



Atelier régional des experts du Moyen-Orient organisé dans le cadre du projet « Strengthening Implementation and Enforcement of the Arms Embargo on North Korea » (SAENK), Amman, Jordanie, 6 et 7 novembre 2019

Rapport

[1] Contexte

Le projet SAENK a pour ambition de renforcer la mise en œuvre et le respect, à l'échelon national, des sanctions imposées par l'ONU à la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord), notamment en identifiant et en diffusant les bonnes pratiques élaborées à l'échelle nationale et les enseignements tirés de l'exécution des sanctions de l'ONU à l'échelle régionale. Dans ce cadre, l'équipe du projet a organisé l'atelier régional des experts du Moyen-Orient afin de :

- (1) sensibiliser les participant·e·s aux différentes sanctions imposées par l'ONU et à leurs fonctions, ainsi qu'aux techniques utilisées pour les contourner et aux mesures de rétorsion envisageables ;
- (2) faciliter les échanges d'information relatifs aux bonnes pratiques et aux enseignements tirés de la mise en œuvre des sanctions et des embargos sur les armes décrétés par les Nations unies ;
- (3) déterminer les mesures les plus efficaces pour prévenir, détecter et contrer les tentatives de violation des embargos sur les armes imposés par les Nations unies.

Ce rapport synthétise les résultats de l'atelier qui s'est déroulé à Amman, en Jordanie, les 6 et 7 novembre 2019.

[2] Partenariats et participation

Cet atelier a été organisé conjointement par le Small Arms Survey et l'Arab Institute for Security Studies. Y ont pris part plus de trente représentant·e·s de ministères des Affaires étrangères ou de l'Intérieur, d'autorités douanières et d'organisations non gouvernementales de douze États du Moyen-Orient*.

* Les délégué·e·s et expert·e·s présent·e·s représentaient les États suivants des sous-régions du Moyen-Orient : le Maghreb et l'Afrique du Nord-Ouest (Algérie, Libye, Maroc et Soudan), le Machrek (Égypte, Jordanie et Liban) et sous-région constituée par la péninsule arabique et l'Irak (Koweït, Qatar, Arabie Saoudite, Émirats arabes unis et Irak).

[3] Structure et déroulement de l'atelier

Les participant·e·s à l'atelier ont assisté à des communications présentées par des membres du Small Arms Survey et d'autres experts ; fait part des expériences menées dans leur pays et des bonnes pratiques identifiées ; et pris part à deux exercices de renforcement des compétences (l'un, plutôt général, relevant de l'échange d'expériences nationales sur la mise en œuvre des embargos des Nations unies sur les armes, et l'autre, plus spécifique, visant à sensibiliser les participant·e·s aux risques et à leur apprendre à évaluer ces risques pour mieux prévenir et détecter les cargaisons illicites et les flux d'armes ou de marchandises interdites en provenance de Corée du Nord). Enfin, les représentant·e·s des pays ont fait part de leurs commentaires sur l'atelier. L'équipe du Small Arms Survey et les autres expert·e·s ont notamment proposé :

- un aperçu des sanctions décrétées par l'ONU, des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre des embargos sur les armes et des conditions nécessaires à la mise en œuvre et au respect de ceux-ci ;
- un exposé général de la stratégie du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) à l'égard de la Corée du Nord sur la question nucléaire ;
- une description des techniques de contournement utilisées par la Corée du Nord, dont le recours aux sociétés écrans, ainsi qu'une analyse des typologies des risques tout au long de la chaîne de transfert, complétée par des recommandations et des propositions de stratégies de lutte contre ces pratiques ;
- des exposés, proposés par des représentant·e·s de pays, sur les mécanismes nationaux d'application des résolutions du CSNU et des régimes de contrôle des importations et exportations d'armes. Dans leur présentation, les représentant·e·s des Émirats arabes unis (EAU) ont notamment décrit les modalités selon lesquelles l'Executive Office of the Committee for Goods and Materials Subject to Import and Export Control (bureau exécutif du comité chargé des marchandises et des substances contrôlées à l'importation et à l'exportation) coordonne toutes les demandes du groupe d'experts de l'ONU adressées aux entités gouvernementales et mène les opérations de saisie et de confiscation des cargaisons interdites.

