



# Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Distr. générale  
9 mars 2021  
Français  
Original : anglais

## Groupe de travail sur les armes à feu

Vienne, 10-12 mai 2021

Point 3 de l'ordre du jour provisoire\*

### Des transferts d'armes au trafic d'armes à feu : application du Protocole relatif aux armes à feu dans le contexte du détournement

Note d'information établie par le Secrétariat

#### I. Introduction

1. Dans son rapport de 2015 au Conseil de sécurité sur les armes légères et de petit calibre (S/2015/289), le Secrétaire général a présenté la question du détournement dans toute sa complexité, indiquant au paragraphe 9 que le détournement des armes posait un problème majeur dans plusieurs parties du monde et permettait aux insurgés, aux bandes organisées, aux organisations criminelles, aux pirates, aux groupes terroristes et autres auteurs d'infractions d'accroître considérablement leur force. Il a également indiqué que le détournement pouvait se produire à l'occasion d'un transfert au cours duquel les contrôles appropriés n'auraient pas été effectués, lors d'un nouveau transfert non autorisé, par des vols commis sur des stocks mal protégés, par la distribution aux groupes armés ou dans le cadre d'échanges contre des matières premières. En outre, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a noté avec préoccupation l'incidence négative qu'avaient le détournement et les transferts illicites d'armes sur les droits de l'homme dans les situations conflictuelles comme dans les situations non conflictuelles, précisant qu'ils engendraient une situation de disponibilité généralisée et incontrôlée des armes et augmentaient les risques que celles-ci soient acheminées vers des personnes ou tombent entre les mains d'individus qui les utilisent pour commettre des violations des droits de l'homme ou des violences<sup>1</sup>.

2. Le concept de détournement, en tant que mouvement de la sphère licite vers la sphère illicite, a été mentionné pour la première fois par le Conseil économique et social dans le contexte du trafic de drogues à sa première session ordinaire de 1982, avant d'être utilisé dans la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 (art. 12 et 13). Il a aussi été adopté par la Commission du désarmement et introduit dans les instruments régionaux et internationaux relatifs aux armes légères et de petit calibre. La question du détournement a gagné en importance ces dernières années. En 2018, la Conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes a créé un sous-groupe de travail

\* CTOC/COP/WG.6/2021/1.

<sup>1</sup> A/HRC/44/29, par. 5 ; voir également A/HRC/35/8, par. 7, et la résolution 41/20 du Conseil des droits de l'homme.



spécial chargé de la question du détournement au sein du Groupe de travail sur l'application effective du Traité. Dans son programme de désarmement, *Assurer notre avenir commun : un programme de désarmement*, le Secrétaire général a reconnu qu'il fallait saisir l'occasion qui se présentait d'adopter une approche à l'échelle de l'ensemble du système afin d'aborder le problème posé par les armes de petit calibre illicites<sup>2</sup>. En conséquence, il a recommandé de recourir au contrôle des armes de petit calibre dans le cadre des embargos sur les armes pour prévenir les risques de prolifération et de détournement<sup>3</sup>. Dans ce contexte, la prévention du détournement associe des mesures de justice pénale à des mesures de contrôle des armes et des stratégies de désarmement. L'application du 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, qui établit un cadre global pour la mise en œuvre de mesures de justice pénale efficaces face au trafic illicite d'armes à feu et aux infractions connexes, pourrait jouer un rôle de premier plan dans les actions menées par les États parties afin de prévenir et de combattre le détournement sous ses diverses formes. En outre, dans la Déclaration de Kyoto visant à faire progresser la prévention de la criminalité, la justice pénale et l'état de droit : vers la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adoptée au quatorzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, en 2021, les États Membres se sont engagés à renforcer les mécanismes et stratégies de contrôle aux frontières pour prévenir et combattre le trafic illicite et le détournement d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

3. Le Groupe de travail sur les armes à feu a traité plusieurs questions en rapport avec le détournement dans le passé. À ses première, deuxième et cinquième réunions, il a adopté des recommandations concernant la mise en place de systèmes de contrôle des transferts qui autorisent le commerce licite tout en prévenant les pertes et le détournement d'armes à feu. Le Groupe de travail a souligné l'importance : a) de mettre en place un système strict et efficace de licences ou d'autorisations d'exportation et d'importation, ainsi que des mesures concernant le transit et le transfert des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, et b) de procéder à des évaluations complètes des risques liés à l'exportation. À ses première et cinquième réunions, il a demandé à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de fournir une assistance technique dans le cadre de l'élaboration et de la gestion de systèmes complets de conservation des informations relatives aux armes à feu et à leurs transferts, du marquage des armes à feu et du renforcement des contrôles des importations, des exportations et du transit, et de l'évaluation des risques.

4. En examinant les mesures concrètes permettant de prévenir le détournement des armes à feu, à ses première, quatrième et sixième réunions, le Groupe de travail a recommandé : a) un renforcement des mesures de contrôle de la part des États Membres qui exportent des pièces et éléments d'armes à feu ; b) une évaluation régulière des risques présentés par certains points, sur terre, en mer et dans les airs, à partir desquels des armes à feu pourraient être détournées au cours des opérations d'importation, d'exportation et de transit, y compris le transbordement ; c) une amélioration de l'échange d'informations avec les autorités délivrant des licences d'exportation au sujet des points de détournement détectés ; d) la tenue de bases de données et d'inventaires complets des stocks d'armes, la gestion de ces stocks dans de bonnes conditions de sécurité et l'application de pratiques de marquage efficaces ; e) le renforcement des capacités de détection précoce, au moyen par exemple d'outils technologiques de pointe pour la surveillance et les inspections aux frontières terrestres, maritimes et aériennes, et de la formation spécialisée des agents des services de détection et de répression, des autorités douanières et judiciaires, ainsi que des importateurs et exportateurs.

<sup>2</sup> *Assurer notre avenir commun : un programme de désarmement* (publication des Nations Unies, 2018), p. 40 et 41.

<sup>3</sup> S/2019/1011, par. 53.

5. Le présent document examine la façon dont le concept de détournement est traité dans les instruments internationaux relatifs aux armes de petit calibre pertinents, présente brièvement les différentes approches adoptées en vue de définir ce concept et analyse la capacité du Protocole relatif aux armes à feu à répondre, tant par des mesures de justice pénale que par des mesures de prévention et d'atténuation, à différents modes de détournement.

## II. Le concept de détournement dans les instruments internationaux pertinents

6. En 1996, la Commission du désarmement a adopté des directives selon lesquelles les accords et arrangements en matière de transfert d'armes, en particulier entre gouvernements, devraient être conçus de manière à réduire les possibilités de détournement d'armes vers des destinations et des personnes non autorisées<sup>4</sup>. Le concept de détournement a ensuite été intégré, avec quelques nuances, dans le Protocole relatif aux armes à feu, le Traité sur le commerce des armes et le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

7. La prévention du détournement n'est pas l'objet premier du Protocole relatif aux armes à feu, mais elle est une condition préalable à la prévention de la fabrication et du trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, à la lutte contre ce phénomène et à son élimination. Si le Protocole ne définit pas le détournement, l'article 11 dispose toutefois qu'afin de détecter, de prévenir et d'éliminer les vols, pertes ou détournements, ainsi que la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées : a) pour exiger la sécurité desdits articles au moment de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et du transit par leur territoire, et b) pour accroître l'efficacité des contrôles des importations, des exportations et du transit, y compris des contrôles aux frontières, ainsi que l'efficacité de la coopération transfrontière entre la police et les services douaniers. Le Traité sur le commerce des armes et le Programme d'action, quant à eux, ne s'étendent pas aux pièces, éléments et munitions.

8. Au cours des négociations du Protocole relatif aux armes à feu, les États Membres ont envisagé ouvertement de limiter le champ d'application de l'article 11 à la prévention des vols, pertes et détournements dans le cadre de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et du transit, plutôt que d'adopter une conception élargie de la prévention du détournement qui engloberait également le détournement au niveau national<sup>5</sup>. À l'inverse, la prévention du détournement est l'un des objectifs affichés du Traité sur le commerce des armes, les États parties soulignant dans le préambule 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.

