



# LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

---

LES ENJEUX POUR 2012

Virginie Moreau



# LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

---

## LES ENJEUX POUR 2012

**Virginie Moreau**

**Virginie Moreau** est chargée de recherche dans la section « Armes légères et Transferts d'armes » au GRIP. Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements aux niveaux international, régional et national. Elle a notamment publié *L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes. Entre surveillance et vérification* (Rapport du GRIP, avec la collaboration de Pauline Gillain), et *D'un Code de conduite à une Position commune. Des changements ?* (Note d'analyse du GRIP, mars 2010).

Ce rapport est publié dans le cadre du programme  
« cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde »  
subventionné par la Région wallonne.

Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle  
de la Région wallonne.

Les activités du GRIP sont soutenues  
financièrement par

le Ministère de la Région wallonne,



le Ministère de la Communauté française,  
le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),  
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,  
le Ministère des Affaires étrangères de Belgique,  
le Fonds Maribel Social

© Groupe de recherche et d'information  
sur la paix et la sécurité (GRIP)  
chaussée de Louvain, 467  
B-1030 Bruxelles  
Tél.: (32.2) 241.84.20  
Fax: (32.2) 245.19.33  
Courriel: [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Site Internet: [www.grip.org](http://www.grip.org)

Le Groupe de recherche et d'information  
sur la paix et la sécurité (GRIP)  
est une association sans but lucratif.

---

## Sommaire

---

<b>1. Introduction</b>	6
<b>2. Les défis actuels du commerce international des armes conventionnelles</b>	7
<b>3. Vers un Traité sur le commerce des armes</b>	9
3.1. Les initiatives à l'origine d'un Traité international	9
3.2. Historique du processus des Nations unies pour l'adoption d'un TCA	10
<b>4. Examen des travaux du Comité préparatoire</b>	13
4.1. Déroulement des travaux du Comité : la méthodologie et le rôle de son président	13
4.2. Le contenu en discussion : les trois sessions du Comité préparatoire	15
4.3. Résultats du Comité préparatoire	17
<b>5. Quel TCA en 2012 ? Enjeux attendus pour les négociations finales</b>	18
5.1. Les questions qui opposent	18
5.1.1. Les objectifs : réglementer le commerce licite des armes et/ou lutter contre le trafic illicite ?	18
5.1.2. Le champ d'application : large <i>versus</i> restreint	19
1. <i>Les armes légères et de petit calibre – les armes de chasse et de sport</i>	19
2. <i>Les munitions pour ALPC</i>	20
3. <i>Le courtage – le transport des armes</i>	21
4. <i>Les transferts de technologie</i>	22
5.1.3. Des critères pour un commerce plus responsable ou un commerce légitime ?	22
1. <i>Le développement socioéconomique</i>	22
2. <i>Le respect des droits humains</i>	23
3. <i>La corruption : un critère à part entière ?</i>	23
5.1.4. Une mise en œuvre simple <i>versus</i> complète	24
1. <i>La transparence et le refus des licences</i>	24
2. <i>Le suivi du traité : secrétariat, révision, vérification</i>	24
5.1.5. Un nombre de ratifications pour l'entrée en vigueur : la quantité <i>versus</i> la « qualité » ?	25
5.2. Le rôle et la position de quelques acteurs clés : que peut-on en attendre ?	26
5.2.1. La position des P5	26
5.2.2. La position des États-Unis	27
5.2.3. La position de la Russie	28
5.2.4. La position de la Chine	28
5.2.5. La position de l'UE	28
5.2.6. Un rôle actif pour les États partisans et les États sceptiques en 2012 ?	29
<b>6. Considérations finales...avant 2012</b>	32

---

<b>Annexe 1. Dates clés sur un Traité sur le commerce des armes</b>	33
<b>Annexe 2. Détails des votes sur les principales résolutions sur un TCA votées aux Nations unies depuis 2006</b>	34

## 1. Introduction

En décembre 2006, les Nations unies ont voté une résolution pour entamer un processus devant aboutir à l'élaboration d'un traité international sur le commerce des armes (TCA). Il s'agissait là d'une première historique dans un domaine considéré comme hautement sensible et réservé jusque-là aux prérogatives nationales, et dès lors privé de réglementation internationale juridiquement contraignante. Cinq ans plus tard, ce processus est proche de se concrétiser par l'adoption d'un texte prévue en juillet 2012, au cours d'une Conférence internationale à New York.

Cette résolution de 2006 a généré beaucoup d'espoir, en particulier dans des pays et des régions durement touchées par la violence armée. Certes, le traité n'interdira pas les transferts d'armes et ne mettra pas un terme à cette violence. Néanmoins, il représente une opportunité de mieux réglementer et contrôler les transferts d'armes conventionnelles – les petites comme les grandes –, ainsi que leurs munitions. Il permettrait ainsi de réduire les trafics illicites et les transferts d'armes irresponsables qui causent de nombreux dommages et alimentent la violence armée aussi bien dans les zones de conflit, que dans la criminalité organisée ou la violence urbaine. Les États ont aujourd'hui une opportunité historique de contribuer à un monde un peu plus sûr et (peut-être), plus responsable.

Il est cependant encore trop tôt pour dire si le TCA répondra à ces attentes, voire même s'il sera effectivement adopté en juillet 2012. Les positions des États sur ses objectifs divergeaient toujours à l'issue du processus de discussions préparatoires de 2010-2011, préalable aux négociations officielles. Plusieurs points de désaccord sur des éléments essentiels à un TCA « fort et robuste » et universel peuvent ainsi être identifiés en vue des négociations de juillet 2012.

Ce rapport revient sur le processus qui doit mener à l'adoption d'un TCA aux Nations unies, à l'été 2012. Il tente de dresser un état des lieux des discussions préparatoires à cette Conférence internationale et d'identifier les principaux enjeux des négociations finales.

La première partie donne un bref aperçu des défis actuels du commerce international des armes conventionnelles. La nature mondiale de ce com-

merce et de ses acteurs, le caractère sensible des intérêts qu'il véhicule, ses conséquences en termes de coût humain principalement, ainsi que l'absence de normes globales communes pour le réglementer sont autant de défis auxquels les États doivent impérativement répondre aujourd'hui. C'est ainsi que la nécessité d'un instrument international ayant force de loi s'est progressivement imposée.

La deuxième partie revient ainsi sur les initiatives à l'origine d'un TCA, ainsi que sur l'historique du processus mené actuellement aux Nations unies en vue de son adoption. Une troisième partie est consacrée à l'examen des travaux du Comité préparatoire de la Conférence de négociations, qui a déjà tenu trois sessions entre juillet 2010 et juillet 2011. Le rapport vise ici à identifier les tendances qui se dégagent autour des différents éléments d'un TCA, avant d'aborder plus en détails, dans la dernière partie, les enjeux des négociations finales de 2012. En effet, bien qu'une grande majorité d'États continue à soutenir l'idée d'un traité international juridiquement contraignant à l'issue des trois réunions du Comité, certains désaccords seront critiques pour les négociations de 2012. Il s'agit donc dès à présent de parvenir à un consensus, sans pour autant affaiblir un TCA. Le rôle de certains États clés dans les négociations en juillet 2012 sera en outre déterminant pour aboutir à un TCA universel. C'est pourquoi ce rapport examine également la position affichée par quelques-uns des principaux acteurs.

## 2. Les défis actuels du commerce international des armes conventionnelles

Le commerce des armes conventionnelles pose de nombreux défis en raison de sa nature mondiale, tout comme ses acteurs, au caractère sensible des intérêts qu'il véhicule, à ses conséquences en termes de coûts humains. L'absence de normes globales communes à tous les États entraîne en outre des pratiques irresponsables et peu transparentes. Depuis la moitié des années 1990, les États ont peu à peu admis la nécessité de se doter d'un instrument juridique international qui imposerait des normes globales communes.

Le commerce des armes conventionnelles est un phénomène mondial, globalisé. Il est donc interdépendant et touche tous les pays. Les entreprises de l'armement, acteurs principaux de ce commerce, se sont elles-mêmes mondialisées, poursuivant de vastes programmes de collaboration et fonctionnant avec de longues chaînes d'approvisionnement (de la fabrication de composants, à l'assemblage, transfert, courtage, transport, livraison...).

Pour les gouvernements, les enjeux économiques, politiques ou géostratégiques sont énormes. Si ce commerce, légal et légitime à la base, peut avoir des effets positifs sur la sécurité et la paix lorsqu'il est autorisé de manière responsable, ses conséquences peuvent être désastreuses, en particulier dans le cas de trafics illicites et de transferts irresponsables (voir encadré 1). Ses conséquences

### Encadré 1. Définitions transferts irresponsables / trafics illicites

Selon le Small Arms Survey, les transferts d'armes sur le marché global peuvent être définis comme suit :

**Transfert autorisé** : transfert d'armes autorisé par au moins un gouvernement ;

**Transfert irresponsable (ou marché gris)** : transfert autorisé par un gouvernement mais dont la légalité est douteuse au regard du droit international (risque de mauvaise utilisation) ou irresponsable (risque de détournement vers des destinataires non autorisés) ;

**Transfert illégal (ou marché noir)** : transfert qui n'a pas été autorisé, par aucun gouvernement ;

**Transfert illicite** : comprend les transferts illégaux et irresponsables.

Sources : *Small Arms Survey 2007*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 74.

se déclinent en termes de coût humain (morts, blessés, handicaps, ...), mais aussi en termes de développement socioéconomique et humain, de stabilité internationale et régionale, de paix et de sécurité. Elles varient par ailleurs d'une région à l'autre, en fonction des réalités de ce commerce qui sont propres à chaque région.

Il faut malheureusement constater qu'au moment de prendre les décisions d'autoriser des transferts d'armes, la balance entre les coûts d'un côté et les enjeux économiques et politiques de l'autre penche trop souvent du côté de ces derniers.

Le nombre d'entreprises productrices d'armes ayant diminué depuis la fin de la Guerre froide, les activités de production et d'exportation d'armements se sont concentrées dans les mains de quelques États principalement. Entre 2006 et 2010, cinq grands États exportateurs se sont partagé 75% des exportations mondiales d'armes conventionnelles<sup>1</sup> : les États-Unis (30%), la Russie (23%), l'Allemagne (11%), la France (7%) et le Royaume-Uni (4%).

