



N° 946

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'adhésion au **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, adopté à New York le 31 mai 2001,***

PAR M. BERTRAND BOUYX  
Député

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 583.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>A. LES TRAFICS D'ARMES : UN FLÉAU MONDIAL, DES CONTRÔLES PERFECTIBLES</b> .....	7
1. Un fléau mondial.....	7
a. La circulation des armes dans le monde revêt aujourd'hui une dimension significative .....	7
b. Les populations civiles, premières victimes de la circulation des armes illicites....	9
2. Une régulation internationale encore perfectible.....	9
a. Des instruments internationaux non contraignants .....	9
b. Des normes régionales inégales.....	11
<b>B. LA MOBILISATION DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS D'ARMES</b> .....	13
1. Au niveau national : des contrôles très stricts du marché de l'armement.....	13
a. En tant qu'acteur majeur du marché du matériel de défense, la France assume une responsabilité particulière.....	13
b. Cette responsabilité se traduit par des processus particulièrement rigoureux de contrôle des exportations.....	14
2. Au niveau régional et multilatéral : un engagement fort .....	16
a. Au niveau global .....	16
b. Au niveau régional.....	16
c. Les actions de coopération .....	17
<b>C. LE PROTOCOLE : SON CONTENU ET SES EFFETS ATTENDUS</b> .....	19
1. Le seul Protocole à la convention de Palerme que la France n'avait pas encore ratifié .....	19
a. Un texte qui s'inscrit dans le cadre de la convention de Palerme.....	19
b. Le contexte de sa négociation .....	19
c. Un instrument que la France n'avait pas encore ratifié.....	20
2. Le contenu du texte et ses apports .....	21

a. Précisions sur le champ d'application du Protocole .....	21
b. L'obligation de pénaliser la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu .....	23
c. Privation de la possession d'une arme à feu et neutralisation des armes à feu .....	25
d. Contrôle des importations, exportations et du transit .....	25
e. Echanges d'informations .....	27
3. Des questions qui demeurent en suspens .....	28
a. Les deux déclarations qui accompagneront le dépôt de son instrument d'adhésion du Protocole .....	28
b. Le contrôle des activités de courtage et la répression pénale de la violation des embargos sur les armes : deux dossiers à suivre .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	31
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	33
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	39
<b>ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	41

## INTRODUCTION

Le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions a été adopté le 31 mai 2001, soit six mois après la Convention dite « de Palerme », qu'il vient compléter ainsi que deux autres Protocoles relatifs à la lutte contre la traite et les trafics d'êtres humains.

Entré en vigueur le 3 juillet 2005, ce Protocole constitue le premier, et à ce jour l'unique, accord international juridiquement contraignant visant spécifiquement à lutter contre les trafics illicites d'armes à feu.

Si la France a ratifié la convention de Palerme et ses deux premiers Protocoles dès 2002, celle du présent Protocole n'a jamais pu aboutir. Les principales difficultés étaient liées aux modalités techniques de mise en œuvre par le ministère de l'intérieur et la direction générale des douanes et droits indirects. Ces obstacles étant aujourd'hui levés, et la France étant par ailleurs dans l'obligation de mettre sa législation en cohérence avec celle de l'Union européenne en la matière, il est aujourd'hui proposé à l'Assemblée nationale d'approuver la ratification du présent Protocole.

Après avoir rappelé le fléau que constituent la fabrication et le trafic d'armes au niveau mondial et l'engagement de la France dans les enceintes internationales pour y mettre fin, le présent rapport analyse le contenu du texte, ses conséquences juridiques en droit français et ses effets attendus.



## A. LES TRAFICS D'ARMES : UN FLÉAU MONDIAL, DES CONTRÔLES PERFECTIBLES

### 1. Un fléau mondial

#### *a. La circulation des armes dans le monde revêt aujourd'hui une dimension significative*

D'après les Nations Unies, 40 à 60 % du commerce des armes légères dans le monde est illicite à un moment ou à un autre.

Le trafic d'armes à feu est alimenté par différentes filières : soit par la fabrication illicite d'armes, soit par le détournement à partir des stocks étatiques ou des flux commerciaux officiels. Il recouvre par ailleurs des réalités différentes en fonction des zones géographiques et des groupes qui le pratiquent.

**La fabrication illicite d'armes à feu concerne une quantité d'armes relativement limitée**, par rapport à la production industrielle légale :

– La **fabrication artisanale** à partir de pièces détachées ou modifiées, dans des ateliers improvisés, concerne principalement **l'Afrique subsaharienne**. Un autre pôle de fabrication artisanale existe sur le **sous-continent indien** (Pakistan), où des dizaines d'ateliers produisent un large spectre d'armes à feu bon marché. Dans ces zones, la production artisanale s'inscrit dans un contexte de conflits durables et de prolifération d'acteurs non-étatiques (guérillas, bandes armées), dont les moyens sont limités et qui ne peuvent s'approvisionner *via* les canaux officiels ;

– La **fabrication industrielle illicite** est principalement le fait de groupes criminels dont les besoins en armes sont importants. Les capacités de production de ces structures sont quasi-industrielles, mais leur nombre reste très limité ;

– La **fabrication hors licence**, dans le cas où la structure qui produit les armes ne dispose pas de la propriété intellectuelle de l'arme fabriquée (certains pays de l'espace post-soviétique), ou dans le cas où ses licences de production sont expirées ;

– Les formes de fabrication innovantes liées aux **nouvelles technologies**, notamment l'impression 3D, les armes en polymère et modulaires. Ces innovations technologiques risquent de se diffuser au rythme de la réduction de leur coût et constituent donc un enjeu d'avenir.

**Les caractéristiques du commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) varient en fonction des zones géographiques :**

– **Au Moyen-Orient, dans les Balkans et en Europe de l'Est**, les trafics sont principalement liés aux stocks d'armes importants des Etats dont la

surveillance est parfois déficiente. Les conflits, le pillage ou la revente de ces armes ont alimenté les trafics. La logique culturelle d'autodéfense encourage par ailleurs la conservation d'armes à feu à titre individuel. Les trafics transfrontaliers sont eux majoritairement le fait de groupes criminels organisés, les armes s'ajoutant aux flux d'autres marchandises illicites en direction de l'Europe de l'Ouest ;

– En **Afrique subsaharienne, le commerce illicite des ALPC s'inscrit dans le cadre de conflits armés persistants**, sources d'une demande particulièrement forte et stable. La porosité des frontières, la persistance de systèmes de fabrication artisanaux et le contrôle souvent déficient des Etats sur leurs stocks d'armement facilitent le développement du trafic ;

– Dans la région **Amérique latine et Caraïbes**, le trafic d'armes est directement lié au trafic de drogue et à la rémanence de mouvements de guérilla. C'est sur le continent américain dans son ensemble que la violence par armes à feu est la plus forte : en 2015, 40 % des meurtres recensés dans le monde l'ont été en Amérique latine et dans les Caraïbes, régions qui ne comptent que 7 % de la population mondiale.

**Concernant enfin les principaux flux internationaux du trafic d'armes**, il faut souligner que les armes illégales transitent la plupart du temps par les mêmes routes que la drogue ou autres marchandises illicites. La **continuité territoriale** est un autre facteur primordial en matière d'orientation des flux, qui sont donc le plus souvent intracontinentaux :

– En Europe, les **trafics à destination des pays de l'Ouest proviennent en premier lieu d'Europe centrale et orientale** (en particulier des Balkans, d'Ukraine et de Moldavie). Ils sont principalement le fait du grand banditisme. La France, l'Allemagne et l'Espagne sont les premiers pays de destination de ces armes ;

– En **Afrique**, les flux actuels se concentrent autour de la **Libye** où les importants arsenaux de l'ère Kadhafi ont été disséminés après 2011. Ces armes ont circulé en direction des théâtres de conflit de l'Afrique subsaharienne (notamment le Mali), mais également vers les belligérants libyens du fait de la montée des tensions à l'intérieur du pays ;

– Sur le **continent américain**, les flux illicites d'ALPC empruntent les **mêmes routes que la drogue**, puisque les cartels sont les premiers demandeurs d'armes. Les **groupes armés révolutionnaires** présents sur le continent sont également des clients et fournisseurs importants d'armes clandestines et participent au trafic d'ALPC au niveau continental.

*b. Les populations civiles, premières victimes de la circulation des armes illicites*

**Les populations civiles sont les premières victimes de la circulation d'armes incontrôlée.** On estime qu'il y a **entre 600 et 800 millions d'armes légères et de petit calibre** en circulation dans le monde, et qu'elles causent environ 500 000 victimes par an.

À ce titre, votre rapporteur tient à citer quelques chiffres éloquentes, issus de la campagne de mobilisation internationale « *Control Arms* » menée par Amnesty International, Oxfam et le Réseau d'action international des organisations non-gouvernementales sur les armes légères (RAIAL) :

– chaque minute, une personne est tuée par arme dans le monde, et 15 sont blessées ;

– 60 % des violations graves des droits de l'homme sont liées à l'utilisation d'armes légères et de petit calibre ces dix dernières années ;

– 80 % des victimes des conflits armés sont des civils ;

– 875 millions d'armes à feu sont en libre-circulation dans le monde, 640 millions d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et la production de cartouches militaires atteint 14 milliards d'unités par an.

## **2. Une régulation internationale encore perfectible**

*a. Des instruments internationaux non contraignants*

**Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté deux résolutions sur les armes légères et de petit calibre** (résolutions 211717 en 2013 et 222018 en 2015) qui appellent à la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents (dont le traité sur le commerce des armes, voir infra) ainsi qu'au renforcement des mécanismes régionaux de coopération en vue de prévenir, combattre et éliminer le transfert illicite, l'accumulation déstabilisante et le détournement d'armes légères.