9. L'article 11 du Traité sur le commerce des armes contient une série d'obligations et d'engagements, à savoir : les États parties exportateurs doivent évaluer le risque de détournement des armes exportées et envisager l'adoption de mesures d'atténuation des risques (art. 11, par. 2), et les États parties doivent échanger des informations afin de réduire le risque de détournement lors du transfert d'armes (art. 11, par. 3) et prendre des mesures lorsqu'ils détectent un détournement, notamment alerter les États parties potentiellement touchés, inspecter les cargaisons détournées et prendre des mesures de suivi par l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction (art. 11, par. 4). En outre, les États parties sont encouragés à échanger les informations

<sup>4</sup> A/51/42, annexe I, par. 33.

<sup>5</sup> Pour plus d'informations, voir *Travaux préparatoires des négociations en vue de l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant* (publication des Nations Unies, 2006), p. 707.

pertinentes sur les moyens de lutter efficacement contre les détournements, notamment des informations 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 (art. 11, par. 5).

10. Au titre du Programme d'action relatif aux armes légères, les États se sont engagés à mettre en place des lois, réglementations et procédures administratives adéquates permettant d'exercer un contrôle efficace sur la production, l'exportation, l'importation, le transit ou le retransfert des armes légères et de petit calibre, afin d'en prévenir la fabrication illégale et le trafic illicite, ou le détournement vers des destinataires non autorisés. Cela implique de tenir compte, dans le cadre de l'examen des demandes d'autorisation d'exportation, des risques de détournement vers le commerce illégal. En outre, le Programme d'action comporte plusieurs engagements en rapport avec la sécurité des armes légères et de petit calibre, une question étroitement liée à la prévention du détournement. En particulier, l'armée, la police et tout autre organe autorisé à détenir des armes légères et de petit calibre doivent définir des normes et procédures appropriées et détaillées de gestion et de sécurisation de leurs stocks<sup>6</sup>.

### III. Définition du détournement

11. Il n'existe pas de définition juridique ni de définition arrêtée sur le plan international du détournement d'armes à feu<sup>7</sup>. Le Recueil de modules sur le contrôle des armes légères donne cependant les indications suivantes afin d'aider à mieux comprendre ce terme : « déviation, sur le plan physique, administratif ou autre, d'une arme légère ou de petit calibre, de ses parties, de ses pièces, éléments ou munitions de la sphère légale à la sphère illégale »<sup>8</sup>. Il est généralement admis que les éléments constitutifs de l'acte de détournement sont le changement d'itinéraire ou l'appropriation d'armes à feu à destination du marché illicite, pour un usage final non autorisé ou au profit d'utilisateurs finaux non autorisés<sup>9</sup>. Le préambule du Traité sur le commerce des armes énonce ces trois éléments fondamentaux.

12. Toutefois, il existe des différences notables dans les détails. Certaines approches semblent se concentrer sur le processus d'autorisation formelle en définissant le détournement comme le transfert d'articles soumis à contrôle dont l'exportation est autorisée à destination d'un seul utilisateur final, mais qui sont livrés à un utilisateur final non autorisé ou utilisés par un utilisateur autorisé de manière non autorisée<sup>10</sup>. D'autres requièrent une définition conforme au droit international. Pour l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, par exemple, le détournement s'applique à toutes les formes de changement d'itinéraire ou d'appropriation abusive contraires aux lois nationales ou internationales pertinentes<sup>11</sup>, que les pays concernés

<sup>6</sup> Paragraphes 2, 11 et 17 du Programme d'action (voir [A/CONF.192/15](#), par. 24).

<sup>7</sup> Pour une analyse détaillée, voir Brian Wood, « Traité sur le commerce des armes : obligations de prévenir le détournement des armes classiques », note d'information n° 1 (Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), 2020).

<sup>8</sup> Voir Nations Unies, « Recueil de modules concernant la maîtrise des armes légères 01.20: glossaire des termes, définitions et abréviations » (2018).

<sup>9</sup> Voir UNIDIR, « Enhancing the understanding of roles and responsibilities of industry and States to prevent diversion » (2019), p. 13 et suiv. ; Stuart Casey-Maslen *et al.*, « Art.11: diversion » dans *The Arms Trade Treaty: A Commentary* ; Andrew Clapham *et al.*, dir. publ., Oxford Commentaries on International Law Series (Oxford, Oxford University Press, 2016), par. 11.01, 11.06 et suiv.

<sup>10</sup> Matt Schroeder, Helen Close et Chris Stevenson, « Deadly deception: arms transfer diversion », dans *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience* (Genève, Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, 2008), p. 114 ; voir également Casey-Maslen *et al.*, « Art.11: diversion », par. 11.22.

<sup>11</sup> Voir UNIDIR, « Enhancing the understanding of roles », p. 14 ; voir également [GGE/PACAS/2020/3](#) et Wood, « Traité sur le commerce des armes », p. 35.

aient ou non délivré une autorisation. La principale différence entre ces approches tient à la question de savoir si les transferts d'armes autorisés tant par le pays exportateur que par le pays importateur peuvent être considérés comme des détournements si l'un des deux États ou les deux violent leurs lois nationales respectives ou leurs engagements régionaux ou internationaux. Cela revêt de l'importance lorsque les transferts d'armes sont autorisés en violation d'un embargo sur les armes ou de sanctions, de l'obligation d'empêcher les terroristes de se procurer des armes ou, pour les États parties, des interdictions énoncées dans le Traité sur le commerce des armes<sup>12</sup>.

#### **IV. Réponses au détournement prévues par le Protocole relatif aux armes à feu**

13. Le Traité sur le commerce des armes vise à prévenir le détournement des armes classiques, mais n'établit aucune infraction pénale en la matière. C'est sur ce point qu'entre en jeu, dans le contexte du détournement des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, le Protocole relatif aux armes à feu, qui impose la création d'infractions pénales. Le paragraphe 4 de l'article 11 du Traité sur le commerce des armes fait le lien avec le Protocole relatif aux armes à feu en exigeant que les États parties ayant détecté un détournement d'armes au moment de leur transfert prennent des mesures appropriées pour mettre fin à ce détournement, notamment l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction. Cette disposition à caractère contraignant ne se limite pas aux États parties impliqués dans un transfert et oblige donc tout État partie qui détecte un détournement dans le cadre d'un transfert d'armes à agir<sup>13</sup>.

14. Le chapitre suivant examine l'ensemble des points de détournement possibles tout au long de la chaîne d'approvisionnement des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et analyse l'applicabilité des infractions pénales et des mesures de prévention prévues par le Protocole relatif aux armes à feu. Le détournement peut avoir lieu à tout moment, que ce soit pendant la fabrication, l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement, le stockage, la réactivation ou le retransfert des armes à feu, tant à partir des stocks nationaux que des stocks privés<sup>14</sup>. Il importe de noter qu'en dépit du fait que le Protocole relatif aux armes à feu s'applique à des actes criminels de nature transnationale et impliquant un groupe criminel organisé (art. 4, par. 1), le Guide législatif pour l'application du Protocole dispose expressément que les infractions établies en droit interne devraient s'appliquer même si les critères de transnationalité et d'implication d'un groupe criminel organisé ne sont pas remplis ou ne peuvent être prouvés<sup>15</sup>.

##### **A. Le détournement pendant le processus de fabrication**

15. Il peut y avoir détournement pendant le processus de fabrication lorsque les fabricants munis d'une autorisation ou d'une licence produisent une quantité d'armes à feu, de pièces, éléments et munitions supérieure aux quantités autorisées (surproduction illicite), ou produisent de tels articles en violation de la législation nationale, par exemple sans le marquage requis. Cela peut être dû à des mesures de sécurité ou de responsabilité insuffisantes, à la négligence ou à des mécanismes illégaux d'approvisionnement direct mis en œuvre avec la complicité ou la caution de fabricants publics ou privés<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Wood, « Traité sur le commerce des armes », p. 10.

