

RAPPORT NATIONAL DE LA FRANCE AU TITRE DU PROGRAMME D'ACTION DES NATIONS UNIES EN VUE DE PREVENIR, COMBATTRE ET ELIMINER LE COMMERCE ILLICITE DES ARMES LEGERES SOUS TOUS SES ASPECTS (Y COMPRIS L'INSTRUMENT INTERNATIONAL SUR LA MARQUAGE ET LE TRAÇAGE DES ALPC)

Introduction

Ce rapport porte sur la mise en œuvre, d'une part, des recommandations du groupe d'experts gouvernementaux sur les moyens de renforcer la coopération en vue de lutter contre le courtage illicite des ALPC et, d'autre part, de l'Instrument International sur le marquage et le traçage des ALPC, aucun élément nouveau n'étant à signaler au titre des autres chapitres du Programme d'Action. Il rappelle en préambule les nombreuses initiatives prises par la France depuis 2001 en vue d'assurer la mise en œuvre effective du POA.

I. GENERALITES

La France a, dès 2001, contribué activement à l'élaboration puis à l'adoption du programme d'action des Nations Unies de lutte contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre. Elle a poursuivi cette démarche depuis lors en lançant une série d'initiatives régionales et internationales visant à assurer la mise en œuvre effective du POA.

En 2003, la France a lancé une initiative internationale avec la Suisse, sur la traçabilité et le marquage des ALPC qui a débouché sur l'adoption en 2005 par la Nations Unies d'un instrument international non contraignant à ce sujet, qui constituait la première mise en œuvre du POA dans ce cadre. A cet égard, la France a participé à la rédaction de l'un des huit guides de meilleures pratiques de l'OSCE sur les ALPC (traçabilité et marquage).

La France a contribué à faire adopter en 2005, par l'Union européenne, une stratégie de lutte contre le commerce illicite des ALPC et de leurs munitions qui a permis d'améliorer la coopération entre les Etats membres face aux trafiquants d'armes tout autant que l'importance des aides financières accordées dans ce domaine par l'UE, en particulier vers l'Afrique.

En 2005 également, et sous l'égide du Haut Conseil de la Coopération internationale, la France a engagé une réflexion avec les ONG et les administrations concernées, sur les voies et moyens d'améliorer sa coopération dans le domaine de l'assistance à la lutte contre le commerce illicite des ALPC, en particulier avec le continent africain. Cette démarche a abouti à un rapport assorti de recommandations disponibles sur le site du HCCI.

Toujours en 2005, la France a été à l'origine, conjointement avec l'Allemagne, d'un processus en première commission de la 60^{ème} AGNU sur la problématique des stocks de munitions en

surplus. Cette initiative a débouché en 2007 sur le lancement d'un groupe d'experts gouvernementaux à ce sujet, dans le cadre des Nations Unies, auquel la France participe et qui délivrera un rapport en première commission de la prochaine AGNU.

En 2006, la France a lancé une initiative internationale dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite d'ALPC par voie aérienne, au sein de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE), de l'Union Européenne, de l'arrangement de Wassenaar ainsi qu'au sommet du G8 de Saint-Petersbourg. Cette initiative a pour but d'améliorer la coopération entre les Etats dans le domaine du contrôle des compagnies aériennes suspectées d'être impliquées dans des trafics d'armes, tout en engageant une réflexion avec l'industrie du transport aérien sur les voies et moyens d'améliorer la traçabilité, la transparence et la sécurité de ce mode de transport. Une première étape normative a été franchie en décembre 2007 par l'adoption dans le cadre de l'arrangement de Wassenaar d'un guide des meilleures pratiques dans ce domaine. La France a déposé un projet de guide similaire dans le cadre du Fonds de coopération et de solidarité de l'OSCE.

L'ensemble de ces initiatives ont été sous-tendues par la volonté de la France de promouvoir la coopération entre les Etats au sein des institutions régionales compétentes, dans le cadre de son appui à la mise en œuvre effective du POA, afin de s'attaquer aux vecteurs mêmes du commerce illicite que sont la transaction, son financement, son intermédiation, et les opérations pratiques de transport illicite des armes vers les zones de tension et/ou de conflits.