Il convient également de faire référence à un autre instrument essentiel mais non juridiquement contraignant : **le Programme d'Action des Nations unies en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects** (dit « PoA »), adopté par consensus lors de la conférence des Nations unies sur les armes légères de 2001. Ce programme a fourni un cadre général pour le développement d'initiatives internationales (avec l'adoption en 2005 de l'instrument international pour le traçage des armes légères et de petit calibre), régionales (avec notamment la stratégie européenne de lutte contre les armes légères et de petit calibre<sup>21</sup>, ou la convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CÉDEAO - sur les armes légères) et nationales (adoption par les États de plan

d'actions nationaux de lutte contre le trafic d'armes légères) en matière de prévention et de lutte contre le trafic d'armes légères.

**D'autres instruments, bien que non spécifiquement dédiés à la prévention des trafics illicites d'armes classiques ou aux armes légères et de petit calibre, s'inscrivent également dans ce maillage.**

Tel est le cas **du registre des Nations unies sur les armes classiques** (UNROCA), mécanisme de transparence visant à renforcer la confiance et la sécurité entre États créé en 1992 conformément à la résolution A/RES/46/3626, qui prévoit que les États communiquent volontairement des informations sur leurs exportations et importations d'armes classiques dont les armes légères et de petit calibre.

On peut également citer **l'arrangement de Wassenaar**, arrangement multilatéral regroupant 41 États qui se sont engagés à s'assurer que leurs transferts d'armes classiques (dont les armes légères et de petit calibre) et de biens à double usage ne contribuent pas au développement ou au renforcement de capacités militaires pouvant nuire à la stabilité et à la sécurité internationales.

Enfin, par-delà ces différents instruments, se sont également développées des initiatives plus concrètes telles que :

– **l'adoption de « bonnes pratiques » visant à un meilleur contrôle des armes légères et de petit calibre au sein de l'arrangement de Wassenaar et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe** (l'initiative internationale lancée par la France en 2006 dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre par voie aérienne a permis d'aboutir à la transposition, dans la décision de l'OSCE No 7/06, en octobre 2008, 27 des « meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par voie aérienne » adoptées en décembre 2007 au sein de l'arrangement de Wassenaar) ;

– le développement de standards internationaux pour le contrôle des armes légères ('International Small Arms Control Standards' ou **ISACS**) ;

– ou encore la mise en œuvre de systèmes internationaux de traçage des armes illicites (système iARMS développé par **Interpol**).

Sans être juridiquement contraignantes, ces initiatives sont susceptibles de compléter utilement les dispositions du présent Protocole et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre en fournissant des préconisations techniques détaillées et en encourageant l'uniformisation des pratiques mises en place par les différents Etats.

## ***b. Des normes régionales inégales***

Outre les instruments internationaux, plusieurs normes régionales ont été conclues pour renforcer le contrôle et la transparence de la circulation des armes.

**Suite à son adhésion au présent Protocole, l'Union européenne** a modifié sa législation, notamment en matière de lutte contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, fixant des normes et procédures pour la politique commerciale des États membres, en particulier concernant le contrôle de l'acquisition, la détention et du transfert d'armes<sup>(1)</sup>, la conservation des registres, le marquage des armes à feu, la neutralisation des armes à feu<sup>(2)</sup>, les obligations concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation<sup>(3)</sup>, d'importation et de transit, le renforcement des contrôles aux points d'exportation et les activités de courtage.

En **Afrique subsaharienne** ont été adoptés quatre instruments juridiques différents pour chaque sous-région qui mettent en œuvre un ensemble de règles communes aux différentes régions contre la prolifération des armes légères, aux conséquences très graves sur le sous-continent, prévoyant le contrôle des transferts d'ALPC que chaque État doit transposer dans sa législation nationale. Peu d'États ont cependant appliqué des règles communes par manque de ressource ou de volonté politique.

Au sein de l'**Organisation des États américains** (OEA), la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, des munitions, des explosifs et d'autres matériels connexes vise elle aussi à contrer les conséquences du trafic illicite d'armes à feu dans les pays latino-américains. Elle exige des États qu'ils établissent des contrôles sur leurs exportations, importations et transits et met en place la coopération et les échanges d'informations entre les États, notamment en matière de traçage des armes à feu. L'échange d'informations

---

(1) Voir la modification de la directive 91/477/CEE du Conseil, du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes par la directive 2008/51/CE du 21 mai 2008 en vue d'intégrer les dispositions nécessaires prévues par le Protocole contre les armes à feu concernant les transferts d'armes au sein de l'Union européenne. Cette directive fixe le régime de contrôle pour l'acquisition, la détention et le transfert, sur le territoire de l'Union européenne, de certaines armes à feu en vue d'un usage civil (telles que listées en annexe de la directive). Cette directive de 1991 a fait l'objet d'une nouvelle révision par la directive (UE) 2017/853 du 17 mai 2017.

(2) Voir l'adoption du règlement d'exécution 2015/2403 de la Commission du 15 décembre 2015 qui établit des standards minimaux communs en matière de neutralisation des armes à feu, en application de l'article 9 du présent Protocole qui stipule que les États parties ne contrôlant pas les armes neutralisées comme des armes à feu prennent les mesures nécessaires pour prévenir leur réactivation illicite et pour établir des principes généraux de neutralisation.

(3) Voir l'adoption du règlement (UE) n° 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du Protocole instaurant des autorisations d'exportation. Le règlement 258/2012 est fondé sur le principe que les armes à feu et objets connexes ne devraient pas être transférés entre États sans que tous les États concernés en soient informés et aient donné leur accord. Il ne s'applique pas aux armes à feu destinées à des fins militaires : la liste des armes à feu couvertes par ses dispositions figure en annexe du règlement. Il ne concerne que les exportations à destination de pays tiers à l'Union européenne.

est également l'élément principal de la Convention interaméricaine sur la transparence dans les acquisitions d'armes conventionnelles, elle aussi négociée et adoptée sous l'égide de l'OEA.

## B. LA MOBILISATION DE LA FRANCE EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS D'ARMES

### 1. Au niveau national : des contrôles très stricts du marché de l'armement

#### a. *En tant qu'acteur majeur du marché du matériel de défense, la France assume une responsabilité particulière*

Notre pays est un acteur très présent sur le marché de l'armement même s'il n'exporte plus d'armes légères et de petit calibre (ALPC). Portées par une logique politique, diplomatique et industrielle, les exportations d'armement, au-delà de l'enjeu économique qu'elles représentent, contribuent à consolider la position de la France sur la scène internationale, à garantir son autonomie stratégique et à renforcer la crédibilité de ses forces armées.

La **base industrielle et technologique de défense (BITD)**, composée des entreprises qui contribuent au développement, à la production ou au maintien en condition opérationnelle des systèmes d'armes, constitue un acteur économique essentiel. Elle est structurée autour **d'une dizaine de grands groupes de taille mondiale et de 4 000 PME**, dont environ 350 à 400 sont considérées comme stratégiques. L'industrie de défense représente environ **165 000 emplois**, soit près de **4 % de l'emploi industriel français**, pour la plupart à haute technicité et qui ne peuvent pas faire l'objet de délocalisations. La vitalité de ce secteur dépend largement des exportations. Le haut niveau d'exportations des années récentes laisse présager la **création de 30 000 à 40 000 emplois sur 10 ans**, soit un doublement du nombre de salariés dédiés aux opérations d'exportation.

Les commandes de matériels de défense français à l'export ont connu une **progression notable au cours des dernières années**. Le changement d'échelle était manifeste dès 2015, avec près de 17 milliards d'euros de prises de commandes (contre 4,8 milliards d'euros en 2012). Le montant des prises de commandes **2016** s'inscrit dans le même ordre de grandeur, avec près de **14 milliards d'euros**.

En termes de zones géographiques, le **Proche et Moyen-Orient concentre la majorité des prises de commande françaises (47,4 %)** sur la période 2012-2016, suivi de l'Asie avec 34,1%, de l'Europe avec 6,9%, des Amériques avec 5,1 %, et de l'Afrique avec 3,6%. Concernant les pays clients, **l'Inde est le premier importateur** d'armement français sur la période 2007-2016 avec un montant d'environ 13 milliards d'euros, suivi de **l'Arabie Saoudite** avec un peu plus de 11 milliards, du **Qatar** avec presque 8 milliards, de **l'Égypte** avec 7 milliards et du **Brésil** avec environ 6 milliards. Cette répartition s'explique principalement par la baisse des achats d'armement des pays occidentaux suite aux crises qui ont frappé leurs économies depuis 2007, et par la montée en puissance des pays émergents soucieux de renforcer leur base de défense et de

comblent leur retard technologique vis-à-vis des puissances traditionnelles. La qualité du matériel français, sa reconnaissance internationale et l'accompagnement de long-terme que nous proposons permettent aujourd'hui à la France de se positionner en **3<sup>ème</sup> exportateur mondial d'armement**, derrière les Etats-Unis et la Russie.

Assurément, la France, en tant qu'un des principaux exportateurs mondiaux de matériel de défense mais aussi en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, assume une responsabilité particulière.