<sup>13</sup> Casey-Maslen *et al.*, « Art.11: diversion », par. 11.60.

<sup>14</sup> GGE/PACAS/2020/3, par. 6, et ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep, par. 11.

<sup>15</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant*, quatrième partie (Publication des Nations Unies, 2004), par. 21.

<sup>16</sup> GGE/PACAS/2020/3, par. 9 a).

16. Conformément à l'article 11 du Protocole relatif aux armes à feu, les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour exiger la sécurité des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions au moment de la fabrication, afin de détecter, de prévenir et d'éliminer leurs vols, pertes ou détournements, ou leur fabrication et trafic illicites. L'infraction de fabrication illicite englobe certaines formes de détournement se produisant pendant le processus de fabrication. En particulier, la fabrication illicite sans licence ou autorisation (art. 3, al. d) ii)) devrait non seulement s'appliquer aux fabricants qui ne détiennent pas de licence ou d'autorisation, mais aussi s'étendre aux cas où les licences ont expiré ou ne portent pas sur les activités de fabrication pertinentes, notamment lorsque les types ou les quantités d'armes à feu produites ne sont pas autorisés<sup>17</sup>. Cela peut inclure le contournement des exigences en matière de tenue de registres en vue de recevoir, sans les déclarer, des armes à feu « propres » qui ne peuvent pas être tracées, ou la fabrication d'armes à feu automatiques au lieu d'armes à feu semi-automatiques. En vertu de l'alinéa d) iii) de l'article 3, la fabrication d'armes à feu sans les marques appropriées doit également être considérée comme de la fabrication illicite.

17. Un cas particulièrement intéressant est celui du détournement des armes à feu produites sous licence, c'est-à-dire lorsque le titulaire d'une licence fabrique des armes à feu pour lesquelles il a obtenu des droits de production sous certaines conditions, tandis que le donneur de licence, qui réside souvent dans un autre pays, conserve les droits de propriété intellectuelle<sup>18</sup>. Dans bon nombre de cas, les accords de licence portant sur le transfert de technologies de fabrication sont soumis au même cadre réglementaire que le commerce d'armes lui-même et exigent l'autorisation des pays concernés. De même, la production d'armes par le titulaire de la licence est généralement soumise au régime national d'autorisations et de licences de fabrication du pays dans lequel elle a lieu. Si le titulaire de la licence viole l'accord conclu avec le donneur de licence, par exemple, en continuant à produire des biens au-delà de la date d'expiration de la licence ou du nombre d'unités convenu dans l'accord, tout en respectant l'autorisation de fabrication délivrée par les autorités nationales compétentes, l'infraction de fabrication illicite ne s'applique pas ; un tel comportement pourrait toutefois être considéré comme un détournement pendant le processus de fabrication.

### Recommandation

**18. Afin de prévenir le détournement de technologies de fabrication transférées ou à partir de ces technologies, les États devraient appliquer les mêmes exigences et critères au transfert de ces technologies qu'aux transferts directs d'armes à feu. Les États qui autorisent la fabrication sous licence étrangère devraient limiter les autorisations délivrées à ce que prévoit l'accord de licence pour que des enquêtes et des poursuites puissent être engagées en cas de détournement par surproduction.**

## B. Les transferts d'armes et le trafic illicite d'armes à feu

19. L'étude mondiale sur le trafic d'armes à feu de 2020 (*Global Study on Firearms Trafficking 2020*) de l'ONUDC a montré que le pays dans lequel les armes à feu étaient fabriquées et celui dans lequel elles étaient détournées et saisies n'étaient souvent pas les mêmes, et que le trafic d'armes à feu restait un phénomène en grande partie invisible<sup>19</sup>. Du point de vue juridique, le détournement a souvent lieu au moment où les armes à feu légales, leurs pièces, éléments et munitions traversent une

<sup>17</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, quatrième partie, par. 190.

<sup>18</sup> Barbara Gimelli Sulashvili, « Multiplying the sources: licensed and unlicensed military production », dans *Small Arms Survey 2007: Guns and the City* (Genève, Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, 2007), p. 8.

<sup>19</sup> *Global Study on Firearms Trafficking 2020* (publication des Nations Unies, 2020), p. 10 et suiv.

frontière sans l'autorisation requise. Cela met en lumière les liens structurels existant entre les transferts d'armes légaux et le trafic illicite d'armes à feu. Les transferts comportent en gros quatre étapes au cours desquelles le détournement et les infractions pénales connexes peuvent être commis<sup>20</sup> :

- Détournement avant le transfert/dans le pays d'origine/au point de départ ;
- Détournement pendant le transfert/en cours d'acheminement vers l'utilisateur final prévu/en transit ;
- Détournement pendant ou après l'importation/après la livraison par réexportation ou retransfert ;
- Détournement des entrepôts après la livraison/des stocks nationaux ou civils<sup>21</sup>.

20. Dans une grande partie de ces modes de détournement, les documents falsifiés (notamment les certificats d'utilisateur final/d'utilisation finale, les connaissements, les manifestes de cargaison et les plans de vol) établis par les trafiquants ou les courtiers, ou les documents authentiques délivrés par des agents publics dans un acte de collusion ou de corruption, sont essentiels pour créer une apparence de légitimité<sup>22</sup>.

21. Il convient de noter que le Protocole relatif aux armes à feu exige des États parties qu'ils confèrent le caractère d'infraction pénale au trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions uniquement lorsque leur importation, exportation, acquisition, vente, livraison, transport ou transfert n'ont pas été autorisés ou que les armes à feu n'ont pas été dûment marquées (art. 3, al. e), et art. 5, par. 1 b)). S'il ne mentionne pas expressément l'acquisition frauduleuse d'autorisations ou de licences, le Guide législatif pour l'application du Protocole relatif aux armes à feu indique en revanche que l'infraction de trafic devrait s'appliquer au cas où les licences n'ont pas été émises valablement et où les conditions préalables aux activités auxquelles est subordonnée la licence n'ont pas été remplies<sup>23</sup>.

22. Dans ce contexte, la conception des systèmes nationaux d'autorisation de transfert d'armes à feu est déterminante. L'infraction de trafic illicite établit le principe de réciprocité dans les procédures d'autorisation des transferts : conformément à l'article 10 du Protocole relatif aux armes à feu, les États parties sont tenus de se délivrer mutuellement des autorisations avant de permettre l'envoi, l'arrivée ou le transit d'armes à feu sur leur territoire. Ces procédures d'autorisation nécessitent la mise en place de voies de communication sûres entre les pays concernés afin que l'authenticité des licences ou autorisations puisse être vérifiée ou validée, conformément au paragraphe 5 de l'article 10 du Protocole. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une disposition contraignante, le Guide législatif pour l'application du Protocole considère comme une bonne pratique l'obligation, prévue dans la plupart des systèmes de contrôle des transferts, de transmettre des documents parallèles ou des copies des documents avec l'envoi et séparément, avant l'envoi. Cela permet de contrôler par recoupement l'exactitude du document et le contenu de l'envoi afin de détecter tout changement ou détournement entre le départ et l'arrivée, et de simplifier la vérification de ces documents. La procédure pourrait être facilitée par l'utilisation de modèles types<sup>24</sup> et de formulaires et moyens de communication électroniques<sup>25</sup>. Un

<sup>20</sup> ATT/CSP4.WGETI/2018/CHAIR/355/Conf.Rep, p. 18 et suiv. Voir également Paul Holtom et Benjamin Jongleux, « Preventing diversion: comparing ATT and African measures for importing States » (Genève, Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, 2019), p. 4 et suiv.

<sup>21</sup> Le détournement des stocks après la livraison sera traité séparément, car il ne s'opère pas forcément dans le cadre de transferts et peut avoir lieu lorsque les armes à feu restent dans le même pays après avoir été fabriquées légalement.