Au cours de cet atelier, l'équipe du projet SAENK a présenté et mis à disposition des extraits – dans leur version préliminaire – des guides pratiques sur la mise en œuvre et le respect de l'embargo sur les armes imposé à la Corée du Nord par les Nations unies, qui ont été élaborés dans le cadre dudit projet. Un certain nombre de participant·e·s ont apporté leur contribution en faisant part de leur point de vue sur les tentatives nord-coréennes de violation des sanctions imposées par les Nations unies et, notamment, en soulignant le fait qu'il conviendrait de tenir compte des autres difficultés auxquelles ils se heurtent, lesquelles sont notamment liées aux chevauchements entre le commerce des armes et les autres activités illicites, dont les techniques de blanchiment de capitaux.

Les participant·e·s à l'atelier ont abordé les sujets suivants :

- les lois nationales relatives à l'application de l'ensemble des mesures d'embargo sur les armes requises par les résolutions du CSNU ;
- les organes gouvernementaux impliqués dans les activités visant au respect et à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes dans leurs pays respectifs ;
- les procédures d'autorisation et de certification des utilisateurs finaux des armes importées, en transit ou transbordées ;
- les mesures en place pour prévenir, détecter et contrecarrer les violations de l'embargo sur les armes.

Des expert·e·s de plusieurs pays ont souligné l'importance des trois questions suivantes :

- (1) l'adoption d'instructions normalisées destinées aux secteurs public et privé afin d'expliquer toutes les obligations relatives à la mise en œuvre des sanctions ;
- (2) la création de mécanismes clairement définis de délivrance des certificats d'utilisateur final, notamment à l'échelon infraétatique ;
- (3) la mise en place d'une collaboration interagences en vue de l'exécution des résolutions du CSNU à l'échelle nationale.

Les sessions de cet atelier ont donné lieu à des discussions très interactives qui ont permis d'établir des liens avec deux instruments internationaux :

- le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole des Nations unies sur les armes à feu), à propos des dynamiques communes au terrorisme et à l'acquisition et l'utilisation d'armes. À cet égard, les discussions ont mis en lumière la nécessité urgente d'aborder la question des armes dans les résolutions du CSNU relatives au terrorisme ;
- le Traité sur le commerce des armes, qui interdit tout transfert d'armes classiques visées par le traité « qui violerait [les] obligations [du pays] résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, en particulier les embargos sur les armes » (article 6).

La mise en œuvre et le respect des embargos sur les armes imposés par les Nations unies demeurent une priorité à l'échelon régional. Les États membres de l'Union africaine (UA) qui étaient représentés ont eu la possibilité d'établir un lien entre les objectifs du projet SAENK et les discussions relatives à la Feuille de route principale de l'Union africaine sur les étapes pratiques pour faire taire les armes d'ici 2020. Cette feuille de route prévoit, entre autres grandes modalités d'action, d'intensifier la collaboration avec le CSNU et ses comités des sanctions pour assurer un suivi efficace des embargos sur les armes et lutter contre la prolifération et la circulation illicites des armes sur le continent. De même, la Ligue des États arabes mène des consultations de grande ampleur – notamment sur le cadre juridique et les priorités nationales – dans le cadre desquelles s'exprime la volonté politique des pays et ont lieu les discussions sur la mise en œuvre intégrale des sanctions imposées par les Nations unies.

Les exercices de renforcement des capacités de l'atelier ont consisté en deux activités durant lesquelles des représentant·e·s de différentes tendances et des politiques en vigueur dans les pays du Moyen-Orient élargi ont été invités à travailler en groupes et à échanger leurs points de vue sur les obstacles à la bonne application des embargos sur les armes. La première activité a consisté en une discussion par groupes sur les processus nationaux d'application des sanctions des Nations unies.