***b. Cette responsabilité se traduit par des processus particulièrement rigoureux de contrôle des exportations.***

En **France**, le régime national de contrôle des transferts d'armements, régi par la loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité. La législation française repose en effet sur le **principe de l'autorisation** : toute personne qui souhaite fabriquer, faire commerce ou se livrer à une activité d'intermédiation dans le domaine des armes doit avoir reçu l'autorisation du ministère de la défense. L'autorisation est également obligatoire en matière d'exportation ou d'importation d'équipements à destination de pays non-membres de l'Union européenne ainsi que pour les opérations de transit ou de transbordement. Les demandes d'autorisation sont examinées par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

**La France se base principalement sur les critères de la Position commune de l'Union européenne pour octroyer ou non une autorisation** : elle prend en compte, par définition, dans sa politique de délivrance des autorisations, les situations de conflits ainsi que les risques d'atteintes graves aux droits de l'homme. L'article L. 2335-4 du code de la défense dispose lui aussi que toute autorisation peut être suspendue, modifiée, abrogée ou retirée « *pour des raisons de respect des engagements internationaux de la France, de protection des intérêts essentiels de sécurité, d'ordre public ou de sécurité publique ou pour non-respect des conditions spécifiées dans la licence.* ».

La France pratique une politique d'exportation responsable des armements et des biens sensibles (dits aussi « biens à double usage ») qui s'exerce dans le **strict respect de ses engagements internationaux**, en particulier en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de prévention de la dissémination des armements conventionnels. Le dispositif de contrôle de la France est particulièrement rigoureux.

Les **exportations d'armement sont interdites sauf autorisation de l'État** et sous son contrôle. La délivrance des autorisations fait l'objet d'une procédure interministérielle au cours de laquelle les demandes d'exportation sont

évaluées sur la base de critères – dont ceux définis au niveau européen par la Position commune 2008/944/PESC – prenant notamment en compte la paix et la stabilité internationale, la sécurité des forces françaises et celle de ses alliés ainsi que le respect des droits de l’Homme. Enfin, la **France applique strictement les régimes de sanctions et les mesures restrictives imposés par les Nations unies, l’Union européenne et l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).**

En France, la fabrication et le commerce de matériels de guerre (catégories A et B) sont soumis à une autorisation accordée par l’État. Toute personne, physique ou morale, qui souhaite fabriquer, faire commerce ou se livrer à une activité d’intermédiation de matériels, armes et munitions de guerre ou d’armes et de munitions de défense sur le territoire national, doit en faire la demande auprès du ministère de l’Intérieur, ou du ministère des Armées pour les armes de catégorie A2. **L’Autorisation de fabrication, de commerce ou d’intermédiation (AFCI)** est délivrée pour une période maximale de 5 ans (renouvelable).

Les demandes de licence, individuelles ou globales, d’exportation sont instruites par la **Commission interministérielle pour l’étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)**. Cette commission, présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), réunit des représentants des ministres chargés de la défense, des affaires étrangères et de l’économie qui formulent des avis en tenant compte, notamment, des conséquences de l’exportation en question pour la paix et la sécurité régionales, de la situation intérieure du pays de destination finale et de ses pratiques en matière de respect des droits de l’Homme, du risque de détournement au profit d’utilisateurs finaux non autorisés ou encore de l’équilibre financier du pays acheteur. À ces critères s’ajoutent des critères nationaux liés à la protection des forces françaises et de celles de ses alliés, la sécurité des approvisionnements ou encore à la préservation d’intérêts économiques et industriels.

Dans le domaine des exportations d’armement, la France souhaite faire œuvre de la plus grande **transparence** à l’égard de la communauté internationale et de la société civile. Outre des informations sur son dispositif national de contrôle (réglementation et procédures administratives), elle communique également des données sur ses transferts d’armements. Au niveau national, depuis 1998, l’information sur les exportations d’armement de la France est illustrée par la publication du **rapport annuel au Parlement** qui contient des informations sur les autorisations accordées mais également les prises de commandes ainsi que les livraisons effectuées. Dans un souci de transparence accrue, les conclusions du rapport sont présentées depuis 2012 par le ministre des armées aux membres des commissions en charge de la défense et des forces armées de l’Assemblée nationale et du Sénat.

## **2. Au niveau régional et multilatéral : un engagement fort**

**A la suite des attentats de janvier et novembre 2015, la France s'est remobilisée à tous les niveaux – national, régional, global – pour mieux lutter contre les trafics illicites d'armes à feu**, car il de notre intérêt de favoriser la mobilisation politique et le développement de normes et de bonnes pratiques destinées à lutter contre la dissémination d'ALPC dans le plus grand nombre d'Etats.

### *a. Au niveau global*

**Le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (PoA)** est le seul instrument universel et consensuel en matière de lutte contre les trafics d'armes conventionnelles. Sa 3<sup>ème</sup> conférence d'examen se déroulera au siège des Nations unies à New York du 18 au 29 juin 2018, sous la présidence de la France. La présidence française s'attachera de manière prioritaire à remobiliser les Etats, la société civile et la communauté du désarmement sur le sujet des armes légères et de petit calibre (ALPC) ; réaffirmer la pertinence du PoA comme cadre de lutte contre la dissémination et les trafics illicites d'ALPC en renforçant sa mise en œuvre opérationnelle ; préserver la nature consensuelle du Programme et adopter une approche globale permettant de couvrir tous les aspects liés au commerce illicite des ALPC. La présidence française a identifié comme domaine prioritaire la lutte contre le détournement, la prévention de la fabrication et de la transformation illicites en prenant en compte les nouvelles technologies, et l'amélioration de la coopération et de l'assistance.

**La France a aussi activement participé à l'adoption du Traité sur le commerce des armes (TCA), entré en vigueur le 24 décembre 2014, ratifié dès 2013.** Le TCA poursuit deux objectifs interdépendants: améliorer les systèmes de contrôle des exportations d'armes classiques et lutter contre les trafics illégaux. Pour ce faire, il prévoit la mise en place par les États d'un système de contrôle des transferts d'armes classiques, de munitions et de pièces et composants. Il compte désormais 94 Etats parties, mais plusieurs grands acteurs du secteur de l'armement n'ont pas encore choisi d'y adhérer : l'Inde, la Chine, la Russie, l'Arabie Saoudite n'ont pas signé le TCA ; les Etats-Unis, la Turquie et Israël l'ont signé mais non ratifié. Après s'être impliquée dans les négociations, la France reste très impliquée dans sa mise en œuvre et son universalisation, par exemple en assistant plusieurs Etats en matière de mise en œuvre. La France participe également financièrement au Fonds fiduciaire du TCA.

### *b. Au niveau régional*

**La France a largement contribué à la révision de la directive sur les armes à feu 91/477/CEE, modifiée par la directive 2017/853/CE, qui règlemente les conditions d'acquisition et de détention des armes à feu.** Les dernières modifications ont permis l'adaptation de la législation en direction de

certaines armes potentiellement dangereuses comme les armes tirant à blanc et les armes mal neutralisées.

**La France a souhaité et contribué à la révision en 2017 de la stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions, datant de décembre 2005.** Cette révision, qui devrait être adoptée par le Conseil en 2018, définit comme prioritaires les enjeux liés au terrorisme, et oriente particulièrement les actions de coopération vers les Balkans et la bande sahélo-saharienne.

Enfin, la France soutient l'adoption des **décisions PESC destinées à lutter contre le commerce illicite des ALPC**, en particulier en matière de coopération dans les Balkans ou au Sahel, et en matière de mise en œuvre du TCA.

**Au sein de l'OSCE**, la France a promu la promotion de bonnes pratiques en matière de transport par voie maritime et de neutralisation des armes à feu, afin de lutter contre les détournements vers des groupes criminels ou terroristes.

**Plusieurs initiatives sont menées par la France dans les Balkans**, conformément aux priorités définies par le Président Macron lors du sommet de Trieste. Conjointement avec l'Allemagne, la France a lancé un groupe de coordination ALPC dans les Balkans occidentaux, qui a pour objectif de favoriser les échanges d'information et les synergies entre les actions bilatérales et celles d'organisations régionales ou internationales sur les ALPC.

### *c. Les actions de coopération*

**L'assistance aux pays dont la sécurité est affectée par les trafics d'armes et qui ne disposent pas des outils de contrôle adaptés doit constituer une priorité.** À ce titre, la France finance et apporte son expertise technique à de nombreux projets conduits à titre national ou dans un cadre multilatéral (Nations unies, Union européenne ou encore Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

**Les actions d'assistance et de coopération conduites par la France sont multiples** (efforts de désarmement civil, opérations de destruction d'armes légères, de munitions et de restes explosifs de guerre, formations etc.) et mobilisent de nombreux acteurs (ministère des armées, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'intérieur ou encore les douanes). En voici quelques exemples récents :

**La France apporte un soutien important au Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD)** de Ouidah, au Bénin, qui est notamment reconnu en tant que « centre de formation continental » par l'Union Africaine. Outre la contribution financière au fonctionnement du centre, la France y entretient deux officiers spécialistes à plein temps. Initialement conçu pour mener des actions

dans le domaine du déminage humanitaire, le CPADD propose depuis 2017 des formations inédites en Afrique dans le domaine des armes légères et de petit calibre.

**L'opération Serval dans la bande sahélo-saharienne a par ailleurs permis la saisie de 200 tonnes d'armes et de munitions en 2013 et en 2014.**

Depuis, l'opération Barkhane, qui contribue à la lutte contre le trafic illicite d'ALPC et au démantèlement des flux destinés aux groupes terroristes, continue à saisir chaque année plusieurs tonnes d'armes et de munitions.

**Conjointement avec l'Allemagne, la France a lancé un groupe de coordination ALPC dans les Balkans occidentaux**, qui a pour objectif de favoriser les échanges d'information et les synergies entre les actions bilatérales et celles d'organisations régionales ou internationales sur les ALPC. En 2018, sera également mise en place une unité permanente de renseignement criminel (UPRC) en Bosnie-Herzégovine, en charge du recueil et de l'analyse des informations relatives aux ALPC. Une unité permanente de renseignement franco-serbe dédiée à la lutte contre les trafics (notamment d'ALPC) a été mise en place.

