

## 3.2 – MISES À JOUR CONCERNANT LES RAPPORTS INITIAUX DU TCA ET SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ

### INTRODUCTION

L'article 13.1 du TCA exige des États parties qu'ils soumettent au Secrétariat du TCA un rapport initial sur les mesures prises pour appliquer le Traité. Ces rapports initiaux peuvent être des outils précieux pour comprendre, surveiller et évaluer la façon dont les États parties interprètent et mettent en œuvre leurs obligations découlant du TCA. Alors que les États parties sont tenus de soumettre leurs rapports initiaux dans la première année suivant l'entrée en vigueur du TCA dans leur pays, près d'un quart des pays devant présenter un rapport ne l'ont pas encore fait, et les deux tiers ont plus de quatre ans de retard par rapport à leur date limite de soumission des rapports initiaux.

Ce chapitre offre une mise à jour sur l'état des rapports initiaux du TCA au 7 juin 2022. Il donne un aperçu des rapports initiaux soumis ou mis à jour au cours de l'année écoulée, examine l'état actuel du respect de l'obligation de présenter des rapports initiaux, et considère les efforts déployés par le Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports et le Secrétariat du TCA pour améliorer les rapports initiaux. En outre, ce chapitre donne un bref aperçu de l'inclusion dans les rapports initiaux des contrôles après expédition et des vérifications sur place, qui seront le thème de la huitième Conférence des États parties (CEP8).

### RAPPORTS RÉCENTS

Cinq États parties (l'Afghanistan, la Namibie, Nioué, la République populaire de Chine et Sao Tomé-et-Principe) étaient tenus de soumettre leur rapport initial depuis le 7 juin 2021, date butoir fixée pour le rapport annuel de l'ATT Monitor de l'année dernière. Au 7 juin 2022, seule la République populaire de Chine l'avait fait.

Quatre autres États parties (le Botswana, la Grenade, le Guatemala et le Niger) ont soumis leurs rapports initiaux au Secrétariat du TCA en retard au cours de l'année écoulée. Leurs rapports initiaux étaient attendus respectivement en septembre 2020, décembre 2015, octobre 2017 et octobre 2016. Au total, 44 États parties ont soumis leurs rapports initiaux en retard, ce qui représente 51 % des 86 rapports initiaux soumis au 7 juin 2022<sup>1</sup>. Les États parties devraient s'efforcer de présenter leurs rapports initiaux dans les délais, mais ceux qui n'ont pas respecté les délais devraient néanmoins toujours être encouragés à soumettre leurs rapports afin de donner un aperçu de leurs systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armes et de s'acquitter de leurs obligations conventionnelles.

Sur les cinq États parties qui ont soumis leur rapport initial au cours de l'année écoulée, seul le Niger a choisi de le rendre public. La République populaire de Chine, le Botswana, la Grenade et le Guatemala ont soumis des rapports initiaux confidentiels, qui ne sont accessibles qu'au Secrétariat du TCA et aux autres États parties. Le pourcentage élevé de rapports confidentiels parmi les soumissions les plus récentes reflète une tendance persistante et indésirable. Au total, 21 États parties — près d'un quart des 86 États parties qui ont présenté un rapport sur les mesures prises pour appliquer le TCA — ont limité l'accès à leurs rapports initiaux. Au fil des ans, les États parties ont fourni plusieurs raisons pour justifier la confidentialité de leurs rapports, comme des préoccupations concernant la publication d'informations sensibles et des incertitudes concernant les rapports publics ; parfois certains rapports ont été soumis comme confidentiels par erreur<sup>2</sup>.

Les États parties ne sont pas tenus de suivre un modèle particulier pour l'établissement de leurs rapports initiaux. Bien que la plupart aient utilisé une version du modèle de rapport initial recommandé, les États parties ont utilisé plusieurs approches différentes pour leurs communications. Sur les 86 rapports initiaux soumis à ce jour, 73 (85 %) ont utilisé le

1 Secrétariat du TCA (2022). « Arms Trade Treaty: Status of Reporting ». Deuxième réunion du Groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports, 28 avril 2022, <https://bit.ly/3nxiv02>.

2 Sur les trois États parties qui ont indiqué que les rapports avaient été rendus confidentiels par erreur, l'un a été en mesure de remédier à cette situation en soumettant un rapport modifié au Secrétariat. Voir le Traité sur le commerce des armes - Projet d'évaluation de base du TCA (2022). « Taking Stock of-ATT-Reporting-Trends and-Challenges.pdf », avril 2022, <http://www.armstrade.info/wp-content/uploads/2014/10/Taking-Stock-of-ATT-Reporting-Trends-and-Challenges.pdf>.



