

RAPPORT SUR LE CONTRÔLE DU TRANSPORT DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Introduction et recommandations

1/INTRODUCTION

« Notre cargaison se composait pour l'essentiel de kalachnikovs neuves et de leurs munitions. Elles sont magnifiques et toutes conditionnées sous plastique. [...] C'est une mission de routine pour nous. [...] On sait qu'une guerre fait rage, mais nous ne sommes pas impliqués dans cette guerre car nous [...] ne sommes que des pilotes d'avions affrétés. [...] Nous faisons entre 80 et 90 heures de vol par mois. [...] Rien de bien compliqué. On quitte l'hôtel, une petite heure de vol, deux heures au sol, et

on rentre à l'heure pour le dîner. »

Pilote sous contrat britannique, décrivant la livraison par air, durant 2000, de fusils d'assaut de type kalachnikov et de munitions depuis le Rwanda et l'Ouganda vers Kisangani, en République démocratique du Congo, ville alors sous la coupe d'un groupe d'opposition armé, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD-Goma¹).

Une réglementation efficace du commerce mondial des armes classiques doit inclure des dispositions visant à contrôler le déplacement physique des armes entre les pays. La proposition de traité sur le commerce des armes (TCA) devrait être élaborée de façon à prévenir les transferts internationaux non autorisés ou irresponsables d'armes, de munitions et d'équipements connexes. Elle doit par conséquent exiger des États qu'ils établissent des contrôles efficaces et des obligations d'information sur le transport et les transporteurs d'armes, y compris en zone franche. En l'absence de telles exigences, le TCA ne comblera pas le vide énorme qui existe en matière de contrôle des transferts internationaux d'armes et privera les États d'un instrument essentiel leur permettant de prévenir ces transferts dès lors que les armes sont susceptibles d'être utilisées pour bafouer les droits humains et détruire des vies et des moyens de subsistance, en violation du droit international.

La présente synthèse s'appuie sur des recherches menées récemment par Amnesty International, TransArms et l'International Peace Information Service (IPIS). Une partie de ces travaux s'inscrit dans le cadre d'une étude plus globale sur le rôle de l'aviation civile dans la logistique militaire, le commerce des armes et le trafic d'armes, qui sera publiée plus tard en 2010 par l'IPIS et TransArms.

Ce document montre que les lacunes dans la réglementation des transports d'armement sont un problème mondial, qui ne touche pas uniquement les États dont les procédures de contrôle sont peu développées. Il fournit des informations sur des transferts internationaux d'armes effectués récemment et présentant un risque substantiel que ces armes servent à commettre ou à favoriser des violations graves du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire. L'acheminement de ces armes a été assuré par des transporteurs enregistrés dans les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie), à l'aide de navires et d'avions immatriculés dans des pays européens. Ces mêmes pays limitent sévèrement, en théorie, les *exportations* d'armes mais dans de nombreux cas ils ne contrôlent pas suffisamment les activités de transport entreprises par les opérateurs aériens, les armateurs et les prestataires de transport sur les territoires relevant de leur compétence.

En raison de la diversité des instruments nationaux de contrôle du transport d'armement, et du fait que les différents pays n'appliquent pas tous de la manière les normes internationales relatives au transport d'armes et de produits dangereux, la réglementation actuelle au niveau mondial laisse à désirer et continue de mettre à mal la capacité des États à régir comme il se doit les transferts internationaux d'armes. Les lacunes qui résultent de cette situation, qu'elles soient délibérées ou fortuites, rendent toujours possibles des transferts internationaux qui permettent d'utiliser des armes pour commettre ou favoriser des violations flagrantes du droit international humanitaire et relatif aux droits humains. Le traité sur le commerce des armes fournit une occasion unique de définir des normes

internationales communes et strictes visant à réglementer de manière satisfaisante les mouvements d'armes classiques.

QUI SONT LES TRANSPORTEURS D'ARMES ?

Dans le présent rapport, le terme « prestataire de transport » désigne à la fois :

- (i) les transporteurs (entités qui détiennent ou exploitent des navires, des avions et d'autres véhicules, et qui sont responsables du transport physique de marchandises au-delà des frontières) ; et
- (ii) les entités qui participent à l'organisation du transport de marchandises (y compris les agents et les courtiers maritimes, les transitaires et les affréteurs).

Cette deuxième catégorie correspond à la définition des « transporteurs » présentée dans le rapport de 2001 du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur les activités des intermédiaires, en particulier sous leurs aspects illicites, y compris les opérations des transporteurs et les transactions financières².