Néanmoins, cette « concentration » s'accompagne d'une délocalisation croissante à travers plus de production sous licence et plus de transferts de technologie<sup>2</sup>. En effet, étant donné que nombre de transferts d'armes s'accompagnent de transferts de technologie<sup>3</sup>, les pays importateurs sont appelés à devenir les grands exportateurs d'armements de demain. Entre 2006 et 2010, les cinq plus grands importateurs ont été l'Inde, la Chine, la Corée du Sud, le Pakistan et la Grèce ; ils se sont partagé 30% de toutes les importations d'armes<sup>4</sup>. Pour beaucoup d'observateurs, il est peu probable que ces États disposent des normes nécessaires pour contrôler leur commerce, leurs acteurs, ou qu'ils prêtent attention aux destinataires de leurs transferts.

D'autant plus qu'il n'existe toujours pas, à l'heure actuelle, de normes internationales com-

1. Paul HOLTOM, Lucie BERAUD-SUDREAU, Mark BROMLEY, Pieter D. WEZEMAN and Siemon T. WEZEMAN, *Trends in international arms transfers, 2010*, SIPRI Fact Sheet, March 2011, p. 2.

2. Sarah PARKER, *Implication of States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, Geneva, January 2008, p. 8.

3. En 2011, le SIPRI notait qu'entre 2006 et 2010, de nombreuses autorisations d'exportation de navires de l'Allemagne ont impliqué des accords de production sous licence avec les pays destinataires. Paul HOLTOM, Lucie BERAUD-SUDREAU, Mark BROMLEY, Pieter D. WEZEMAN and Siemon T. WEZEMAN, *op.cit.*, p.2.

4. *Ibid.*, p. 3.

munies ayant force de loi pour réglementer le commerce des armes conventionnelles à l'échelle internationale. Le contrôle des transferts d'armes se fait principalement au niveau national. Des mesures ont également été adoptées au niveau régional, par exemple en Afrique, en Amérique ou encore en Europe, en réponse à une prise de conscience des problèmes engendrés par la prolifération des armes ou des mauvaises pratiques en termes de décisions de transferts. Néanmoins, elles se limitent souvent à un type d'armes ou de transactions. Par exemple, les conventions sous-régionales africaines, adoptées depuis 2000, concernent uniquement les armes légères et de petit calibre et leurs munitions ; la Position commune de l'UE de 2008 (ex-Code de conduite) ne concerne que les exportations d'armes conventionnelles.

Il en résulte un ensemble disparate et lacunaire de normes internationales, régionales et nationales sur les transferts d'armes, qui ne s'appliquent qu'à certains États ou certaines régions, à certains types d'armes, et qui ne sont parfois que des déclarations d'intention politique et non de véritables instruments juridiques. En outre, lorsqu'elles existent, ces normes sont souvent peu ou mal appliquées, ou plient face aux intérêts politiques ou économiques des États. Ce manque de règles et d'harmonisation entre les États permet à des acteurs mal intentionnés d'exploiter ces lacunes et favorise ainsi les trafics d'armes.

Les trafics illicites ne sont pas les seuls à entacher les pratiques dans le commerce des armes. Certains transferts d'armes, pourtant légalement autorisés, se révèlent « irresponsables » dans certains contextes, par exemple parce que l'utilisateur final des armes n'est pas fiable. Les conséquences peuvent alors être lourdes<sup>5</sup>. Ces transferts irresponsables résultent généralement d'un manque de sérieux dans l'évaluation des risques liés au transfert. Ils sont parfois dictés par la priorité donnée aux intérêts économiques ou géostratégiques des gouvernements. Par ailleurs, les décisions de transférer des armes sont souvent peu transparentes et entourées d'une certaine « culture du secret », justifiée par le label « secret commercial ». Enfin, le manque de

coopération entre les États, de capacités matérielles, financières et humaines, sont encore autant de défis à relever pour pouvoir analyser les transferts de manière plus approfondie avant de les autoriser.

5. Voir par exemple les récents transferts d'armes vers la Libye : Jihan SENIORA, *Transferts d'armes légères françaises aux rebelles libyens : Quelles conséquences en termes de prolifération*, Note du GRIP, 4 juillet 2011, Bruxelles. - [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_NOTES\\_COURTES/2011/NC\\_2011-07-04\\_FR\\_J-SENIORA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_NOTES_COURTES/2011/NC_2011-07-04_FR_J-SENIORA.pdf)

### 3. Vers un Traité sur le commerce des armes

Lancée à l'origine par un ancien homme d'État dès le milieu des années 1990, l'idée d'un instrument international ayant force de loi fut ensuite portée par la société civile et peu à peu appuyée par un nombre croissant d'États. Dans les années qui suivirent, un véritable mouvement s'est formé en faveur d'un commerce des armes plus responsable, auquel les Nations unies (ONU) ont répondu en 2006 en inscrivant la question d'un Traité sur le commerce des armes à leur agenda. Cinq ans plus tard, les États n'ont jamais été si proches d'aboutir à une norme globale commune et juridiquement contraignante pour réglementer le commerce des armes conventionnelles<sup>6</sup>.

#### 3.1. Les initiatives à l'origine d'un Traité international

Les révélations de pratiques douteuses en matière de commerce des armes et équipements militaires conventionnels dans les années 1980, notamment durant les guerres du Golfe, ont favorisé la réflexion sur la nécessité d'accords multilatéraux pour contrôler les transferts d'armements. L'actuel projet d'un TCA se base principalement sur deux initiatives.

En octobre 1995, Oscar Arias Sanchez, ancien président du Costa Rica et Prix Nobel de la Paix en 1987, a invité ses collègues lauréats du Prix Nobel de la Paix à se joindre à lui pour développer et proposer à l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) un Code de conduite international sur les transferts d'armes « *qui permettrait de maintenir les moyens de la répression et de la violence en dehors des mains des dictateurs et de ceux qui abusent les droits humains* »<sup>7</sup>. L'idée du Code reposait sur un ensemble de principes auxquels les décisions d'exportations d'armes devraient être conditionnées afin d'empêcher les transferts d'armes irresponsables : le respect des droits humains, du droit international humanitaire, de la démocratie, des sanctions militaires et des embargos internationaux sur les armes ; la participation au

Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles ; l'engagement à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité régionales ; la promotion du développement humain ; et, enfin, l'opposition au terrorisme<sup>8</sup>. Selon ce Code, les transferts d'armes ne pouvaient être autorisés que si l'État destinataire respectait tous ces principes.

Le texte fut présenté en mai 1997 avec le soutien de 18 lauréats du Prix Nobel de la paix. Il ne fut toutefois pas soumis aux Nations unies, trop d'États y étant opposés. Cette initiative unique en son genre était considérée trop ambitieuse et utopique à une époque où les pratiques héritées de la Guerre froide étaient encore très présentes<sup>9</sup>.

Conscient de cela, un groupe de travail composé d'organisations non gouvernementales (ONG), emmené par la Fondation Arias pour la paix et le progrès humain au Costa Rica, et aidé de deux juristes internationaux, a retravaillé le texte pour en faire une version plus modeste certes, mais plus réaliste politiquement<sup>10</sup>. Il en est sorti, en 2000, un projet de traité appelé « Convention-cadre sur les transferts d'armes internationaux » qui appelait à un accord international juridiquement contraignant sur les transferts d'armes internationaux<sup>11</sup>. Plutôt que d'essayer de réglementer tous les aspects du commerce des armes, ce projet visait à instaurer les principes et mécanismes de base des transferts internationaux, et laissait la voie ouverte à l'adoption progressive de protocoles additionnels qui régleraient des questions spécifiques du commerce des armes.

Par ailleurs, à la différence du Code de conduite international, la Convention-cadre visait à codifier des obligations auxquelles les États étaient déjà soumis en vertu du droit international (les droits humains, le droit international humanitaire et la non-agression) et non à imposer de nouvelles règles ou limitations comme le prévoyait le premier projet d'Arias. Il s'agissait d'abord d'obtenir un

8. Nobel Peace Laureates' International Code of Conduct on Arms Transfers, mai 1997. [http://www.wagingpeace.org/articles/1997/05/00\\_nobel-code-conduct.htm](http://www.wagingpeace.org/articles/1997/05/00_nobel-code-conduct.htm)

9. Claudio GRAMIZZI, *L'ONU et le Traité sur le commerce des armes : une première historique*, Note d'Analyse du GRIP, 13 février 2007, Bruxelles. <http://www.grip.org/bdg/g1068.html>

10. Matt SCHROEDER, « Raising the bar: the campaign for an international arms trade treaty », *The Journal of the Federation of American Scientists*, vol. 57, n° 2, printemps 2004, p. 7.

11. Framework Convention on International Arms Transfers, <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/marks-lexicon/NGOarmsframeworkconvention.pdf>

6. Voir l'annexe 1 pour un résumé des dates clés sur un TCA.

7. *International Code of Conduct on Arms Transfers*, Speech by Dr Oscar Arias at the State of the World Forum, San Francisco, 5 octobre, 1996.

accord sur le principe d'interdictions relativement non controversées, qui pourraient être complétées par la suite par des sujets plus difficiles.

À partir de 2003, la Convention-cadre devient connue sous le label « Traité sur le commerce des armes ». Une coalition d'ONG fit en effet de l'adoption par les Nations unies d'un *Traité sur le commerce des armes* la revendication principale de sa campagne appelée *Contrôlez les armes*<sup>12</sup>. Lancée en octobre 2003 par Oxfam, Amnesty International et le Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL), cette initiative globale visait à sensibiliser et faire pression sur les gouvernements concernant les enjeux liés au contrôle des transferts d'armes<sup>13</sup>. Le traité proposé par la campagne devait être juridiquement contraignant pour tous les États et harmoniser les normes, les interprétations et la mise en œuvre des contrôles nationaux des transferts d'armes conventionnelles, y compris celui des armes légères et de petit calibre (ALPC) et leurs munitions. Il stipulait les conditions dans lesquelles les États ne devaient pas autoriser les transferts et les facteurs à prendre en compte dans l'évaluation des demandes de transferts d'armes.

Pressés par les ONG, de plus en plus d'États ont commencé à soutenir l'idée d'un tel Traité. En 2003, le Cambodge, le Costa Rica, la Finlande, l'Islande et le Mali annonçaient déjà leur soutien. En septembre 2004, c'est Londres qui annonçait son intention de travailler avec des partenaires internationaux pour garantir un tel traité<sup>14</sup>. Le soutien du Royaume-Uni, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) et cinquième exportateur mondial d'armements, fut décisif pour le processus d'adoption d'un TCA à son niveau diplomatique et permit de l'inscrire à l'agenda des Nations unies. Emmené par Londres, un groupe de sept États<sup>15</sup> a alors travaillé à l'élaboration d'un projet de résolution sur un TCA à présenter à l'AGNU.

