela est nécessaire et possible, le transit ou le transbordement, sous sa juridiction et sur son territoire, des armes classiques visées par l'article 2 (1), conformément au droit international applicable.

Article 10

Courtage

Chaque État Partie prend, en vertu de sa législation, des mesures pour réglementer les activités de courtage des armes classiques visées par l'article 2 (1) relevant de sa juridiction. Ces mesures peuvent notamment consister à exiger des courtiers leur enregistrement ou l'obtention d'une autorisation écrite avant l'exercice d'activités de courtage.

Article 11

Détournement

1. Chaque État Partie qui participe au transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1) prend des mesures pour prévenir leur détournement.
2. En cas de transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1), l'État Partie exportateur s'emploie à prévenir le détournement desdites armes au moyen du régime de contrôle national qu'il aura institué en application de l'article 5 (2), en évaluant le risque de détournement des armes exportées et en envisageant l'adoption de mesures d'atténuation des risques, telles que des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés d'un commun accord par les États exportateurs et importateurs. Au besoin, d'autres mesures de prévention, comme l'examen des parties participant à l'exportation, la demande de documents, certificats ou assurances supplémentaires, l'interdiction de l'exportation ou d'autres mesures appropriées, pourront être adoptées.
3. Les États Parties d'importation, de transit, de transbordement et d'exportation coopèrent et échangent des informations, dans le respect de leur droit interne, si nécessaire et possible, afin de réduire le risque de détournement lors du transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1).
4. L'État Partie qui détecte un détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert prend les mesures qui s'imposent, dans la mesure où son droit interne le lui permet et dans le respect du droit international, pour mettre fin à ce détournement. Ces mesures peuvent consister à alerter les États Parties potentiellement touchés, à inspecter les cargaisons d'armes classiques visées à l'article 2 (1) qui ont été détournées et à prendre des mesures de suivi par l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction.
5. Afin d'améliorer la compréhension et la prévention du détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert, les États Parties sont encouragés à s'échanger les informations pertinentes sur les moyens de lutter

efficacement contre les détournements. Ces informations peuvent porter sur les activités illicites, comme la corruption, les circuits de trafic internationaux, le courtage illicite, les sources d'approvisionnement illicite, les méthodes de dissimulation et les lieux d'expédition habituels, ou les destinations utilisées par les groupes organisés se livrant aux détournements.

6. Les États Parties sont encouragés à communiquer aux autres États Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, les mesures qu'ils ont prises pour lutter contre le détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1).

Article 12

Conservation des données

1. Chaque État Partie tient, conformément à sa législation et sa réglementation nationales, des registres nationaux des autorisations d'exportation ou des exportations effectives d'armes classiques visées à l'article 2 (1).
2. Chaque État Partie est encouragé à conserver des registres des armes classiques visées à l'article 2 (1) acheminées sur son territoire en tant que destination finale ou autorisées à transiter ou être transbordées sur tout territoire relevant de sa juridiction.
3. Chaque État Partie est encouragé à consigner dans ces registres la quantité, la valeur, le modèle ou le type, les transferts internationaux autorisés d'armes classiques visées par l'article 2 (1), les armes classiques effectivement transférées, des informations sur l'État ou les États exportateurs, l'État ou les États importateurs, l'État ou les États de transit ou de transbordement et les utilisateurs finaux, en tant que de besoin.
4. Les registres sont conservés pendant au moins dix ans.

Article 13

Établissement de rapports

1. Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent Traité à son égard, chaque État Partie adresse au secrétariat, conformément à l'article 22, un rapport initial sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité, y compris les lois nationales, listes de contrôle nationales et autres règlements et mesures administratives internes adoptés. Chaque État Partie rend compte au secrétariat, selon qu'il convient, de toute nouvelle mesure prise pour mettre en œuvre le présent Traité. Les rapports sont mis à disposition, et distribués aux États Parties par le secrétariat.