<sup>22</sup> Schroeder, Close et Stevenson, « Deadly deception », p. 118.

<sup>23</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, quatrième partie, par. 211.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, « Template for end user certificates for small arms and light weapons » (septembre 2011).

<sup>25</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, quatrième partie, par. 110.

système électronique centralisé de vérification des transferts d'armes à feu pourrait permettre aux pays d'exportation, d'importation et de transit de vérifier les documents de transfert de manière rapide et efficace et d'accroître le niveau de sécurité face au risque que représentent les documents contrefaits, modifiés ou autrement falsifiés, comme exigé au paragraphe 5 de l'article 10.

23. L'article 10 du Protocole relatif aux armes à feu prévoit un système d'autorisation des transferts axé sur les processus et n'établit pas de critères d'importation et d'exportation à des fins de sécurité ou de contrôle des armes. De tels critères qui structurent ou limitent le pouvoir discrétionnaire des agents publics chargés de décider s'il convient de délivrer des autorisations sont, cependant, énoncés aux articles 6 et 7 du Traité sur le commerce des armes. Ainsi, la mise en place d'un système complet de contrôle des transferts fondé sur la procédure d'autorisation prévue par le Protocole et intégrant les critères d'exportation énoncés dans le Traité sur le commerce des armes pourrait créer des synergies dans la mise en œuvre de ces deux instruments par les pays qui y sont parties. Dans d'autres instruments, comme le Programme d'action sur les armes légères, les États se sont engagés à utiliser des certificats d'utilisateur final authentifiés et à prendre des mesures juridiques et des mesures d'application efficaces pour assurer un contrôle effectif sur l'exportation et le transit des armes de petit calibre.

### Recommandations

#### 24. Le Groupe de travail voudra peut-être :

a) **Envisager de mettre en place un groupe d'experts intergouvernemental chargé d'étudier la possibilité de créer un système électronique global et centralisé de vérification des transferts d'armes à feu, en vue de faciliter l'application d'une procédure d'approbation réciproque sûre et validée, conformément à l'article 10 du Protocole relatif aux armes à feu ;**

b) **Encourager les États à mettre en œuvre les autres instruments mondiaux relatifs au contrôle des armes de petit calibre auxquels ils sont parties, en s'appuyant sur des systèmes sûrs et pragmatiques d'autorisation réciproque des transferts, comme prévu par le Protocole relatif aux armes à feu, sur les critères transparents d'exportation énoncés dans le Traité sur le commerce des armes et sur des garanties concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale propres à favoriser la responsabilisation, conformément au Programme d'action, afin de prévenir le détournement pendant le transfert grâce à la création de mécanismes nationaux efficaces et harmonisés de transfert d'armes de petit calibre.**

#### *Détournement avant le transfert/dans le pays d'origine/au point de départ*

25. Dans le cadre des transferts internationaux d'armes, le détournement peut avoir lieu dans le pays d'origine lorsque des fabricants ou des exportateurs obtiennent des autorisations ou licences d'exportation en présentant des documents contrefaits, faux ou incomplets pour influencer la décision des autorités de contrôle des armes. Il peut s'agir, en particulier, de documents indiquant que les articles sont destinés à des utilisateurs finaux ou à un usage final différents de ce qui est effectivement prévu<sup>26</sup>. Cela inclut également les cas où une transaction totalement licite sur le papier n'est pas effectuée, en tout ou en partie, pour faire disparaître certains articles du radar des autorités nationales de contrôle des armes. À cet égard, le Guide législatif pour l'application du Protocole relatif aux armes à feu explique que « pour être valable, l'autorisation de mener une action particulière doit émaner d'un État partie habilité à

<sup>26</sup> Nicolas Marsh, « Preventing diversion: a challenge for Arms Trade Treaty States Parties », *Journal of Research Institute for the History of Global Arms Transfer*, vol. 8 (juillet 2019), p. 58.

autoriser ladite action. Ainsi, une autorisation d'importation d'armes à feu doit émaner de l'État partie dans lequel les armes à feu ont effectivement été importées »<sup>27</sup>.

26. En ce qui concerne la falsification de documents, une affaire qui a fait grand bruit est celle du fabricant d'armes allemand Heckler & Koch, qui a exporté plus de 4 000 fusils d'assaut vers le Mexique entre 2006 et 2009. S'attendant à ce que les autorités allemandes de contrôle des exportations n'autorisent pas l'exportation d'armes vers les États mexicains de Jalisco, Chiapas, Guerrero et Chihuahua pour des raisons alors liées aux droits humains, les responsables de l'entreprise ont agi en collusion avec le bureau central mexicain des marchés publics afin d'obtenir un certificat d'utilisateur final excluant ces États de la liste des destinataires finaux. Sur la base de ce certificat, l'exportation vers le Mexique a été autorisée. Cependant, certaines des armes ont fini dans l'État de Guerrero, qui avait été considéré dès le départ comme le client le plus important, comme le montrent les messages électroniques internes de Heckler & Koch. En 2019, deux responsables de l'entreprise ont été condamnés pour exportation sur la base d'une licence obtenue de manière frauduleuse. En outre, 3,7 millions d'euros, soit le prix de vente des armes à feu, ont été confisqués à l'entreprise<sup>28</sup>. Conformément aux dispositions pénales de la loi allemande sur le commerce et les paiements internationaux, lorsqu'une licence est requise, « une action sans licence équivaut à une action fondée sur une licence obtenue par la menace, la corruption ou la collusion, ou de manière frauduleuse au moyen de données incorrectes ou incomplètes ».

*Détournement pendant le transfert/en cours d'acheminement vers l'utilisateur final prévu/en transit*

27. Une fois que les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions exportés légalement sont en cours d'acheminement vers l'utilisateur final autorisé, la perte, partielle ou complète, les fuites, le vol ou le changement d'itinéraire non autorisés pendant le transport, le transit, le chargement ou le transbordement constituent le prochain point de détournement possible<sup>29</sup>. À la faveur de dispositifs de sécurité inadéquats, du fait d'actes de corruption ou de négligence entre autres, les criminels peuvent, par exemple, s'introduire dans un port où est entreposé un conteneur avec une cargaison d'armes à feu ou détourner un véhicule transportant les armes du point d'envoi vers l'utilisateur final<sup>30</sup>. L'infraction pénale de trafic illicite au titre du Protocole relatif aux armes à feu s'étend à de tels actes s'ils ont lieu en cours de transfert, dans un pays qui n'est ni le pays d'exportation ni celui d'importation, car le changement d'itinéraire de l'envoi dans un pays de transit constituerait un « mouvement ou transfert » vers le territoire d'un autre État sans l'autorisation requise, conformément à l'alinéa e) de l'article 3 du Protocole. En revanche, si les articles sont détournés dans le pays d'exportation ou d'importation, l'acte ne présente pas l'élément transfrontière constitutif de l'infraction de trafic illicite et ne serait donc pas considéré comme tel. Par exemple, 23 fusils d'assaut, 70 armes de poing et plus de 42 000 cartouches destinés à protéger la mission d'assistance frontalière de l'Union européenne, pour lesquels Malte avait demandé une dérogation à l'embargo sur les armes imposé à la Libye, ont été volés à l'aéroport international de Tripoli par des milices<sup>31</sup>. Dans une autre affaire, le Bélarus avait adressé une notification au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1970 (2011) concernant plus de 3 000 tonnes de munitions pour armes légères et de petit calibre. L'un des premiers lots a été volé à l'aéroport international de Tripoli, mais le Bélarus n'en a pas été

<sup>27</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, quatrième partie, par. 213.

<sup>28</sup> Ben Knight, « Heckler and Koch fined €3.7 million over illegal arms sales to Mexico », *DW News*, 21 février 2019 ; tribunal régional de Stuttgart (Allemagne), 13 KLS 143 Js 38100/10, jugement du 21 février 2019.

<sup>29</sup> *GGE/PACAS/2020/3*, par. 9 c).