**LES ÉTATS PARTIES ONT MAINTENANT LA POSSIBILITÉ DE SOUMETTRE LEURS RAPPORTS CONCERNANT LE TCA EN UTILISANT DES VERSIONS RÉVISÉES DES MODÈLES DE RAPPORT INITIAL ET ANNUEL QUI ONT ÉTÉ APPROUVÉS PAR LA SEPTIÈME CONFÉRENCE DES ÉTATS PARTIES EN SEPTEMBRE 2021.**

modèle<sup>3</sup>. Sur les 65 rapports initiaux qui sont accessibles au public, 56 (86 %) ont utilisé le modèle, 7 (11 %) ont utilisé l'enquête d'évaluation de base élaborée par le Projet d'évaluation de base du TCA du Centre Stimson, et 2 (3 %) ont utilisé un format national. Quoique le Secrétariat du TCA ait lancé en 2019 un outil de notification en ligne que les États parties peuvent utiliser pour soumettre leurs rapports initiaux, aucun de ceux qui ont soumis des rapports initiaux publics ne l'a utilisé à ce jour.

Les États parties ont maintenant la possibilité de soumettre leurs rapports concernant le TCA en utilisant des versions révisées des modèles de rapport initial et annuel qui ont été approuvés par la septième Conférence des États parties en septembre 2021. Comme le Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports l'a observé à juste titre, l'approbation des modèles révisés « pourrait contribuer de manière significative à améliorer la qualité des rapports » au titre du Traité, étant donné que les révisions répondent à bon nombre des « clarifications les plus urgentes, des questions de facilité d'utilisation, des lacunes et des incohérences identifiées dans les modèles actuels »<sup>4</sup>. Le modèle révisé de rapport initial comprend des questions nouvelles et plus explicites qui invitent les États parties à fournir des informations plus détaillées sur certains éléments spécifiques de leurs systèmes de contrôle nationaux ainsi que sur leurs besoins et capacités en matière d'assistance, des directives supplémentaires pour aider les États parties à établir leurs rapports, et une annexe que les États parties peuvent utiliser pour mettre à jour leurs rapports afin de résumer les changements apportés.

Le Niger a utilisé le modèle de rapport révisé pour préparer son rapport initial et, ce faisant, a démontré le genre de réponses plus détaillées que ce modèle peut faciliter. Par exemple, ce pays a répondu aux questions nouvellement ajoutées sur l'assistance internationale en fournissant des informations détaillées sur ses besoins d'assistance, indiquant qu'il était particulièrement ouvert à recevoir une assistance concernant les rapports au TCA, étant donné son manque d'expérience dans ce domaine. Le Niger a également indiqué qu'il appliquait une obligation d'enregistrement pour les courtiers en armements, que sa procédure nationale d'évaluation des risques allait au-delà de ce qui est requis par le Traité (notamment en soumettant les demandeurs de licence à des enquêtes préalables), et qu'un projet de loi sur le régime général des armements, s'il était adopté, renforcerait sa mise en œuvre du TCA.

### NON-CONFORMITÉ

Tous les 111 États parties au Traité, sauf un, étaient déjà tenus de soumettre un rapport initial au Secrétariat du TCA. (À l'exception des Philippines, dernier État partie en date, qui n'est pas encore tenu de présenter son rapport initial.) Au 7 juin 2022, 86 États parties avaient soumis leur rapport initial, dont 78 % sur les 110 devant effectuer cette soumission. Le nombre d'États parties qui ne se sont pas encore acquittés de l'obligation de présenter des rapports initiaux est resté constant ces dernières années : 24 d'entre eux n'avaient pas encore soumis les rapports initiaux requis au 7 juin 2022, soit le même nombre que celui qui ne l'avait pas encore fait à la même date en 2020 et en 2021.

La plupart des 24 États parties qui n'ont pas encore soumis leur rapport initial ont plusieurs années de retard. Quatre d'entre eux (soit 17 %) ont entre six mois et un an de retard<sup>5</sup>, quatre (17 %) ont entre un an et trois ans de retard<sup>6</sup>, et 16 (67 %) ont plus de quatre ans de retard<sup>7</sup>.