5/CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est indispensable d'incorporer, de manière systématique et cohérente, les pouvoirs et obligations dévolus aujourd'hui aux États en matière de réglementation du transport d'armement dans un instrument international comme le traité sur le commerce des armes (TCA). Ce texte devra garantir que ces pouvoirs et obligations couvrent tous les types d'armes et tous les moyens de transport internationaux qui leur sont associés. Il devra notamment veiller à ce que les contrôles nationaux des transports d'armes servent à prévenir les transferts internationaux qui seraient contraires à ses termes. Ces contrôles devront avoir à terme pour objet de donner aux États les moyens d'empêcher les transferts non autorisés ou illicites d'armes ainsi que les transferts irresponsables sur les territoires relevant de leur compétence ; tous les États seraient ainsi tenus d'estimer avec précision le risque qu'un transfert contribue à de graves violations du droit international, en particulier humanitaire et relatif aux droits humains. Pour cela, le système de contrôle du transport doit inclure des mécanismes permettant d'évaluer le risque de mauvaise utilisation ou de détournement éventuel d'armes, de munitions ou d'équipements connexes.

Ce système devra intégrer et renforcer autant que possible les mécanismes et autorités qui régissent à l'heure actuelle le déplacement physique du fret, en particulier les douanes, les contrôles aux frontières, l'aviation civile et les autorités maritimes. En particulier, si l'on parvient à intégrer et à renforcer des dispositions uniformes relatives au contrôle douanier des cargaisons régies par le TCA, l'inspection et la vérification des transferts internationaux d'armes en seraient facilitées et leur transparence accrue. À l'heure actuelle, les informations communiquées par les États sur ces transferts sont limitées et inégales. Les transferts d'un gouvernement à un autre ne sont généralement pas enregistrés par les autorités douanières et, souvent, ne sont pas consignés dans les rapports publiés par les États sur les transferts d'armes. Par ailleurs, un grand nombre de ces rapports nationaux ne comportent pas d'informations précises sur le type d'armes achetées ou vendues au-delà de catégories générales ni sur le type d'utilisateur final pour lequel le transfert a été autorisé. Cela rend difficile l'identification des armes transférées, des États d'origine et des utilisateurs finaux³. Une nomenclature douanière uniforme pour les articles régis par le TCA et des normes homogènes pour l'inspection et la vérification de ces articles par les autorités douanières offriraient aux États parties des critères communs de recueil et de consignation des informations sur les transferts internationaux d'armes aux termes du TCA. Les États pourraient ainsi appliquer plus facilement ces critères en recourant aux systèmes de surveillance des opérations commerciales déjà établis par tous les services nationaux des douanes.

RECOMMANDATIONS

Pour être efficace, le TCA doit permettre aux États de réglementer le déplacement physique d'armes. Il devrait renforcer les obligations et prérogatives existantes en matière de réglementation du transport d'armements (i) *via* le territoire ou l'espace aérien des États ; (ii) par les prestataires de transport d'armes opérant sur leurs territoires ; (iii) sur les navires et avions immatriculés sur leur territoire.

Recommandations à l'intention de tous les États

1) En vertu du TCA, chaque État partie devrait :

- établir ou maintenir un système national efficace de réglementation des activités entreprises par les prestataires de transport intervenant dans l'acheminement d'armes classiques couvertes par le traité. Ce système devrait inclure les mesures suivantes :
 - l'enregistrement des prestataires de transport opérant sur le territoire de l'État,
 - l'octroi d'une licence pour chaque prestation de transport proposée ou pour chaque activité liée à un transfert d'armes classiques,
 - la divulgation d'informations sur le transport et les prestataires de transport dans les demandes de licence ou d'autorisation d'importation et d'exportation,
 - l'obligation pour les prestataires de transport de détenir à des fins d'inspection des documents complets et vérifiables, y compris les manifestes, les lettres de transport aérien, les connaissements et les factures, où figurent au moins des informations sur l'autorisation d'exportation, le destinataire et l'expéditeur, l'utilisateur final et le classement tarifaire identifiant chaque mouvement de marchandises régies par le TCA,
- prendre au minimum des mesures efficaces pour garantir que les prestataires de transport sur son territoire ne facilitent pas la fourniture d'armes classiques en violation d'un embargo contraignant sur les armes imposé par les Nations unies ou d'autres obligations ou engagements de l'État partie en matière de non-prolifération, de désarmement ou de contrôle des armes légères, de petit calibre ou autres ;
- exiger au moins des armateurs ou opérateurs aériens enregistrés sur son territoire qu'ils obtiennent au préalable une autorisation générale de transport d'armement dans le cadre du processus d'immatriculation d'un avion ou d'un navire, et empêcher que des transporteurs identifiés comme ayant violé des embargos sur les armes ou d'autres lois relatives à l'exportation d'armements ne se voient délivrer cette autorisation ;
- appliquer les pouvoirs existants conférés par la Convention relative à l'aviation civile internationale pour réglementer le passage d'armes classiques (et pas