<sup>30</sup> Holtom et Jongleux, « Preventing diversion », p. 5.

<sup>31</sup> *S/2015/128*, par. 151.

informé et a effectué au moins 15 livraisons supplémentaires<sup>32</sup>. Dans les deux affaires, les articles ont été volés dans le pays où l'importation avait été autorisée, avant leur envoi vers leur destination finale, de sorte que l'acte n'entre pas dans la définition du trafic illicite.

28. Si les États parties au Protocole relatif aux armes à feu ne sont pas tenus d'ériger un tel acte en infraction conformément à l'article 11 du Protocole, ils sont toutefois obligés de prendre des mesures appropriées pour exiger la sécurité des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions au moment de l'importation, de l'exportation et du transit par leur territoire, afin de détecter, de prévenir et d'éliminer leurs vols, pertes ou détournements, et devraient envisager de conférer à ces actes le caractère d'infraction pénale. Parallèlement, l'article 9 du Traité sur le commerce des armes impose aux États parties de prendre les mesures nécessaires pour réglementer le transit ou le transbordement des armes classiques sous leur juridiction.

*Détournement pendant ou après l'importation/après la livraison par réexportation ou retransfert non autorisés*

29. La réexportation ou le retransfert non autorisés qui sont cautionnés par l'État en violation des garanties relatives au contrôle de l'utilisateur final, soit parce que les autorités passent sciemment outre aux conditions de l'État exportateur, soit parce qu'elles n'en ont pas connaissance, peuvent avoir lieu tant pendant qu'après l'importation et lors de l'entreposage après la livraison<sup>33</sup>.

30. Dans de tels cas, la réexportation ou le retransfert sortent du cadre de l'autorisation initiale du pays exportateur d'origine et constituent donc un détournement. Dans le Programme d'action sur les armes légères, les États se sont engagés à notifier, conformément aux accords bilatéraux, l'État exportateur d'origine avant tout retransfert. Cela étant, le retransfert ou la réexportation n'entrent le plus souvent pas dans la définition du trafic illicite énoncée dans le Protocole relatif aux armes à feu, car le principe de réciprocité ne s'applique à cette infraction qu'au titre de l'article 10, qui exige de tous les pays directement concernés par un transfert, en tant que pays d'exportation, d'importation ou de transit, qu'ils l'autorisent ou ne s'y oppose pas. Par conséquent, la responsabilité pénale des acteurs impliqués dans la réexportation ou le retransfert ne dépendra généralement pas du contenu de l'autorisation d'exportation initiale, mais de l'existence d'une autorisation d'exportation ou de réexportation. Les efforts déployés par certains États au cours des négociations sur la résolution [2220 \(2015\)](#) du Conseil de sécurité pour interdire ou prohiber la réexportation d'armes de petit calibre non autorisée n'ont pas reçu le soutien de la majorité<sup>34</sup>.

31. Si la réexportation ou le retransfert visaient dès le départ à contourner les mesures de contrôle des armes, on pourrait considérer que la violation ultérieure des garanties sort du cadre de l'autorisation d'exportation initiale. Cette situation peut être illustrée par une affaire impliquant le fabricant d'armes Sig Sauer, basé en Allemagne et aux États-Unis d'Amérique. En 2009, la filiale américaine de l'entreprise a conclu avec la Police colombienne un accord portant sur la livraison d'armes à feu pour une valeur de 270 millions d'euros. À la suite de problèmes de production sur le site américain, au moins 47 000 pistolets fabriqués sur le site de production allemand ont été envoyés à l'usine américaine pour être acheminés ensuite vers la Colombie. Les responsables de Sig Sauer ont été accusés d'avoir masqué la destination finale des armes en présentant de faux certificats d'utilisateur final aux autorités d'exportation allemandes et en désignant les États-Unis comme la destination finale. Une demande d'autorisation d'exportation vers la Colombie aurait probablement été refusée. Le tribunal régional de Kiel, en Allemagne, a condamné le Président-Directeur général de la filiale américaine et les deux directeurs de la filiale

<sup>32</sup> [S/2015/128](#), par. 135 à 139.

<sup>33</sup> Pour plus d'informations, voir Holtom et Jongleux, « Preventing diversion », p. 5.

<sup>34</sup> [S/PV.7447](#).

allemande à des peines de prison avec sursis et à des amendes. Le produit du transfert illicite, soit 18,5 millions d'euros, a été confisqué à Sig Sauer<sup>35</sup>.

32. Lorsqu'une arme à feu est détournée après avoir été importée et avoir fait l'objet d'un trafic à l'étranger, ou lorsqu'elle est réexportée, les enquêteurs d'un pays tiers où l'arme à feu peut être utilisée pour commettre une infraction pénale ont souvent de la difficulté à remonter jusqu'au point de détournement si les marques apposées sur l'arme ne permettent pas d'identifier le dernier pays où celle-ci a été importée légalement.

### Recommandation

**33. Les États parties au Protocole relatif aux armes à feu sont vivement encouragés à appliquer un marquage approprié permettant d'identifier le pays d'importation sur chaque arme à feu importée, notamment les armes à feu susceptibles d'être réexportées, afin de renforcer l'efficacité des demandes de traçage.**

## C. Les embargos sur les armes et le trafic illicite d'armes à feu

34. Dans son rapport de 2019 au Conseil de sécurité sur les armes légères et de petit calibre, le Secrétaire général s'est dit préoccupé par le fait que, selon les groupes d'experts, les groupes armés continuaient de disposer d'armes dans les pays sous embargo sur les armes, ce qui montrait que ces embargos étaient enfreints de diverses manières<sup>36</sup>. La détection des violations des embargos, la conduite d'enquêtes sur ces violations et la poursuite des responsables constituent un défi majeur à cet égard.

35. Bien qu'en 1998, le Conseil de sécurité ait encouragé les États Membres à envisager, en tant que de besoin, d'adopter des mesures érigeant en infraction pénale la violation des embargos sur les armes<sup>37</sup>, il n'existe à ce jour aucune norme internationale juridiquement contraignante relative à la répression pénale de la violation des embargos<sup>38</sup>. Les États Membres sont donc libres de décider comment faire respecter les embargos sur les armes, s'il convient d'enquêter sur les acteurs privés impliqués dans leur violation, de les poursuivre et de les juger, et de quelle manière. Des peines ont été instaurées dans certains pays et dans certaines sous-régions<sup>39</sup>. Par exemple, en vertu de l'article 21 de la Convention 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 connexes, les États membres sont tenus d'ériger en infraction pénale toute activité exercée en violation d'un embargo sur les armes imposé par les Nations Unies, l'Union africaine ou la CEDEAO.

<sup>35</sup> Résumé de l'affaire par Sibylle Bauer et Mark Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices* (Solan, Suède, Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, 2019), p. 25 et suiv.; tribunal régional de Kiel (Allemagne), 3 KLS 3/18, jugement du 3 avril 2019.

<sup>36</sup> S/2019/1011, par. 53.

<sup>37</sup> Résolution 1196 (1998) du Conseil de sécurité ; voir également la résolution 2117 (2013) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci rappelle aux États Membres de prendre les mesures qui s'imposent, y compris sur les plans juridique et administratif, contre toute activité constituant une violation des embargos sur les armes.

<sup>38</sup> Bauer et Bromley, *Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations*, p. 3.

<sup>39</sup> Voici des exemples de lois nationales relatives au respect des sanctions et des autres mesures imposées par les Nations Unies : loi sur les Nations Unies (Canada) ; loi n° 659/1967 sur les sanctions (Finlande), telle que modifiée ; loi sur les Nations Unies (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord).