Trois ans à peine après le lancement de la campagne *Contrôlez les armes*, la première résolution

de l'ONU sur un traité sur le commerce des armes fut adoptée par une grande majorité d'États. Cette résolution lançait le processus onusien supposé mener à l'adoption d'un Traité en 2012<sup>16</sup>.

### 3.2. Historique du processus des Nations unies pour l'adoption d'un TCA

#### La faisabilité (2006-2009)

La première résolution sur un TCA a été soutenue par 153 votes favorables<sup>17</sup>. 24 États se sont abstenus, parmi lesquels d'importants acteurs du commerce des armes (Arabie saoudite, Chine, Égypte, Inde, Iran, Israël, Pakistan, Russie, Soudan, Syrie, Venezuela, Yémen, Zimbabwe). Seuls les États-Unis, alors gouvernés par le républicain George W. Bush, ont voté contre.

Si, dès le début, ce projet de traité a eu les faveurs d'une majorité d'États, la question de sa faisabilité était toutefois essentielle pour la suite du processus. Ainsi, cette première résolution de l'ONU n'a pas lancé en 2006 le cycle des négociations mais plutôt un processus en plusieurs étapes. La première a consisté en « la faisabilité, le champ d'application et les paramètres d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques », d'une part en sollicitant les points de vue des États, et d'autre part, en constituant un groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier ces questions.

99 États membres et deux organisations régionales – l'Union européenne (UE) et la Communauté des États des Caraïbes (Caricom) – ont fait part, en 2007, de leurs points de vue sur la faisabilité, le champ d'application et les paramètres d'un futur TCA au Secrétaire général de l'ONU<sup>18</sup>. L'analyse

16. Cette résolution émanait des États et ne faisait pas de référence directe au texte de la société civile, bien qu'elle en reprenne les principes de base.

17. *Vers un Traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Résolution de l'AGNU (A/RES/61/89) du 18 décembre 2006. <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents.html> Voir l'Annexe 2 pour le détail des votes sur les résolutions des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes.

18. *Vers un Traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Rapport du Secrétaire général. Document de l'AGNU (A/62/278 (Parties I et II) du 17 août 2007, et addenda. Disponibles sur <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents.html>

12. Voir le site de la campagne *Contrôlez les armes* : <http://www.controlarms.org/>

13. Small Arms Survey, Glenn McDONALD, Sahar HASAN et Chris STEVENSON, « Back to Basics: Transfer Controls in Global Perspective », dans *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 129.

14. *Britain backs arms treaty calls*, BBC News, 30 septembre 2004. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/3704322.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3704322.stm)

15. Argentine, Australie, Costa Rica, Finlande, Japon, Kenya et Royaume-Uni.

de ces soumissions a révélé un large soutien en faveur de l'établissement de normes communes. De nombreux États pensaient en effet qu'un TCA était faisable et souhaitable<sup>19</sup>. D'autres pensaient au contraire que le TCA n'était pas faisable, invoquant la prématurité du processus, la difficulté d'obtenir un accord universel, la priorité à accorder aux accords régionaux et à un texte politiquement – plutôt que juridiquement – contraignant. Quant aux États-Unis, ils n'ont pas soumis de point de vue sur la question, mais ont fait savoir qu'un TCA affaiblirait les contrôles existants en établissant un seuil universel plus bas que les normes américaines<sup>20</sup>.

Le groupe d'experts gouvernementaux, composé de représentants de 28 pays (dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Chine, l'Égypte, les États-Unis, la France, l'Inde, le Pakistan, le Royaume-Uni et la Russie), a poursuivi l'étude de ces questions en 2008. Le groupe n'a pas conclu pas à la faisabilité d'un TCA, mais a identifié des facteurs dont dépendrait sa faisabilité<sup>21</sup>. Dans son rapport final, il a estimé que « pour être faisable, il faudrait qu'un traité sur le commerce des armes comporte des définitions claires, qu'il soit équitable, objectif, équilibré, apolitique, non discriminatoire et universel dans le cadre des Nations unies »<sup>22</sup>. Il constatait également qu'une condition essentielle de la faisabilité était une définition sans ambiguïté des buts et objectifs fondamentaux.

Si le groupe s'est bien gardé de prendre toute décision sur la faisabilité d'un TCA mais aussi sur son champ d'application ou même les paramètres d'un éventuel traité, il a ouvert la voie à la suite du processus onusien. Il concluait en effet son rapport en recommandant de poursuivre au sein des Nations unies l'étude du commerce international des armes étant donnée la complexité des problèmes soulevés par les transferts d'armes conventionnelles<sup>23</sup>. Le

document ajoutait que la poursuite de cette étude devait se faire « pas à pas, de façon ouverte et transparente et (...) sur la base du consensus ».

Une deuxième résolution sur le TCA a donné suite à ces recommandations en 2008 et le processus s'est ainsi poursuivi en 2009 avec un Groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier « les éléments du rapport du Groupe d'experts pour lesquels il serait possible de dégager un consensus en vue de leur inclusion dans un instrument juridiquement contraignant »<sup>24</sup>.

Ce nouveau Groupe de travail devait poursuivre le travail entamé par le Groupe d'experts, mais cette fois en élargissant la participation au processus à tous les États membres des Nations unies et en rendant ses débats publics<sup>25</sup>. Les discussions ont porté sur les questions principales liées à un TCA et révélé la division des États quant au champ d'application et aux paramètres. Plusieurs délégations ont répété leurs doutes quant à la faisabilité et insisté la nécessité d'un instrument juridiquement contraignant. Le rapport reconnaît pourtant que l'absence d'une réglementation internationale du commerce des armes conventionnelles est un problème sérieux qui ne peut être résolu que par une action internationale<sup>26</sup>. Dans leurs déclarations finales, de nombreux États du Groupe ont ainsi appelé à une accélération du processus, autrement dit à un mandat pour commencer à négocier un TCA<sup>27</sup>.

C'est ce qui fut fait en octobre 2009, encore une fois à l'initiative du groupe des sept États (Argentine, Australie, Costa Rica, Finlande, Japon, Kenya et Royaume-Uni), qui ont proposé un projet de nouvelle résolution sur un TCA lors de la première Commission de l'AGNU, le 28 octobre 2009.

24. *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Résolution de l'AGNU (A/RES/63/240) du 8 janvier 2009. Voir l'Annexe 2 pour le détail des votes sur les résolutions des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes.

25. Elli KYTÖMÄKI, *Traité sur le commerce des armes : origines, perspectives et questions controversées*. Document de base préparé dans le cadre de l'atelier parlementaire international sur les ALPC intitulé « Au-delà de la Convention de la CEDEAO » organisé à Accra en mai 2010.

26. *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 de l'AGNU (A/AC.277/2009/1) du 20 juillet 2009, §. 23.

27. Small Arms Survey, « Factor Fiction?: The UN Small Arms Process », in *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 54 (Traduction à venir).

19. Sarah PARKER, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, UNIDIR, octobre 2007.

20. Small Arms Survey, « Deux pas en avant : la mise à jour des mesures de l'ONU », dans *Annuaire sur les armes légères 2009 : Les ombres de la guerre*, traduction GRIP, Bruxelles, p. 149.

21. *Ibid.*, p. 150.

22. *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 des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*. Document de l'AGNU (A/63/334) du 26 août 2008, p. 15, §.17.

23. *Ibid.*, p. 17, §.27.

Après trois ans de discussions et de rencontres sur la faisabilité d'un TCA, l'adoption d'une troisième résolution en décembre 2009 a marqué le lancement du processus de négociations officielles d'un TCA aux Nations unies<sup>28</sup>.

### **Début du processus des négociations officielles : un Comité préparatoire pour une Conférence internationale de négociations en 2012 (2009-2012)**

Reconnaissant « l'appui grandissant » à la conclusion d'un instrument juridiquement contraignant, la troisième résolution appelait à la tenue d'une Conférence des Nations unies de quatre semaines en 2012 pour y adopter un Traité sur le commerce des armes. Elle transformait par ailleurs le Groupe de travail à composition non limitée en Comité préparatoire de la Conférence. Ce Comité a été chargé de se réunir quatre fois en 2010 et 2011 afin de recommander à la Conférence « les éléments d'un instrument juridiquement contraignant efficace et équilibré qui établirait les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes conventionnelles »<sup>29</sup>. Une cinquième réunion du Comité préparatoire était également demandée par la résolution afin d'y décider les questions de procédures de la Conférence internationale de 2012.

Cette résolution a été adoptée par 151 États. Un seul État a voté contre – le Zimbabwe –, et 20 se sont abstenus. Parmi ceux-ci, le Belarus, la Bolivie, la Chine, Cuba, l'Inde, l'Iran, le Nicaragua, le Pakistan, la Russie, le Soudan, le Venezuela, ainsi que des pays d'Afrique du Nord (Égypte, Libye) et du Moyen-Orient (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar, Syrie, Yémen)<sup>30</sup>.

Le vote de cette résolution s'était vu renforcé de manière surprenante par le soutien de dernière minute de Washington, quelques jours avant le vote. En effet, le 14 octobre 2009, la Secrétaire d'État américaine, Hillary Clinton déclarait que les États-Unis soutiendraient activement les négocia-

tiations pour un TCA<sup>31</sup>. Cette déclaration marquait un revirement de position spectaculaire de la part du plus grand acteur du commerce international des armes, qui opposait jusqu'alors un « non » persistant à tout vote sur un TCA. Néanmoins, Washington imposait une condition à son soutien : l'obligation de la règle du consensus pendant les négociations finales de 2012 afin de garantir le soutien le plus large possible pour le traité. Cette condition a été contestée par de nombreux observateurs, non seulement de la société civile, mais également gouvernementaux, allemand et irlandais en particulier, qui craignaient qu'elle n'incite les grands États exportateurs à utiliser leur droit de veto pour affaiblir le futur traité<sup>32</sup>.

Bien que les États aient massivement voté en faveur de l'ouverture des négociations et reconnu la nécessité d'un instrument international, le contenu d'un futur TCA restait controversé.