II. MISE EN ŒUVRE DU RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS GOUVERNEMENTAUX SUR LE COURTAGE :

Le cadre législatif général :

L'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense a abrogé le décret-loi du 19 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions et en a incorporé les dispositions, à droit constant, dans le titre III du livre III de la partie II du code de la défense.

Les articles du titre III du code de la défense, relatifs aux "matériels de guerre, armes et munitions soumis à autorisation" constituent donc toujours la référence unique des différents régimes applicables à tous les biens considérés comme armes ou matériels de guerre en droit français.

Le code de la défense classe les matériels en 8 catégories, dont les trois premières constituent, stricto sensu les "matériels de guerre". Dans la 4ème catégorie, "armes de défense", figurent des armes de poing qui peuvent, pour certaines être considérées comme armes de guerre.

Par ailleurs, le texte énonce les principes applicables à l'acquisition, la détention, la fabrication et le commerce des armes et matériels de guerre selon la catégorie. Le régime des exportations et des importations y est également défini dans son principe. Il fixe les infractions et les sanctions pénales ou administratives punissant les manquements aux obligations qu'il édicte.

Le décret du 6 mai 1995 est le principal texte d'application des dispositions relatives au régime des matériels de guerre, armes et munitions codifiées dans le code de la défense. Il

précise le contenu de chacune des catégories prévues par la loi et le régime administratif qui leur est applicable. Ce décret a achevé la transposition de la directive n° 91/477/CEE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Une modification lui a été apportée par le décret du 3 janvier 2003 qui institue un contrôle a posteriori des intermédiaires agissant dans le domaine de l'armement.

L'arrêté du 2 octobre 1992, pris directement pour l'application des dispositions législatives, définit la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés. Ce texte précise les conditions d'examen des demandes d'exportation et de délivrance des autorisations requises. Il vise l'arrêté du 20 novembre 1991 fixant la liste des matériels de guerre et des matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation. Des mesures législatives ont été prises par les lois du 15 novembre 2001 et du 18 mars 2003 pour renforcer le contrôle du commerce de détail des armes, de la vente et de la détention d'armes.

Par ailleurs, **les dispositions du code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armements** sont appliquées dans le cadre des directives gouvernementales. Un rapport au Parlement rend compte des actions menées dans ce domaine.

Les sanctions pénales applicables à la fabrication ou au commerce illégal des armes de guerre ou de défense, y compris les opérations d'intermédiation, ont été rendues plus sévères par la loi du 15 novembre 2001.

Elles ont été portées de cinq à sept ans pour les peines d'emprisonnement et de 4500 à 100 000 euros pour les amendes. Parallèlement aux sanctions pénales, il existe un régime de sanctions administratives consistant principalement au retrait de l'autorisation de fabrication et de commerce des matériels de guerre.

Le code de la défense désigne le ministre de la défense comme autorité gouvernementale chargée d'une action de centralisation et de coordination pour la réglementation et l'orientation du contrôle de l'Etat sur la fabrication et le commerce des armes ; il dispose à cet effet du Contrôle Général des Armées (CGA). Les travaux de recherche portant sur les actions visant à prévenir, maîtriser et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre incombent principalement à la Direction des affaires stratégiques (DAS) du ministère de la défense, tandis que les opérations de destruction soit des stocks excédentaires, soit des armes saisies en opérations extérieures relèvent des états-majors.

Par ailleurs, le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN) assure au niveau du Premier ministre, la coordination gouvernementale de toutes les mesures et directives relatives au contrôle des exportations d'armes.

Le contrôle des intermédiaires du secteur de l'armement

Afin de mieux contrôler l'activité des intermédiaires agissant dans le secteur de l'armement, les directives de la CIEEMG à haut-niveau ont préconisé, en 2000, l'extension à tous les intermédiaires, du régime d'autorisation administrative applicable aux fabricants et aux commerçants de matériels de guerre et d'armes.

Le régime instauré par le décret n° 2002-23 du 6 janvier 2002 modifiant le décret n°95-589 du 6 mai 1995 définit ainsi les modalités d'un contrôle dit a posteriori. Simultanément et en application de ces directives, les études sur la mise en œuvre d'un contrôle a priori des opérations d'intermédiation et de courtage des armements ont été poursuivies, et ont conduit à élaborer un projet de loi ainsi qu'à proposer l'instauration de modalités de contrôle adaptées.