## C. LE PROTOCOLE : SON CONTENU ET SES EFFETS ATTENDUS

### 1. Le seul Protocole à la convention de Palerme que la France n'avait pas encore ratifié

#### a. *Un texte qui s'inscrit dans le cadre de la convention de Palerme*

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 2000 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dite aussi Convention de Palerme) constitue **l'instrument juridique principal dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée**. A ce jour, **189 Etats** sont parties à cette Convention.

**La Convention de Palerme repose sur une définition large de la criminalité organisée**<sup>(1)</sup>. Du fait de cette définition large, cette Convention s'applique dans de nombreux domaines comme la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment du produit du crime, la corruption, l'entrave au bon fonctionnement de la justice ou encore le terrorisme en lien avec le crime transnational organisé.

**La France promeut pleinement cet instrument juridique**. Les débats actuels portent sur **l'élaboration d'un mécanisme d'examen de la mise-en-œuvre de la Convention**, qui n'est pas prévu par son texte initial. Un tel mécanisme permettrait de recueillir des informations précieuses sur l'état de la mise en œuvre de la Convention de Palerme au niveau mondial, sur les difficultés rencontrées et les domaines sur lesquels les efforts doivent porter en priorité. **La France et l'Italie sont particulièrement mobilisées sur le sujet**. Les échanges lors de la 9<sup>ème</sup> Conférence des Etats Parties, qui se tiendra du 15 au 19 octobre 2018, devraient porter notamment sur l'élaboration concrète d'un mécanisme d'examen.

Trois Protocoles additionnels complètent cette Convention en matière de lutte contre la traite des êtres humains (173 Etats parties), le trafic de migrants (146 Etats parties) et le trafic illicite d'armes à feu (115 Etats parties). **La France a ratifié tous ces instruments à l'exception de celui sur les armes à feu**.

#### b. *Le contexte de sa négociation*

**Comme l'a rappelé M. Brunet, ambassadeur et représentant spécial pour la lutte contre les menaces criminelles transnationales à votre rapporteur**, « *tout a débuté au milieu des années 1990, au moment de la chute de l'URSS, notamment afin d'empêcher la dissémination des stocks d'armes qui s'y*

---

(1) Le texte définit le groupe criminel organisé comme un : « *groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves (...) pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel* ».

*trouvaient, mais aussi des productions chinoises qui alimentaient les conflits intraétatiques, s'y est ajoutée la guerre dans les Balkans et ses risque de prolifération des armes de petit calibre. »*

Le 9 décembre 1998, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté les résolutions 53/111 et 53/114 par lesquelles elle appelait à la création d'un comité intergouvernemental spécial afin d'élaborer une convention internationale générale contre la criminalité transnationale organisée. Elle **prévoyait également que ce comité examinerait s'il y avait lieu d'élaborer un instrument international de lutte contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.**

L'adoption du Protocole Armes à feu s'est inscrite dans une dynamique plus globale de travail sur la problématique des armes légères et de petit calibre (ALPC) au sein de l'organisation des Nations Unies, puisqu'une Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects a également été organisée du 9 au 20 juillet 2001 à New York.

**Le Protocole contre la fabrication et les trafics illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions a été adopté le 31 mai 2001, soit 6 mois après la Convention** et ses deux premiers Protocoles, conformément à la résolution consensuelle 55/255 de l'AGNU. Il est entré en vigueur le 3 juillet 2005, une fois franchi le seuil de ratification de 40 Etats.

### *c. Un instrument que la France n'avait pas encore ratifié*

**Suite à la première analyse interministérielle de 2002 recommandant de ne pas rejoindre le Protocole Armes à feu, la procédure d'adhésion a été régulièrement relancée**, la plupart du temps sous l'impulsion du ministère des affaires étrangères.

**La première analyse interministérielle, réalisée en 2002** immédiatement à la suite de l'adoption du Protocole, **avait permis de constater des difficultés** relatives à la notion d'armes à feu au regard de la législation française ; l'absence en France de fichier des armes civiles ; des difficultés relatives à l'échange d'informations relatives au commerce légal des armes ; et la nécessité d'introduire un régime pour les courtiers. Elle n'avait pas conduit à un assentiment de toutes les administrations concernées pour lancer une procédure d'adhésion.

**Il avait aussi été établi que l'application de l'article 10 du Protocole nécessiterait « des moyens humains informatiques et financiers supplémentaires, tout en modifiant la nature du contrôle »**. L'obligation d'adaptation à l'article 10 mais également pour les autres dispositions non conformes du droit interne avait alors constitué un obstacle.

De plus, des **règlements étaient en cours de négociation au niveau européen et il convenait d'en attendre les conclusions.**

Enfin, l'adhésion au Protocole aurait emporté des modifications réglementaires; des obligations concernant la délivrance des autorisations de fabrication et de commerce et des modalités de contrôle à mettre en place en matière d'import, d'export et de transit ; la création d'une base de données; l'adaptation de la législation française au cadre des pénalisations décrites dans le Protocole. La décision de rejoindre le Protocole n'a donc pas pu être prise.

**L'évolution du droit européen a cependant poussé à la ratification du Protocole.** En 2012, sont intervenues l'adoption du règlement européen relatif à la mise en œuvre de l'art 10 du Protocole et l'adoption de la loi 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif suivi des décrets en 2013-700 et 713 puis de la codification. En 2014, ont suivi la directive 2014/18 modifiant la directive 2009-43 dite TIC (transferts intracommunautaires des produits de défense) et le 21 mars 2014 la ratification de l'article 10 du Protocole par l'UE.

Fin 2015, la relance du processus d'adhésion a été agréée par toutes les administrations concernées, qui ont pu constater que, si des adaptations législatives mineures demeuraient nécessaires, elles ne devaient pas empêcher l'adhésion de la France au Protocole, notamment du fait de l'inclusion de la quasi-totalité des obligations dans l'ordonnancement juridique interne et de l'intérêt politique à rejoindre l'instrument.

## 2. Le contenu du texte et ses apports

### a. Précisions sur le champ d'application du Protocole

L'objet du Protocole Armes à feu est de **promouvoir, faciliter et renforcer la coopération entre les Etats parties** afin de prévenir et combattre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.

Le Protocole rappelle dans son préambule « *le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tel que consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies* ». L'article 4 du Protocole précise en outre que celui-ci ne s'applique pas aux transactions entre Etats si son application est susceptible de porter préjudice au droit d'un Etat Partie de prendre, dans l'intérêt de sa sécurité nationale, des mesures compatibles avec la Charte des Nations Unies. Le Protocole Armes à feu est donc **sans préjudice du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective**, reconnu à tous les Etats à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, et donc, à l'instar du Traité sur le commerce des armes, du droit des Etats d'acquérir les moyens nécessaires à l'exercice de ce droit.

Le champ d'application du Protocole est défini à **l'article 4**. Il « *s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention de la fabrication et du trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et aux enquêtes et poursuites relatives aux infractions établies conformément à l'art. 5 dudit Protocole, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué. Le présent Protocole ne s'applique pas aux transactions entre États ou aux transferts d'État dans les cas où son application porterait atteinte au droit d'un État Partie de prendre, dans l'intérêt de la sécurité nationale, des mesures compatibles avec la Charte des Nations Unies.* »

Toutes les définitions des termes utilisés dans le Protocole sont regroupées dans **l'article 3** :

– **Arme à feu** : toute arme à canon portative qui propulse des plombs, une balle ou un projectile par l'action d'un explosif, ou qui est conçue pour ce faire ou peut être aisément transformée à cette fin, à l'exclusion des armes à feu anciennes ou de leurs répliques. Les armes à feu anciennes et leurs répliques sont définies conformément au droit interne. Cependant, les armes à feu anciennes n'incluent en aucun cas les armes à feu fabriquées après 1899.

– **Pièce ou élément** : tout élément ou élément de remplacement spécifiquement conçu pour une arme à feu et indispensable à son fonctionnement, notamment le canon, la carcasse ou la boîte de culasse, la glissière ou le barillet, la culasse mobile ou le bloc de culasse, ainsi que tout dispositif conçu ou adapté pour atténuer le bruit causé par un tir d'arme à feu.

– **Munition** : ensemble de la cartouche ou ses éléments, y compris les étuis, les amorces, la poudre propulsive, les balles ou les projectiles, utilisés dans une arme à feu, sous réserve que lesdits éléments soient eux-mêmes soumis à autorisation dans l'État Partie considéré.

– **Fabrication illicite** : la fabrication ou l'assemblage d'armes à feu, de leurs pièces et éléments ou de munitions : i) À partir de pièces et d'éléments ayant fait l'objet d'un trafic illicite; ii) Sans licence ou autorisation d'une autorité compétente de l'État Partie dans lequel la fabrication ou l'assemblage a lieu; ou iii) Sans marquage des armes à feu au moment de leur fabrication conformément à l'art. 8 du présent Protocole.

– **Trafic illicite** : 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 conformément aux dispositions du Protocole ou si les armes à feu ne sont pas marquées conformément à l'art. 8 du Protocole.

– **Traçage** : suivi systématique du parcours des armes à feu et, si possible, de leurs pièces, éléments et munitions depuis le fabricant jusqu'à l'acheteur en vue

d'aider les autorités compétentes des États Parties à déceler et analyser la fabrication et le trafic illicites et à mener des enquêtes.

Le Protocole Armes à feu s'applique à la fabrication et aux trafics **illicites** lorsque ces infractions sont de nature **transnationale** et qu'un **groupe criminel organisé** y est impliqué, sans distinction sur l'origine des matériels concernés.