2. Les États Parties sont encouragés à rendre compte aux autres États Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, des mesures prises qui se sont révélées efficaces pour lutter contre le détournement des armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert.
3. Chaque État Partie présente au secrétariat, au plus tard le 31 mai, un rapport annuel portant sur l'année civile précédente concernant les exportations et importations d'armes classiques visées par l'article 2 (1) autorisées ou effectuées. Les rapports sont mis à disposition, et distribués aux États Parties par le secrétariat. Le rapport présenté au secrétariat peut contenir les mêmes informations que celles communiquées par l'État Partie dans le cadre d'autres dispositifs pertinents des Nations Unies, y compris le Registre des Nations Unies sur les armes classiques. Toute information de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale peut être exclue des rapports.

Article 14

Exécution du Traité

Chaque État Partie adopte les mesures nécessaires pour faire appliquer les lois et règlements nationaux mettant en œuvre les dispositions du présent Traité.

Article 15

Coopération internationale

1. Les États Parties coopèrent entre eux, en cohérence avec leurs intérêts respectifs en matière de sécurité et leur législation nationale, aux fins de la mise en œuvre effective du présent Traité.
2. Les États Parties sont encouragés à faciliter la coopération internationale, y compris en échangeant des informations sur les questions d'intérêt mutuel concernant la mise en œuvre et l'application des dispositions du présent Traité en fonction de leurs intérêts en matière de sécurité et de leurs législations nationales.
3. Les États Parties sont encouragés à échanger sur les questions d'intérêt mutuel et à partager des informations, en tant que de besoin, afin de soutenir la mise en œuvre du présent Traité.
4. Les États Parties sont encouragés à coopérer, en vertu de leur législation nationale, pour favoriser la mise en œuvre nationale des dispositions du présent Traité, notamment en échangeant des informations concernant des activités et des acteurs

illicites et pour prévenir et éliminer le détournement des armes classiques visées à l'article 2 (1).

5. Les États Parties s'apportent, d'un commun accord et dans le respect de leur droit interne, toute l'assistance possible pour diligenter les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires se rapportant à la violation de mesures nationales adoptées au titre du présent Traité.
6. Les États Parties sont encouragés à prendre des mesures au niveau national et à coopérer entre eux pour empêcher que le transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1) ne fasse l'objet de pratiques de corruption.
7. Les États Parties sont encouragés à procéder à des échanges d'informations et d'expérience sur les leçons tirées concernant tout aspect du présent Traité.

Article 16

Assistance internationale

1. Aux fins de mise en œuvre du présent Traité, chaque Etat Partie peut solliciter une assistance notamment juridique ou législative, une aide au renforcement de ses capacités institutionnelles, et une assistance technique, matérielle ou financière. Cette assistance peut comprendre une aide à la gestion des stocks, à la conduite des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, à l'élaboration de lois types et à l'adoption de pratiques de mise en œuvre efficaces. Chaque État Partie, qui est en mesure de le faire, fournit cette assistance sur demande.
2. Chaque État Partie peut demander, offrir ou recevoir une assistance, notamment par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, d'organisations internationales, régionales, sous-régionales ou nationales, d'organisations non gouvernementales, ou à titre bilatéral.
3. Un fonds d'affectation volontaire est mis en place par les États Parties pour aider les États Parties qui requièrent une assistance internationale pour la mise en œuvre du présent Traité. Chaque État Partie est encouragé à alimenter le Fonds.

Article 17

Conférence des États Parties

1. Le secrétariat provisoire créé en application de l'article 18 convoquera une Conférence des États Parties au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent Traité et par la suite en fonction de ce qui sera décidé par la Conférence des États Parties.

2. La Conférence des États Parties adopte ses règles de procédure par consensus lors de sa première session.
3. La Conférence des États Parties adopte les règles financières pour son propre fonctionnement, ainsi que pour régir le financement de tout organe subsidiaire qu'elle peut mettre en place ainsi que les dispositions financières régissant le fonctionnement du secrétariat. Lors de chaque session ordinaire, elle adopte un budget pour la période financière jusqu'à la prochaine session ordinaire.
4. La Conférence des États Parties :
 - (a) Examine la mise en œuvre du présent Traité, y compris les évolutions intervenues dans le domaine des armes classiques ;
 - (b) Examine et adopte les recommandations relatives à la mise en œuvre et au fonctionnement du présent Traité, en particulier la promotion de son universalité ;
 - (c) Examine les propositions d'amendement au présent Traité, conformément à l'article 20 ;
 - (d) Examine toute question que suscite l'interprétation du présent Traité ;
 - (e) Examine et arrête les tâches et le budget du secrétariat ;
 - (f) Examine la création de tout organe subsidiaire nécessaire à l'amélioration du fonctionnement du Traité ; et
 - (g) S'acquitte de toute autre fonction relative au présent Traité.
5. La Conférence des États Parties tient des réunions extraordinaires si elle le juge nécessaire, ou à la demande écrite de tout État Partie pour autant qu'elle soit soutenue par au moins deux tiers des États Parties.

