

## Vers un Traité sur le commerce des armes : le point à l'aube des négociations

Par **Michaël Favot**, chercheur-stagiaire au GRIP

25 mars 2010

### Résumé

Trois ans après le vote de la résolution 61/89 par l'Assemblée générale des Nations unies, 153 États (y compris les États-Unis) se sont une nouvelle fois prononcés en faveur d'un Traité sur le commerce des armes. Les négociations sont désormais entrées dans leur dernière ligne droite avant l'organisation d'une Conférence internationale sur le Traité sur le commerce des armes prévue pour 2012. Les enjeux des discussions à venir restent importants : définir les catégories de matériels et de transferts concernées, déterminer les paramètres d'application, quelle place réserver aux droits de l'homme au sein du Traité. Malgré tout, l'espoir de parvenir à un accord est plus fort que jamais.

**Mots clés** : Traité sur le commerce des armes, TCA, armes conventionnelles, Nations unies, processus, instruments internationaux, commerce des armes, transferts d'armes.

### Abstract

#### Towards an Arms Trade Treaty: Evaluate the situation as negotiations begin

Three years after the vote of resolution 61/89 by the United Nations General Assembly, 153 States (including the United States) came to a conclusion once again in favor of an Arms Trade Treaty. The negotiations from now on entered their last straight line before the organization of an International Conference on an Arms Trade Treaty, planned for 2012. The stakes of the discussions to come remain important: defining categories of materials and transfers concerned, determining parameters of application, which place is to be reserved to the human rights within the Treaty. Despite everything, the hope to come an agreement is stronger than ever.

**Keywords** : Arms Trade Treaty, ATT, conventional arms, United Nations, process, international instruments, arms trade, arms transfers.

### Citation :

FAVOT Michaël, *Vers un Traité sur le commerce des armes : le point à l'aube des négociations*, Note d'Analyse du GRIP, 25 mars 2010, Bruxelles.

URL : [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2010/NA\\_2010-03-25\\_FR\\_M-FAVOT.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-03-25_FR_M-FAVOT.pdf)



## Introduction

Le 28 octobre 2009, la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations unies a pris la décision d'organiser en 2012 une conférence internationale de quatre semaines sur le Traité sur le commerce des armes. Cette nouvelle étape vers la signature d'un premier traité international contraignant en matière de transferts d'armes conventionnelles a été franchie tout juste un an après la désignation d'un Groupe de travail à composition non limitée chargé d'évaluer la faisabilité d'un Traité sur le commerce des armes.

Cette note d'analyse présente brièvement les différents éléments qui ont été au cœur des débats sur un potentiel Traité au cours des dernières années et qui alimenteront inévitablement l'essentiel des discussions à venir. Ces enjeux sont traditionnellement divisés en deux catégories : le champ d'application et les paramètres d'application. Elle s'intéresse également au rôle que joue la décision de négocier le Traité sur la base du consensus. Enfin, cette note s'interroge sur les mécanismes qui seront développés pour que le Traité puisse être appliqué efficacement.

### 1. Retour sur le processus qui doit mener à un Traité sur le commerce des armes

Le processus d'adoption d'un Traité sur le commerce des armes trouve ses origines dans l'appel lancé en 1997<sup>1</sup> par plusieurs lauréats au prix Nobel de la paix en faveur d'un Code de conduite sur les transferts internationaux d'armements. Le lancement par plusieurs ONG<sup>2</sup> de la campagne « Contrôlez les armes », en 2003, a conduit l'Assemblée générale des Nations unies à voter massivement, trois ans plus tard, la résolution 61/89<sup>3</sup>, qui a sonné le début des travaux d'élaboration d'un Traité. Cette résolution donnait mandat à un Groupe d'experts gouvernementaux pour étudier la faisabilité d'un Traité, ainsi que son champ d'action. Ce Groupe d'experts a ensuite cédé la place le 31 octobre 2008 à un Groupe de travail à composition non limitée, chargé quant à lui « d'étudier les éléments du rapport du Groupe d'experts gouvernementaux pour lesquels il serait possible de dégager un consensus en vue de leur inclusion dans ce qui pourrait devenir un traité juridiquement contraignant sur l'importation, l'exportation et le transfert des armes classiques »<sup>4</sup>. Ce Groupe de travail à composition non limitée s'est réuni au cours de trois sessions entre janvier et juillet 2009, avant de présenter son rapport<sup>5</sup> à l'Assemblée générale des Nations unies le 20 juillet.