Par conséquent, dans l'hypothèse d'un trafic illicite de matériel de fabrication française, et sous réserve du caractère transnational de l'infraction visée ainsi que de l'implication d'un groupe criminel organisé, le présent Protocole aurait à s'appliquer.

***b. L'obligation de pénaliser la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu***

**L'article 5 (« incrimination ») stipule que les actes intentionnels suivants doivent être pénalisés par la législation nationale des États parties au Protocole Armes à feu :** la fabrication illicite et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, ainsi que la falsification ou l'effacement, l'enlèvement et l'altération de façon illégale des marques que doivent porter les armes à feu. En outre, le Protocole prévoit que soient pénalisés le fait de tenter de commettre, de se rendre complice, d'organiser, diriger, faciliter, encourager ou favoriser la commission de l'une de ces infractions. Des sanctions pénales sont prévues par le code de la défense, le code pénal, le code de la sécurité intérieure et le code des douanes.

**– La fabrication et le commerce illicites d'armes**

L'incrimination de la fabrication et du commerce illicites d'armes des catégories A et B figure à l'article L2339-2 du code de la défense. L'incrimination de la fabrication et du commerce de détail d'armes de catégorie C et D, sans autorisation d'ouverture conformément à l'article L313-3 du code de la sécurité intérieure, figure à l'article L317-1-1 du code de la sécurité intérieure. Les commerces de détail se livrant au commerce de matériels de catégorie A et B sont également soumis aux obligations de l'article L313-3, conformément à l'article L313-4 du code de la sécurité intérieure. En outre, le décret n°2013-700 fixe les modalités d'agrément d'armurier pour le commerce de détail.

Notre droit nécessite une adaptation en ce qui concerne le commerce autre que détail d'armes de catégories C et D, actuellement soumis à simple déclaration au préfet (art. 74 du décret 2013-700). Cette adaptation devrait être effective en 2018 dans le cadre de la transposition en droit interne de la directive européenne 91/477/CEE révisée.

**– Le trafic illicite d'armes**

Le droit français apparaît conforme au Protocole en ce qu'il réprime le trafic illicite d'armes, défini comme l'acquisition, la vente, la livraison, le transport d'armes à feu, d'éléments d'arme, de munitions ou d'éléments de

munitions, d'outils ou matériels spécifiques à la fabrication des armes, sans autorisation ou en violation d'une réglementation européenne ou internationale, à partir, à destination ou au travers du territoire national ou vers le territoire d'un autre Etat, notamment par des dispositions du code pénal relative à l'acquisition ou la cession d'armes sans autorisation.

L'incrimination de l'acquisition, la cession et la détention de matériels de catégories A et B figure aux articles 222-52 et 222-57 du code pénal, et celle des catégories C et D figure à l'article L. 317-4-1 du code de la sécurité intérieure. L'incrimination du transport d'armes à feu des catégories A et B figure à l'article 222-54 du code pénal, et celle des catégories C et D figure aux articles L. 317-8 et L. 317-9 du code de la sécurité intérieure. L'incrimination de l'expédition des armes des catégories A, B, C et D est prévue à l'article R. 317-12 du code de la sécurité intérieure.

#### – Le marquage

Notre droit est conforme au Protocole en ce qu'il impose un marquage des armes à feu et sanctionne son absence ou son altération et sa modification à l'article 222-56 du code pénal. **En revanche, il ne prévoit pas de marquage précisant le pays d'importation.**

#### – La tentative

Le code pénal incrimine la tentative pour une liste limitative d'infractions en matière d'armes pour les cas dans lesquels celle-ci peut se concevoir au regard de la matérialité de l'infraction et a été exclue dans les autres cas en raison de l'absence d'utilité d'une telle incrimination (article 222-60 du code pénal).

Le code de sécurité intérieure ne comporte pas de dispositions analogues et la tentative n'est réprimée que pour certains délits du code de la sécurité intérieure ou du code de la défense : la tentative d'importation sans autorisation de matériels des catégories A, B, C et D réprimée à l'article L. 2339-10 du code de la défense, et la tentative de mettre obstacle à une saisie d'armes réprimée à l'article L. 317-6 du code de la sécurité intérieure.

La transposition de la directive européenne 91/477/CEE révisée pourra permettre l'introduction dans le code de la sécurité intérieure d'un article législatif identique à celui prévu à l'article 222-60 du code pénal code de la sécurité intérieure afin de couvrir la tentative d'acquisition, de cession, d'acquisition et de détention des matériels de catégories C et D.

#### – La complicité

La complicité (qui consiste à encourager ou faciliter au moyen d'une aide, d'une assistance ou de conseils la préparation ou la commission d'une infraction, ou, par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir, à provoquer ou donner les instructions pour la commettre), est en revanche incriminée de

manière générale par notre droit pénal, en vertu des articles 121-6 et 121-7 du code pénal.

En outre, l'article 450-1 du code pénal réprime les associations de malfaiteurs, définies comme « tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement ».

*c. Privation de la possession d'une arme à feu et neutralisation des armes à feu*

Notre droit est **pleinement conforme à l'article 6 du Protocole qui prévoit des dispositions visant à priver de la possession d'une arme à feu**. Il existe en effet deux dispositifs dans le droit interne ayant pour finalité de priver une personne de la possession d'une arme à feu :

– les dispositifs relevant de la procédure administrative et prononcés à titre exclusivement préventif, indépendamment de tout trafic ;

– les dispositifs judiciaires qui peuvent être prononcés également de manière préventive dans le cadre des enquêtes (saisies) et en manière répressive dans le cadre de condamnations (confiscations). Les mesures répressives sont prononcées à ce titre de peine complémentaire généralement obligatoire (prévues tant par le code de la sécurité intérieure que par le code pénal).

**L'article 9 relatif à la « neutralisation des armes à feu »** stipule que les Etats parties ne contrôlant pas les armes neutralisées comme des armes à feu prennent les mesures nécessaires pour prévenir leur réactivation illicite. Il établit des principes généraux de neutralisation. **Le droit français est conforme à cet article.**

La France applique les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2015/2043 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes. Les dispositions de ce règlement sont en conformité avec les dispositions du Protocole Armes à feu. Cependant, les armes neutralisées restent classées selon les dispositions de la réglementation nationale.

*d. Contrôle des importations, exportations et du transit*

**L'article 10 relatif aux « obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit » prévoit que les Etats parties établissent ou maintiennent un système de licences d'exportation et d'importation ainsi que des mesures sur le transit international pour le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, et en précise la nature.**

**Le système national d'autorisation, d'exportation, d'importation et de transit dans le droit interne est conforme au Protocole**, car la France applique les nouvelles dispositions introduites par le 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.

Les articles R. 2335-41 et suivants du code de la défense soumettent le transit direct de frontière à frontière par route de certaines armes à feu néanmoins considérées comme matériels de guerre (arrêté du 27 juin 2012) à une autorisation spécifique. L'article R. 2335-1 précise en outre que cette autorisation de transit concerne également les matériels destinés à être transbordés dans les ports et aéroports de France et se substitue alors à l'autorisation d'importation. Enfin les arrêtés du 2 juin 2014 et du 8 juillet 2015 listent les dérogations possibles aux obligations d'obtention des licences d'importation, d'exportation et de transfert intracommunautaire pour certains matériels (notamment pour les concours internationaux de tir, la réexportation après importation temporaire, les transferts intracommunautaires dans le cadre d'exposition ou de démonstration).

**L'article 11 stipule que les Etats parties prennent les mesures appropriées pour assurer 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, et pour accroître l'efficacité des contrôles des importations, des exportations et du transit.

Sur ce point également, les dispositions du droit interne prévoient un régime de mesures de sécurité et de prévention **conforme au Protocole**. En France, toute personne, physique ou morale, qui souhaite fabriquer, faire commerce ou se livrer à une activité d'intermédiation de matériel de guerre, armes et munitions de catégories A et B sur le territoire national doit en faire la demande auprès des autorités. L'instruction de la demande donne lieu à une enquête d'honorabilité et peut donner lieu à une vérification sur place du respect des conditions de stockage des biens. **L'autorisation de fabrication, de commerce ou d'intermédiation** (AFCI) est actuellement délivrée par le ministre de l'intérieur, excepté pour les armes de catégorie A2 dont l'AFCI est délivrée par le ministre des Armées.

Toute personne physique ou morale se livrant à la fabrication ou au commerce d'armes et munitions doit prendre des mesures afin de **se prémunir contre le risque de vol** (cf. article R. 313-16 du CSI). L'expédition et le transport d'armes et de leurs éléments, qu'elles soient effectués à titre professionnel ou par des particuliers, sont également soumises, en application des R. 315-12 et suivants à des **mesures spécifiques de sécurité**. Par exemple, les armes de catégories A et B doivent faire l'objet de deux expéditions séparées à 24 heures d'intervalle au moins après prélèvement d'une pièce de sécurité.

**La douane dispose d'un outil, l'import control system (ICS)** qui lui permet d'effectuer une analyse du risque, des criblages et une analyse documentaire qui peut déboucher in fine sur une opération physique de contrôle.

La directive 91/477/CE du 18 juin 1991 modifiée en dernier lieu par la directive 2017/853 prévoit **l'obligation de marquer et d'enregistrer les armes à feu ainsi que leurs parties essentielles sans tarder après l'importation dans l'Union européenne**. Le marquage doit être clair, permanent et unique. L'enregistrement comprend toutes les informations nécessaires pour tracer et identifier les armes. En vue de renforcer l'efficacité des contrôles des transferts **au sein de l'UE**, la directive prévoit en outre la mise en place **d'échanges par voie électronique des informations** sur les autorisations de transfert.