Le contrôle actuel : le contrôle a posteriori

Le décret n° 2002-23 précité a créé les bases d'un régime de contrôle administratif a posteriori des intermédiaires en armement, déclarés comme tels et autorisés par le ministre de la défense à exercer cette activité. Il s'agit d'un régime d'autorisation inspiré de celui régissant les autorisations de fabrication et de commerce de matériels de guerre, armes et munitions.

Le contrôle général des armées est chargé, aux termes de ce décret, de contrôler sur pièces et sur place les titulaires de l'autorisation d'intermédiation sur la base des comptes rendus d'activité semestriels de ces derniers.

Toutefois, le caractère immatériel des opérations concernées pose, pour les intermédiaires autorisés, le problème de la définition et de la transcription de la réalité de telles opérations. C'est pourquoi des mesures complémentaires sont envisagées et figurent dans le projet de loi relatif au contrôle a priori des opérations de courtage et d'achat pour revendre.

Le projet de loi relatif au contrôle a priori des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre

Le projet de loi modifiant le code de la défense vise à soumettre chaque opération d'intermédiation à un régime d'autorisation préalable.

Par ailleurs le régime pénal des opérations d'intermédiation réalisées sans autorisation ne pouvant être rattaché aux infractions existantes, il convient également de prévoir son institution par voie législative.

Le périmètre des opérations pour lesquelles sera exigée une autorisation préalable pourrait être le même que pour les exportations d'armement, c'est-à-dire celui qui est défini par l'arrêté du 20 novembre 1991, lequel pourrait être à court terme abrogé et remplacé par un arrêté consécutif à l'adoption de la liste des équipements militaires de l'UE et qui liste les matériels soumis à procédure de contrôle.

Les principes posés par l'arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés devraient être repris pour la délivrance de ces autorisations. Quant à la procédure de délivrance, elle serait largement inspirée de celle applicable en matière d'agrément préalable et d'autorisations d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés.

Dans des cas spécifiques, l'autorisation pourra être accordée pour un ensemble d'opérations sous la forme de licence globale ou générale de courtage limitée (durée, champ d'application géographique-avec dérogation pour l'Union européenne-, objet) afin de ne pas entraver l'activité d'opérateurs en général bien identifiés.

Le projet de loi a été examiné en séance plénière au Conseil d'Etat le 13 juillet 2006 puis en Conseil des ministres. Il a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2006, puis renvoyé à la commission de la défense nationale et des forces armées.

A la demande du gouvernement, le projet de loi relatif au régime d'autorisation d'intermédiation a été enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2007.

Autres dispositions :

- Publication annuelle depuis 2003 du rapport du ministre de la défense au Parlement sur les exportations d'armement de la France.

- Participation au groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 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 (remise d'un rapport au secrétaire général des Nations Unies en juin 2007) ;

- Participation au groupe d'experts gouvernementaux TCA/ATT (Traité sur le commerce des armes).

II. MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUMENT INTERNATIONAL SUR LE MARQUAGE ET LA TRACABILITE :

La traçabilité et le marquage des ALPC constituent l'un des éléments essentiels pour lutter contre les trafics. C'est pourquoi la France et la Suisse ont pris l'initiative de l'instrument international adopté en 2005. La France, dans le cadre de sa participation au GGE puis au groupe de travail souhaitait que cet instrument ait une valeur juridiquement contraignante et qu'il inclue les opérations de maintien de la paix.

Le cadre législatif général :

L'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense a abrogé le décret-loi du 19 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions et en a incorporé les dispositions, à droit constant, dans le titre III du livre III de la partie II du code de la défense.

Les articles du titre III du code de la défense, relatifs aux "matériels de guerre, armes et munitions soumis à autorisation" constituent donc toujours la référence unique des différents régimes applicables à tous les biens considérés comme armes ou matériels de guerre en droit français.

Le code de la défense classe les matériels en 8 catégories, dont les trois premières constituent, stricto sensu les "matériels de guerre". Dans la 4ème catégorie, "armes de défense", figurent des armes de poing qui peuvent, pour certaines être considérées comme armes de guerre.

Par ailleurs, le texte énonce les principes applicables à l'acquisition, la détention, la fabrication et le commerce des armes et matériels de guerre selon la catégorie. Le régime des exportations et des importations y est également défini dans son principe. Il fixe les

infractions et les sanctions pénales ou administratives punissant les manquements aux obligations qu'il édicte.