Cette réalité est apparue clairement durant les réunions du Comité préparatoire qui se sont déroulées au siège des Nations unies à New York en juillet 2010, février 2011 et juillet 2011. La phase des discussions préparatoires se terminera en février 2012 avec la dernière réunion du Comité. Alors que cette dernière devait être consacrée exclusivement au règlement des questions de procédures pour la Conférence internationale de négociations d'un TCA, il a été récemment décidé de prolonger la réunion de quelques jours afin de « conclure (également) le travail de fond du Comité préparatoire »<sup>33</sup>. Les travaux du Comité ont en effet mis en avant les points de désaccord, parfois sérieux, entre les États sur les différents éléments et sur la vision même d'un TCA<sup>34</sup>.

À quelques mois de la Conférence internationale de juillet 2012 consacrée aux négociations, les États doivent profiter de cette dernière occasion pour tenter de surmonter ces désaccords, sans cristalliser leurs positions respectives mais sans, non plus, vider de son sens un traité destiné à réglementer le commerce des armes conventionnelles.

28. *Traité sur le commerce des armes*. Résolution de l'AG de l'ONU (A/RES/64/48) du 12 janvier 2010. - <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents.html> Voir l'Annexe 2 pour le détail des votes sur les résolutions des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes.

29. Résolution A/RES/64/48 du 12 janvier 2010, §. 7.

30. Voir l'Annexe 1 pour le détail des votes des résolutions sur un TCA.

31. *US Support for the Arms Trade Treaty*, Press Statement of Hillary Rodham Clinton, 14 octobre 2009. - <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130573.htm>

32. Louis Charbonneau, *UN to launch global arms trade pact negotiations*, Reuters, 30 octobre 2009.

33. *The Arms Trade Treaty*. Document de l'AGNU (A/RES/66/518) du 2 décembre 2011.

34. Le chapitre 4 est consacré à l'examen des points de désaccord entre les États.

## 4. Examen des travaux du Comité préparatoire

Rien n'a été décidé quant aux éléments à inclure dans un TCA durant les trois sessions du Comité préparatoire qui ont eu lieu entre juillet 2010 et juillet 2011, et il est difficile de dire exactement sur quoi ces réunions déboucheront en 2012. Elles ont toutefois permis des échanges constructifs en termes diplomatiques et instructifs en termes de contenu, qui permettent d'appréhender les négociations finales de 2012.

Ce chapitre donne un aperçu des discussions et tente d'identifier les tendances qui s'en dégagent. Dans le chapitre suivant, nous aborderons en détail les points qui nous apparaissent essentiels et sur lesquels s'opposent les délégations.

### 4.1. Déroulement des travaux du Comité : la méthodologie et le rôle de son président

Créé par la troisième résolution (64/48), le Comité préparatoire a été mandaté pour recommander à la Conférence internationale de 2012 « les éléments à inclure dans un instrument juridiquement contraignant efficace et équilibré qui établirait des normes internationales communes les plus strictes pour le transfert d'armes conventionnelles ». Ce Comité est composé de représentants de tous les États membres des Nations unies et des organisations ayant le statut d'observateur auprès de l'Organisation. Ouvert à la société civile, il a en outre permis à l'industrie, aux ONG et autres observateurs de la société civile (tels que les associations de chasse et du tir sportif) d'assister aux débats et même de prendre la parole. Bien que la première réunion, en juillet 2010, ait fait craindre une remise en cause de sa présence au Comité préparatoire, la société civile, y compris les ONG, a pu finalement assister à pratiquement toutes les discussions et exprimer, à chacune des trois réunions, ses préoccupations et ses attentes sur un TCA<sup>35</sup>.

C'est l'ambassadeur argentin Roberto Garcia Moritan qui a présidé le Comité préparatoire. Ce

35. Lors de la 1<sup>re</sup> réunion du Comité préparatoire, certaines sessions du Comité avaient été fermées à la société civile hormis, à chaque session, certains de leurs représentants, de tous horizons, qui ont été invités à relayer, devant le Comité, les attentes de leurs collègues.

rôle lui est revenu pour avoir participé aux travaux du Groupe d'experts gouvernementaux puis conduit les travaux du Groupe de travail à composition non limitée. Sa méthode de travail a permis de stimuler les débats sur les questions substantielles d'un futur traité et d'aborder celui-ci plus en détails. Il a basé sa méthode sur la transparence, une approche pas-à-pas ne préjugant pas des résultats, l'égalité des positions des États, l'entière responsabilité du président pour tout document présenté, et la nature évolutive du texte<sup>36</sup>. Il s'est ainsi attaché à rédiger, lors de chaque session du Comité, des documents de travail « basés sur son interprétation personnelle des discussions et qui ne lient juridiquement aucune délégation »<sup>37</sup>, et à les faire circuler parmi les participants afin de susciter des réactions et commentaires.

Il en résulte une série de documents informels dont le dernier, en date du 14 juillet 2011, est le plus complet<sup>38</sup>. En effet, ce texte reprend pour la première fois pratiquement tous les éléments d'un TCA, ou au moins tous les éléments discutés au cours des réunions. Il permet d'avoir une idée de l'architecture d'un futur traité : principes, buts, champ d'application, paramètres, mise en œuvre et application, dispositions finales et éventuelles annexes.

Néanmoins, pas plus que les précédents, ce document ne fait l'objet d'un consensus entre les délégations, comme plusieurs États n'ont pas manqué de le faire remarquer lors de la dernière réunion du Comité. Ainsi que l'a fait ironiquement remarquer le président Moritan lui-même, si consensus il y a eu, c'est sur l'insatisfaction générale de tous les participants, générée par son document<sup>39</sup>.

### 4.2. Le contenu en discussion : les trois sessions du Comité préparatoire

Lors de la **première réunion du Comité** (du 12 au 23 juillet 2010), les délégations ont exprimé

36. Statement by Ambassador Roberto Garcia Moritan before the First Committee, New York, 18 octobre, 2010.

37. Ambassador Roberto Garcia Moritan, *Introduction by the Chair of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, First Committee of the General Assembly, October 17, 2011.

38. Voir le site de la Campagne *Contrôle les armes* pour accéder à ces documents. <http://www.controlarms.org/negotiations.php>

39. Ambassador Roberto Garcia Moritan, *Introduction by the Chair of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, op. cit.

de manière générale leurs attentes sur les éléments à inclure dans un TCA : les principes, les buts et objectifs, le champ d'application, les paramètres et la mise en œuvre. Cette première réunion semblait ainsi répondre à une recommandation faite par de nombreux États de continuer à approfondir le dialogue sur les différents aspects d'un TCA. Elle a été saluée par l'ensemble des participants et observateurs car le principe même d'un traité semblait réaffirmé par une grande majorité, malgré les réticences affichées par certaines délégations<sup>40</sup>. Lors de son rapport à la première Commission de l'AGNU en octobre 2010, Moritan a déclaré qu'il y avait « consensus sur le fait que le traité devait être faisable, avoir des paramètres et des définitions clairs, être à l'abri de tout abus politique sur son interprétation, équilibré et non discriminatoire »<sup>41</sup>.

Ces déclarations générales n'ont été suivies d'aucune session consacrée à une définition plus approfondie des buts et objectifs. Ceci est regrettable car au terme des trois réunions, les États ne partageaient toujours pas la même vision d'un TCA. Or, des objectifs attribués au traité dépendront la définition de son champ d'application, de ses paramètres ainsi que celle de ses dispositions de mise en œuvre et d'application.

Début 2011, durant la **deuxième réunion du Comité** (28 février au 4 mars), les échanges de vues ont principalement porté sur le champ d'application du traité – c'est-à-dire d'une part les types d'armes et équipements, et d'autre part les activités et opérations du commerce des armes à couvrir –, mais aussi sur les critères sur la base desquels décider un transfert d'armes (également appelés « paramètres » du TCA), et enfin sur les mécanismes de coopération et d'assistance internationales. Malgré le consensus affiché sur la nécessité d'un instrument international, plusieurs points de désaccord sont apparus clairement lors de cette réunion.

La *définition du champ d'application* s'est avérée particulièrement difficile. La résolution 64/48

40. Pour plus de détails sur le déroulement de cette première réunion du Comité, voir Virginie MOREAU, *Traité sur le commerce des armes : une première réunion encourageante*, Note d'Analyse du GRIP, 25 août 2010, Bruxelles.

41. Statement by Ambassador Roberto Garcia Moritan before the First Committee, New York, 18 octobre, 2010.

qui a lancé officiellement le processus d'adoption d'un TCA évoquait seulement un instrument pour établir des normes internationales communes pour le « transfert des armes classiques » (dites également « armes conventionnelles »). Cependant, comme l'avait déjà fait remarquer le Groupe d'experts gouvernementaux sur la faisabilité d'un TCA – qui n'avait pas résolu cette question –, aucun instrument existant ne contient une liste d'armes qui pourrait constituer en l'état le champ d'application d'un TCA<sup>42</sup>. Des États ou des organisations multilatérales ou régionales ont déjà défini des listes ou des catégories d'armes conventionnelles et équipements dans divers documents. Par exemple, le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, les listes militaires établies par l'Union européenne ou encore l'Arrangement de Wassenaar. Toutefois, ces documents ne sont pas

#### Encadré 2. Quelle définition des « transferts » d'armes ?

Selon un rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur le Registre des Nations unies établi en 1992, « ... (§10.) Les transferts internationaux d'armes impliquent, en plus du déplacement du matériel à destination ou en provenance du territoire national, le transfert de la propriété et du contrôle de ce matériel. (§11.) Un transfert international d'armes peut également avoir lieu sans que le matériel franchisse les frontières d'un État si celui-ci en obtient la propriété et le contrôle sur le territoire de l'État fournisseur. (...) ». (*Rapport du Groupe d'experts techniques gouvernementaux sur le Registre des Armes classiques*. Document ONU (A/47/342) du 14 août 1992.)

Ce rapport n'a pas de valeur juridique et par conséquent ne s'impose pas d'office aux discussions sur un TCA. Néanmoins, cette définition mériterait d'être prise en considération comme point de départ pour lister les types de « transferts » à inclure dans un TCA car elle permet non seulement de prendre en compte les déplacements physiques des armes, mais également le transfert du droit de les posséder et d'en disposer.

harmonisés au niveau international et tous les États n'y sont pas parties. Ils ne concernent par conséquent que certains groupes d'États. Par ailleurs, il n'existe pas de définition du terme « transfert » reconnue et acceptée de tous les États au niveau international.