---

1. Voir <http://www.armstradetreaty.org/>

2. Amnesty International, Oxfam-GB et IANSA (International Action Network on Small Arms).

3. AG de l'ONU, 2006. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, (Document ONU A/RES/61/89). New York : AG de l'ONU, 18 décembre. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/499/78/PDF/N0649978.pdf?OpenElement>

4. AG de l'ONU, 2008. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, (Document ONU A/C.1/63/L.39). New York : Première Commission, 17 octobre, § 5.

[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2FC.1%2F63%2FL.39&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FC.1%2F63%2FL.39&Submit=Recherche&Lang=F)

5. AG de l'ONU, 2009. *Rapport du Groupe de travail à composition non limitée pour un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, (Document ONU A/AC.277/2009/1). New York : AG de l'ONU, 20 juillet.

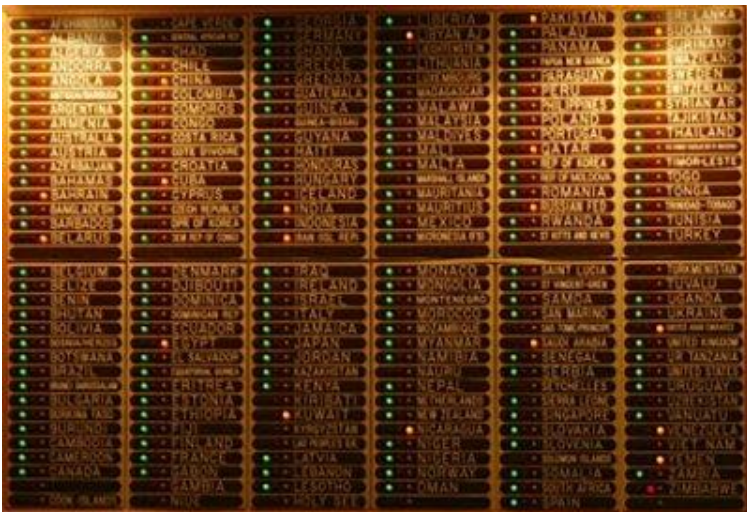
[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2FAC.277%2F2009%2F1&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FAC.277%2F2009%2F1&Submit=Recherche&Lang=F)

Le 28 octobre 2009, les États se sont une nouvelle fois massivement prononcés en faveur d'un Traité. 153 pays ont voté pour, 19 se sont abstenus – Arabie saoudite, Bahreïn, Biélorussie, Chine, Cuba, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Iran, Koweït, Libye, Nicaragua, Pakistan, Qatar, Russie, Soudan, Syrie, Venezuela et Yémen. Seul le Zimbabwe a directement manifesté son opposition en votant contre.

La décision de la Première Commission prévoit que le Groupe d'experts à composition non limitée « fera fonction de Comité préparatoire de la Conférence des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes »<sup>6</sup>. Le Comité préparatoire tiendra quatre sessions, deux en 2010 et deux en 2011, plus une cinquième session préparatoire en 2012<sup>7</sup>. Il aura pour rôle de recommander à la future Conférence « les éléments à retenir pour concevoir un instrument juridiquement contraignant qui soit efficace et équilibré et qui établisse les normes internationales communes les plus strictes possible pour le transfert des armes classiques »<sup>8</sup>.

Le vote s'est vu renforcé de manière surprenante par les États-Unis. Jusque-là opposés à un quelconque traité en la matière, ils avaient annoncé leur soutien au projet quelques jours seulement avant le vote aux Nations unies<sup>9</sup>. Les États-Unis ont cependant posé leur condition : la Conférence sur le Traité sur le commerce des armes de 2012 se tiendra sur la base de la règle du consensus.

Les États-Unis – tout comme les Nations unies – justifient l'utilisation du consensus comme un moyen d'assurer que tous les pays seront tenus de respecter le Traité et d'en faire ainsi un outil véritablement « solide et rigoureux »<sup>10</sup>. Des voix s'élèvent pourtant, qui ne partagent pas ce point de vue. Les ONG Oxfam International et Amnesty International considèrent en effet que le droit de veto<sup>11</sup> accordé par la voie du consensus « risque d'affaiblir de façon dramatique le traité définitif »<sup>12</sup>.