Le décret du 6 mai 1995 est le principal texte d'application des dispositions relatives au régime des matériels de guerre, armes et munitions codifiées dans le code de la défense. Il précise le contenu de chacune des catégories prévues par la loi et le régime administratif qui leur est applicable. Ce décret a achevé la transposition de la directive n° 91/477/CEE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Une modification lui a été apportée par le décret du 3 janvier 2003 qui institue un contrôle a posteriori des intermédiaires agissant dans le domaine de l'armement.

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure comporte un titre II « dispositions relatives aux armes et munitions » qui modifie les dispositions du décret loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions désormais codifié et intégré dans la partie législative du code de défense.

Il durcit les conditions dans lesquelles les particuliers peuvent être autorisés à acquérir et à détenir des armes au titre de la défense, du tir sportif ou de la chasse.

En outre, l'article 84 de cette loi, modifiant les dispositions pénales fixées par le décret loi du 18 avril 1939 prévoit que, pendant un délai d'un an après la publication de la loi, les personnes qui remettraient des armes qu'elles détiennent en violation des règles relatives à l'acquisition et à la détention des armes, ne feront pas l'objet de poursuites pénales. Cette mesure a pour but de permettre à des citoyens détenant illégalement des armes de rentrer dans le cadre de la légalité et pour les pouvoirs publics de saisir, sans indemnisation, des armes détenues de longue date ayant de ce fait échappé à tout dispositif de traçabilité.

Il n'existe pas de disposition spécifique législative ou réglementaire sur le marquage des armes. Cependant, conformément à la pratique en vigueur, les armes à feu de toutes catégories sont identifiées par :

- **une marque commerciale (nom du fabricant),**
- **un numéro de série, alphanumérique (numéro matricule directeur),**
- **le calibre du canon. Le marquage est une étape du processus de fabrication de l'arme. Il n'est pas prévu, pour des raisons techniques liées à la fiabilité du processus, de le réaliser dans d'autres circonstances.**

Les éléments de marquage sont frappés à froid par le constructeur au moment de la fabrication. Ils sont apposés sur la "pièce de structure" de l'arme, qui n'est pas approvisionnée en tant que pièce de rechange (selon le type d'armes: boîte de culasse, carcasse, tube, canon...). Les pièces qui ne sont pas rigoureusement interchangeables ou qui conditionnent un réglage précis, sont marquées au matricule de l'arme.

Pour les armes destinées aux armées, le marquage est spécifié dans le contrat et contrôlé par le service compétent de la Délégation Générale pour l'Armement (DGA).

Pour les armes du secteur civil, le marquage, réalisé par le constructeur sous sa responsabilité, est contrôlé lors du passage au banc d'épreuve de Saint-Etienne, ou d'un office équivalent pour tout autre pays adhérent à la convention CIP.

Actuellement, les procédures de marquage et d'enregistrement des fabrications permettent de déterminer le fabricant d'une arme et le premier acquéreur.

En ce qui concerne les armes appartenant au Ministère de la Défense, des règlements internes prévoient des procédures particulières d'enregistrement et de traçage, qui permettent une identification précise des armes et le suivi permanent de leur localisation et détenteur.

La France a poursuivi ses efforts depuis 2005 en vue de promouvoir la mise en œuvre de l'instrument :

- La France a participé aux travaux du groupe des experts nationaux de la directive n° 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 relative à l'acquisition et la circulation des armes à feu. Les travaux en cours, animés par la Commission, ont abouti à la refonte de la directive afin notamment d'y intégrer des dispositions du Protocole sur les armes à feu du 8 juin 2001, en particulier celles relatives au marquage, à l'enregistrement des armes ainsi que des dispositions relatives à la neutralisation et à la définition des armes antiques (cf directive du 21 mai 2008) ;
- Rédaction du « guide des meilleures pratiques concernant le marquage, l'enregistrement et le traçage des ALPC » dans le cadre de l'OSCE , publié en novembre 2003 ;
- La France a participé activement à la promotion de l'instrument dans le cadre des séminaires de sensibilisation financés par l'Union Européenne en 2007 et 2008 (Togo, Corée du Sud, Brésil)
- La France publie chaque année un rapport au Parlement sur ses exportations d'armement