Bon nombre des 24 États parties qui sont en retard pour soumettre leur rapport initial au TCA ont déjà présenté des rapports sur leurs systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armes au sein d'autres instances, en particulier dans le cadre du Programme d'action relatif aux armes légères des Nations Unies. Sur les 24 pays, 12 (50 %) ont soumis au moins un rapport au Programme d'action des Nations Unies depuis le lancement des rapports relatifs au TCA en 2015. En outre, sept d'entre eux (29 %) ont soumis au moins un rapport au titre du Programme d'action des Nations Unies depuis la date prévue pour la présentation de leur rapport initial au titre du TCA.

3 Secrétariat du TCA (2022), Ibid.

4 Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports (2021). « Rapport provisoire des coprésidents à la CEP7 », 22 juillet 2021, para. 26, <https://bit.ly/3aaLKTj>.

5 Afghanistan, Namibie, Nioué et Sao Tomé-et-Principe.

6 Brésil, Guinée-Bissau, Liban et Mozambique.

7 Bahamas, Barbade, Cabo Verde, Dominique, Ghana, Guinée, Guyana, Lesotho, Mali, Mauritanie, République centrafricaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Marin, Seychelles et Tchad.

### RAPPORTS MIS À JOUR

L'article 13.1 du TCA exige que les États parties « rend[ent] compte au Secrétariat, selon qu'il convient, de toute nouvelle mesure prise pour mettre en œuvre le présent Traité ». La présentation de rapports initiaux mis à jour est essentielle pour faire en sorte que ces rapports demeurent des outils précis et utiles pour comprendre comment les États parties appliquent le TCA, pour mesurer l'impact du Traité sur les systèmes de contrôle nationaux, pour mettre au point des bonnes pratiques, et pour identifier les lacunes qui restent.

À ce jour, seuls six États parties (la Hongrie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Roumanie, la Slovénie et la Suède) ont soumis un rapport initial mis à jour au Secrétariat du TCA. Toutefois, plusieurs autres États parties ont indiqué avoir apporté des modifications à leurs systèmes de contrôle nationaux depuis la présentation de leurs rapports initiaux dans le cadre d'interventions aux réunions formelles et informelles du TCA<sup>8</sup>.

La Roumanie a été le seul État partie à soumettre un rapport initial mis à jour depuis la publication du rapport annuel 2021 de l'ATT Monitor. Elle a fait état des modifications apportées en 2021 à sa législation primaire et secondaire, en utilisant les suivis des modifications et l'annexe du rapport pour indiquer clairement où les informations avaient été mises à jour. La mise à jour a été soumise à l'aide du modèle de rapport initial révisé et comprenait des réponses aux questions nouvellement ajoutées au modèle. En conséquence, le rapport initial mis à jour de la Roumanie contient non seulement des informations plus récentes, mais fournit également des renseignements supplémentaires et bienvenues qui ne figuraient pas dans son rapport initial.



<sup>8</sup> Pour plus de détails sur les déclarations publiques des États parties concernant les mises à jour de leurs systèmes de contrôle nationaux, voir les comptes rendus des réunions préparatoires informelles du Secrétariat du TCA. Secrétariat du TCA (2022), « Réunions du Groupe de travail et deuxième réunion informelle préparatoire pour la CEP8 », <https://thearmstradetreaty.org/CSP8-2nd-working-group-and-preparatory-meeting>.

### TABLEAU 3.1 - CONTRÔLES APRÈS EXPÉDITION ET VÉRIFICATIONS SUR PLACE

La présidence allemande a choisi comme thème de la huitième Conférence des États parties les contrôles après expédition et les vérifications sur place. Dans leurs rapports initiaux, 18 États parties ont décrit la mise en œuvre de ce genre de mesures de réglementation<sup>9</sup>.

Un examen des rapports initiaux accessibles au public soumis au 7 juin 2022 suggère que les États parties mettent davantage l'accent sur les contrôles préalables au transfert que sur les contrôles postérieurs au transfert. Bien que beaucoup décrivent la réalisation de contrôles préalables au transfert, le nombre d'États parties qui décrivent l'utilisation de contrôles postérieurs au transfert ou de vérifications sur place est bien inférieur, et les mentions explicites de « contrôles postérieurs au transfert » et de « vérifications sur place » sont relativement peu fréquentes.