36. Les armes à feu représentant une part importante du matériel envoyé vers les pays soumis à un embargo, les dispositions pénales obligatoires du Protocole relatif aux armes à feu devraient être mises en œuvre et appliquées, et constituer la pierre angulaire des actions menées aux niveaux national, régional et international pour faire respecter ces embargos, détecter les cas de transfert illicite réalisés en violation de ces embargos et les acteurs impliqués, mener des enquêtes à ce sujet et engager des poursuites. Il faut cependant noter que le Protocole ne s'applique pas aux transactions entre États, qui sont généralement considérées comme étant plus étroitement liées au contrôle des armes qu'à la lutte contre la criminalité, et exclut donc les transferts qui s'effectuent directement entre deux gouvernements agissant en vertu de leur puissance souveraine (mais pas entre ceux agissant à des fins commerciales par l'intermédiaire de fabricants ou d'entités qu'ils possèdent ou exploitent)<sup>40</sup>. Les transferts entre États aux fins de la sécurité nationale, prévus pour couvrir les situations dans lesquelles les forces militaires franchissent les frontières avec leurs armes à feu, sont également exclus<sup>41</sup>.

37. Dans de nombreux cas, les réseaux et les capacités logistiques des entités privées et des particuliers, tels que, entre autres, les entreprises de transport, les compagnies maritimes, les courtiers et les fournisseurs, sont utilisés pour faciliter les transferts d'armes, notamment à destination de pays sous embargo. Si ces entités privées et ces particuliers agissent sans les autorisations ou licences requises par tous les pays impliqués dans le transfert, leurs actes peuvent tomber sous le coup de la définition du trafic illicite énoncée à l'alinéa e) de l'article 3 du Protocole relatif aux armes à feu. Ces acteurs privés opèrent souvent à l'échelle mondiale et établissent des liens avec divers pays en plus des pays exportateurs et importateurs. Il peut s'agir entre autres du pays de résidence habituelle, du pays de nationalité ou du pays du siège social de l'acteur privé, ainsi que du pays dans lequel se déroule une étape du transfert, comme le transit, le transbordement et le chargement, ou du pays d'immatriculation du navire ou de l'aéronef utilisé pour le transport<sup>42</sup>. Au minimum, les États parties doivent ériger en infraction l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un État partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État partie si l'un des États parties concernés ne l'autorise pas (art. 3, al. e), et art. 5, par. 1, al. b), du Protocole relatif aux armes à feu). En d'autres termes, tout point de contact avec un territoire (transit, transbordement et chargement) d'une cargaison illicite en cours d'acheminement vers un pays soumis à un embargo ou tout lien personnel (nationalité, résidence ou siège social/immatriculation d'un navire ou d'un aéronef/compte bancaire) peut conférer à un pays supplémentaire la compétence juridique d'ouvrir des enquêtes sur le trafic illicite d'armes à feu. La coopération internationale et l'échange d'informations aux fins de la détection de tout changement de l'itinéraire des transferts autorisés et des envois illicites à destination de pays soumis à un embargo, associés à des mesures de justice pénale permettant de lutter efficacement contre le trafic illicite d'armes à feu, sont susceptibles de renforcer l'application des embargos sur les armes.

38. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière à l'infraction de trafic illicite par vente non autorisée. L'alinéa e) de l'article 3 du Protocole relatif aux armes à feu laisse ouverte à l'interprétation la question de savoir si les États parties sont tenus d'ériger la vente non autorisée en infraction seulement dans le cas où les articles sont présents physiquement dans le pays à un moment donné du transfert. L'exemple suivant montre l'importance de l'interprétation juridique de cette disposition. En 2017, trois ressortissants italiens ont été arrêtés et condamnés en Italie pour avoir vendu et tenté de vendre du matériel militaire, dont 13 950 fusils d'assaut d'une valeur de 41 millions d'euros, à un ressortissant libyen, en violation de

<sup>40</sup> *Guides législatifs pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, quatrième partie, par. 19.

<sup>41</sup> *Travaux préparatoires*, p. 655 et suiv.

<sup>42</sup> Voir l'article 15 de la Convention contre la criminalité organisée, ainsi que le paragraphe 3 de l'article 1 du Protocole relatif aux armes à feu.

l'embargo sur les armes imposé au pays. Les fusils devaient être livrés par voie aérienne à la Libye sans toucher le sol italien, tandis que les contrats étaient en cours de négociation dans de nombreux pays d'Europe, d'Afrique et d'Asie<sup>43</sup>. Bien que l'Italie ait pris l'initiative dans ce cas, il est difficile de savoir si les États parties au Protocole relatif aux armes à feu sont de manière générale obligés de traiter les ventes d'armes illicites comme une infraction lorsque les armes à feu ne pénètrent pas sur le territoire dans lequel les trafiquants opèrent.

39. En tout état de cause, il est laissé à la discrétion des États parties au Protocole relatif aux armes à feu d'adopter des mesures plus strictes ou plus sévères que celles prévues dans le Protocole (art. 1, par. 2, du Protocole ; art. 34, par. 3, de la Convention contre la criminalité organisée). Ils pourraient notamment exiger des marchands d'armes qu'ils obtiennent des autorisations et des licences pour participer à la vente transfrontière d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, y compris dans les cas où les articles ne seront pas transférés depuis, vers ou à travers le territoire du pays dans lequel ils opèrent.

40. On peut trouver divers exemples illustrant les liens entre la violation des embargos et le trafic illicite dans les rapports du Groupe d'experts créé en application de la résolution 1973 (2011). En 2016, le Groupe d'experts a indiqué que des armes continuaient d'être transférées de manière illicite et sur une base régulière en direction et en provenance de la Libye, malgré l'embargo sur les importations et les exportations d'armes, et que des réseaux de trafiquants, auxquels appartiennent notamment des ressortissants libyens et des sociétés étrangères de courtage, s'employaient activement à conclure des ventes d'armes pour le compte de différents acteurs étatiques et non étatiques<sup>44</sup>. En 2013, au moins 1 500 pistolets qui faisaient partie d'un envoi de 5 000 pistolets et un million de cartouches ont été achetés auprès d'un fabricant des Émirats arabes unis par une société de courtage américaine et livrés au Comité suprême de sécurité libyen. Le transport des pistolets a été assuré par une compagnie de fret aérien libyenne et un transporteur enregistré à Doubaï<sup>45</sup>. En 2014, un vaste réseau de trafic d'armes, associant des Égyptiens, des Libyens et des Italiens, qui fournissait des armes à feu et des munitions à des groupes terroristes en Libye depuis un entrepôt situé en Slovénie a été démantelé. L'arrestation d'un ressortissant libyen résidant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui traduisait des documents pour un marchand d'armes italien chargé d'organiser les transferts, a marqué le point de départ de l'enquête. Sur le téléphone du ressortissant libyen, qui a ensuite été condamné à six ans de prison, les enquêteurs ont trouvé une facture concernant la livraison à la Libye de 1 104 tonnes d'armes à feu, de munitions et d'armes légères d'une valeur de 28,5 millions de dollars, ainsi qu'un ordre relatif à l'affrètement d'un avion-cargo pour les transporter<sup>46</sup>. En 2015, la Guardia di Finanza italienne a détecté et saisi 170 carabines et 200 000 cartouches destinées à la Libye qui étaient dissimulées dans des conteneurs dans le port de Gênes. Le ministère public a ouvert des enquêtes pénales en rapport avec l'entrée non autorisée de matériel sur le territoire italien et la tentative de violation de l'embargo sur les armes imposé à la Libye, et a enquêté sur les sociétés des Émirats arabes unis qui avaient initialement acheté le matériel auprès de trois entreprises allemandes<sup>47</sup>.

41. Ces affaires montrent non seulement l'étendue mondiale des réseaux d'approvisionnement aux multiples ramifications qui participent au trafic des armes à feu et de leurs munitions vers les pays soumis à un embargo, mais elles donnent également un aperçu des différents acteurs impliqués dans ces opérations, notamment les courtiers, les compagnies de transport et les transporteurs, les entreprises de livraison et les fabricants. Certaines de leurs actions qui contribuent aux transferts illicites ne relèvent pas de l'infraction de trafic illicite d'armes à feu, mais il est

<sup>43</sup> S/2018/812, par. 98 à 105.

<sup>44</sup> S/2016/209, par. 108.

