

N° 6608⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant approbation du Traité sur le commerce des armes,
fait à New York le 2 avril 2013**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET
EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE
L'IMMIGRATION**

(5.5. 2014)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Luc FRIEDEN, Gusty GRAAS, Jean-Claude JUNCKER, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 4 septembre 2013.

Par dépêche du 25 septembre 2013, la Chambre des Députés a été saisie d'un amendement gouvernemental.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 25 février 2014.

Au cours de sa réunion du 3 mars 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 10 mars 2014, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat. Le 5 mai 2014, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Les auteurs du projet de loi précisent que le Traité sur le commerce des armes (ci-après „TCA“), adopté le 2 avril 2013 par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, établit des normes internationales communes, strictes et juridiquement contraignantes pour l'importation, l'exportation et le transfert des armes conventionnelles, des munitions, pièces et autres composants qui s'y rapportent, afin de rendre ce commerce plus responsable et plus transparent.

Considérant que la réglementation du commerce international des armes conventionnelles et la prévention de leur détournement ne devraient pas faire obstacle à la coopération internationale et au commerce licite de matériel, d'équipements et des technologies à des fins pacifiques, le Traité institue des normes pour les transferts d'armes conventionnelles et impose aux Etats qui y sont parties de prendre les mesures qui s'imposent pour contrôler que les armes et munitions ne seront notamment pas utilisées pour commettre des infractions aux droits de l'homme, des actes de terrorisme et de violation du droit humanitaire, ou ne seront pas susceptibles d'être détournées à de telles fins. Le Traité

impose également aux Etats parties l'adoption de mesures visant à assurer plus de transparence, notamment par la tenue de registres et l'échange d'informations.

De par les normes qu'il introduit, le Traité contribuera à prévenir et à éliminer le commerce illicite d'armes conventionnelles ou le détournement des armes à l'échelle mondiale. Il devrait non seulement permettre le renforcement des efforts de paix, de stabilité et de sécurité, mais aussi la réduction de la souffrance humaine. Le Traité devrait, enfin, constituer une occasion de promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des Etats parties en matière de commerce international des armes conventionnelles, et de bâtir ainsi la confiance entre ces Etats.

Il s'agit donc incontestablement d'un texte d'une importance significative.

Selon le rapporteur de la Commission du commerce international du Parlement Européen, David Martin (S&D) le Traité ne causerait pas nécessairement une réduction de la production d'armes, mais il devrait empêcher les armes de tomber entre les mains de terroristes ainsi que dans les zones instables.

Le rapport du Parlement Européen souligne aussi que la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne – qui énumère les armes soumises à la réglementation de l'Union en matière d'exportation d'armements – est plus exhaustive que les catégories du registre des Nations Unies sur les transferts d'armes conventionnelles énumérées à l'article 2, paragraphe 1, du TCA. Les contrôles existants au niveau de l'UE sont, d'un point de vue qualitatif, supérieurs aux dispositions du TCA. Néanmoins, les dispositions du TCA ne sont aucunement contradictoires à celles de l'UE, mais n'ont pas tout à fait la même portée.

Parmi les trente pays exportateurs d'armes, sept représentent à eux seuls près de 90% du commerce d'armes dans le monde: il s'agit des Etats-Unis, de la Russie, du Royaume-Uni, de la France, d'Israël, de l'Allemagne et de l'Italie.

Les principaux importateurs d'armes dans le monde sont l'Inde, le Pakistan, le Japon et l'Arabie Saoudite, pays qui portent la croissance d'un secteur en pleine expansion. Au cours des dix dernières années, les dépenses militaires des pays d'Asie ont doublé et le rythme de cette croissance s'est nettement accéléré depuis 2005. De même, la Russie a augmenté ses dépenses d'armements de 113% entre 2003 et 2012 et projette d'investir 600 milliards d'euros d'ici à 2022 dans les acquisitions de défense.

*

III. HISTORIQUE

Le processus d'élaboration du Traité avait été initié de longue date. C'est en effet par une résolution 61/89 que l'Assemblée générale des Nations Unies avait, en décembre 2006, décidé de lancer ce projet. Reconnaissant à tous les Etats le droit de fabriquer, d'importer, d'exporter, de transférer et de détenir des armes conventionnelles pour répondre à leurs besoins en matière de légitime défense et de sécurité, et pour participer à des opérations de soutien ou de maintien de la paix, l'Assemblée générale des Nations Unies avait néanmoins souligné que la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération étaient essentiels pour le maintien de la paix et de la sécurité, et que l'absence de normes internationales communes était un facteur contribuant aux conflits, aux déplacements de population, à la criminalité et au terrorisme, et qui portait atteinte à la paix, à la réconciliation, à la sûreté, à la sécurité, à la stabilité et au développement durable sur le plan international. Il était donc primordial de combler le vide juridique que constituait la non-réglementation du commerce des armes à l'échelle mondiale.