De son côté, l'Union européenne, qui soutient depuis le début le processus d'élaboration, a organisé, en coordination avec l'UNIDIR, six séminaires régionaux ayant pour but de promouvoir le

6. AG de l'ONU, 2009. *Traité sur le commerce des armes*, (Document ONU A/C.1/64/L.38/Rev.1). New York : Première Commission, 28 octobre, § 6.

[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2FC.1%2F64%2FL.38%2FRev.1&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FC.1%2F64%2FL.38%2FRev.1&Submit=Recherche&Lang=F)

7. Le calendrier des réunions est disponible sur le site du Bureau des Nations unies pour le Désarmement :

<http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty/html/ATTMeetings2009-11.shtml>

8. AG de l'ONU, 2009 (A/C.1/64/L.38/Rev.1), § 4.

9. Département d'État des États-Unis d'Amérique, Déclaration de la Secrétaire d'État Clinton sur le soutien américain au Traité sur le commerce des armes, 14 octobre 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130573.htm>

10. AG de l'ONU, 2009 (A/C.1/64/L.38/Rev.1), § 5.

11. Les opposants à la règle du consensus considèrent généralement que ce processus offre implicitement un droit de veto à chaque participant et nécessite l'accord de tous pour être validé.

12. Amnesty International, 15 octobre 2009. <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/us-joins-arms-trade-treaty-talks-high-price-20091015>

Traité auprès des États, des organisations régionales et de la société civile. Ces séminaires, qui ont eu lieu entre avril 2009 et janvier 2010, se sont tenu à Dakar, Mexico, Amman, Kuala Lumpur, Addis-Abeba et Vienne. Ils ont été l'occasion pour les États de partager leurs points de vue sur ce que pourrait être un Traité sur le commerce des armes<sup>13</sup>.

## 2. Les enjeux des négociations d'un futur Traité

### 2.1 Champ d'application d'un Traité sur le commerce des armes

En ce qui concerne la portée d'un éventuel Traité, on peut relever deux débats. Le premier porte sur les catégories d'armes à intégrer dans le Traité, le second sur les activités et opérations de « transfert » qu'il faudrait y voir figurer.

#### 2.1.1. Les catégories d'armes concernées

Il existe des régimes régionaux et internationaux en matière de transferts d'armements, mais bien qu'ils « mettent en place des mécanismes de transparence [et] des critères conditionnant les transferts d'armements »<sup>14</sup>, ils présentent aussi des « disparités et des discordances (...) quant à leur application réelle souvent faute de moyens suffisants ou de véritable volonté politique »<sup>15</sup>. En tant qu'instrument international, un Traité sur le commerce des armes pourrait harmoniser ces régimes et supprimer les disparités. Les instruments existant se basent souvent sur des listes de matériels. De nombreux États conviennent qu'il est nécessaire, pour qu'un Traité sur le commerce des armes soit clair et efficace, qu'il dispose lui aussi d'une « liste » reprenant les catégories d'armes concernées par ce Traité. Mais, ainsi que le souligne le Groupe d'experts gouvernementaux dans son rapport d'août 2008, « il n'existe pas d'instrument qui, à lui seul, contiendrait une liste susceptible de couvrir l'ensemble des options évoquées dans les vues communiquées par les États sur la portée d'un éventuel Traité sur le commerce des armes »<sup>16</sup>.

Parmi les instruments qu'évoque le Groupe d'experts gouvernementaux figure le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. Ce registre, auquel les États participent sur une base volontaire, définit sept catégories d'armements et intègre également les armes légères et de petit calibre (ALPC)<sup>17</sup>. La plupart des États sont d'accord pour utiliser ces 7+1 catégories comme liste

13. Les rapports tirés de ces rencontres sont disponibles sur le site de l'UNIDIR : [http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite-fr.php?ref\\_activite=432](http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite-fr.php?ref_activite=432).

14. LE MEUR Perrine, *Un traité sur le commerce des armes – champ d'application et paramètres*, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2009, p. 4. <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf11-act432.pdf>

15. *Ibidem*.

16. AG de l'ONU, 2008. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* (Document ONU A/63/334). New York : AG de l'ONU, 26 août, §21.