De nombreuses délégations ont fait référence au Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles comme point de départ pour définir les catégories d'armes conventionnelles. Cet instrument définit en effet sept catégories d'armes classiques (les chars de combat, les avions de combat, les navires de guerre, les hélicoptères d'attaque, les

42. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux, *op. cit.*

systèmes d'artillerie de gros calibre, les véhicules blindés de combat, et les missiles et lanceurs de missiles) ; il présente en outre l'avantage d'avoir déjà été accepté par les États des Nations unies comme outil de transparence dans les transferts d'armes conventionnelles et ce, depuis 1992. Cependant, les catégories définies dans cet instrument sont loin d'être suffisantes et complètes, comme l'ont noté de nombreuses délégations durant les discussions<sup>43</sup>. En outre, le Registre ne tient pas compte de l'évolution technologique dans le domaine des armes et équipements militaires et au regard des définitions strictes qu'il en donne, il ne permet pas d'adapter facilement les catégories<sup>44</sup>.

C'est pourquoi, si le Registre peut servir de base minimale pour la définition des armes d'un TCA, il doit être complété. De nombreux États ont ainsi plaidé pour un champ d'application très large, qui inclurait les armes légères et de petit calibre (ALPC), leurs munitions, les explosifs, les composants et pièces détachées, les biens à double usage, ou encore les futurs développements technologiques. Cependant, d'autres États voient plutôt un champ d'application plus sélectif, dans lequel ne seraient pas reprises en particulier les ALPC et leurs munitions, voire les munitions de manière générale.

Quant à la définition du champ d'application en termes d'activités et opérations du commerce des armes à couvrir, la résolution 64/48 s'est

contentée d'évoquer des normes communes pour le *transfert* des armes conventionnelles. Les discussions du Comité ont semblé dégager un consensus pour la réglementation des principales activités du commerce des armes, à savoir l'importation, l'exportation et le transit des armes. Toutefois, des États ont mis en avant la nécessité d'avoir un traité qui couvre aussi des activités telles que les transferts de technologie, les fabrications sous licence étrangère, les réexportations, le courtage (appelé également activités d'intermédiation) ou encore le transport des armes. Ces questions sont autant de points de désaccord entre les États (voir le chapitre suivant).

La *définition des paramètres* du traité a également réaffirmé les attentes différentes des États au cours de la deuxième session du Comité. Ces paramètres, qui établissent une série de critères d'évaluation d'une demande de transfert d'armes, forment le cadre devant permettre aux États de déterminer, d'une manière objective et non discriminatoire, si les conditions sont remplies pour autoriser un transfert d'armes ou non. Le principe sous-jacent est que la légalité d'un transfert d'armes n'exclut pas une réflexion sur sa légitimité, en fonction du contexte et de la nature des armes à transférer<sup>45</sup>. À travers l'instauration de critères et d'un principe d'évaluation des transferts, c'est donc la responsabilité de chaque État qui serait engagée à travers ce Traité.

Les États ont proposé de nombreux critères, fondés sur des préoccupations très diverses. Pas plus que lors des réunions des Groupes d'experts et à composition non limitée, ils ne sont parvenus à un terrain d'entente.

Il ressort ainsi des discussions du Comité préparatoire que ces critères devraient être basés avant tout sur des obligations auxquelles les États sont déjà soumis. La Charte de l'ONU a été ainsi souvent citée, notamment les obligations découlant du chapitre VII et parmi celles-ci, les embargos sur les armes. Plusieurs États ont également rappelé l'importance de la prise en compte d'autres principes de la Charte, tels que le droit à l'autodétermination des peuples, le droit souverain des États à acquérir des armes... La nécessité d'avoir aussi des critères basés sur une évaluation des

43. Créé en 1991, au lendemain de la Guerre du Golfe, le Registre est principalement un instrument de transparence en matière de transferts d'armes (importations et exportations uniquement) et de renforcement de la confiance entre les États. Pour plus d'informations sur le Registre de l'ONU, voir Jihan SENIORA, *Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : limites d'un instrument de transparence*, Note d'Analyse du GRIP, 23 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) Au sujet des limites du Registre, voir également Andrew WOOD, *The Boston Symposium on the Arms Trade Treaty Background Paper: Scope*, Breakout Session: Cambridge Room, Park Plaza Hotel, 29 September 2010.

44. Alors que la prolifération et les trafics des armes légères et de petit calibre et leurs munitions ont été portés à l'agenda de l'ONU depuis le milieu des années 1990, ces armes ne figurent toujours pas dans les catégories du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. La question de leur inclusion est pourtant systématiquement examinée depuis la fin des années 1990 par le Groupe d'experts gouvernementaux qui a pour mandat de revoir le Registre et fournir des recommandations quant aux potentielles modifications à y apporter. Le Groupe devrait se réunir une nouvelle fois en 2012 et la question sera à nouveau examinée.

45. Perrine LE MEUR, *Un Traité sur le commerce des armes – champ d'application et paramètres*, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2009, p. 14.

conséquences potentielles du transfert sur la paix et la sécurité a été réclamée par de très nombreux États : une évaluation devrait ainsi être faite du risque substantiel lié à l'utilisation des armes (terrorisme, criminalité transnationale organisée, instabilité, violations des droits humains, du droit international humanitaire, du droit international), leur impact sur le développement d'un État, ou encore le risque qu'elles soient détournées. Il a également été demandé que le risque de corruption soit établi comme critère par plusieurs États.

Ces derniers critères véhiculent une dimension politique, très sensible pour certaines délégations. Ainsi, de nombreux États ont exprimé leurs craintes de pratiques discriminatoires et d'une politisation des critères, en particulier ceux qui porteraient sur le respect des droits humains, le développement socio-économique ou encore la corruption<sup>46</sup>. Un guide d'interprétation des critères, à l'image de celui rédigé par l'UE pour les autorités en charge des autorisations de transferts d'armes dans chaque État membre<sup>47</sup>, a été proposé par plusieurs délégations afin favoriser une interprétation objective des critères. Par ailleurs, pour certains États, ces critères doivent également prendre en compte une dimension régionale, qui tiendrait compte des réalités du commerce des armes propres à chaque région ou groupe d'État.

Outre la définition même des critères, le défi qui s'annonce pour la Conférence internationale sera également de maintenir un langage contraignant pour chacun d'eux. Un langage contraignant devrait prévoir que les États *devront refuser* (*shall not authorize*) un transfert s'il existe un risque que les armes soient détournées. Toutefois, les États qui sont opposés à certains critères vont probablement tenter de faire passer ces critères dans une formule moins contraignante, qui requerrait uniquement de *prendre en compte le risque* (*take into account*) que les armes soient utilisées pour violer les droits humains par exemple.

Enfin, la *coopération et l'assistance internationales*, dernier thème abordé en février 2011, ne

semblent pas créer de véritables dissensions entre les délégations. Toutes semblent d'accord pour prévoir dans le traité des mesures d'assistance technique, financière, légale ou matérielle afin de renforcer ou construire les capacités des États à mettre en œuvre le futur traité. De même, l'établissement d'un mécanisme d'échange d'informations entre les États et d'entraide judiciaire s'impose à tous. Un bémol concerne toutefois un mécanisme d'assistance aux victimes réclamé par plusieurs États et ONG mais qui est loin de faire l'unanimité. Les États fortement touchés par la violence armée, très soutenus par la Norvège, réclament en effet un système d'assistance technique ou matérielle pour les soins et la réhabilitation des victimes de conflits armés, à l'image de la Convention sur les armes à sous-munitions<sup>48</sup>. La difficulté à définir les victimes de conflits armés est l'une des raisons évoquées par une grande majorité pour refuser de telles dispositions.

La *troisième et dernière réunion du Comité préparatoire* (du 11 au 15 juillet 2011) a été consacrée aux dispositions de mise en œuvre et d'application du traité, ainsi qu'à ses dispositions finales. Soit cinq jours seulement pour discuter de dispositions essentielles, sur lesquelles repose la crédibilité du futur traité. Car il ne s'agit pas uniquement de disposer d'un texte ; encore faut-il qu'il soit appliqué. Ce manque de temps pourrait expliquer en partie le fait que ces discussions apparaissent les moins abouties, et ce, même si les propositions ont été nombreuses. De plus, les dispositions de mise en œuvre dépendent des objectifs. Or ceux-ci n'étaient toujours pas déterminés à ce stade du Comité. Les points de vue des États divergeaient nettement selon leur vision des objectifs d'un TCA (voir *infra*).

Un consensus semble néanmoins régner sur le fait que le TCA sera principalement mis en œuvre au niveau national, les décisions d'autoriser ou refuser un transfert international d'armes étant réservées exclusivement à chaque État. Certaines délégations ont également appelé à ce que le traité prévoie des structures et mécanismes internationaux pour garantir et soutenir la mise en œuvre d'un

46. Voir le chapitre suivant pour plus de détails sur les points de désaccord.

47. Conseil de l'UE, *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document 9241/09, 29 avril 2009. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

48. Cédric POITEVIN, *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)

TCA par les États. L'idée d'un secrétariat (appelé par le président du Comité « Unité de soutien à la mise en œuvre ») a ainsi été avancée, mais les questions liées à son rôle, à sa structure et à sa nature sont controversées. Certains États craignent par exemple toute forme d'intervention extérieure dans leur pouvoir de décision national. Par ailleurs, la question du financement d'une nouvelle structure internationale se pose également. Parmi les autres sujets polémiques relatifs à la mise en œuvre : la transparence dans les transferts d'armements autorisés par les États. Si le principe d'un rapportage à une instance internationale a été proposé, certains souhaiteraient que les rapports se fassent sur une base volontaire, notamment concernant la notification des refus de transferts<sup>49</sup>.

### **4.3. Résultats du Comité préparatoire**

Alors que les discussions du Groupe d'experts et du Groupe de travail avaient été généralement considérées comme assez répétitives, les débats du Comité préparatoire ont réussi à entrer dans les détails d'un futur traité. Ces réunions ont été saluées comme étant globalement positives, autant par les participants que par les observateurs. Elles ont permis de réaffirmer le soutien de la plupart des États au processus devant mener à l'adoption d'un TCA, et se sont déroulées sur la base d'un dialogue constructif et participatif des États. L'une des principales réussites du Comité préparatoire est d'avoir permis de mettre en lumière les points qui ne poseront pas de problèmes pour réunir un consensus, mais aussi et surtout les questions qui s'annoncent critiques dans les futures négociations d'un TCA. Les discussions ont en effet permis d'identifier clairement les points de divergences entre les délégations, sans pour autant cristalliser les positions de chacun.