En France, le **marquage des armes** est prévu par les articles R. 311-5 et R. 311-5-1 du CSI. Il comprend l'indication du fabricant, du pays et du lieu de fabrication, de l'année de fabrication, du modèle, du calibre et du numéro de série. Les armes (fabriquées ou importées) font également l'objet, avant leur mise sur le marché, de l'apposition des **poinçons d'épreuve**. De plus, en vue de garantir leur traçabilité, ces armes sont **enregistrées** conformément à l'article R. 311-4 du CSI.

**L'article 7 relatif à la « conservation des informations » prévoit que les Etats parties conservent les informations sur les armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions durant une période de 10 ans** pour assurer le traçage et l'identification. Les informations sont les marques appropriées exigées par le Protocole et les éléments pertinents en cas de transactions internationales. Votre rapporteur estime sur ce point que la longueur de conservation des données n'est pas suffisante, et devrait être allongée à 30 ans.

#### *e. Echanges d'informations*

**S'agissant de la mise œuvre de l'article 12, relatif aux échanges d'informations**, la France participe d'ores et déjà à des coopérations institutionnelles et bilatérales, qui peuvent être générales, mais aussi portées spécifiquement sur les armes. :

– au sein de l'organisation internationale de police criminelle (OIPC **Interpol**) où elle participe aux échanges via le réseau sécurisé I24/7, qui contribue à la transmission d'informations par le système de notices internationales ou de diffusions et s'inscrit dans la lutte contre les trafics d'armes en participant au système eTrace ;

– dans le cadre **du système d'information Schengen (SIS II)** qui regroupe 29 pays où figurent notamment les données relatives aux armes perdues ou volées et aux signalements des personnes recherchées. Cette base de données est alimentée par les données nationales ;

– au niveau européen, dans le cadre d'**EUROPOL**, où elle dispose d'officiers assurant la liaison avec leurs homologues des autres Etats-membres.

Elle échange au moyen d'un réseau sécurisé (SIENA) et contribue à l'alimentation du système d'information (SIE) et du système d'analyse criminelle (SAE).

– en organisant des actions opérationnelles, d'analyse, ainsi que des échanges d'informations, de formations et de bonnes pratiques dans le cadre du **Multi annual strategic plan** (MASP) européen, dont l'une des priorités concerne la lutte contre les trafics d'armes.

S'agissant des transferts de données à caractère personnel, ceux-ci sont appelés à s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

### 3. Des questions qui demeurent en suspens

#### *a. Les deux déclarations qui accompagneront le dépôt de son instrument d'adhésion du Protocole*

Le Protocole ne le proscrivant pas expressément, des réserves ou des déclarations interprétatives peuvent être déposées lors de l'adhésion, dans les conditions et les limites posées par la Convention de Vienne sur le droit des traités qui, sur ce point, reflète l'état du droit coutumier.

Le Gouvernement prévoit **d'assortir son adhésion de deux déclarations** : la première portant sur la définition des armes historiques prévues à l'article 3 « terminologie » et la seconde sur l'obligation de marquage à l'importation permettant l'identification de l'Etat importateur prévue à l'article 8 « marquage des armes à feu » :

– **Article 3 « Terminologie »** : Les différentes définitions de l'Article 3 sont compatibles avec celles données à l'article R. 311-1 du Code de la sécurité intérieure, à l'exception de la définition donnée des **armes à feu anciennes** – qui doivent être définies en droit interne – pour lesquelles l'article 3 du Protocole stipule qu'elles « *n'incluent en aucun cas les armes à feu fabriquées après 1899* ». Le droit français ne reprend pas la notion d'armes anciennes mais fait référence aux armes historiques et de collection (art. L. 311-3 du Code de la Sécurité Intérieure).<sup>(1)</sup> Une déclaration devrait par conséquent être formulée au sujet de la définition des armes historiques.

– **Article 8 « marquage »** : La France ne prévoit pas *stricto sensu* l'apposition de **marquages à l'importation**, mais garantit, conformément aux

---

(1) *La définition des armes historiques prévue dans le code de la sécurité intérieure, et fixée par l'arrêté du 7 septembre 1995 modifié, est plus large que celle du Protocole : il s'agit des armes dont le modèle est antérieur au 1er janvier 1900, ainsi que les armes dont le modèle est postérieur au 1er janvier 1900 et qui sont énumérées par un arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de la défense compte tenu de leur intérêt culturel, scientifique ou historique. En outre, la date limite de 1900 est appliquée au modèle et non à la fabrication de l'arme : une arme dont le modèle est antérieur à 1900, mais qui a été fabriquée après cette date, demeure une arme historique en droit français.*

articles R. 311-5 et R311-5-1 du code de la sécurité intérieure <sup>(1)</sup>, la fiabilité et la traçabilité des armes fabriquées en France ou arrivant sur son territoire grâce à l'épreuve réalisée par le Banc d'Epreuve de Saint Etienne et l'apposition d'un poinçon par cette même institution. Ce poinçon permet l'identification du Banc d'Epreuve de Saint-Etienne, mais pas directement celle de l'Etat.

**Le droit français n'est pas conforme à cet article en matière d'obligation de marquage à l'importation permettant l'identification de l'Etat importateur. Par conséquent, une réserve sera formulée sur ce point précis. Votre rapporteur souhaite que cette réserve puisse être rapidement levée.**

*b. Le contrôle des activités de courtage et la répression pénale de la violation des embargos sur les armes : deux dossiers à suivre*

**Deux questions connexes ne figurent pas dans le projet de loi mais ont été abordées à plusieurs reprises lors des auditions du rapporteur, et à ce titre méritent d'être évoquées.**

**Tout d'abord, concernant le courtage.** Le Protocole dispose d'en assurer un meilleur contrôle. En 2003, l'Union européenne a adopté une position commune dans ce domaine et, plus récemment, le TCA appelle également à un encadrement de cette activité.

Or, une décennie après la position commune, si 23 États membres disposaient d'une législation conforme, ce n'était toujours pas le cas de la France, de l'Italie et de la Belgique. En France, en effet, l'obligation minimale imposée aux courtiers de tenir un registre de leurs opérations apparaît insuffisante.

Un projet de loi renforçant la réglementation est en cours d'examen depuis 2001, et a même fait l'objet de dépôts répétés devant l'une puis l'autre assemblée, mais n'a jamais été examiné <sup>(2)</sup>. Toutefois, le droit national devrait être adapté dans le cadre de la transposition de la directive européenne 91/477/CEE révisée par la directive (UE) 2017/853, qui prévoit la réglementation des activités de courtage pour toutes les catégories. Cette directive doit être transposée en droit interne par les Etats membres au plus tard le 14 septembre 2018.

---

(1) Selon l'article R. 311-5 du code de la sécurité intérieure « les armes à feu font l'objet, lors de leur fabrication, d'un marquage dans les conditions et selon les modalités prévues par les articles 4 et 5 du décret n° 2013-700 du 30 juillet 2013 portant application de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif ». Ce marquage précise le nom du fabricant, le pays de fabrication, le numéro de série, l'année de fabrication, le type et le modèle de l'arme, ainsi que son calibre. Outre un marquage lors de leur fabrication, les armes à feu font également l'objet avant leur mise sur le marché de l'apposition de poinçons d'épreuves. Les armes à feu appartenant à l'Etat font, de surcroît, l'objet en cas de cession, d'un marquage portant l'indication de cette cession. Enfin, les munitions destinées à des armes à feu sont également marquées (cf. Articles 4 et 5 du Décret 2013-700 du 30 juillet 2013).

(2) Voir le projet de loi n° 323 déposé au Sénat le 5 juin 2007.

**Votre rapporteur estime qu'il serait utile de profiter de cette occasion pour reprendre la réflexion sur cette thématique, pour établir un contrôle *a priori* pour toutes les catégories d'armes.**

Par ailleurs, **la répression pénale de la violation des embargos sur les armes est un sujet qui mériterait l'adoption de mesures spécifiques.** Un projet de loi en ce sens avait été adopté en 2016 par l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>. Son objet est de donner, en droit national, une pleine portée – en réprimant pénalement leur violation – aux embargos sur les armes et plus généralement aux sanctions économiques internationales. En l'état actuel du droit, la justice française ne peut pas poursuivre tous les contrevenants à des régimes de sanctions que doit appliquer la France pour différentes raisons. <sup>(2)</sup>

Le projet de loi adopté en 2016 répondait en partie aux imperfections du droit développées *supra*, tout en mettant en œuvre les obligations internationales posées aux États par la résolution 1196 de 1998 du Conseil de sécurité et, plus récemment, par le traité sur le commerce des armes :

– en donnant une définition de ce qu'il faut entendre en droit interne par « embargo » ou « mesure restrictive » et des sources, nationales ou internationales, dans lesquelles ces dispositions peuvent trouver leur fondement ;

– en prévoyant des sanctions pénales pour le non-respect desdits embargos et mesures restrictives.

**Votre rapporteur juge qu'une réflexion mériterait d'être menée pour adopter, si besoin en les amendant, les principales dispositions prévues par ce texte.**

---

(1) Voir le rapport n° 3429 fait le 20 janvier 2016 au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif aux embargos et autres mesures restrictives.