[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A%2F63%2F334&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2F63%2F334&Submit=Recherche&Lang=F)

17. Ce registre n'est qu'un instrument de transparence. On parle de 7 + 1 catégories, car les ALPC n'y ont pas le même statut que les sept autres catégories d'armes conventionnelles, alors qu'elles sont souvent à la base des conflits modernes, en particulier en Afrique. Les États qui participent au Registre n'ont pas l'obligation de notifier leurs transferts d'ALPC. En outre, c'est aux États eux-mêmes qu'il revient de décider ce qu'il faut entendre par ALPC. C'est l'une des grandes faiblesses de cet instrument. Voir SENIORA Jihan, *Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : Limites d'un instrument de transparence*. Note d'Analyse du GRIP, 5 février 2010, Bruxelles. [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2010/NA\\_2010-02-23\\_FR\\_J-SENIORA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-02-23_FR_J-SENIORA.pdf)

minimale des armements concernés par un Traité sur le commerce des armes, même si plusieurs d'entre eux trouvent le Registre des Nations unies trop limité<sup>18</sup>. D'autres accords internationaux sont souvent cités comme sources d'inspiration pour rédiger un éventuel Traité : régime de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, Position commune européenne en matière d'exportation d'armements, Convention de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>19</sup>, entre autres.

Un certain nombre de pays souhaiterait toutefois voir figurer dans le Traité d'autres éléments, tels que les munitions, les explosifs, les composants et les pièces détachées, les services de défense, les technologies associées à la fabrication d'armes et de munitions, y compris les technologies à double usage. Un accord pour voir figurer dans un futur Traité sur le commerce des armes les sept catégories d'armes conventionnelles du Registre, plus les ALPC, paraît tout à fait réalisable, mais il n'en va peut-être pas de même pour les autres types de matériels. Preuve en est que le Groupe d'experts gouvernementaux lui-même n'est parvenu à aucun consensus concernant le type d'armes à inclure dans le Traité et ne fait que rapporter sur quels aspects ont porté les débats<sup>20</sup>.

Pourtant, il est indiscutable qu'en tant qu'instrument de contrôle, un Traité sur le commerce des armes doit aller plus loin. La plupart des États impliqués dans les exportations d'armements utilisent déjà des listes détaillées plus poussées que celle du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. Pour certains, un Traité qui ne serait basé que sur les 7+1 catégories du Registre pourrait même avoir des effets négatifs, dans le sens où certains États pourraient l'interpréter comme un encouragement à assouplir leurs systèmes de contrôle<sup>21</sup>.

### 2.1.2. Les activités et les opérations concernées

L'autre domaine du champ d'application du Traité sur lequel les États devront se pencher touche aux activités et opérations qui devront en faire l'objet. Il est d'ores et déjà certain que le Traité, par définition, ne concernera que les transferts internationaux, tant d'un État à un autre que d'une entreprise à une autre (y compris les transferts d'État à entreprise et d'entreprise à État). Les transferts d'armes au sein d'un même État resteront quant à eux du domaine de la souveraineté nationale<sup>22</sup>.

18. PARKER Sarah, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, Genève, octobre 2007, p. 5 <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act350.pdf> et PARKER Sarah, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, Genève, janvier 2008, p. 12. <http://www.unidir.org/pdf/activites/pdf2-act350.pdf>

19. Régime de Wassenaar : <http://www.wassenaar.org/controllists/index.html>; Position commune européenne en matière d'exportation d'armements : *Journal officiel de l'Union européenne*, L335, 13 décembre 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:FR:PDF>; Convention de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes : [http://www.grip.org/research/convention\\_CEDEAO\\_FR.pdf](http://www.grip.org/research/convention_CEDEAO_FR.pdf)

20. AG de l'ONU, 2008 (Document ONU A/63/334), §21 et §22.

21. FARHA Joseph et ISBISTER Roy, *The Arms Trade Treaty and military equipment. The case for a comprehensive scope*, Saferworld, juillet 2009, p. 12. [http://www.saferworld.org.uk/publications.php/399/the\\_arms\\_trade\\_treaty\\_and\\_military\\_equipment](http://www.saferworld.org.uk/publications.php/399/the_arms_trade_treaty_and_military_equipment).