uniquement de produits dangereux) *via* son territoire ou espace aérien, et pour exiger une autorisation spécifique à cette fin ; prendre des mesures efficaces pour empêcher que des armes passent *via* son territoire ou espace aérien en violant un embargo contraignant sur les armes imposé par les Nations unies ou d'autres obligations ou engagements de l'État partie en matière de non-prolifération, de désarmement ou de contrôle des armes légères et de petit calibre ou autres ;

- inspecter, conformément à son droit interne et au droit international en général (en particulier le droit de la mer et d'autres accords internationaux pertinents relatifs à l'aviation civile), l'ensemble du fret sur son territoire, y compris dans les ports maritimes et les aéroports, dans le cas où l'État partie détient des informations portant raisonnablement à croire que la cargaison visée s'inscrit dans le cadre d'un transfert international d'armes prohibé aux termes du TCA ;
- veiller à ce que les prestataires de transport soient tenus de déclarer les marchandises régies par le TCA aux autorités douanières, et à ce que ces dernières aient l'obligation de vérifier que l'autorisation nécessaire pour ce type de cargaison a été obtenue.

2) En vertu du TCA, le système de contrôle des États parties sur le transport d'armement devrait intégrer un mécanisme d'évaluation préalable du risque, que ce transport se fasse (i) *via* leur territoire ou espace aérien, (ii) par les prestataires de transport d'armes opérant depuis les territoires relevant de leur compétence ou (iii) dans des navires et avions immatriculés dans ces États. Ce mécanisme permettrait d'interdire une activité de transport s'il est considéré que le transfert international d'armes faisant l'objet du transport enfreint les dispositions du TCA, y compris lorsque des informations crédibles et fiables portent à croire qu'il existe un risque substantiel que le destinataire visé soit susceptible d'utiliser ces armes pour commettre ou favoriser de graves violations du droit international humanitaire ou relatif aux droits humains.

Recommandations à l'intention des autorités douanières de tous les États et de l'Organisation mondiale des douanes

Dans l'optique de faciliter la déclaration et la vérification de cargaisons d'articles régis par le TCA, l'Organisation mondiale des douanes et les autorités douanières nationales devraient travailler en coopération avec les autorités nationales de contrôle à l'exportation et le secteur des transports afin de fournir un classement tarifaire couvrant spécifiquement les marchandises régies par le TCA qui soit clairement identifiable⁴.

Recommandations à l'intention de l'OMI, de l'OACI, de l'IATA, de l'ITF et d'autres organisations internationales pertinentes

Les initiatives en matière de sécurité dans le secteur des transports promues par l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ainsi que par des associations internationales pour les transports comme l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA) et la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), notamment la campagne contre les navires battant pavillon de complaisance, devraient être encouragées à étudier la question de la prévention des transferts d'armes, de munitions et d'équipements connexes dès lors qu'ils sont susceptibles de contribuer à de graves violations du droit international humanitaire et relatif aux droits humains, et à considérer ces transferts comme une « menace commune pour la sécurité ».

NOTES

- 1 Interview audio enregistrée par Oxfam Grande-Bretagne, 22 et 23 février 2000, transcription conservée dans les archives d'Amnesty International.
- 2 Nations unies, Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux établi conformément à la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1999, intitulée "Armes légères", A/CONF.192/2, 11 mai 2001, p. 25-26.
- 3 Il existe trois méthodes de base pour consigner des ventes commerciales d'armes (enregistrées par les autorités douanières) : pays d'origine/d'utilisation, pays expéditeur/destinataire et pays vendeur/acheteur.
- 4 En 2002, l'Organisation mondiale des douanes a recommandé la modification et le développement du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises pour faciliter l'identification et le contrôle des armes à feu répertoriées dans le Protocole des Nations unies sur les armes à feu. Cette approche pourrait être approfondie dans le TCA. Organisation mondiale des douanes, *Recommandation du Conseil de coopération douanière relative à l'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales des sous-positions destinées à faciliter l'identification et le contrôle des produits spécifiés dans le protocole relatif aux armes à feu dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, 29 juin 2002, disponible sur www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/HarmonizedSystem/HS%20Recommendations/HS_reco_june2002_29_FR.pdf.