Après un travail préparatoire conséquent, effectué entre 2007 et 2009, une première conférence des Nations Unies a été tenue à New York du 2 au 27 juillet 2012. Bien que les participants à cette conférence ne soient pas parvenus à un accord, un premier projet a été rédigé. Ce projet a été discuté lors d'une seconde conférence des Nations Unies qui s'est tenue en mars 2013. Comme il n'a pas été possible de parvenir à un consensus, malgré d'intenses négociations, le Traité a finalement été adopté par l'Assemblée générale à la majorité qualifiée. 155 Etats ont voté en faveur du texte, 22 se sont abstenus (dont la Chine, l'Inde et la Russie) et 3 ont voté contre (l'Iran, la Corée du Nord et la Syrie).

A une date symbolique (le 8 mai 2013), la Commission européenne avait présenté une proposition de décision au Conseil donnant l'autorisation aux 27 Etats membres de signer le Traité. Cette procédure était nécessaire car le Traité touche à des domaines qui sont la compétence exclusive de l'Union européenne, notamment l'exportation, l'importation et la concurrence.

L'Union européenne ne peut pas signer et ratifier le Traité sur le commerce des armes puisque le TCA ne prévoit pas que des organisations internationales ou régionales puissent adhérer au régime du TCA. En effet, le TCA ne contient pas de clause dite „REIO“ (regionally economically integrated organisation), qui permettrait à la Commission européenne de signer le TCA. La Commission européenne a néanmoins été mandatée par le Conseil pour négocier certaines dispositions du Traité sur le commerce des armes qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union, à savoir de la politique commerciale.

Les Etats membres de l'Union européenne se sont entendus sur l'importance d'une ratification dans les meilleurs délais. Le cas échéant, cela constituerait un signal fort des pays membres de l'Union européenne pour la réalisation des objectifs du TCA.

Courant avril 2014 le nombre des ratifications était passé à 31 pays. 18 pays, dont 17 pays européens, ont déposé simultanément leurs instruments de ratification du traité le 2 avril: un an jour pour jour après l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU.

Pour sa part, le Luxembourg, en tant qu'Etat membre de l'Union européenne, et s'appuyant sur les critères communs initialement adoptés lors des Conseils européens de Luxembourg et de Lisbonne, en 1991 et en 1992, évalue, déjà depuis décembre 2008, cas par cas, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées pour des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, établie selon les dispositions de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaire.

La Position commune européenne 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 – instrument juridique créant des obligations entre les Etats membres de l'Union européenne – a pour objet d'établir des normes communes élevées, considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologie et d'équipements militaires, et vise à mieux réglementer et harmoniser le contrôle des exportations d'armements. A cet effet, la Position commune fixe huit critères pour l'exportation d'armes conventionnelles ainsi qu'un mécanisme d'information et de consultation pour les refus d'autorisation d'exportation. Elle comporte également une procédure de transparence qui se traduit par la publication de rapports annuels préparés par les 28 Etats membres de l'Union européenne sur les exportations d'armements. Comme rappelé dans son article 3, la Position commune ne porte pas atteinte au droit des Etats membres de mener une politique nationale plus restrictive.

Au vu de ces obligations déjà en vigueur et concernant l'interaction entre la Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 et le Traité sur le commerce des armes, il est à retenir que trois questions sont concernées par un recoupement entre les deux textes et une analyse comparative détaillée: le champ d'application, les critères et les procédures de transparence. Au cours des négociations qui ont eu lieu à New York au mois de mars 2013, une attention particulière fut apportée à ces trois éléments afin de garantir que le Traité sur le commerce des armes soit en phase avec la Position commune.

Il est à souligner que ces deux textes ne comprennent pas de dispositions à caractère contradictoire. Dès lors, aucune modification du dispositif européen actuellement en vigueur, et donc applicable au Luxembourg, n'est nécessaire.

Notons finalement qu'en date du 25 septembre 2013, le Gouvernement a introduit un amendement ayant pour but de préciser davantage le „partage des compétences“ qui résulte du champ d'application matériel du Traité sur le commerce des armes entre l'Office des Licences d'une part et le Ministère de la Justice de l'autre.

*

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de la réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration du 10 mars 2014, des représentants du Ministère des Affaires étrangères ont présenté le projet de loi. Pour le détail de cette présentation, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi et au procès-verbal de ladite réunion. Ensuite, les membres de la commission parlementaire ont procédé, avec les représentants du ministère, à un échange de vues dont il y a lieu de retenir les points suivants.