22. Bien que cette situation soit parfois regrettable, comme dans le cas du Darfour. Le Conseil de Sécurité des Nations unies a décidé d'un embargo sur les armes à destination du Darfour, une région du Soudan en proie à un conflit armé depuis plusieurs années. Cependant, cela n'empêche pas les armes d'y parvenir, grâce notamment à des transferts via le reste du territoire soudanais. Voir par exemple le communiqué d'Amnesty International du 24 août 2007 : <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AFR54/045/2007/fr/5ee7c10a-d36f-11dd-a329-2f46302a8cc6/af540452007fr.pdf>. Résolution décidant d'un embargo sur les armes à l'encontre du Darfour : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=S%2FRES%2F1556+%282004%29&Submit=Recherche&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2FRES%2F1556+%282004%29&Submit=Recherche&Lang=F)

## Les munitions : une catégorie à ne pas négliger

Les armes conventionnelles ne seraient rien sans leurs munitions. Beaucoup d'États se sont prononcés en faveur d'un Traité sur le commerce des armes couvrant également les transferts de munitions associées. Le rôle des munitions est crucial dans le déclenchement, la prolongation et/ou l'intensification des conflits armés. Leur disponibilité influence directement les stratégies de combat et le nombre de victimes. Dans certains cas, la raréfaction des munitions peut même conduire les combattants à leurs armes.



Munitions de calibre 7,62 mm M43, notamment utilisées pour alimenter les célèbres AK-47 (Image Wikipédia)

Au départ, les munitions sont, à l'image des armes, produites légalement. C'est souvent au moment du transfert qu'elles rejoignent le circuit illicite, et ce d'autant plus facilement que le nombre d'unités produites annuellement se compte en milliards. Des mécanismes ont été proposés pour rendre ce détournement plus difficile (marquage, traçage, enregistrement, gestion et destruction des stocks de munitions)<sup>23</sup>. En dépit de ces réalités, les munitions sont souvent les grandes oubliées des accords internationaux. Le Traité sur le commerce des armes pourrait être l'occasion de rectifier le tir.

Le terme « transfert », utilisé pour désigner les opérations couvertes par le Traité permet d'intégrer une large gamme d'activités. Si on suit les avis donnés par les États, un Traité étendu pourrait prendre en compte de nombreuses formes de transfert : exportations et importations, bien entendu, mais également « réexportations, passages en transit, transbordements, octrois de licence, transports, transferts et fabrications de technologies, productions sous licence »<sup>24</sup>, dons et cessions gratuites. Certains envisagent également d'introduire dans le Traité un chapitre sur le courtage illicite, la réexportation illicite, la fabrication et le transfert sans licence, ainsi que le transfert d'armes à des acteurs non étatiques<sup>25</sup>. Membre fondateur de ControlArms, Amnesty International encourage pour sa part à inclure dans la définition du transfert les accords et transactions pour les services et la maintenance des armes conventionnelles ainsi que les opérations liées au courtage et au commerce illicite, en particulier dans les domaines du transport, de la logistique, de la finance et de l'expertise technique<sup>26</sup>.

Reste que cette définition très étendue du terme « transfert » cache en réalité l'absence de références dans ce domaine. Tout reste à faire en matière de définition des transferts d'armes. Dès lors, cette question ne sera sans doute pas l'une des moins difficiles à résoudre au cours des négociations.

23. Voir MARTINOT Pierre (avec la collaboration de BERKHOL Ilhan et MOREAU Virginie), *Les munitions au cœur des conflits. État des lieux et perspectives*, Rapports du GRIP, Bruxelles, mars 2008 <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2008/2008-3.pdf> et ANDERS Holger et PÉZARD Stéphanie, *Targeting Ammunition : A Primer*, Genève, Small Arms Survey, 2006.

24. AG de l'ONU (Document ONU A/63/334), §22.

25. PARKER Sarah, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, op. cit., p. 7-8 et PARKER Sarah, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, op. cit., p. 16-21.

26. Amnesty International, *Blood at the Crossroads : Making the case for a global Arms Trade Treaty*, 17 septembre 2008, p. 108. <http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/011/2008/en>.

## 2.2 Critères d'application d'un Traité sur le commerce des armes

### 2.2.1. Critères liés aux engagements internationaux, à l'utilisateur et à l'utilisation, ainsi qu'à l'impact

Un Traité sur le commerce des armes doit inévitablement être doté d'un cadre permettant de déterminer si les conditions sont remplies pour accorder ou non une licence de transfert. Comme le souligne Perrine Le Meur, « il s'agirait de mettre en place des critères fonctionnels et réalistes, là encore définis de manière claire et précise de façon à ce que la part d'interprétation soit la plus réduite possible »<sup>27</sup>. Ces paramètres ont, pour la plupart des États, notamment l'objectif d'assurer que la stabilité régionale ne sera pas remise en cause. Pour d'autres, des questions d'ordre éthique doivent également être prises en compte.