Si d'aucuns considèrent que le Comité préparatoire a donné un résultat positif, on peut toutefois s'inquiéter des divergences sérieuses qui doivent encore être surmontées d'ici à juillet 2012. Or, la phase des discussions préparatoires est désormais presque terminée ; il reste aux États cinq jours, en février 2012, pour conclure le travail de fond du Comité préparatoire. Du temps devra être également consacré à trancher toutes les questions de

procédures de la Conférence internationale de négociations.

Pourtant, on ne sait toujours pas vers quel type de traité on se dirige. Sera-t-il plutôt un instrument « fort et robuste », qui répond à une vision davantage « humanitaire », afin de réduire le coût humain des transferts internationaux d'armes ? Ou sera-t-il un instrument minimal, qui vise uniquement à régler un commerce légitime en imposant des règles communes, faciles à mettre en œuvre et pas trop intrusives dans le pouvoir de décision des États ?

Pour répondre à cette question, les États devraient s'accorder sur les objectifs d'un TCA. Or, il semble que le président du Comité n'ait pas voulu aborder cette question de front. Les discussions du Comité ont en effet davantage porté sur les moyens que sur les fins d'un TCA, reflétant les inquiétudes des États relatives aux implications politiques, financières, économiques, logistiques ou sur leur droit souverain à prendre des décisions. Il est plus que temps de réconcilier les points de vue des États sur les objectifs d'un TCA, ce qui s'annonce comme l'un des principaux enjeux des négociations de 2012.

49. Voir le chapitre suivant pour plus de détails.

## 5. Quel TCA en 2012 ? Enjeux attendus pour les négociations finales

Afin de parvenir à un traité juridiquement contraignant et universellement acceptable, les États doivent parvenir à trouver un consensus sur certains éléments essentiels.

Au premier rang de ces questions, figurent les objectifs mêmes de cet instrument international. En outre, le rôle joué par certains États dans les négociations et les positions qu'ils choisiront d'adopter ou de continuer à défendre, sera déterminant pour trouver ce consensus et parvenir à un TCA universel. La position des cinq États membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, principaux acteurs du commerce des armes, sera particulièrement importante. Nombreux seront ceux qui surveilleront leur position pour décider ou non de s'aligner. Par ailleurs, plusieurs États se sont toujours abstenus de voter les résolutions sur un TCA, s'affichant ainsi clairement « sceptiques » quant à la nécessité d'un pareil traité. S'ils ont été jusqu'à présent des « sceptiques passifs », il faudra veiller à ce qu'ils ne deviennent pas des États *spoilers*. Enfin, les États qui soutiennent un TCA « fort et robuste » ont donc un rôle à jouer et à assumer dès aujourd'hui. Ils ont une voix à faire entendre pour rallier un maximum d'acteurs à la cause d'un TCA fort et juridiquement contraignant.

Cette section examine quelques-uns des points sur lesquels s'opposent les États et qui nous apparaissent essentiels pour un TCA, avant de revenir sur la position adoptée par des acteurs clés sur un TCA.

### 5.1. Les questions qui opposent

#### 5.1.1. Les objectifs : réglementer le commerce licite des armes et/ou lutter contre le trafic illicite ?

Les échanges de la dernière réunion du Comité préparatoire, en juillet 2011, ont encore démontré que les États ne partageaient toujours pas la même vision d'un TCA et par conséquent, ne lui attribuent pas les mêmes objectifs.

Jusqu'à présent, le Comité préparatoire n'a pas abordé de front cette question, au grand regret de la Russie, qui souhaitait au contraire définir les

objectifs du TCA avant d'aller plus loin dans les discussions. Ainsi, le représentant russe n'a pas manqué de faire remarquer à plusieurs reprises que c'était un peu comme si l'on « *construisait le toit d'une maison avant d'en avoir construit les fondations ou les murs* »<sup>50</sup>. Il est raisonnablement difficile de contrer l'argument de Moscou, en sachant que de la définition des objectifs dépendront le corps du traité et la façon dont il sera libellé.

Les ONG et les États qui ont porté l'idée d'un TCA devant les Nations unies envisageaient alors ce traité comme un instrument de contrôle du commerce des armes qui viserait à réduire le coût humain des transferts d'armes irresponsables et illégaux par le biais de la réglementation de ce commerce. Un grand nombre d'États partagent encore cette vision d'un TCA et attendent un traité « fort et robuste », avec un champ d'application qui serait le plus large possible et qui permettrait de prévenir la violence armée, les violations des droits humains et du droit international, y compris du DIH, ou encore de réduire l'impact des dépenses en armes sur le développement socioéconomique d'un État. Ces États attribuent ainsi au futur traité un rôle dans la protection des communautés, lui conférant une dimension humanitaire. Parmi les États partageant cette vision d'un TCA, de nombreux États d'Amérique latine et des Caraïbes, touchés par le trafic d'armes et par des taux élevés de violence armée, du Pacifique, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ainsi que des États d'Afrique subsaharienne, ou encore la Norvège ou la Suisse.

D'autres États, notamment les États-Unis ont une approche beaucoup plus pragmatique d'un TCA. Ils envisagent celui-ci avant tout comme un instrument pour réglementer un commerce légal et légitime. Washington considère ainsi qu'un TCA ne devrait pas chercher à lutter contre les souffrances causées par le commerce des armes ou à réduire les conflits, pas plus qu'il ne devrait entraver le commerce légal ou interférer dans le droit souverain des États à acquérir des armes et à autoriser ou refuser des transferts. Au contraire, il devrait fournir un cadre réglementaire simple et facile à mettre en œuvre, qui ne dicte pas aux États leur manière d'agir.

50. Delegation of the Russian Federation, *Introductory remarks*, New York, 11 July 2011.

Enfin, pour d'autres encore, et en premier la Russie, la prolifération incontrôlée des armes ayant été reconnue comme un problème global qui touche nombre de pays, l'objectif premier d'un TCA devrait être de lutter contre le trafic illicite et empêcher les détournements des armes de la sphère légale vers les marchés illégaux. Étant donné que les détournements peuvent avoir lieu à toutes les étapes du cycle de vie d'une arme, un TCA devrait donc couvrir non seulement les transferts internationaux mais également la circulation nationale des armes, y compris la fabrication, le stockage, le transport, la collecte ou encore la saisie d'armes.

Réconcilier les points de vue des États sur les objectifs d'un TCA sera par conséquent la question centrale des futures négociations. Cela aura vraisemblablement un impact sur le rythme et le succès des discussions finales en juillet 2012. C'est pourquoi les États devraient dès à présent y travailler et profiter de la dernière réunion du Comité préparatoire pour aborder cette question.

Réconcilier les objectifs ne signifie pas que ceux-ci s'excluent mutuellement. Ainsi, comme le représentant le faisait remarquer en mars 2011 en réponse à une intervention de la Russie, le TCA devrait répondre à deux objectifs, interdépendants : contribuer à réglementer le commerce licite des armes et contribuer à lutter contre les transferts d'armes illicites<sup>51</sup>. En améliorant le contrôle du commerce légal, on contribuera à réduire les trafics.

### 5.1.2. Le champ d'application : large versus restreint

#### 1. Les armes légères et de petit calibre – les armes de chasse et de sport

Une majorité d'États s'est prononcée en faveur de l'inclusion des ALPC dans le champ d'application d'un TCA. Le rôle particulier qu'elles jouent sur les scènes de conflit, dans la violence armée quotidienne, les violations des droits humains, la criminalité organisée et les trafics en tous genres, est reconnu depuis plus d'une décennie maintenant<sup>52</sup>.

51. *Déclaration de son Excellence Monsieur Eric Danon, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du désarmement*, New York, 28 février 2011.

52. Le premier rapport de l'ONU sur les ALPC date de 1997 (*Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur les armes légères*, Document de l'AG de l'ONU, A/52/298, 27 août 1997). En juillet 2001, une Conférence de l'ONU fut consacrée au problème de la prolifération des ALPC. Elle déboucha sur l'adoption d'un « Programme d'action en vue de

Par ailleurs, elles représentent une part non négligeable des transferts internationaux d'armes<sup>53</sup>.

Pourtant, quelques États s'opposent fermement à l'inclusion des ALPC dans un TCA, tels que l'Égypte ou la Chine, tandis que d'autres expriment des réserves, comme Israël. Ainsi, l'argument invoqué officiellement contre l'inclusion des ALPC est le fait que ces armes sont couvertes par d'autres instruments tels que le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères, le Protocole des Nations unies sur les armes à feu, ou encore l'Instrument international sur la Traçabilité des armes. Selon la Chine et l'Égypte, si le TCA couvrait lui aussi les ALPC, cela causerait une confusion et un chevauchement non nécessaire. D'autres États souhaitent s'en tenir uniquement aux calibres définis dans le Registre de l'ONU sur les armes conventionnelles.

Certaines délégations ont également exprimé leurs réserves, voire leur refus, quant à l'inclusion de certaines catégories d'ALPC, et en particulier les armes de chasse et de sport. Parmi les États tenant cette position, deux États membres de l'UE – l'Italie, grand fabricant de ces armes, et la Finlande, pays où la chasse est une activité quasi nationale –, ainsi que le Canada.

Cette position est regrettable car elle semble oublier qu'une arme de chasse devient vite une arme classique dès lors qu'il s'agit de commettre un crime. Ce type d'armes a déjà été utilisé dans des conflits armés, notamment en Afrique, mais également dans la criminalité transnationale organisée, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Mexique qui milite activement en faveur de leur inclusion dans le traité. Ces armes ressemblent en effet de plus en plus à des armes militaires en raison des progrès technologiques ; la différence entre les versions militaire et civile est ainsi souvent minime et on retrouve fréquemment ces armes dans la criminalité transnationale organisée<sup>54</sup>.

prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects ». Lire notamment Bernard ADAM et Michel WERY, *Armes légères. Destructions massives*, « Les Livres du GRIP », Editions Complexe, Bruxelles, 2004.

53. En 2011, le Small Arms Survey, qui se base sur les chiffres du UN Comtrade, estimait que le commerce autorisé des ALPC, leurs munitions, parties et composants, représente plus de 4,3 milliards de dollars par an. Small Arms Survey, « Larger but Less Known : Authorized Light Weapons Transfers », dans *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 11.

54. Lire par exemple: *Indicted. Types of Firearms and*

## 2. Les munitions pour ALPC

Quel sens y aurait-il à contrôler le commerce des armes et non celui des munitions qui transforment les armes en un objet meurtrier<sup>55</sup> ? L'enjeu de cette question est énorme pour un TCA, en particulier concernant les munitions pour ALPC<sup>56</sup>. Comme dans d'autres forums sur les ALPC, la question de leur inclusion dans un TCA divise encore. Tout au long des trois réunions du Comité, plusieurs États se sont prononcés contre ou ont exprimé des réserves. Parmi les délégations s'opposant à l'inclusion des munitions, figurent, entre autres, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, la Syrie, le Vietnam mais surtout les États-Unis, l'un des plus gros producteurs de munitions dans le monde. La Chine, Cuba, Israël ou encore la Russie, se sont montrés quant à eux plus discrets sur cette question.

Il est difficile aujourd'hui d'évaluer le niveau d'opposition de ces États à l'inclusion des munitions pour les ALPC dans le traité. Les arguments avancés sont faibles, manquent de clarté, mais sont tenaces. L'Égypte invoque ainsi le fait qu'il a été impossible jusqu'ici de trouver un accord sur les munitions dans d'autres instruments internationaux, ou encore qu'il est difficile de marquer les munitions et que par conséquent, leur inclusion contribuerait à montrer que c'est infaisable<sup>57</sup>. La Syrie évoque, elle, une question de sécurité nationale pour s'opposer aux munitions, alors que la Russie, suivie par d'autres délégations, a laissé

entendre que l'inclusion des munitions pour les ALPC compliquerait le consensus<sup>58</sup>.

Quant aux États-Unis, leur position contre les munitions est surprenante lorsque l'on sait qu'ils réglementent déjà l'exportation et l'importation des munitions pour les ALPC. Selon Colby Goodman, consultant pour Oxfam America, quatre arguments principaux expliqueraient l'opposition du gouvernement américain à la réglementation des munitions, et en particulier des munitions pour les ALPC, dans ce projet de traité international.<sup>59</sup> Premièrement, Washington n'applique pas un système de licence obligatoire pour tous les fabricants de munitions, en particulier ceux qui fabriquent des munitions destinées à un usage personnel. La National Rifle Association (NRA), puissant lobby américain des armes qui trouve écho dans de larges cercles de pouvoir aux États-Unis, s'y oppose fermement depuis toujours<sup>60</sup>. Deuxièmement, la loi fédérale américaine n'exige pas que les magasins d'armes conservent des registres sur les transferts internes de munitions, ce qui rend difficile par la suite de désigner les parties responsables d'un éventuel détournement des munitions. Les deux autres arguments américains rejoignent ceux des autres délégations : il n'y a pas eu d'accord sur la réglementation des munitions au niveau international – ce qui fait fi du Protocole de l'ONU sur les armes à feu et de la Convention de l'Organisation des États américains (OEA) –, et enfin, les États-Unis évoquent la difficulté de mener des contrôles après les exportations. La position des États-Unis sur ce dossier est regrettable. L'argument « humanitaire » pour inclure les munitions ou l'argument simplement logique – selon lequel les munitions sont une partie intégrante des armes conventionnelles puisque sans elles une arme serait inoffensive – devraient être plus importants que les supposées difficultés pratiques, et surtout plus importants que les raisons évidentes de politique nationale américaine.

*Methods of Gun Trafficking from the United States to Mexico as Revealed in U.S. Court Documents*, Violence Policy Center, avril 2009. <http://www.vpc.org/studies/indicted.pdf>

55. Lire notamment : Jihan SENIORA, *Les munitions : les grandes absentes de la réglementation internationale et régionale*, Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles. [http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=832&titre\\_page=NA\\_2010-03-29\\_FR\\_J-SENIORA](http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=832&titre_page=NA_2010-03-29_FR_J-SENIORA); Pierre MARTINOT (avec la collaboration d'Ilhan BERKOL et Virginie MOREAU), *Les munitions au cœur des conflits*, Rapport du GRIP 2008/3, Bruxelles. [http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=615&titre\\_page=2008-3](http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=615&titre_page=2008-3)

56. Concernant la question de l'inclusion des munitions dans le champ d'application du TCA, une distinction est faite entre les munitions pour ALPC (*ammunition* en anglais) et les munitions pour les armes autres que les ALPC (*munition* en anglais). L'inclusion de ces dernières ne semble pas causer de controverse entre les États ; elle semble généralement acceptée.

57. À propos du marquage et de la traçabilité des munitions, lire notamment Ilhan BERKOL et Pierre MARTINOT, *La traçabilité des munitions*, Rapport du GRIP 2008/9, Bruxelles. [http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=705&titre\\_page=2008-9](http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=705&titre_page=2008-9)

58. « A potential Arms Trade Treaty – Scope and Parameters », Statement of the Russian Federation at the 1<sup>st</sup> Session of the preparatory committee for the 2012 UN Conference on ATT.

59. Colby GOODMAN, *The United States and Small Arms Ammunition in an Arms Trade Treaty*, non-published briefing note handed out during the February UN Prepcom on ATT1<sup>st</sup> March 2011.

60. C'est d'ailleurs une raison pour laquelle les États-Unis n'ont toujours pas ratifié la Convention sur les armes à feu de l'Organisation des États américains (OEA).

Face aux inquiétudes américaines et afin d'assurer leur inclusion dans un TCA, certains États, pourtant en faveur de la présence des munitions pour ALPC dans un traité, pourraient adopter une attitude flexible. Lors de la deuxième réunion du Comité en février 2011, la Nouvelle-Zélande et l'Australie se sont ainsi dit prêtes à faire preuve de souplesse sur la question du rapportage sur les transferts de munitions, reconnaissant la lourdeur occasionnée la tâche<sup>61</sup>.

Notons ici que les munitions et les munitions pour ALPC figurent dans le dernier document de travail élaboré par le président du Comité préparatoire, ce qui est un signe encourageant. Elles devraient ainsi se retrouver sur la table des négociations finales en juillet 2012. Le débat est donc loin d'être clos et les délégations en faveur des munitions ont encore l'occasion d'en débattre avec les États sceptiques. Elles devront veiller à ce qu'au minimum les transferts de munitions soient dûment autorisés et fassent l'objet d'une évaluation des risques liés à leur transfert, comme pour toutes les autres armes. S'ils souhaitent un traité qui règlemente véritablement le commerce des armes, ils ne devraient pas transiger sur cette question.

### 3. Le courtage – le transport des armes

Le courtage est en principe une activité légale du commerce des armes. Pourtant, le rôle joué par les courtiers en armes dans les conflits armés en différents endroits de la planète, a été largement documenté et prouvé depuis la fin des années 1990. Ne pas réglementer les activités des courtiers, acteurs essentiels dans de nombreux transferts d'armes internationaux, serait aussi irresponsable que de ne pas inclure les munitions dans un traité qui a vocation à réglementer le commerce des armes (voir *supra*).

La difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée. Il existe des textes régionaux qui réglementent les activités des courtiers, comme la Position commune européenne ou encore des conventions sous-régionales africaines sur les ALPC<sup>62</sup>, ainsi que des lois nationales.

La seule définition donnée au niveau international est celle d'un Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies qui définit un courtier comme étant « une personne physique ou morale qui sert d'intermédiaire entre des parties intéressées qu'elle met en relation et qui organise ou facilite la conclusion de transactions portant sur des ALPC, en échange d'un avantage financier ou autre »<sup>63</sup>. Le rapport donne également une description détaillée des activités du courtier ainsi qu'une liste d'activités « étroitement liées au courtage en armes légères auxquelles les courtiers peuvent se livrer dans la mise en place d'un accord » (telles que fournir une assistance technique ou des services de transport, de transit, de financement, de stockage, de formation, d'entretien...).

Les pratiques des États diffèrent considérablement en matière de réglementation des activités du courtage. Harmoniser leurs pratiques et interprétations de ces activités d'ici à la fin des négociations de 2012, notamment en s'accordant sur une définition, s'annonce difficile. Au cours des discussions sur la mise en œuvre, certains États ont particulièrement insisté sur l'aspect complexe et multiple de l'activité de courtage, ainsi que le laisse entendre la définition. C'est le cas par exemple des États-Unis, qui appellent à des dispositions de mise en œuvre simples, et par conséquent ne souhaitent pas inclure le courtage dans le champ d'application du TCA.

Néanmoins, ne pas réglementer le courtage créerait un vide juridique important, dans lequel des courtiers en armes ne manqueraient pas de s'engouffrer rapidement. C'est pourquoi un TCA devrait au minimum mentionner que chaque État doit réglementer les activités de courtage et en donner une définition minimale claire. Celle-ci pourra être complétée par la suite, lors de conférences de révision d'un TCA. Le contrôle du courtage devrait s'appliquer à tous les types d'armes qui seront couverts par un TCA.

Si l'objectif d'un TCA est de réglementer le commerce licite et lutter contre les trafics d'armes, alors les États devraient considérer particulièrement

61. Dr. Robert Zuber, « Bullet Points », in *Arms Trade Treaty Monitor*, vol. 1, n° 2, 1 mars 2011, p. 6.

62. Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements: <http://data.grip.org/documents/200905251115.pdf>

63. Nations unies. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale, chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères*. Document de l'AG de l'ONU (A/62/163) du 30 août 2007. [http://www.poa-iss.org/BrokeringControls/French\\_N0744233.pdf](http://www.poa-iss.org/BrokeringControls/French_N0744233.pdf)

la question du transport des armes. Il existe trop d'exemples de détournements d'armes au cours de transferts par air ou mer<sup>64</sup>. De même, le rôle de propriétaires de bateaux ou d'avions, et de compagnies de transport d'armes est crucial pour le contrôle du commerce des armes. Si les États ne souhaitent pas inclure les personnes physiques ou morales dans les activités liées au courtage des armes, ils devraient envisager de réglementer le transport des armes comme une activité à part entière de ce commerce.

#### 4. Les transferts de technologie

Le développement technologique est apparu assez logiquement durant les discussions comme étant un enjeu important pour plusieurs délégations, et plus précisément pour les pays en développement, dont le Brésil et l'Inde, en plein essor économique et technologique, ou encore l'Algérie, Cuba, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, la Syrie, et le Venezuela. Ces États ont exprimé à plusieurs reprises leur crainte que la réglementation d'activités telles que les transferts de technologie, la fabrication sous licence étrangère ou l'assistance technique, soit un moyen de restreindre le développement de leurs propres capacités technologiques.