Article 18

Secrétariat

1. Le présent Traité institue un secrétariat chargé d'aider les États Parties dans la mise en œuvre effective du présent Traité. En attendant la première réunion de la Conférence des États Parties, les fonctions administratives liées au présent Traité seront confiées à un secrétariat provisoire.
2. Le secrétariat est doté d'un effectif suffisant. Ses membres ont les compétences nécessaires pour lui permettre d'exercer efficacement les fonctions visées au paragraphe 3.
3. Le secrétariat est responsable devant les États Parties. Doté de moyens limités, le secrétariat exerce les fonctions suivantes :
 - (a) Recevoir, mettre à disposition et distribuer les rapports prescrits par le présent Traité ;

- (b) Tenir à jour et à disposition des États Parties la liste des points de contacts nationaux;
- (c) Aider à rapprocher l'offre et la demande d'assistance pour la mise en œuvre du Traité et promouvoir la coopération internationale selon les demandes;
- (d) Faciliter les travaux de la Conférence des États Parties, notamment en prenant les dispositions et en fournissant les services nécessaires aux réunions organisées en vertu du présent Traité; et
- (e) S'acquitter de toutes autres tâches décidées par la Conférence des États Parties.

Article 19

Règlement des différends

1. Les États Parties se consultent et coopèrent, d'un commun accord, en vue du règlement de tout différend qui pourrait survenir entre eux quant à l'interprétation ou l'application du présent Traité, y compris par la négociation, la médiation, la conciliation, le règlement judiciaire ou tout autre moyen pacifique.
2. Les États Parties peuvent choisir, d'un commun accord, de recourir à l'arbitrage pour régler tout différend les opposant au sujet de questions touchant l'interprétation ou l'application du présent Traité.

Article 20

Amendements

1. Six ans après l'entrée en vigueur du présent Traité, tout État Partie pourra y proposer des amendements. À l'expiration de ce délai, les amendements proposés pourront uniquement être examinés par la Conférence des États Parties tous les trois ans.
2. Toute proposition d'amendement au présent Traité est présentée par écrit au secrétariat, qui la diffuse à tous les États Parties, au moins cent quatre-vingts jours avant la prochaine réunion de la Conférence des États Parties à laquelle les amendements pourront être examinés conformément au paragraphe 1. L'amendement est examiné à la prochaine Conférence des États Parties à laquelle les amendements pourront être examinés conformément au paragraphe 1 si, au plus tard cent vingt jours après la distribution du texte par le secrétariat, la majorité des États Parties informe le secrétariat qu'ils sont favorables à l'examen de la proposition.
3. Les États Parties font tout leur possible pour parvenir à un consensus sur chaque amendement. Si aucun accord n'est trouvé malgré les efforts déployés, l'amendement

est, en dernier ressort, adopté par un vote majoritaire des trois quarts des États Parties présents et votant à la Conférence des États Parties. Aux fins du présent article, les États Parties présents et votants sont ceux qui sont présents et qui votent pour ou contre. Le Dépositaire communique aux États Parties tout amendement ainsi adopté.

4. Tout amendement adopté conformément au paragraphe 3 entre en vigueur pour chaque État Partie qui a déposé un instrument d'acceptation de cet amendement quatre-vingt-dix jours après que la majorité des États qui étaient Parties au Traité au moment de l'adoption de l'amendement ont déposé leurs instruments auprès du Dépositaire. Par la suite, il entrera en vigueur pour tout autre État Partie quatre-vingt-dix jours après le dépôt de l'instrument d'acceptation de l'amendement.

Article 21

Signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion

1. Le présent Traité est ouvert à la signature de tous les États au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, à compter du 3 juin 2013 et jusqu'à son entrée en vigueur.
2. Le présent Traité est soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation de chaque État signataire.
3. Une fois entré en vigueur, le présent Traité sera ouvert à l'adhésion de tous les États non signataires.
4. Les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion sont déposés auprès du Dépositaire.