Les Etats-Unis ont signé le Traité, la Russie et la Chine ne l'ont pas signé. La Chine est pourtant favorable à une signature. La Russie avait demandé lors des négociations de souligner l'aspect du trafic illicite des armes et d'introduire le volet des acteurs non étatiques. Ce dernier aspect avait suscité des difficultés de définir exactement les acteurs en question, de sorte que cet élément n'a pas été introduit dans le texte.

Le Traité ne s'applique ni aux armes chimiques, ni aux mines antipersonnel, qui font tous les deux l'objet de Conventions distinctes, à savoir la Convention sur l'interdiction de la mise au point de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction et la Convention d'Ottawa. Il ne s'applique ni d'ailleurs à toute autre catégorie d'armes de destruction massive, qui est une catégorie en soi et qui n'est pas couverte par le TCA.

La création d'une autorité nationale n'est pas prévue dans le TCA. Elle l'est dans le cas de la transposition en droit national de la Convention d'interdiction des Armes Chimiques (CIAC). Le TCA exige que les Etats parties *désignent* les autorités compétentes (Office des licences et Ministère de la Justice). En matière d'émission de licences d'exportation et de transit des catégories d'armes conventionnelles visées par le TCA, la législation nationale se base sur les dispositions du Traité UEBL (Union économique belgo-luxembourgeoise), qui disposent que les licences luxembourgeoises sont également valables en Belgique et vice-versa. La pratique luxembourgeoise ne prévoit qu'une consultation de l'Office des licences, tandis que le Traité prévoit une structure rassemblant tous les départements concernés. Cet élément sera introduit dans un nouvel avant-projet de loi sous forme d'un groupe de coordination interministériel. Il ne sera pas possible de créer une autorité nationale pour toutes les armes, les procédures pour les armes chimiques, biologiques et nucléaires étant différentes de celles pour les armes conventionnelles.

La définition du trafic illicite des armes est complexe. Le volet du courtage sera inclus dans le nouvel avant-projet de loi et sera ainsi transposé pour la première fois dans la législation luxembourgeoise.

La réforme de la loi sur les armes est dans la compétence du Ministère de la Justice. Un membre de la commission propose d'intégrer néanmoins le volet du financement du trafic illicite des armes dans le nouvel avant-projet de loi susmentionné.

Le Traité touchant en partie des compétences de l'Union européenne, les Etats membres l'ont négocié sur conseil de la Commission européenne qui donne également son autorisation à la ratification par les Etats membres. Au cours de la discussion, des opinions divergentes se sont manifestées au sujet du rôle de la Commission européenne en ce qui concerne l'autorisation de la ratification du Traité.

*

V. LES AVIS

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 25 février 2014, le Conseil d'Etat retrace l'objet de l'accord et souligne que le traité *„oblige les Etats membres à prendre certaines mesures afin de permettre son exécution. Il note que la législation luxembourgeoise n'est pas conforme aux dispositions du traité ainsi que d'ailleurs à la position commune 2008/944/PESC (...) et insiste dès lors pour que la législation en question soit adaptée avant l'entrée en vigueur du traité telle que fixée à son article 23 tout en relevant que la position commune 2008/944/PESC a pris effet en décembre 2008.“* Notons à ce sujet que le Ministère des Affaires étrangères et européennes a déjà élaboré un avant-projet de loi afin de rendre la législation nationale conforme à la position commune 2008/944/PESC, au Règlement (UE) n° 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations Unies 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 (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, et au régime des sanctions défini par les Nations Unies.

Pour des raisons légistiques, le Conseil d'Etat insiste pour qu'il soit fait abstraction à l'intitulé de la mention *„signé par le Luxembourg le 3 juin 2013 à New York“*.

L'avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 21 octobre 2013, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'approbation du Traité et estime qu'il contribuera à lutter contre le commerce illicite et le détournement des armes conventionnelles et renforcera les efforts internationaux de paix, de stabilité et de sécurité.

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013

Art. 1er. Est approuvé le Traité sur le commerce des armes, fait à New York le 2 avril 2013, signé par le Luxembourg le 3 juin 2013 à New York (ci-après „le Traité“).

Art. 2. Aux fins de l'article 5, paragraphe 5 du Traité sont désignées autorités compétentes:

- a) le ministre ayant l'Office des licences dans ses attributions pour autant que les armes visées par le Traité sont soumises à licence en application de la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, et
- b) le ministre ayant la Justice dans ses attributions pour autant que les armes visées par le Traité relèvent du champ d'application de la loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions.

Le Ministre ayant dans ses attributions les Affaires étrangères est l'autorité désignée aux fins de l'article 5, paragraphe 6 du Traité.

Luxembourg, le 5 mai 2014

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL

