

Traité sur le commerce des armes : entrée en vigueur, perspectives et défis

Brian WOOD

16 mars
2015



Article de la Revue internationale et stratégique 2014, mis en ligne avec l'aimable autorisation de l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) ainsi que de l'International Peace Information Service (IPIS).

L'entrée en vigueur imminente du Traité de commerce des armes (TCA), à la fin de l'année 2014 [1], est perçue comme un motif d'espoir : l'interdiction des transferts irresponsables d'armes conventionnelles serait sur le point de commencer. Au cours de l'année écoulée, et depuis l'adoption décisive du traité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU) le 2 avril 2013, les déclarations d'engagement des États pour mettre en oeuvre le TCA ont fait boule de neige [2]. Le TCA constitue un changement de paradigme dans le droit international sur les transferts d'armes.

Pour la première fois dans l'histoire, des obligations universelles relatives aux droits de l'homme ont été prises en compte aux côtés d'autres normes internationales afin de codifier des règles contraignantes visant à réglementer les transferts d'armes classiques. Mais le TCA n'est pas une panacée. Certaines de ses dispositions sont faibles ou vagues, laissant une large marge d'interprétation aux États parties. En outre, il comprend des normes tirées de systèmes et d'instruments juridiques différents, d'où une hiérarchie entre elles [3]. Son interprétation présente donc des défis. Il est également significatif, pour l'avenir du texte, de noter qu'il est né, dans sa forme moderne, au sein de la société civile, qui continue d'être un partenaire actif pour les États qui soutiennent l'élaboration du régime du traité [4].

Une perspective historique

Dans les années 1920 et 1930, les efforts des puissances impériales sous l'auspice de la Société des nations (SDN) pour élaborer une convention visant à limiter les transferts d'armes, d'abord à l'Afrique, à la Turquie et au Moyen-Orient, avaient échoué.

Les racines du problème remontent au moins au Pacte de la SDN, au traité de Saint-Germain-en-Laye (1919) et à la première Conférence mondiale du désarmement de 1932. Des projets d'articles proposés par les États-Unis avec le soutien de la France et de la Suisse furent adoptés par le Comité pour la réglementation du commerce et de la fabrication privée et d'État des armes et matériels de guerre en juillet 1934. Il s'agissait de mettre en place un système de « contrôle gradué » des armes interdites et réglementées, comprenant le commerce international des armes du secteur privé et les ventes de gouvernement à gouvernement, mais aussi des niveaux de réductions quantitatives et qualitatives, ainsi que la déclaration de ce commerce. Toutefois, ces niveaux de réduction ainsi que les critères universels pour les transferts n'ont pas été acceptés. Et, fin 1939, la course débridée aux armements conventionnels contribuait à pousser ces États dans une nouvelle guerre mondiale. Aux Nations Unies, presque rien n'a été fait entre 1945 et 1990 pour établir des systèmes ou des normes de contrôle du commerce international des armes.

Cette tâche a été éclipsée par la menace d'une guerre nucléaire, la guerre froide et les conflits par procuration des années 1950 à 1980. Les États dominants n'étaient alors pas en mesure de concevoir des règles universelles pour limiter la production excessive d'armes ou d'accepter des critères juridiques objectifs et non discriminatoires pour arrêter l'utilisation probablement abusive et les dommages d'un transfert d'armes. En décembre 1990, la décision prise par 150 États d'établir un Registre des armes classiques, mesure visant à la transparence pour sept catégories d'armes offensives, recueillit un certain soutien après la guerre du Golfe.

Cependant, les « règles de retenue » volontaires, acceptées en 1991 par les membres permanents du Conseil de sécurité, qui avaient fourni la plupart des armes utilisées durant guerre du Golfe, étaient vagues, tout comme les « lignes directrices sur les transferts d'armes internationaux » approuvées par l'Assemblée générale en 1996. Comme dans les négociations sur le traité sur le commerce des armes au sein de la SDN, aucun critère juridique clair ne fut élaboré pour permettre aux États d'exercer équitablement et objectivement une telle retenue

Les lauréats du prix Nobel et la campagne des ONG

Ainsi, le développement du concept moderne de traité sur le commerce des armes fut laissé à l'initiative la société civile. Fin 1993 à Londres, dans les bureaux d'Amnesty International, quatre organisations non gouvernementales (ONG) plaidant pour le contrôle des armements conçurent l'idée initiale qui mena au TCA. Avec la participation de juristes des universités de Cambridge et d'Essex, elles rédigèrent un code juridiquement contraignant et commencèrent à promouvoir et à développer le concept. S'appuyant sur les lignes directrices de l'Union européenne sur les exportations d'armements et sur les principes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les transferts d'armes [5], les documents de travail comprenaient des séries de règles destinées aux États et conditionnant l'autorisation légale de tout transfert international d'armes classiques à la démonstration, pour l'État d'envoi, que ces armes ne seront pas utilisées pour des violations flagrantes des droits de l'homme ou d'autres violations graves du droit international.

Pour des raisons logistiques et stratégiques, l'effort initial de plaidoyer des ONG fut mené au sein de l'Union européenne (UE) et aux États-Unis. Mais, rapidement, l'idée se répandit beaucoup plus largement. En 1996, l'ancien président du Costa Rica et prix Nobel de la paix Oscar Arias réunit un groupe d'autres lauréats du prix Nobel, dont Amnesty International, pour travailler, avec un groupe d'ONG de petite taille, afin de promouvoir une proposition de code international de conduite juridiquement contraignant sur les transferts d'armes. Ils rencontrèrent des ministres des Affaires étrangères, des parlementaires et des responsables gouvernementaux en Europe et aux États-Unis, ainsi que les ambassadeurs à l'ONU de plus de 25 pays.

Toutefois, l'attention internationale se concentra presque exclusivement sur les questions de désarmement, notamment sur les armes de destruction massive, mais aussi sur la Campagne internationale pour interdire les mines antipersonnel. En 1997, les dirigeants européens commencèrent à réagir à cette pression politique de la société civile et, en mai 1998, le Conseil de l'UE adoptait le Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armements. Ce document prenait en compte les droits de l'homme et d'autres critères pour les exportations, mais n'était pas juridiquement contraignant. Aux États-Unis, le sénateur John Kerry travaillait avec d'autres au sein du Congrès en 1997 et 1998 pour faire adopter une loi donnant mandat au président pour négocier un code international visant à réglementer les transferts d'armes tout en respectant les principes des droits de l'homme.

Mais les efforts de l'administration Clinton pour engager ces négociations furent minimes. En 1999, la plupart des efforts de la société civile portèrent sur la négociation du Programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre[6], et deux autres petits instruments de l'ONU relatifs aux armes. Ceux-ci ne firent cependant pas référence à l'utilisation abusive des armes, entravant l'application effective des droits de l'homme et du droit international humanitaire pour réglementer ce commerce [7].

Ainsi, les ONG intensifièrent leurs efforts. En octobre 2003, Amnesty International, Oxfam et le Réseau international d'action contre les armes légères (IANSA) lancèrent la campagne « Contrôlez les armes », générant de la publicité à travers des événements, des publications et des mobilisations populaires. Au cours des années suivantes, des centaines de milliers de personnes à travers le monde appelèrent les gouvernements à soutenir un TCA fort, doté de règles solides. En 2005, le soutien pour un tel traité était passé d'une poignée de gouvernements à plus de 50, de sorte qu'un mouvement fut engagé pour entamer un processus formel à

l'Assemblée générale de l'ONU.

Encouragés par le plaidoyer de la société civile et par la position de certains gouvernements, 153 États adoptèrent – seuls les États-Unis votèrent contre –, le 6 décembre 2006, la résolution 61/89, demandant au secrétaire général de l'ONU « de solliciter les vues des États membres sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques » [8].

En 2007, un nombre record d'États présentèrent leurs points de vue [9], la majorité appelant à des critères de transferts respectant les droits de l'homme, le droit international humanitaire et les interdictions relatives aux actes terroristes, et à ce que la portée du traité soit d'envergure. Il n'y avait presque pas de soutien pour un mécanisme de contrôle de l'application du traité. En 2008 et 2009, au cours d'une série de réunions à l'ONU, des experts gouvernementaux discutèrent d'éléments facultatifs [10]. Amnesty International et d'autres ONG plaidèrent pour des critères forts cristallisant les obligations des États [11].

En décembre 2009, l'Assemblée Générale approuva un processus formel de négociation du traité. Au cours du mois de juillet 2012, cinq réunions du comité préparatoire présentèrent des propositions à la Conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes, travaillant sur la base du consensus. Des projets de documents de travail furent déposés entre 2009 et 2011 par le président du comité préparatoire et ambassadeur de l'Argentine à l'ONU, Roberto García Moritán [12]. Beaucoup de ses propositions, notamment celles du 14 juillet 2011, reflétaient celles promues antérieurement par Amnesty International et la campagne « Contrôlez les armes », mais furent édulcorées lorsque, le 3 juillet 2012, il présenta de nouveaux projets de textes de traité lors de la Conférence de l'ONU [13].

Contrecarrée par l'opposition de l'Algérie, de l'Égypte, de l'Iran, de la Corée du Nord et de la Syrie, et faisant face à des questions non résolues avec les États-Unis, la Russie et la Chine, la Conférence manqua de temps pour convenir d'un texte par consensus [14]. Néanmoins, après une nouvelle série de négociations à la Conférence finale des Nations unies pour un traité sur le commerce des armes – du 18 au 28 mars 2013, sous la présidence de l'ambassadeur Peter Woolcott (Australie), le texte final du TCA fut adopté par l'Assemblée générale le 2 avril 2013 [15].

Forces et faiblesses du texte

Le champ d'application du TCA couvre l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage des sept principales armes conventionnelles définies dans le cadre du Registre des armes classiques des Nations unies, ainsi que des armes de petit calibre et des armes légères – la formule « 7 + 1 » (art. 2). Ces catégories d'armes classiques sont fréquemment utilisées et détournées pour des actes illicites. La Chine et d'autres pays se sont opposés à ce que les armes légères et de petit calibre soient incluses, mais ont finalement cédé à la pression de l'écrasante majorité des États, notamment africains.

Cessions, prêts, location d'armes ne sont pas explicitement mentionnés, principalement en raison de l'opposition de la Chine, mais de telles opérations tombent déjà sous des définitions du commerce international des Nations Unies. Les États doivent disposer d'un système pour interdire certains transferts et évaluer soigneusement les risques spécifiques liés à l'exportation avant de décider de l'autoriser (art. 5 et 7.5). Toutefois, le TCA n'oblige pas les États à adopter des moyens spécifiques de réglementation des importations, du transit, du transbordement et du courtage autres qu'un système national efficace et transparent, comprenant une liste nationale de contrôle, des mesures anti détournement et la désignation d'autorités nationales compétentes pour l'échange d'informations.

Les États parties doivent également « [instituer] et [tenir] à jour un registre national de contrôle pour réglementer l'exportation des munitions tirées, lancées ou délivrées au moyen des armes classiques » de type 7 + 1 (art. 3), et « pour réglementer l'exportation de pièces et composants » quand celle-ci se réalise « sous une forme rendant possible l'assemblage » de ces types d'armes (art. 4). Malgré l'opposition des États-Unis et d'autres à leur inclusion, il a finalement été convenu que les biens connexes devaient tomber sous les dispositions de contrôle des exportations et d'interdiction de transfert définis dans le traité. Cependant, ils ne doivent pas nécessairement être couverts par des mesures visant à prévenir le détournement ou à réglementer l'importation, le transit, le

transbordement et le courtage, ni être inclus dans les dossiers nationaux ou des rapports annuels (art. 8, 9, 10, 11, 12 et 13). Mais les États parties sont « encouragés [s] à appliquer les dispositions [du TCA] à une gamme aussi large que possible d'armes classiques » (art. 5.3), ce qui est en tout cas déjà une pratique courante parmi les pays producteurs d'armements.

Une pièce maîtresse du traité est l'obligation, pour chaque État partie, d'interdire tout transfert d'armes classiques ou de biens qui violerait une mesure prise « en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, [comme] un embargo sur les armes », « ses obligations internationales, résultant d'accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques », ou « s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens liés pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie » (art. 6).

Les négociateurs américains ont insisté sur ce dernier élément de manière à exclure l'application du droit international coutumier. Sous réserve que l'exportation ne soit pas considérée comme un transfert interdit, le traité impose aux États parties de procéder à une évaluation « objective et non-discriminatoire [...] si l'exportation de ces armes ou biens » « porterait atteinte à la paix et à la sécurité » plutôt que d'y contribuer, ainsi que d'évaluer si ces armes ou biens « pourraient servir à commettre une violation grave du droit international humanitaire [...] [ou] du droit international des droits de l'homme », ou « un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme [...] ou [...] relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est partie, ou à en faciliter la commission ». Si « les mesures d'atténuation des risques disponibles » ne peuvent être prises par les pays exportateurs et importateurs pour « atténuer le risque prépondérant de réalisation d'une [de ces] conséquences négatives », alors aucune autorisation ne peut être donnée par l'État partie pour procéder à cette exportation (art. 7).

Le TCA est aussi le premier traité international visant à inclure une disposition sur la violence basée sur le genre. Le risque que les armes conventionnelles « puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes, et les enfants, où à en faciliter la commission » (art. 7.4) doit être pris en compte. Les États parties doivent également évaluer et prévenir le risque de détournement des transferts des armes couvertes par le champ d'application du traité, en prenant des mesures d'atténuation des risques (art. 11). Ils sont tenus de prendre « les mesures nécessaires pour faire appliquer les lois et règlements nationaux » pour mettre en oeuvre le traité (art. 14). Ils doivent coopérer les uns avec les autres pour sa mise en oeuvre, y compris pour prévenir le trafic illicite d'armes et autres violations (art. 15). Ils doivent présenter « un rapport annuel [...] concernant les exportations et importations d'armes classiques », par ailleurs « distribués aux [autres] États parties par le secrétariat » du traité (art. 13), et tenir des registres nationaux sur les exportations, les importations, les transits et les transbordements de ces armes (art. 12).

Les mesures et les décisions que les États parties prennent, ou ne prennent pas, pour mettre en oeuvre le traité peuvent être contestées par d'autres États, notamment lors de leurs réunions régulières au sein de la Conférence des États parties, qui « examine la mise en oeuvre du [...] traité, y compris les évolutions intervenues dans le domaine des armes classiques », ainsi que « les propositions d'amendements » (art. 17). En 2020, puis tous les trois ans par la suite, les États parties peuvent envisager de modifier les dispositions du traité par consensus ou par un vote à la majorité des trois-quarts (art. 20). Ils sont enfin tenus de régler leurs différends « par la négociation, la médiation, la conciliation, le règlement judiciaire ou tout autre moyen pacifique » (art. 19).

Perspectives de conformité

Pour répondre à l'objet du traité d'« instituer les normes communes les plus strictes possibles » (art. 1), chaque État devrait établir et appliquer effectivement des lignes directrices détaillées pour déterminer si les transferts d'armes envisagés sont licites ou illicites en vertu du traité. La coopération et l'assistance internationales devraient se concentrer sur l'établissement de ces lignes directrices et le renforcement des capacités pour la mise en oeuvre opérationnelle, d'autant plus que les réglementations sur le commerce des armes sont faibles dans de nombreux États[16].

Au niveau politique, il est nécessaire que l'engagement des grandes puissances, qui contrôlent à elles seules

l'essentiel du commerce international, soit plus fort. Les États-Unis ont signé le TCA en septembre 2013. Dans une directive présidentielle de janvier 2014, ils se sont engagés à promouvoir le contrôle, la retenue et la transparence et à s'assurer que ces transferts d'armes ne contribuent pas à des violations des droits de l'homme, tout en maintenant un juste équilibre avec les transferts licites. Contrairement à l'UE et à certains alliés de Washington désormais parties au traité, il y a peu de chance que le Sénat ratifie le TCA dans un avenir proche. La Russie et la Chine n'ont, pour leur part, pas signé mais des diplomates pensent qu'elles pourraient être amenées à le faire à l'avenir, ne serait-ce que pour disposer d'une voix à la Conférence des États parties. Reste à savoir si le TCA pourra éradiquer totalement les transferts d'armes irresponsables, et effectivement promouvoir le contrôle, la retenue et la transparence.

Brian WOOD

Brian Wood est responsable du programme Contrôle des armes et droits humains à Amnesty International et chercheur à l'[International Peace Information Service](#) (IPIS, Anvers). Fondateur, en 1993, de l'idée d'un traité international sur le commerce des armes comprenant des règles de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Article proposé par Hazem Ksouri - Avocat et expert en science politique

»» <https://armerdesarmer.wordpress.com/tag/traite-sur-le-commerce-des-armes/>

[1] Le 25 septembre 2014, huit États supplémentaires ont déposé leurs instruments de ratification, portant leur total à 53 et dépassant le seuil de 50 ratifications nécessaires au titre de l'article 22 du TCA pour que celui-ci entre en vigueur quatre-vingt-dix jours plus tard, soit le 24 décembre 2014. Les États signataires sont, au 30 décembre, au nombre de 130 et 61 pour les ratifications.

[2] Voir le site www.un.org/disarmament/ATT pour des listes à jour concernant les ratifications et signatures.

[3] Voir Dinah Shelton, « International Law and Relative Normativity », in Malcolm Evans (dir.), *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 147-171.

[4] Voir Andrew Clapham, « The Arms Trade Treaty : A Call for an Awakening », *Antonio Cassese Initiative. A Letter*, n° 2, mai 2013.

[5] Conseil de l'Union européenne, « Déclaration sur la non-prolifération et les exportations d'armement », adoptée par le Conseil européen réuni à Luxembourg les 28 et 29 juin 1991, complétée par un critère supplémentaire concernant la compatibilité des exportations d'armes avec la capacité technique et économique du pays destinataire, lors du Conseil européen de Lisbonne en juin 1992 ; OSCE, « Principes régissant les transferts d'armes classiques », 25 novembre 1993, DOC.FSC/3/96/Rev.1.

[6] Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté par la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, 9-20 juillet 2001.

[7] 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 par l'Assemblée générale le 8 juin 2001, A/RES/55/255 ; ONU, Rapport du Groupe de travail à composition limitée chargé de négocier un projet d'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre, 27 juin 2005, A/60/88

[8] Résolution 61/89 adoptée par l'Assemblée générale le 6 décembre 2006, A/RES/61/89.

[9] Résolution 62/278 adoptée par l'Assemblée générale le 15 septembre 2008, RES/A/62/278.

[10] Voir Assemblée générale de l'ONU, « Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Note du Secrétaire général », 26 août 2008, A/63/334 ; Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 24 décembre 2008, A/RES/63/240 ; et Assemblée générale de l'ONU, « 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 », 20 juillet 2009, A/AC.277/2009/1.

[11] Voir par exemple Amnesty International, *How to Apply International Human Rights Standards to Arms Transfer Decisions*, Londres, 2008.

[12] « Chairman's Draft Paper », 1er décembre 2009, 3 mars 2010, 14 juillet 2010, 22 juillet 2010, 17 février 2011, 3 mars 2011 et 14 juillet 2011.

[13] « Discussion Paper », 3 juillet 2012.

[14] Conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes, Projet de traité sur le commerce des armes présenté par le président de la Conférence, le 26 juillet 2012, A/Conf.217/

[15] Résolution 67/234 B adoptée par l'Assemblée générale le 2 avril 2013, A/RES/67/234 B. 154 États ont voté pour, 3 contre (Iran, Corée du Nord et Syrie) et 23 se sont abstenus, parmi lesquels la Chine, la Russie, l'Inde et les États du golfe Arabo-Persique.

[16] Voir par exemple Sarah Parker et Katherine Green, *A Decade of Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light weapons. Analysis of National Reports*, New York et Genève, United Nations Institute of Disarmament Research and SmallArms Survey, 2012 ; et Brian Wood et Peter Dansseart, « Study on the Development of a Framework for Improving End Use and End-User Control Systems », *Occasional Paper*, n° 21, United Nations Office for Disarmament Affairs, 2011.