Le second exercice de renforcement des capacités (fondé sur une étude de cas fictive portant sur l'approvisionnement) a permis aux participant·e·s de mener une réflexion sur :

- les informations nécessaires à l'autorisation des transferts ;
- les conditions nécessaires aux activités (consultation, coordination, communication d'informations) menées avec d'autres autorités gouvernementales au niveau national ;
- les obligations en matière d'établissement des rapports et de notification envers les organes du CSNU concourant à la mise en œuvre des sanctions et aux échanges d'information avec les pays voisins et les organisations régionales.

Sur un plan général, les participant·e·s ont convenu que l'efficacité de tout mécanisme de mise en œuvre des embargos des Nations unies dépendait des éléments suivants :

- (1) *le cadre juridique général*, qui permet de mettre en œuvre les résolutions du CSNU relatives aux sanctions imposées à la Corée du Nord au moyen d'actions d'ordre réglementaire et administratif, par exemple en élaborant des procédures d'immatriculation et de surveillance des courtiers en armement et d'autres permettant d'engager des poursuites pénales à l'encontre des courtiers qui violent l'embargo sur les armes ;
- (2) *la diffusion des informations* entre départements d'un même gouvernement et entre gouvernements, qui permet de repérer les cargaisons, marchandises, itinéraires et courtiers suspects ;
- (3) *le suivi de l'application de l'embargo*, notamment grâce à des procédures d'autorisation et de certification des utilisateurs finaux.

Plusieurs participant·e·s ont souligné l'importance de l'établissement de rapports nationaux dans la mise en œuvre des sanctions. Actuellement, les rapports présentés par les États membres sont le seul indicateur mesurable de leur respect des résolutions. À cet égard, et bien que l'établissement de rapports nationaux soit un domaine dans lequel les États membres de l'ONU connaissent des difficultés, onze des douze pays représentés avaient déjà produit au moins un rapport national de mise en œuvre dans le cadre du régime de sanctions adopté contre la Corée du Nord, et plus de la moitié d'entre eux avaient présenté des rapports relatifs à l'une, au moins, des trois résolutions de fond relatives à la Corée du Nord adoptées par le CSNU en 2017.

Les représentant·e·s des gouvernements présents ont fait observer qu'ils avaient en commun la volonté de mettre en œuvre les résolutions du CSNU. Bien que les débats n'aient donné lieu à aucune véritable controverse à ce propos, les pays du Moyen-Orient ne disposent pas tous de mécanismes efficaces pour mettre en œuvre des sanctions des Nations unies :

- certains pays du Golfe et du Machrek disposent de systèmes extrêmement développés et sophistiqués, qui ont conduit à la création de plusieurs commissions spécialisées ;
- d'autres pays de la sous-région constituée par la péninsule arabique et l'Irak, bien que conscients de leurs obligations internationales, ont mis en place des mécanismes moins stricts : faute d'un mécanisme gouvernemental d'exécution des sanctions, des agents de liaison assurent la coordination entre les organes gouvernementaux chargés de la mise en œuvre des sanctions de l'ONU ;
- certains pays du Machrek, du Maghreb et de l'Afrique du Nord-Est, gérés par un pouvoir central affaibli et souffrant de la présence de milices issues de conflits passés ou récents, se heurtent à de considérables vides juridiques, notamment sur le sujet de l'acquisition d'armes à feu. Cet état de fait restreint vraisemblablement la capacité des États à enquêter sur l'entrée de marchandises illicites et d'armes à feu sur leur territoire et à créer des systèmes efficaces de surveillance des frontières et de contrôle douanier.

Outre les obligations légales qui s'imposent aux États lorsqu'ils définissent les mesures nationales visant à la mise en pratique des sanctions, les participant·e·s à l'atelier ont évoqué les exigences spéciales auxquelles les États membres de l'ONU doivent se plier en matière d'application des sanctions. L'atelier a également donné lieu à des critiques, communément émises, à l'égard des régimes de sanctions établis par le CSNU, et notamment du régime P-5. Tout en reconnaissant la nécessité de respecter les embargos, les représentant·e·s des pays se sont accordé·e·s sur le fait que les sanctions ne devaient pas être considérées comme « une fin en soi » et que les États devaient également prendre leurs décisions en fonction d'autres éléments relevant de leur intérêt national.