<sup>45</sup> S/2015/128, par. 128 à 130.

<sup>46</sup> S/2016/209, par. 144 à 146 ; Royal Courts of Justice, EWCA Crim 568, jugement du 17 mai 2016.

<sup>47</sup> S/2016/209, annexe 35, par. 4 à 7.

question dans bien des cas d'organiser, de diriger, de faciliter, d'encourager ou de favoriser au moyen d'une aide ou de conseils la commission d'une infraction de trafic, conformément au paragraphe 2 de l'article 5 du Protocole relatif aux armes à feu.

42. En outre, conformément au paragraphe 1 de l'article 15 du Protocole relatif aux armes à feu, les États parties doivent envisager d'établir un système de réglementation des activités de ceux qui pratiquent le courtage. Il s'agit d'une disposition contraignante en vertu du Traité sur le commerce des armes.

### **Recommandations**

43. **Le Groupe de travail voudra peut-être :**

a) **Prier instamment les États parties au Protocole relatif aux armes à feu d'exploiter pleinement le potentiel des dispositions pénales du Protocole pour enquêter sur les flux d'armes illicites depuis ou vers des pays soumis à un embargo et sur les divers acteurs impliqués, pour poursuivre les responsables et pour les juger ;**

b) **Encourager les États qui peuvent établir leur compétence à l'égard des violations d'embargos liés aux armes à feu à se fonder sur les rapports des groupes d'experts des Nations Unies pour ouvrir des enquêtes et participer à des échanges proactifs d'informations sur le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, ainsi que sur les incidences éventuelles de détournements, en vue de faire respecter les embargos sur les armes et de démanteler les réseaux de trafiquants impliqués dans leur violation ;**

c) **Prier instamment les États de tracer les armes à feu et les munitions dont on soupçonne qu'elles sont destinées à des pays visés par des embargos sur les armes, en violation de ces embargos, et de répondre rapidement aux demandes de traçage afin d'identifier leur point de détournement ;**

d) **Demander à l'ONUSC d'aider les missions des Nations Unies et les autorités nationales à surveiller les embargos sur les armes et, ainsi, à mettre en œuvre et faire respecter ces embargos, notamment en dispensant des formations sur les enquêtes liées au trafic d'armes à feu et de munitions dans le cadre des violations d'embargos, en fournissant des moyens de traçage et en renforçant les capacités de collecte et d'analyse des données relatives aux saisies ;**

e) **Examiner la nécessité de rédiger une note sur l'interprétation et la portée de l'infraction de trafic illicite par « vente non autorisée » et sa mise en œuvre en relation avec l'article 15 de la Convention contre la criminalité organisée, et encourager les États parties à exiger des marchands d'armes qu'ils obtiennent des autorisations et des licences pour participer à la vente transfrontière d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, y compris dans les cas où les articles ne sont pas transférés depuis, vers ou à travers le territoire du pays dans lequel ils opèrent ;**

f) **Examiner la question du courtage à une prochaine réunion, compte tenu de l'importance qu'il y a à réglementer cette activité afin de prévenir et de combattre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, notamment dans le contexte de la violation des embargos.**

## D. L'approvisionnement en armes des terroristes, des groupes armés et des acteurs non étatiques

44. Ces vingt dernières années, le Conseil de sécurité a traité la question de la prévention et de l'élimination de l'approvisionnement des terroristes, des groupes armés et des réseaux criminels en armes de petit calibre, ainsi que de leur transfert et de leur vente illicites, à plusieurs reprises et dans différents contextes<sup>48</sup>.

45. Le Protocole relatif aux armes à feu ne fait pas, quant à lui, de distinction entre ces acteurs et exige simplement des États parties qu'ils confèrent le caractère d'infraction pénale à l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un État partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État partie si l'un des États parties concernés ne l'autorise pas. Ainsi, si une entité ou un acteur privé présent sur le territoire d'un État partie reçoit des armes à feu sans l'autorisation de l'autorité nationale compétente, tous les États parties impliqués dans le transfert, que ce soit en tant que pays d'exportation, de transit ou d'importation, sont tenus d'ériger ce comportement en infraction.

## E. Le détournement des stocks d'armes privés ou étatiques

46. La question du détournement des stocks d'armes occupe une place importante dans le programme de désarmement *Assurer notre avenir commun*, selon lequel :

Une sécurité physique insuffisante peut également faire que des armes soient détournées vers les marchés illicites, notamment au profit de groupes armés non étatiques, de terroristes et d'organisations criminelles transnationales. En se propageant à l'extérieur, les armes et munitions disparaissant des sites de stockage peuvent exacerber les violences armées, les conflits et l'insécurité. Les États fragiles sont particulièrement exposés aux problèmes de mauvaise gestion des stocks d'armes<sup>49</sup>.

Le Secrétaire général a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation quant au fait que la gestion et la surveillance des stocks étaient devenues l'un des principaux défis liés aux armes de petit calibre et que les embargos sur les armes étaient enfreints par le biais du détournement des stocks nationaux<sup>50</sup>.

47. Le Small Arms Survey définit le détournement des stocks d'armes nationaux comme la perte d'armes et de munitions qui sont sous le contrôle des forces de défense et de sécurité d'un État. Cette définition englobe des cas de détournement des stocks de plus ou moins grande ampleur et inclut non seulement les pertes et les fuites, mais aussi les vols ou les prêts<sup>51</sup> par des membres du personnel et des acteurs externes à partir des sites d'entreposage, qui sont souvent facilités par des mesures de surveillance et de sécurité physique insuffisantes et impliquent parfois des actes de corruption. On a signalé de nombreux cas de vente par les forces de sécurité de leurs armes de service comme moyen de compléter leur salaire en Afghanistan, en Iraq et en Libye. De même, d'après la Police et le personnel militaire turcs, une partie des 370 000 armes à feu achetées initialement pour reconstituer et réarmer les forces de sécurité iraqiennes en 2003 avait disparu et avait été retrouvée ensuite entre les

<sup>48</sup> Résolutions 1373 (2001), 1540 (2004) et 2370 (2017) du Conseil de sécurité.

<sup>49</sup> *Assurer notre avenir commun*, p. 44.

<sup>50</sup> S/2011/255, par. 27, S/2013/503, par. 11, S/2015/289, par. 46, et S/2019/1011, par. 53.

<sup>51</sup> On a découvert par exemple qu'un gendarme français avait prêté des armes de service à des voleurs à main armée. Voir Nicolas Florquin et André Desmarais, « Lethal legacies: illicit firearms and terrorism in France », dans *Triggering Terror: Illicit Gun Markets and Firearms Acquisition of Terrorist Networks in Europe*, Nils Duquet (dir. publ.) (Bruxelles, Flemish Peace Institute, 2018), p. 201.

mains d'insurgés, de terroristes et de criminels en Turquie<sup>52</sup>. Ce second cas illustre clairement la dimension transnationale du détournement des stocks d'armes, qui peut donner lieu à un trafic illicite une fois que les armes à feu sont entrées dans la sphère illicite. Les armes à feu destinées à être détruites (en particulier les armes à feu rendues ou confisquées) semblent présenter un risque particulier. En Afrique du Sud, par exemple, des policiers et des marchands d'armes corrompus ont détourné des armes de petit calibre devant être détruites vers des criminels dans la province du Cap-Occidental<sup>53</sup>. La tenue de registres complets sur les armes à feu et les munitions sous la garde de l'État jusqu'à leur destruction définitive et la mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation efficaces sont donc des conditions essentielles à un bon système de gestion des stocks d'armes.

48. Il ne faut pas sous-estimer les risques de détournement des stocks civils, notamment des armes à feu et des munitions détenues par les fabricants, les grossistes, les magasins d'armes, les sociétés de sécurité privées, les chasseurs et autres propriétaires privés légitimes, comme les vols, les pertes, la soustraction, la vente ou les prêts illicites, ou toute autre forme de distribution non autorisée<sup>54</sup>. Pour se procurer des armes à feu « propres », des groupes criminels organisés d'Italie se seraient entendus avec des propriétaires légaux afin de simuler des vols d'armes. L'achat par un prête-nom, à savoir un particulier qui achète une arme à feu légalement pour ensuite la transmettre illégalement, notamment pour contourner des réglementations plus strictes en matière de contrôle des armes dans les pays voisins, est une autre pratique utilisée. À la frontière terrestre entre les États-Unis et le Mexique, ces achats sont souvent combinés au « trafic de fourmi », par lequel de grandes quantités d'armes à feu sont divisées en lots plus petits et passées en contrebande au Mexique<sup>55</sup>. Dans tous ces cas, le vol ou la perte simulés au départ ou l'achat par un prête-nom peuvent déboucher sur des activités de trafic illicite. Dans ce contexte, l'article 11, alinéa b), du Protocole relatif aux armes à feu exige que les États parties accroissent l'efficacité des contrôles aux frontières et de la coopération transfrontière entre la police et les services douaniers.

49. Le Protocole relatif aux armes à feu ne contient pas de disposition portant expressément sur la gestion des stocks ou la détention d'armes par des civils. L'article 11, alinéa a), exige cependant des États parties qu'ils prennent des mesures appropriées en ce qui concerne la sécurité des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions au moment de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et du transit par leur territoire, afin de détecter, de prévenir et d'éliminer les vols, pertes ou détournements. Le champ d'application du Protocole se limite donc aux mesures de sécurité, visant notamment à protéger les stocks d'armes au moment du transfert et de la fabrication ; une fois que les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions ont été livrés au destinataire final, l'article 11 n'est plus applicable. Cela dit, les États parties sont libres d'étendre ces mesures pour exiger la sécurité et la sûreté des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à tous les stades de leur cycle de vie, qu'ils soient détenus à titre privé ou officiel. Dans le même esprit, le Programme d'action encourage vivement les États à mettre en place des systèmes de gestion des stocks efficaces, des normes et procédures de sécurité détaillées et des sanctions applicables en cas de vol ou de perte. Plusieurs instruments sous-régionaux juridiquement contraignants, tels que la Convention de la CEDEAO sur les armes

<sup>52</sup> Inspecteur général, Département de la défense des États-Unis, *Assessment of the Accountability of Arms and Ammunition Provided to the Security Forces of Iraq*, rapport n° SPO-2008-001 (juillet 2008), p. 1, 27 et suiv. ; pour des informations générales sur le détournement, voir Marsh, « Preventing diversion », p. 58.

<sup>53</sup> Nicolas Florquin, Sigrid Lipott et Francis Wairagu, *Weapons Compass: Mapping Illicit Small Arms Flows in Africa* (Genève, Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, 2019), p. 50 et suiv. ; Holtom et Jongleux, « Preventing diversion », p. 5.

<sup>54</sup> GGE/PACAS/2020/3, par. 9 j).

<sup>55</sup> *Global Study on Firearms Trafficking 2020*, p. 64 ; pour d'éventuels exemples de vols fictifs en Belgique et en France, voir Nils Duquet et Maarten Van Alstein, *Gun Ownership in Belgium* (Bruxelles, Flemish Peace Institute, 2012), p. 12 et suiv. ; et Florquin et Desmarais, « Lethal legacies », p. 201.

légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, exigent aussi des États membres qu'ils établissent des normes et des procédures efficaces pour la gestion, l'entreposage et la sécurisation des stocks, ainsi que des « sanctions en cas de vol ou de perte ».

50. La mauvaise gestion des stocks reste la source d'une part importante des armes de petit calibre illégales en circulation à l'intérieur d'un pays, mais aussi au-delà des frontières. S'il peut être prouvé que le vol, la soustraction ou la perte d'armes issues de stocks d'armes ou détenues par des particuliers étaient vus dès le départ comme un moyen de se procurer des armes à feu et des munitions illicites à des fins de distribution transfrontière, les États parties au Protocole relatif aux armes à feu pourraient ériger en infraction ce comportement en ce qu'il consiste à faciliter, à encourager ou à favoriser la commission d'une infraction de trafic. Les enquêtes sur le trafic illicite d'armes à feu détournées des stocks nationaux peuvent également aider à repérer les fuites et à identifier les agents publics impliqués dans le détournement.

### Recommandations

51. **Étant donné que le vol, la perte ou les autres formes de détournement depuis les stocks d'armes étatiques et civils, y compris les achats par des prête-noms, peuvent précéder le trafic d'armes à feu et constituer une source importante d'armes illicites pour les criminels, les terroristes et les groupes armés, les États devraient envisager d'adopter des dispositions pénales et des mesures préventives qui leur permettent de s'attaquer efficacement à ce problème.**

52. **Les États sont vivement encouragés à tenir des registres complets des armes à feu et des munitions conservées par les autorités jusqu'à leur destruction définitive et à mettre en place des mécanismes de responsabilisation qui permettent de mener des enquêtes pénales sur les armes à feu détournées des stocks nationaux.**

## F. Le détournement d'armes et de munitions pendant et après un conflit

53. Il existe des points communs entre, d'une part, le détournement des stocks d'armes publics et privés et, d'autre part, le détournement pendant et après un conflit, mais la prise d'armes sur le champ de bataille, le détournement des armes des missions de maintien de la paix<sup>56</sup> et la perte ou le pillage des stocks d'armes après l'effondrement de l'État sont des phénomènes propres aux situations de conflit et d'après-conflit<sup>57</sup>.

54. Le détournement à grande échelle qui s'est opéré en Libye après la perte de contrôle de l'État et le pillage consécutif des stocks d'armes nationaux en 2011 en sont un exemple. Outre les armes à feu qui se trouvaient déjà dans le pays en 2011, plus de 65 000 fusils d'assaut, 62 000 pistolets, 15 000 pistolets-mitrailleurs, 4 000 mitrailleuses et 60 millions de cartouches ont fait l'objet de demandes de dérogation approuvées ou de notifications depuis l'adoption de l'embargo sur les armes. Pour un certain nombre de ces transferts, des certificats d'utilisateur final ont été signés par le Ministère de la défense et le Ministère de l'intérieur, mais le matériel a fini entre les mains de groupes armés. En conséquence, des armes, munitions et explosifs auraient été acheminés depuis la Libye vers pas moins de 12 pays du

<sup>56</sup> Eric G. Berman, *Beyond Blue Helmets: Promoting Weapons and Ammunition Management in Non-UN Peace Operations* (Genève, Small Arms Survey, Institut de hautes études internationales et du développement, 2019).

<sup>57</sup> GGE/PACAS/2020/3; Conflict Armament Research, « Typology of diversion », *Diversion Digest*, n° 1 (août 2018).

Maghreb, du Sahel, du Levant et de la Corne de l’Afrique, alimentant les conflits au Mali et dans la péninsule du Sinaï<sup>58</sup>.

#### **Recommandations**

**55. Les pays voisins devraient prendre acte de la dimension transnationale du détournement survenant dans des situations de conflit et d’après-conflit et, sur cette base, enquêter sur les réseaux impliqués dans le trafic vers l’étranger d’armes à feu et de munitions issues de pillages.**

## **V. Conclusions**

56. La présente note d’information part du principe que la prévention du détournement des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, notamment dans le contexte de la violation des embargos et de la perte ou du vol d’armes issues des stocks étatiques ou civils, nécessite des stratégies globales associant mesures de justice pénale et mesures de contrôle des armes.

57. Dans le cadre des transferts internationaux d’armes à feu, la mise en place d’un système centralisé de vérification des autorisations conformément à l’article 10 du Protocole relatif aux armes à feu pourrait favoriser une plus grande responsabilisation, atténuer les risques liés à la falsification des documents et permettre de faire effectivement respecter des mesures de contrôle des armes au moyen d’enquêtes pénales.

---

<sup>58</sup> S/2013/503, S/2018/812, p. 128 à 132, et S/2019/1011, par. 11.