(2) Elles concernent principalement les marchandises (régies par le code des douanes), les matériels militaires et certaines opérations financières, mais pas explicitement les services de toutes natures (par exemple formation, « après-vente » et assistance technique en matière d'armements), qui peuvent aussi faire l'objet d'interdictions ou de restrictions dans le cadre de régimes de sanctions ; elles ne visent pas explicitement les violations indirectes, dans lesquelles une entreprise nationale recourt délibérément à un tiers étranger pour contourner un régime d'embargo ou de sanctions ; elles valent pour l'importation ou l'exportation illicites des biens en cause vers ou depuis le territoire national, ou les mouvements financiers de même nature, mais ne sanctionnent pas (sauf peut-être l'article 459 du code des douanes, à la rédaction plus large) l'éventuelle participation de personnes (physiques ou morales) de droit français, à ce titre passibles du droit pénal français, à des opérations illicites depuis des pays tiers (par exemple, le transport de matériel de guerre entre un pays tiers et un pays soumis à un embargo ou encore toute prestation dite d'« intermédiation »).

## CONCLUSION

Le Protocole qu'il est proposé de ratifier est le premier instrument contraignant et non pas simplement politique visant à contrôler la production et les trafics d'armes légères et de petit calibre. Notre pays a pourtant attendu près d'une vingtaine d'années pour le ratifier.

En l'adoptant, la France montrera qu'elle a mis à niveau sa législation, en cohérence avec notre engagement européen et multilatéral. 120 Etats ont d'ores et déjà ratifié cet accord, nous pourrons ensuite créer une dynamique pour que d'autres Etats nous rejoignent et crédibiliser notre discours.

Il y a de plus un élément d'actualité car la France doit présider la troisième conférence d'examen du programme d'action des nations Unies visant à éradiquer le commerce illicite d'armes légères qui se tiendra à New York en juin 2018. Il serait évidemment de bonne politique d'avoir ratifié le principal instrument juridique international en la matière avant le début de notre présidence.

Au bénéfice de ces remarques, votre rapporteur propose d'adopter le présent projet de loi.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 15 mai 2018.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu

**M. Jean-Paul Lecoq.** Il y a des questions sur ce projet de loi. On adopte un traité qui nous met en difficulté à l'échelle juridique sur certains aspects que le rapporteur a souligné : l'incrimination, la question des armes anciennes. On a tous été sollicités dans notre circonscription par des collectionneurs d'armes, par des clubs, par des associations de tireurs à la carabine ou pistolets. Ils nous ont interpellés sur le projet de loi, la directive 2017 qui est une exception sur ces armes de collection. Il ne faudrait pas que ce protocole efface ce travail qui a été fait dans le droit français où on a fait valoir cette particularité des armes de collection, des armes historiques. Ça c'est la première chose.

La deuxième chose c'est le problème des Etats qui parachutent des armes sans particulièrement connaître la destination de ceux qui sont en dessous et de l'utilisation qu'ils vont faire des armes. Je pense par exemple à l'Etat français qui parachute des armes en Libye. Est-ce qu'il est imaginé que l'Etat marque ces armes de manière à ce qu'on voit où ces armes vont. Est-ce que ces armes atterrissent contre nos soldats ou entre les mains des terroristes ? Est-ce qu'elles finissent dans des Etats en phase de construction ? dans une armée régulière ?

Puis, il y a la question des Etats qui vendent librement des armes à leurs citoyens. Il n'y a pas des règles draconiennes dans tous les Etats, comme en France. Ainsi, il s'instaure le problème du trafic d'armes illégales. Comment ces pays ouvrent une porte sur la transparence ? Je pense notamment aux Etats-Unis. C'est un vaste sujet. Je trouve que le rapporteur a eu du courage à porter cette question. Je ne pense pas qu'il a fini de la porter. Je pense que la commission ne suffira pas. Il y a des nombreux sujets autour de cette question d'armes. S'il y a un traité qui doit faire l'objet d'un débat dans l'hémicycle aussi pour bien peser les choses à l'échelle nationale, ce serait celui-là.

**Mme Laetitia Saint-Paul.** Je m'interrogeais sur les questions de réserve de la France par rapport au poinçon alors que le marquage permet une meilleure traçabilité. Est-ce que vous pouvez m'apporter des éclairages, monsieur le rapporteur, s'il vous plaît ?

**M. Bruno Fuchs.** Merci Monsieur le rapporteur pour ce travail. Peut-être une précision sur la position des Etats-Unis. Vous avez dit que le protocole date de 2001, est-ce que récemment on a des signaux comme quoi la position des Etats-Unis aurait pu évoluer par rapport à ce protocole et de quelle manière ?

**Mme Mireille Clapot.** Je me félicite également que ce sujet puisse être mit en débat. Une question un peu précise : vous avez dit que la France est engagée dans la lutte contre le trafic d'armes. Est-ce que vous pouvez détailler un peu plus les actions qui sont entreprises dans ce domaine?

**Mme Martine Leguille-Balloy.** La France est en effet engagée dans des batailles. Concrètement, quelles sont les raisons, sachant que la France avait ratifié et adopté le protocole du 30 mai 2001, pour que la France ait attendu si longtemps pour penser à la ratification d'un tel traité, d'un tel accord?

**M. Hubert Julien-Laferrriere.** Merci Madame la présidente. On a vu dans le rapport les conséquences juridiques en droit français qui vont naitre de ces accords, mais dans quelle mesure cet accord est contraignant pour la France et en quoi il ne l'est pas ?

**Mme Valérie Thomas.** Comme il y a des réserves relatives au Protocole, je voudrais savoir comment on peut les lever et le temps qu'il faudra.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Sur la question du parachutage des armes, il faut bien voir qu'on est ici sur des armes légères de petit calibre. Cela restreint considérablement le domaine de définition, on n'est pas sur des armes de guerre. Les questions posées sont tout à fait légitimes, et elles restent posées, mais elles ne concernent pas ces armes.

Sur la question de l'historicité des armes, on est sur un problème de transposition du protocole en droit français. C'est une question prise en compte, les armes de collection seront préservées, simplement il faut adapter notre définition à celle du protocole. C'est une question d'adéquation entre le droit français et ce qui a été introduit par le protocole, et c'est d'ailleurs pour cela que la France a émis une première réserve sur le protocole. D'ailleurs je vous invite à vous pencher sur le texte traité en février sur l'adaptation du droit français au droit européen sur ces questions.

Sur la question du poinçon et du marquage, la France a émis une réserve qui ne concerne que l'importation d'armes aujourd'hui. Ce qui est avancé est un problème d'organisation technique sur l'aspect du poinçonnage uniquement des armes à l'importation. La France marque ses armes à l'exportation. Sur le fait de mettre ces marquages, c'est même une obligation imposée par le droit français aux fabricants d'armes.

Sur les actions entreprises sur le trafic d'armes : même si la France a pris du retard dans l'adoption du protocole, ce retard est lié à l'adaptation du droit français et aux contraintes techniques imposées par le protocole. Mais, entretemps, la France a eu des actions concrètes pour lutter contre le trafic. Elle s'est engagée sur sa position commune en 2008 au niveau européen, ensuite elle s'est engagée sur la présidence de la troisième conférence d'examen du programme des Nations Unies contre le commerce illicite des armes légères. L'action française a été un

perpétuel engagement pour relancer le processus d'adhésion au protocole annexé à la convention de Palerme. Elle a adopté l'instrument international de traçage, et elle a mis en place des bonnes pratiques pour lutter contre le transfert d'armes.

Sur la question du caractère contraignant du protocole : il est contraignant parce qu'il nous oblige à adopter un dispositif de contrôle national des transferts d'armes conventionnelles. Cela nous a obligé à aménager notre droit pour être en conformité avec les traités. Cela nous oblige à mettre en place des mesures pénales et des mesures de sanctions au niveau des contentieux qui peuvent y être liés.

Sur les réserves : il y a une réserve qui porte sur ce que l'on entend par « armes anciennes », et une qui concerne le marquage des armes à l'importation. Cette réserve, à mon avis, il faudra la lever assez tôt. Voilà les deux réserves émises par la France. Pour lever la réserve sur les armes à feu anciennes, il faut simplement adopter une nouvelle définition. Pour la réserve sur le marquage, c'est un problème technique et un problème de fichage, pour assurer la traçabilité et le marquage des armes à l'importation. C'est une question complexe.

**Mme Laëtitia Saint-Paul.** Sur la démilitarisation des armes que vous avez évoquée, et puisqu'en France la démilitarisation des armes et la neutralisation des armes est très stricte, on a pu voir importer des armes dites « démilitarisées » mais facilement réutilisables. Je voudrais savoir ce qu'on peut faire pour limiter ce fléau.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** En France, l'objet c'est justement les armes de collection. Certaines de ces armes pouvaient être très vite remilitarisées. En fait, il faut que la neutralisation soit rendue irréversible. On ne doit pas pouvoir se resservir de ces armes. Le protocole le permet, puisqu'il propose des mesures internationales de coopération avec les Balkans et l'Allemagne, pour assurer que les armes qui arrivent aient été neutralisées. Néanmoins les frontières sont poreuses, et il faut avoir à l'esprit qu'il y a un très grand nombre d'armes de petit calibre en circulation. Il y a des pays où la plupart des personnes ont des armes, et elles peuvent ensuite les vendre. On a appris durant les auditions qu'en démontant les armes, puis en les vendant dans des paquets séparés et en les rassemblant ensuite, on pouvait avoir à nouveau des armes militarisées. Cela illustre la difficulté qu'il y a à assurer la traçabilité des armes à feu.

**M. Frédéric Barbier.** On est sollicité lors de certaines successions par des personnes qui ne savent pas à quoi ont servi les armes héritées, elles ne savent pas si elles doivent les signaler et ce qu'elles encourent si elles ne le font pas.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Rien, s'il s'agit d'armes familiales dont on est sûr qu'elles n'ont pas été sorties et qu'elles n'ont pas été utilisées par un tiers. Maintenant, la meilleure façon de faire, c'est de l'apporter à la gendarmerie et, si un acte criminel a été commis avec ces armes, on le saura rapidement puisque des fichiers sont établis à ce titre.