Du point de vue du droit international, les points suivants se sont avérés controversés ou mal connus :

- la mise en œuvre des embargos de l'ONU sur les armes par des États membres placés eux-mêmes sous un régime de sanctions, notamment lorsque celles-ci ne sont applicables que dans une zone géographique particulière du pays ou à des personnes bien spécifiques dans ce pays ;
- la mise en œuvre des embargos sur les armes par des États membres qui perçoivent ces sanctions comme un obstacle à l'exécution d'autres obligations vis-à-vis du CSNU, par exemple la protection de la population civile (notamment si les résolutions du CSNU sont en contradiction) ou comme une atteinte à leurs intérêts nationaux ;
- l'application des deux modèles de loi nationale pour la mise en œuvre des embargos sur les armes (la loi spéciale des Nations unies d'une part et la loi nationale relative à l'exportation d'armes d'autre part) dans des contextes où un conflit oppose des factions rivales pour le contrôle du territoire ;
- la gradation entre le non-respect et la violation d'un embargo sur les armes, et l'utilisation du degré de probabilité des détournements d'armes comme un indicateur – pertinence et modalités de cette utilisation ;
- le fait que les États membres soient en mesure d'imposer des restrictions à la circulation de certaines cargaisons dans les eaux internationales dans le cadre des résolutions du CSNU qui exigent des États membres qu'ils procèdent à des inspections obligatoires des cargaisons en provenance ou à destination de la Corée du Nord, et le lien entre cette possibilité et la récente jurisprudence en matière de droit de la mer ;
- l'interprétation des résolutions du CSNU, qui ne sont pas des traités *stricto sensu*, mais des décisions rendues par un organe collégial ;
- les longues procédures du CSNU, qui peuvent entraîner des coûts prohibitifs pour les États qui s'y conforment, notamment s'ils se voient contraints, sans motif légitime, d'immobiliser une cargaison dans l'attente d'une décision du CSNU relative à la conformité de ladite cargaison, et ne disposent d'aucune possibilité d'obtenir réparation pour les frais engagés ;
- l'utilisation de pièces ou de biens qui ne relèvent pas de la catégorie de l'armement ni de celle des biens à double usage ou des marchandises prohibées pour d'autres motifs, mais qui peuvent servir à fabriquer des armes (à cet égard, l'un·e au moins des représentant·e·s a fait observer que son pays réglementait strictement le commerce de certaines marchandises libres d'accès qui peuvent être transformées en armes) ;
- le fait que les missions de maintien de la paix des Nations unies soient dispensées de respecter les embargos ;
- le fait que les embargos sur les armes soient difficiles à mettre en œuvre à l'échelle nationale dans leur forme actuelle, et que les dispositions relatives aux sanctions manquent parfois de clarté. Les participant·e·s se sont accordés sur le fait qu'il est encore grandement nécessaire de tenter une nouvelle fois de réformer les sanctions.

À l'issue de ces discussions, plusieurs participant·e·s ont plaidé en faveur de l'adoption, par le groupe, d'un ensemble de recommandations sur les thèmes abordés lors de l'atelier et sur des enjeux politiques et de sécurité plus généraux. L'une d'elles pourrait notamment appeler les États de la région à se doter de régimes démocratiques.

[4] Les personnes suivantes ont assuré l'animation de l'atelier :

Sigrid Lipott, Small Arms Survey, Genève, Suisse

David Atwood, Small Arms Survey, Genève, Suisse

19 novembre 2019

L'atelier qui s'est tenu les 6 et 7 novembre 2019 a été organisé grâce au soutien financier du Royaume des Pays-Bas.