Premièrement, il va de soi que les États qui souscrivent à un Traité sur le commerce des armes restent dans l'obligation de respecter les engagements internationaux qu'ils ont pris auparavant et que ce Traité ne peut pas aller à leur encontre. On songe en particulier à la Charte des Nations unies, aux Conventions de Genève, aux embargos décrétés par le Conseil de sécurité des Nations unies, etc.

Deuxièmement, un bon Traité devrait pousser les États à tenir compte de la destination finale des armes qu'ils exportent. Il est indispensable qu'ils soient en mesure de déterminer si l'utilisateur déclaré n'est pas lié à des activités terroristes ou criminelles ou si des risques de détournement sont à craindre. L'objectif est de s'assurer que les armements exportés ne seront pas utilisés pour offrir un soutien à des activités criminelles ou susceptibles d'entraîner une déstabilisation de la région.

Troisièmement, le Traité devra sans nul doute conduire les États signataires à prendre en considération l'utilisation potentielle des armements exportés. La question de la violation des droits de l'homme (vois ci-dessous, 2.2.2.) vient bien sûr immédiatement à l'esprit, mais d'autres paramètres (répression interne, violation du droit international humanitaire, génocide, etc.) peuvent être pris en compte.

Quatrièmement, parmi les critères d'application du Traité devrait figurer l'impact d'un transfert d'armements sur le développement durable<sup>28</sup> du pays et/ou de la région de destination finale. Les coûts d'opportunité liés aux achats de matériels militaires peuvent en effet être relativement élevés. Les dépenses en armements doivent aider les États à assurer leur sécurité et à leur permettre de conserver le monopole de la force, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies, sans toutefois dépasser un seuil raisonnable, au-delà duquel d'autres domaines d'investissements, tels que l'éducation, les soins de santé, la justice, en pâtiraient.

### 2.2.2. La question des droits de l'homme

Parmi les paramètres d'application autour desquels le débat risque d'être très rude, figurent sans aucun doute les droits de l'homme. L'idée principale est que le Traité devrait inciter les États à considérer si l'exportation de matériels militaires vers un pays présente un « risque important de violations graves et répétées des droits de l'homme ou du droit international humanitaire »<sup>29</sup>.

27. LE MEUR, *op. cit.*, p. 14.

28. Au sens qui lui est donné par le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Bruntland) en 1987: « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Pourraient ainsi être exclus des transferts « disproportionnés », qui ne correspondent pas aux « besoins » des destinataires finaux.

29. DA SILVA Clara, « Inclure dans le traité sur le commerce des armes une exigence en matière de respect des droits de l'homme », in *Forum du désarmement*, n°1-2, UNIDIR, 2009, p. 31.

Comme le remarque Clara da Silva dans un article du *Forum du désarmement*, « le fait d'appliquer aux transferts d'armes classiques le droit relatif aux droits de l'homme est largement admis »<sup>30</sup>. Dans les 101 réponses données par les États sur ce qu'il convenait de voir apparaître dans le Traité, 72 avançaient l'idée d'y inclure le respect des droits de l'homme<sup>31</sup>.

Dans un Traité sur le commerce des armes qui ferait référence au respect des droits de l'homme, tant le pays exportateur que le pays importateur devraient avoir une responsabilité. L'un comme l'autre devraient pouvoir s'assurer que les armes ne seront pas utilisées en violation grave des droits de l'homme (principalement « les attaques contre les civils, les privations de la population en matière de besoins essentiels, les exécutions extrajudiciaires, le recours excessif à la force, les déplacements forcés, les génocides, les viols systématiques, la torture »<sup>32</sup>).

Dans ce domaine encore se pose la question de la définition. Dans le cas où le respect des droits de l'homme est retenu, il sera indispensable que le Traité exprime clairement comment faire pour évaluer ce que sont des « risques de violations graves et répétées des droits de l'homme », sous peine de le voir perdre son essence.

Jusqu'à présent, personne ne semble être en mesure de définir un mécanisme qui permette de mesurer ce risque le plus objectivement possible. Au mieux, on suggère de s'appuyer sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire qu'il faut « que le risque soit « réel » et « s'appuyer sur les faits connus à ce moment et sur des « éléments pertinents »<sup>33</sup>.

## 2.3 La question du consensus

Le Traité sur le commerce des armes qui devrait être adopté lors de la Conférence des Nations unies en 2012 devra vraisemblablement être rédigé sur la base du consensus. Avantages et inconvénients de cette méthode divisent.