Les États parties ayant mentionné des contrôles après expédition ont décrit leurs pratiques et mesures de diverses manières. Ils ont souvent fait référence à l'utilisation de certificats de vérification de livraison (CVL) ou de documents semblables pour confirmer que les armes transférées ont été livrées à un utilisateur final autorisé. Neuf États parties ont fait explicitement référence aux CVL dans leurs rapports initiaux<sup>10</sup>. Quatre autres ont mentionné des documents similaires, tels que « un certificat attestant que la livraison a été accomplie » (la Bulgarie), « un rapport écrit attestant que l'équipement a été installé sur le site de l'utilisateur final, l'installation de l'équipement par l'exportateur, etc. » (les Pays-Bas), une « preuve de livraison des marchandises » (la Nouvelle-Zélande) et des « bons de livraison » (la Zambie). Certains États parties ont expliqué qu'ils émettent parfois des CVL ou d'autres documents lorsqu'ils importent des armes. L'Albanie, par exemple, a indiqué qu'elle délivre des CVL « si cela est exigé par l'État exportateur ». De même, certains États parties exportateurs ont déclaré qu'ils pouvaient exiger que ces documents soient émis au moment de la livraison. Par exemple, la Roumanie a déclaré qu'elle peut exiger « que l'exportateur roumain fournisse un certificat de vérification de livraison ou un document équivalent après chaque livraison, lorsqu'il s'agit de livraisons multiples ». Certains États parties ont également indiqué qu'ils avaient pris des mesures pour vérifier les CVL. La Roumanie a indiqué qu'elle le faisait cela « par la voie diplomatique ».

Dans certains cas, les États parties peuvent exiger que des registres soient tenus ou fournis sur demande pour faciliter les contrôles après expédition. Le Canada a indiqué que ses mesures d'atténuation des risques pouvaient inclure des « contrôles après expédition, y compris [...] des exigences de tenue de registres ou la vérification de ces derniers ». L'Irlande a expliqué que les documents qu'elle exige pour les autorisations d'importation « peuvent être vérifiés pour s'assurer que l'expédition se conforme à tous les documents, et pour établir que la personne qui déplace les armes à feu, les munitions, les pistolets d'abattage à cheville, les explosifs ou les substances explosives est la personne nommée sur les documents ».

Enfin, certains États parties ont fourni des exemples de contrôles après l'expédition qui peuvent être appliqués longtemps après la livraison. Le Liechtenstein et la Suisse, par exemple, ont expliqué que « s'il est prouvé que la déclaration de non-réexportation a été violée, l'autorité chargée de l'octroi des licences peut prendre des mesures préventives (par exemple, arrêter temporairement la livraison, demander plus d'informations, effectuer des inspections sur place) ». Ces pays ont ajouté que leurs « autorités chargées de l'octroi des licences peuvent à tout moment demander au titulaire d'une licence des renseignements sur la nature, la quantité, les données de dédouanement et l'utilisation finale des marchandises qui sont ou ont été importées ou transportées en transit en vertu d'une LGI [licence générale d'importation] ».

Cinq États parties ont décrit le recours aux contrôles après expédition ou à des mesures analogues dans le cadre de leur système de contrôle des exportations<sup>11</sup>. Le Liechtenstein et la Suisse ont fait explicitement référence aux contrôles après expédition, tandis que la Belgique mentionne la « vérification après exportation », la Bulgarie « l'inspection physique [...] de la livraison » et la Roumanie « la vérification après livraison sur place ». La Belgique, la Bulgarie, le Liechtenstein et la Suisse ont indiqué qu'ils peuvent exiger ces inspections ou contrôles dans le cadre d'une autorisation d'exportation. Ces États parties ont également fourni des informations sur la finalité des contrôles après expédition, ainsi que sur les individus qui peuvent les mener, la Suisse et le Liechtenstein indiquant que des vérifications peuvent être menées pour « vérifier le respect de la déclaration de non-réexportation », et la Bulgarie expliquant qu'une « inspection physique [...] de la livraison dans l'État de l'utilisateur final » peut être effectuée par des « personnes autorisées » par la « Commission interministérielle » bulgare. En général, cependant, ces États parties n'ont pas fourni d'explications détaillées sur les objectifs ou les processus des contrôles après expédition.

9 Albanie, Allemagne, Belgique, Bulgarie, Canada, Estonie, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Suisse et Zambie.