Kingdom of the Netherlands



**small
arms
survey**

Small Arms Survey

Maison de la Paix 2E
Chemin Eugène-Rigot 2
CP 1672 - 1211 Geneva 1, Switzerland
t +41 22 908 5777 f +41 22 732 2738
e sas@smallarmsurvey.org www.smallarmsurvey.org



**Renforcer la mise en œuvre des sanctions de l'ONU à l'échelle nationale :
un atelier d'échange d'information et de renforcement des compétences à l'intention
des experts nationaux du Moyen-Orient**

**Hôtel Four Seasons
Amman, Jordanie
6 et 7 novembre 2019**

PROGRAMME

6 NOVEMBRE 2019		Jour 1
HEURE	SUJET	ORGANISATION RESPONSABLE
matin	Colloque d'Amman sur la sécurité (université d'Amman)	
14h15-14h45	DÉJEUNER À L'UNIVERSITÉ D'AMMAN	
16h15-16h30	Inscription	
16h30-17h15	Session 1 Ouverture <ul style="list-style-type: none"> • Mots de bienvenue • Présentation de l'évènement et aperçu du programme • Présentation du Small Arms Survey • Présentation des participant·e·s 	Gouvernement de Jordanie Arab Institute for Security Studies Small Arms Survey
17h15-18h45	Session 2 Les sanctions et embargos des Nations unies sur les armes <ul style="list-style-type: none"> • Aspects essentiels • Obligations légales internationales et difficultés de mise en œuvre à l'échelle nationale Questions/Discussion	D ^r Sigrid Lipott M ^{me} Dakshinie Gunaratne

7 NOVEMBRE 2019		
Jour 2		
HEURE	SUJET	PERSONNES RESPONSABLES
09h15-10h00	<p>Session 3 Les embargos des Nations unies sur les armes en pratique : le cas de la Corée du Nord</p> <ul style="list-style-type: none"> Armes nucléaires nord-coréennes : l'embargo sur les armes des Nations unies comme stratégie d'opposition <p>Questions/Discussion</p>	Prof. Amel Bensouilah
10h00-10h30	<p>Session 4.1 Quelles conditions pour des prolongements nationaux efficaces aux embargos des Nations unies sur les armes ?</p> <p>Questions/Discussion</p>	Dr David Atwood
10h30-11h00	PAUSE CAFÉ/THÉ	
11h00 -11h45	<p>Session 4.2 Quels outils pour des sanctions efficaces en cas de violation d'un embargo des Nations unies sur les armes ?</p> <p>Questions/Discussion</p>	Dr David Atwood Dr Sigrid Lipott
11h45 -13h00	<p>Session 5.1 Échange d'expériences nationales sur la mise en œuvre d'un embargo des Nations unies sur les armes : exercice de groupe</p> <p>Questions/Discussion</p>	Modération : Small Arms Survey
13h00-14h00	DÉJEUNER	
14h00-15h00	<p>Session 5.2 Échange d'expériences nationales sur la mise en œuvre d'un embargo des Nations unies sur les armes : présentations par pays</p> <p>Questions/Discussion</p>	Plusieurs participant·e·s à l'atelier
15h00-16h00	<p>Session 6.1 Exercice pratique de renforcement des compétences</p>	Animation : Small Arms Survey
16h00-16h30	PAUSE CAFÉ/THÉ	
16h30-17h00	<p>Session 6.2 Compte rendu de l'exercice de renforcement des compétences</p>	

17h00-17h30	Session 7 Évaluation des besoins nationaux en vue d'une meilleure application des dispositions d'un embargo des Nations unies sur les armes	Observations des participant·e·s Modération : Small Arms Survey
17h30-18h00	Session 8 Conclusion et remerciements <ul style="list-style-type: none"> • Questionnaire d'évaluation de l'atelier 	Small Arms Survey
8 NOVEMBRE 2019 DÉPARTS		

Cet atelier a été organisé grâce à une subvention du ministère des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas au Small Arms Survey, Genève



Kingdom of the Netherlands