**M. Pierre Cordier.** Ayant moi-même été maire pendant plusieurs années, j'ai été confronté à ce type de problématiques. Effectivement, en cas de succession, la meilleure solution est d'apporter les armes à la gendarmerie. Si ces armes ont pu être utilisées à des fins criminelles, surtout s'il s'agit d'armes anciennes, le numéro de référence inscrit peut remonter à une des Guerres mondiales, et il n'est pas sûr que la traçabilité de l'arme puisse être établie.

Ma question porte sur les armes de collection. On a eu ce débat à l'hémicycle, à propos de la classification des armes. Mais il faut garder à l'esprit que les armes utilisées à des fins criminelles n'ont souvent rien à voir avec des armes de collection. Il ne faudrait pas prendre le risque d'embêter celui qui a des armes de collection neutralisées plutôt que celui qui a utilisé des armes à des fins criminelles.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Il ne faut pas stigmatiser les collectionneurs ; bien évidemment, les armes qui circulent et qui sont utilisées pour commettre des crimes sont des armes le plus souvent issues des pays de l'Est. Il faut garder à l'esprit que les armes de collection ne sont pas concernées, le protocole cherche simplement à harmoniser les deux définitions. Les problématiques d'armes de collection ne devraient pas empêcher la ratification du protocole, nous sommes davantage sur des questions de sécurité personnelle plutôt que sur une problématique de crimes commis avec des armes de collection. Vous avez raison, il ne faut pas faire de confusion ou d'amalgames sur ce sujet.

**M. Bruno Fuchs.** Je voudrais reprendre la position de l'administration Trump sur cette question, dont on a vu qu'elle était capable de remettre en cause des accords déjà signés. En considérant la sensibilité du Président américain sur ces sujets, je voudrais savoir si vous avez des éléments sur la position américaine par rapport au protocole.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Il n'y a pas d'évolution sur ce point-là, ça n'a pas bougé et on n'a pas plus d'information. Mais c'est vrai que c'est un problème endémique pour eux, la dispersion des armes fait peser des risques pour tout un chacun, et notamment pour les Etats-Unis.

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'apprécie que mon collègue ait répété la question sur l'administration américaine. Vous avez dit que la France allait présider à l'ONU la prochaine conférence. A New-York, il va bien falloir aborder la question de l'armement américain et confronter ce protocole avec la réalité de l'administration américaine d'aujourd'hui. La France va devoir oser mettre les pieds dans le plat. Il faut se préparer à ce sujet.

**M. Bertrand Bouyx.** Comme vous l'avez souligné, c'est un sujet de fond pour l'ensemble des citoyens, américains, français ou européens. Je ne peux pas préjuger de la position qui sera défendue par la France, mais ce sont des questions que nous devons tous nous poser en tant que citoyens.

**M. Frédéric Barbier.** J'ai parfois l'impression que ça peut être un sujet tabou du côté français. Je suis député d'un territoire frontalier avec la Suisse. Il y a eu beaucoup de parachutages d'armes pendant la guerre. J'avoue ma méconnaissance totale sur le sujet des armes mais j'ai parfois l'impression que dans les familles on parle : on a gardé, on a stocké, on a ce type d'armes. Y a-t-il une communication qui est prévue ? On fait de la prévention routière, on fait de la prévention sur des problèmes de vitesse, d'alcoolisme, d'un certain nombre de sujets et je trouve que sur l'armement, on n'en parle pas tant que ça. Est-ce qu'une communication prévue au niveau national sur les thèmes de la prévention et de la sécurité par rapport aux armes ?

**M. Maurice Leroy.** Dans tous les départements de France, via les préfets et les préfectures, on a l'obligation de déclarer, avec des arrêtés affichés dans les mairies. J'ai moi-même dû intervenir pour certains de mes administrés à cet égard. Cela a été fait à plusieurs reprises dans les départements, *via* les mairies. Il y a de vraies mesures et ce n'est pas récent. Des sanctions financières et pénales sont également prévues.

**Mme Nicole Le Peih.** En France, en termes de PIB, on a l'aéronautique en première position, la vente d'armes en seconde position. Il est donc délicat de parler d'armes, qu'elles soient massives ou légères. Je pense qu'il faudra parler un jour de ce côté tabou.

**M. Maurice Leroy.** Notre rapporteur l'a bien expliqué : on n'est pas sur les armes de guerre. Quand on parle du PIB, ce ne sont pas les armes légères, c'est de l'industrie d'armement dont on parle.

**M. Bertrand Bouyx.** Je tiens à préciser : on est dans l'adhésion. Il ne faut pas que des choses simples soient rendues compliquées. On doit adhérer à ce protocole car la France a pris du retard pour des raisons technico-réglementaires. Adhérer à ce protocole est fondamental pour des raisons de sécurité pour notre pays, et juste pour rappel, on a 120 pays qui ont ratifié ce protocole et pas la France. On est donc les bonnets d'âne sur cette partie-là. L'adhésion au protocole ne nous exonère pas d'une réflexion sur les ventes d'armes de la France, mais ce n'est pas le sujet ici.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Les États-Unis ont ratifié la convention de Palerme mais ils n'ont pas ratifié le protocole.

**M. Christophe Naegelen.** Merci au rapporteur pour ce rapport. Je suis en désaccord avec son dernier propos. Ce n'est pas parce que la France n'a pas signé et que d'autres pays ont signé qu'on a forcément un bonnet d'âne. On a des spécificités qui font qu'on doit discuter plus en profondeur, notamment vis-à-vis des collectionneurs. Ce n'est pas parce qu'on ne fait pas les choses en même temps que les autres qu'on est forcément des mauvais élèves. On a simplement des spécificités, et je pense qu'il est important que la représentation prenne le temps d'en discuter et de s'exprimer là-dessus.

**Mme Nicole Le Peih.** Juste une question : a-t-on une idée de la quantité d'armes légères qui circule chez nous ? Est-ce que cela se quantifie ?

**Mme Laetitia Saint-Paul.** Pour répondre à cette question, il y aurait entre 1/3 et 1/4 des Français qui posséderaient une arme.

**M. Alain David.** On connaît tous une famille de chasseurs qui a une dizaine de fusils chacun, de véritables arsenaux chez eux, avec des milliers de cartouches. Il suffit d'avoir un permis de chasse pour avoir un fusil chez soi. C'est une tradition française.

**M. Christophe Naegelen.** Ce sont en effet les spécificités d'une tradition française.

**M. Bertrand Bouyx.** La réserve émise par la France sur les armes à caractère ancienne est pour mettre en adéquation la définition, mais on ne récuse pas ces armes anciennes. Pour répondre à Christophe Naegelen, mon propos était certes trop fort, mais je voulais appuyer le fait qu'on avait mis 15 ans pour ratifier ce protocole et qu'on devait donc le faire maintenant. Cela nous permettra notamment de renforcer notre droit en matière de sécurité.

**M. Maurice Leroy.** Tout à l'heure, vous avez évoqué dans votre excellent rapport la nécessité de mettre en œuvre des mesures pénales dans chaque législation. J'ai une question de béotien : il y a des délais pour cela ou pas ? Si on met 15 ans à ratifier, finalement, je ne vois pas l'intérêt de cette affaire. On dit qu'on a des obligations, mais en vérité, chaque État règle ses affaires ; la preuve avec les États-Unis, qui ont signé la convention de Palerme mais n'ont pas signé le protocole. Le bonnet d'âne n'est donc pas approprié.

**M. Bertrand Bouyx.** Je retire une seconde fois le bonnet d'âne. Comme on ratifie, cela signifie qu'on a mis en conformité tout notre droit pour le ratifier. C'est parce que notre droit est en conformité qu'on ratifie.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous allons donc mettre le projet de loi au vote. Qui est d'avis de l'adopter ? Qui est d'un avis contraire ? Qui s'abstient ? Félicitations M. le rapporteur : le rapport est adopté à l'unanimité. Je pense que nous aurons un très bon débat dans l'hémicycle pour revenir plus longuement sur la question. Il me semble que ce sera extrêmement utile.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi.

## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

– Représentants du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : Mission des accords et traités, Mme Sandrine Barbier, chef de mission, Mme Catherine Sagnelonge, rédactrice ; sous-direction du contrôle des armements et de l'OSCE : Mme Camille Pintout, rédactrice, M. Paul Schilling, stagiaire ; Représentants du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, sous-direction « Affaires internationales », direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques, Mme Perrine Le Meur ; représentants du Ministère des Armées, direction des Affaires juridiques, Mme Julie Mercier, sous-directrice du droit international et du droit européen, Mme Laura Jacob, chargée d'études au bureau du droit des conflits armés ; direction générale des relations internationales et de la stratégie direction stratégie de défense, prospective et contre-prolifération, Mme Stéphanie Laverny, adjointe au chef du bureau / Maîtrise des armements conventionnels ; Représentants du ministère de l'Intérieur, direction générale de la police nationale, M. Philippe Nobles, chef de la section centrale armes, explosifs et matières sensibles à la direction centrale de la police judiciaire, M. Serge Rayne, service central des armes (*29 mars 2018*)

– M. Jean-Claude Brunet, ambassadeur en charge des menaces criminelles transnationales et de la lutte contre les trafics illicites d'armes légères et de petit calibre (*29 mars 2018*)

– M. Patrice Bouveret, directeur à l'Observatoire des armements (*3 avril 2018*)



## **ANNEXE**

### **TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

#### **Article unique**

Est autorisée l'adhésion au 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, adopté à New York le 31 mai 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.