10 Albanie, Belgique, Canada, Estonie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie et Slovaquie.

11 Belgique, Bulgarie, Liechtenstein, Roumanie et Suisse.

## EFFORTS VISANT À AMÉLIORER LES RAPPORTS INITIAUX AU TCA

Le Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports continue d'appuyer la présentation rapide et exacte de rapports initiaux tels qu'exigés par le Traité. Au cours du processus préparatoire de la huitième Conférence des États parties, le Groupe de travail a donné aux États parties, au Secrétariat du TCA et aux organisations de la société civile l'occasion d'examiner l'état d'avancement des rapports, d'échanger des informations sur les difficultés rencontrées en la matière, d'identifier des moyens pour aider les États parties à y remédier, et de proposer et d'examiner des solutions aux questions de fond relatives à l'établissement de rapports ainsi qu'aux questions relatives aux échanges d'informations et à la plate-forme informatique du Secrétariat du TCA<sup>12</sup>. Les coprésidents du Groupe de travail ont expliqué que le projet de mandat du Groupe pour l'année à venir, qui sera examiné lors de la huitième session de la CEP, « contient beaucoup moins de tâches récurrentes et spécifiques » que son mandat actuel dans l'espoir de permettre aux travaux du Groupe « d'être plus flexibles et plus réactifs aux défis et aux développements à venir et aux contributions de ses membres »<sup>13</sup>. Dans son projet de mandat pour le cycle CEP9, le Groupe de travail propose de poursuivre les échanges sur l'état des rapports et les défis en matière de rapports ; les questions de fond, telles que la mise à disposition du public des rapports, les considérations de genre et les synergies avec d'autres obligations en matière de rapports ; et les questions de transparence et d'échange d'informations<sup>14</sup>. Cela pourrait inclure une mise à jour des efforts du Groupe pour surveiller l'impact et l'utilité du modèle révisé de rapport initial, dont l'examen a été reporté au cours du cycle CEP8<sup>15</sup>.

Le Secrétariat du TCA a également apporté son soutien à l'amélioration des rapports initiaux, notamment par le biais de projets financés par l'UE visant à faire correspondre les besoins et les capacités d'assistance à la mise en œuvre, à former des experts locaux et régionaux quant à la fourniture d'une assistance à la mise en œuvre, et à renforcer les capacités des points de contact nationaux, y compris en ce qui concerne les rapports initiaux<sup>16</sup>. Le Secrétariat du TCA a également

suiwi les réponses aux lettres personnalisées qu'il a envoyées au nom du Président de la CEP7 aux États parties ayant des rapports initiaux en retard ; plusieurs de ces États ont depuis soumis leurs rapports<sup>17</sup>. En outre, le Secrétariat du TCA étudie les moyens de reprendre l'échange d'informations entre pairs entre les États parties — un projet qu'il avait commencé pendant le cycle CEP6 mais qu'il a été contraint de suspendre en raison de la pandémie de COVID-19<sup>18</sup>.

## CONCLUSION

Au cours de l'année écoulée, nous avons vu certains développements heureux en ce qui concerne les rapports initiaux tels qu'exigé par le TCA, y compris la présentation de rapports nouveaux, mis à jour et/ou attendus depuis longtemps, ainsi que l'adoption de révisions utiles au modèle de rapport initial. Toutefois, certaines tendances négatives en matière de transparence et d'établissement de rapports ont également été observées. Le faible taux de respect des obligations en matière d'établissement de rapports initiaux par les nouveaux États parties au Traité, la présentation de rapports confidentiels par la plupart des nouveaux États parties et le nombre limité d'États parties soumettant des rapports initiaux actualisés en cas de modification de leurs systèmes nationaux de contrôle continuent de compromettre la présentation des rapports initiaux. Le cycle CEP9 devra agir de manière concertée pour inverser ces tendances négatives et atteindre les objectifs de transparence du Traité.

12 Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports (2021), *ibid.*, annexe A.

13 Visser, Sabine (2022), « Présentation à la deuxième réunion du groupe de travail sur la transparence et l'information », 28 avril 2022, [https://youtu.be/3yfYI\\_wYiKw?t=11353](https://youtu.be/3yfYI_wYiKw?t=11353).

14 Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement des rapports (2022). « Projet d'ordre du jour pour la réunion du 28 avril 2022 », 13 avril 2022, annexe B, <https://bit.ly/3OLuEKH>.

15 Groupe de travail sur la transparence et l'établissement des rapports (2022). « Document de présentation pour la réunion du 17 février 2022 », 21 janvier 2022, para. 26, <https://bit.ly/3AEmwrp>.

16 Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement des rapports (2022). « Rapport des coprésidents de la réunion du 17 février 2022 », para. 12 ; Conseil de l'Union européenne (2021), « Traité sur le commerce des armes : l'UE renforce son soutien à la lutte contre le commerce illicite des armes », 16 avril 2021, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/04/16/arms-trade-treaty-eu-steps-up-support-in-fight-against-illicit-arms-trade/>.

17 Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement des rapports (2022). « Document de présentation pour la réunion du 17 février 2022 », para. 19.

18 *Ibid.*, para. 14.