Les États-Unis, qui ont conditionné leur soutien au Traité au choix du consensus comme mode de négociation, arguent qu'il favorisera une plus large adhésion et renforcera par là-même son efficacité. L'objectif déclaré de l'administration américaine est d'obtenir en 2012 un Traité qui obligerait les États signataires à respecter les critères les plus stricts possibles. Deux arguments viennent étayer sa position en faveur du consensus.

Le premier est celui de la transparence. Les États-Unis considèrent que certains pays cherchent toujours, lors de négociations, à les faire échouer, ou à tout le moins à les orienter, dans le but d'obtenir des concessions. L'avantage du consensus serait de rendre visible et de dénoncer un tel comportement.

Les États-Unis estiment également que la voie du consensus doit conduire tous les États à participer aux négociations. En théorie, le consensus doit permettre à tous les participants d'y trouver leur compte. Le risque semble en effet important que les pays qui se sont abstenus de voter en faveur de la poursuite des préparatifs d'une conférence (qui jouent par ailleurs un rôle important dans les transferts d'armements, en tant qu'acquéreurs, producteurs ou lieux de transit) ne signent pas un Traité dans lequel ils ne se retrouvent pas. Celui-ci perdrait alors tout

---

30. *Ibidem*.

31. *Ibidem*.

32. Amnesty International, *Du sang à la croisée des chemins. Plaidoyer pour un Traité sur le commerce des armes*, 17 septembre 2008, p. 1. <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/ACT30/013/2008/fr/e62ca96c-7a7d-11dd-8e5e-43ea85d15a69/act300132008fra.pdf>

33. DA SILVA, *op. cit.*, p. 35.



son impact, permettant aux pays principalement concernés par un Traité sur le commerce des armes d'y échapper<sup>34</sup>.

C'est bien entendu un pari risqué, dénoncé par les organisations non gouvernementales. La tentation sera grande, pour certains pays, de détricoter petit à petit le futur Traité pour parvenir au plus petit dénominateur commun. Le danger est de voir l'espoir d'un Traité strict recueillant une large adhésion, s'effacer devant un Traité faible, décroché par ceux qui profitent de l'absence de normes internationales. On risque également de voir ceux qui soutiennent un Traité sur le commerce des armes faire de trop grandes concessions à ceux qui n'en veulent pas dans le but de ne pas rentrer bredouilles.

La possibilité de rédiger un Traité sur le commerce des armes en dehors du cadre des Nations unies reste possible. Des exemples du passé ont montré que cela pouvait revêtir une certaine efficacité<sup>35</sup>. Ce système « par l'exemple » compte sur l'effet tache d'huile : un nombre restreint d'États participent au Traité, mais espèrent que les autres y adhèrent l'un après l'autre par la suite. Une telle entreprise, bien qu'envisageable, ne verrait probablement le jour que dans le cas d'un échec de la Conférence internationale des Nations unies en 2012.

### 3. Difficultés d'application

Même dans le cas où un Traité sur le commerce des armes « strict et efficace » verrait le jour en 2012, son application ne serait pas gagnée d'avance.

La mise en œuvre d'un tel instrument requiert en effet une expertise et des capacités institutionnelles, humaines et financières dont de nombreux États, bien intentionnés par ailleurs, ne disposent pas. Il est dès lors évident que, parallèlement à la signature du Traité, devront se négocier des accords de renforcement des capacités institutionnelles et d'assistance internationale<sup>36</sup>, notamment en matières de contrôle des frontières et de gestion des stocks d'armes.

Dans le même ordre d'idée, des mécanismes devront être prévus dans le Traité pour éviter qu'il ne devienne qu'un instrument de transparence, à l'instar du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. D'importants efforts devront être consentis pour éviter que le Traité sur le commerce des armes n'engage qu'à informer des transferts d'armements. Comme le souligne Perrine Le Meur, il faudra que les États fassent en sorte qu'il soit assorti d'un « véritable

---

34. Département d'État des États-Unis d'Amérique, Allocution d'Ellen Tauscher, Sous-Secrétaire au Contrôle des armes et à la Sécurité internationale au Carnegie Endowment for International Peace, 18 février 2010.