Article 22

Entrée en vigueur

1. Le présent Traité entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation auprès du Dépositaire.
2. À l'égard de chaque État qui dépose son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion après l'entrée en vigueur du présent Traité, celui-ci entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 23

Application à titre provisoire

Tout État peut, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il appliquera l'article 6 et l'article 7 à titre provisoire en attendant l'entrée en vigueur du présent Traité à son égard.

Article 24

Durée et dénonciation

1. Le présent Traité a une durée illimitée.
2. Chaque État Partie a le droit, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, de dénoncer le présent Traité. Il en donne notification au Dépositaire, qui en adresse notification à tous les autres États Parties. La notification peut comporter un exposé des motifs de la dénonciation et prend effet quatre-vingt-dix jours après réception par le Dépositaire, à moins qu'une date postérieure ne soit indiquée.
3. La dénonciation ne libère pas l'État des obligations, y compris financières, mises à sa charge par le présent Traité tant qu'il y était Partie.

Article 25

Réserves

1. Chaque État peut, au moment de sa signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion, formuler des réserves qui ne soient pas incompatibles avec l'objet et le but du présent Traité.
2. L'État Partie peut retirer sa réserve à tout moment par notification au Dépositaire.

Article 26

Rapports avec d'autres instruments internationaux

1. L'application du présent Traité est sans préjudice des obligations souscrites par les États Parties en vertu d'accords internationaux, actuels ou futurs, auxquels ils sont parties, pour autant que ces obligations soient cohérentes avec le présent Traité.

2. Le présent Traité ne peut être invoqué pour priver d'effet les accords de coopération en matière de défense conclus entre États Parties au présent Traité.

Article 27

Dépositaire

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le Dépositaire du présent Traité.

Article 28

Textes faisant foi

L'original du présent Traité, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, est déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

ANNEXE II

**DOCUMENTATION
COMPLÉMENTAIRE
SUR LE TCA**

CICR

CICR, *Décisions en matière de transferts d'armes – Application de critères fondés sur le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Guide pratique*, 2^e édition, 2017.

CICR, *Le Traité sur le commerce des armes : une promesse à tenir*, film réf. AV002B, 27 mai 2013.

CICR, *Protéger les civils et l'action humanitaire par le Traité sur le commerce des armes*, 2013.

CICR, *Traité sur le commerce des armes de 2013. Fiche technique*, décembre 2013.

Autres publications

Acheson, Ray, *Gender-Based Violence and the Arms Trade Treaty*, Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom, 2015.

Amnesty International, *Appliquer le Traité sur le commerce des armes pour garantir la protection des droits humains*, 2015.

<https://www.amnesty.org/fr/documents/act30/0003/2015/fr/>

Casey-Maslen, Stuart ; Giacca, Gilles ; Vestner, Tobias, *The Arms Trade Treaty (2013)*, Academy Briefing No. 3, Geneva Academy, June 2013.

Casey-Maslen, Stuart ; Clapham, Andrew ; Giacca, Gilles ; and Parker, Sarah, *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, Oxford University Press, 2016.

ISS Guide, 'Arms Trade Treaty : Ratification and implementation guide for African States', November 2014.

PGA Parliamentary Handbook, *Promoting Signature, Ratification and Implementation of the Arms Trade Treaty*, July 2013.

Saferworld, *Key issues for ATT implementation : Preventing and combating diversion*, February 2015.

Saferworld, *Prevention, transit and innocent passage under the Arms Trade Treaty*, August 2015.

Saferworld, *Implementing the ATT: Developing brokering controls in less capacitated States*, November 2015.

Small arms survey. *Arms Trade Treaty: Model Law for Pacific States*, October 2014.

Small Arms Survey, *The Arms Trade Treaty: A Practical Guide to National Implementation*, edited by Sarah Parker, August 2016.

UNODA – Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, *Signature et ratification. Traité sur le commerce des armes, des normes efficaces pour des transferts responsables* (comment devenir partie au Traité: guide détaillant les étapes à suivre), 2013.

UNODA, *ATT Implementation Toolkit, Modules 1-10*, 2015. Pour d'autres publications, voir le site web d'UNODA.

MISSION

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.



CICR