<http://www.state.gov/t/us/136849.htm>

35. Tels que le Traité sur les mines antipersonnel ou Convention sur les armes à sous-munitions. Ainsi, même s'ils ne l'ont pas ratifiée, les États-Unis ont décidé d'interdire l'exportation des armes à sous-munitions. Voir entre autres POITEVIN Cédric, *La Convention sur les armes à sous-munitions est née. Quand le désarmement va de pair avec l'action humanitaire*, Note d'Analyse du GRIP, 5 juin 2008, Bruxelles.

[http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2008/NA\\_2008-06-05\\_FR\\_C-POITEVIN.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-06-05_FR_C-POITEVIN.pdf)

Au cours de l'élaboration de ces deux instruments, les ONG ont joué un rôle de premier plan, véritables moteurs des avancées enregistrées. Dans le cas du Traité sur le commerce des armes, les ONG ont également eu un rôle important jusqu'à présent, notamment en initiant le projet et en participant aux travaux préparatoires. Il est à espérer qu'elles ne seront pas oubliées lors de la conférence prévue pour 2012 et qu'elles auront l'occasion de s'y faire entendre.

36. *Encourager les débats pour un Traité sur le commerce des armes. Projet UNIDIR-Union européenne. Séminaire régional pour l'Afrique centrale, du Nord et de l'Ouest*, Résumé du rapport, 28-29 avril 2009, Dakar, p. 11.

mécanisme d'évaluation objective »<sup>37</sup>. La formule peut paraître obscure, mais ce qu'elle recouvre l'est pour le moment tout autant. Quels mécanismes concevoir pour mettre en œuvre un Traité qui soit un instrument contraignant ? Comment s'assurer de la transparence et de l'exactitude des données qui seront fournies, de la bonne coopération et de l'échange d'informations entre les États ? Comment vérifier que ces derniers appliquent réellement le Traité ? Les États ont lancé des pistes à travers les réponses qu'ils ont fait parvenir au Secrétariat général des Nations unies. Des procédures de monitoring et de partage d'informations devraient voir le jour et constituer la clé de voûte du système d'application du Traité. Certains envisagent également de prévoir des sanctions pour les pays qui transgresseraient le Traité de manière avérée. Il pourrait s'agir d'embargos, de sanctions du Conseil de Sécurité des Nations unies, de sanctions financières, d'interdictions d'importer ou d'exporter des armes pour une certaine période, etc<sup>38</sup>.

Certains soulignent déjà que ces aspects plus « techniques » risquent de poser encore plus de problèmes que les aspects normatifs ou politiques<sup>39</sup>.

## 4. Conclusion

Un Traité sur le commerce des armes ne visera absolument pas à interdire les transferts d'armements ou à désarmer les États. Il ne devrait s'agir ni plus ni moins que d'un instrument de contrôle dont l'objectif serait d'empêcher les transferts d'armes vers certains utilisateurs finaux en fonction de paramètres qui sont encore à déterminer, mais qui tendraient à tenir compte des effets déstabilisant des armes conventionnelles sur les plans politique, économique et humanitaire.

Tous ceux qui ont porté le projet d'organiser une Conférence pour un Traité sur le commerce des armes peuvent en toute légitimité se féliciter de la voir en si bon chemin. Rien n'est cependant gagné et les difficultés s'annoncent nombreuses, l'obtention d'un consensus lors des négociations du futur Traité n'étant pas la moindre d'entre elles.

D'importants efforts diplomatiques devront encore être consentis avant qu'un Traité sur le commerce des armes puisse être mis sur pied et que les États soient en mesure de l'appliquer. Mais pour de nombreux pays, en particulier les plus vulnérables, il s'agit d'une occasion unique de voir se renforcer la sécurité humaine et la stabilité dans leur région.

\* \* \*

---

37. LE MEUR, *op. cit.*, p. 17.

38. PARKER Sarah, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, *op. cit.*, p. 11-13 et PARKER Sarah, *Implications States' Views on an Arms Trade Treaty*, *op. cit.*, p. 37-54. Elle propose une liste des mécanismes suggérés par les États : coopération et assistance internationales, monitoring, partage d'informations, moyens d'exécution, rapports, liste de matériels, renforcement des législations nationales, secrétariat permanent, registre, vérifications, guides d'application, suivi, règlement des différends.

39. *Promoting Discussion on an Arms Trade Treaty. European Union-UNIDIR Project. Regional Seminar for Countries in the Americas and the Caribbean*, Résumé du rapport, 18-19 juin 2009, Mexico, p. 12.