Le Brésil a ainsi déclaré que le TCA ne devrait pas faire de discrimination à l'égard des pays qui cherchent à atteindre leur développement technologique, en particulier des pays en développement. De son côté, l'Indonésie a fait comprendre que ce n'était pas une incitation pour pousser les États en développement à rejoindre un TCA. Les États-Unis et le Canada ont également émis des doutes quant à l'inclusion des transferts de technologie ainsi que des parties et composants des armes et équipements militaires.

Si cette préoccupation doit être entendue, ces États doivent également se rappeler que le TCA n'a pas pour but d'interdire des activités du commerce des armes mais bien de les réglementer. Par conséquent, leur développement ne serait pas en danger, dès lors que les règles sont respectées. Exclure les transferts de technologie ou la fabrication sous licence étrangère créerait un vide énorme dans la réglementation du commerce des armes,

64. Amnesty International, *Des transferts meurtriers. Les contrôles des transports dans le Traité sur le commerce des armes*, Amnesty International, IPIS, TransArms, Londres, juillet 2010.

et constituerait une lacune dommageable pour la crédibilité d'un tel traité.

Aujourd'hui, beaucoup de gros contrats d'armements, tels que celui qui portait sur la vente de 4 Mistral français à la Russie en 2010<sup>65</sup>, s'accompagnent en effet de transferts de technologie et d'une assistance technique. De même, les productions et fabrications sous licence étrangère représentent également une part non négligeable des transferts d'armes internationaux, à partir des pays occidentaux principalement<sup>66</sup>.

### 5.1.3. Des critères pour un commerce plus responsable ou un commerce légitime ?

#### 1. Le développement socioéconomique

L'impact de la violence armée sur le développement humain et durable est aujourd'hui reconnu à l'échelle internationale. En 2006, 42 États adoptaient la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement<sup>67</sup>. Reconnaisant que la violence armée et les conflits entravent la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) que les États des Nations unies se sont fixés pour 2015<sup>68</sup>, plusieurs États s'engageaient, entre autres, à mieux contrôler leurs transferts d'armes légères.

En effet, la question des transferts d'armes est intimement liée à la problématique du développement d'un État<sup>69</sup>. C'est pourquoi une réglementa-

65. *La France et la Russie ont signé pour quatre Mistral*, Le Figaro, 25 janvier 2011. <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/01/25/04016-20110125ARTFIG00675-la-france-et-la-russie-ont-signe-pour-quatre-mistral.php>

66. Selon le SIPRI, les exportations d'armes pour la période 2006-2010 de l'Allemagne, 3<sup>e</sup> exportateur d'armes au monde, ont souvent impliqué des accords de production sous licence avec l'État récipiendaire. Paul HOLTOM, Lucie BERAUD-SUDREAU, Mark BROMLEY, Pieter D. WEZEMAN et Siemon T. WEZEMAN, *op. cit.*, p. 2.

67. 112 États sont aujourd'hui parties à la Déclaration. *Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement*, Genève, 7 juin 2006. <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-Declaration-091020-FR.pdf>

68. *United Nations Millennium Declaration*, Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/55/2) du 18 septembre 2000. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

69. « Au-delà de la question de la pertinence des transferts au regard des besoins légitimes en sécurité d'un État, le caractère disproportionné et irresponsable de nombreuses transactions pose question quant aux impacts négatifs et de long terme qu'elles peuvent engendrer sur le développement de celui-ci ». Nicolas ROUSSEAU et Jihan SENIORA, *Exportations d'armes européennes et développement durable : incohérences et ambiguïtés des pratiques*, Note d'Analyse du GRIP, 30 mars

tion internationale sur le commerce des armes doit inclure des critères qui permettent d'évaluer les conséquences d'un transfert avant de l'autoriser.

Un certain nombre d'États a exprimé le souhait de voir le traité reposer sur un critère qui conduirait au refus d'une autorisation s'il y a un risque que le transfert empêche le développement socio-économique de l'État récipiendaire.

Le Pakistan, l'Indonésie, le Brésil, l'Équateur, la Chine, l'Égypte, Cuba, le Suriname, les États-Unis, font partie des États qui ont exprimé leur opposition à voir inscrit un tel critère dans un TCA. L'argument le plus souvent invoqué est celui de la subjectivité et par conséquent de la politisation d'un tel critère. Qui sera reconnu comme compétent pour s'exprimer sur cette question ? Les États-Unis s'interrogent en outre sur la capacité à l'évaluer. Pour d'autres, la question du développement n'a rien à faire dans un traité sur le commerce des armes, chaque État ayant le pouvoir de décider de ses propres importations et l'exportateur n'ayant pas à interférer dans ce pouvoir de décision nationale. Il existe pourtant déjà des instruments internationaux signés par les États, garantissant leur responsabilité concernant le développement socioéconomique, tels que la Charte des Nations unies, le droit international en matière des droits humains, citons notamment la Déclaration universelle des droits humains et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou encore les Objectifs du millénaire pour le développement.

## 2. Le respect des droits humains

La crainte de politisation des critères est particulièrement exprimée concernant un critère prenant en compte le risque substantiel de violation des droits de l'homme dans le pays de destination des armes au moyen des armes transférées.

Alors que la Chine est connue pour ses positions très controversées sur les droits humains, elle semble avoir opéré un changement d'attitude sur le critère relatif aux droits humains lors de la deuxième réunion du Comité préparatoire. L'une des déclarations du délégué chinois a ainsi été perçue par de nombreux observateurs comme étant une ouverture sur cette question : le 1<sup>er</sup> mars, celui-

ci a déclaré que la Chine pouvait comprendre la logique d'un critère relatif aux droits humains et droit international humanitaire appliqué aux décisions de transferts d'armes, mais qu'il fallait noter la difficulté à juger objectivement de tels critères en raison de la sensibilité politique de chacun. Par ailleurs, le représentant chinois a souligné que tous les pays n'avaient pas rejoint tous les traités relatifs au droit international humanitaire et aux droits humains. C'est pourquoi Pékin suggère qu'il faudrait préciser dans un TCA qu'aucun pays n'est autorisé à violer l'obligation relative au respect des droits humains et du droit international humanitaire à laquelle il est partie<sup>70</sup>.

D'autres États se sont également opposés à un critère sur les droits humains (l'Algérie, Cuba, l'Égypte, le Pakistan, la Syrie), tandis que d'autres, comme le Brésil, ont déclaré souhaiter avoir plus de détails et de précisions sur ce critère avant de se prononcer.

## 3. La corruption : un critère à part entière ?

Selon le SIPRI, « le commerce des armes est infecté de manière unique et disproportionnée par la corruption »<sup>71</sup>. Celle-ci a un coût, qui va au-delà de l'aspect financier et qui ne concerne pas uniquement les autorités d'un État. La pratique démocratique d'un État, la règle de droit et la sécurité globale paient en effet un lourd tribut aux pratiques de corruption. Par ailleurs, celle-ci touche directement le citoyen car l'argent dépensé et perdu dans la corruption n'est plus disponible pour des dépenses en matière de développement, d'éducation ou encore de santé.

Plusieurs États (l'Autriche, la Belgique, le Burkina Faso, le Chili, la Colombie, la Côte d'Ivoire, la Finlande, la France, la Hongrie, le Japon, le Mexique, le Niger, le Royaume-Uni, la Suède, le Togo, la Zambie) ont ainsi reconnu la nécessité de traiter la question de la corruption, et soutiennent ainsi son inclusion dans le traité sous forme d'un critère. Parmi ceux-ci, figurent aussi bien des États exportateurs que des pays importateurs. Si les premiers ont une réputation à défendre, les seconds sont

70. Déclaration du délégué chinois devant le Comité préparatoire le 1<sup>er</sup> mars 2011, New York.

71. Andrew FEINSTEIN, Paul HOLDEN et Barnaby PACE, « Corruption and the arms trade: sins of commission », dans *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, p. 13.

2011, Bruxelles, p. 2. [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2011/NA\\_2011-03-30\\_FR\\_ROUSSEAU-SENIORA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-03-30_FR_ROUSSEAU-SENIORA.pdf)

conscients que, d'une part, la corruption gaspille leurs ressources et que, d'autre part, leur sécurité est mise en danger par l'entrée d'armes illégales sur leur territoire<sup>72</sup>.

Néanmoins, d'autres États semblent fermement opposés à une référence à la corruption. Ainsi, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, Cuba, l'Égypte, les États-Unis, l'Iran, le Suriname, ou encore la Syrie sont quelques-uns des États qui se sont exprimés contre.

La corruption a été jusqu'à présent citée dans le cadre d'un critère sur le risque de détournement d'armes. Certains États sont favorables à un critère unique et à part entière sur la corruption. Par ailleurs, les dispositions de mise en œuvre du traité devraient également refléter cette préoccupation en prévoyant des mesures sur la criminalisation de la corruption ou encore en favorisant l'échange d'informations entre les États.

#### 5.1.4. Une mise en œuvre simple versus complète

##### 1. La transparence et le refus des licences

Telle que discutée en Comité préparatoire, la question de la transparence dans le commerce des armes a porté sur le rapportage concernant d'une part les mesures que les États devront adopter pour mettre en œuvre le traité, et d'autre part l'application qu'ils feront du traité – soit leurs transferts d'armes internationaux. Sans surprise, ces sujets se sont révélés être des questions qui divisent et sur lesquelles des compromis seront probablement consentis. La transparence publique au niveau national, par exemple, semble absente des discussions jusqu'à présent. Aucun État n'a soulevé la possibilité d'inclure dans le traité une obligation de publier un rapport national de ses transferts d'armes. Par ailleurs, les opinions des États divergent largement sur le contenu des informations à rapporter, la fréquence, l'objectif du rapportage et surtout le destinataire : qui recevra les informations des États et sera chargé de les compiler (voir *infra*) ? et comment seront-elles présentées – si les États décident qu'elles doivent être publiques ?

Beaucoup d'États, principalement du Sud, invoquent le manque de capacités (matérielles, humai-

nes, financières) pour répondre rigoureusement aux exigences de transparence. C'est notamment dans ce cadre que les dispositions du Traité concernant l'assistance et la coopération internationales seront pertinentes. Parmi d'autres arguments invoqués, *l'overlapping* (chevauchement) avec d'autres instruments qui réclament également de la part des États de rendre compte de leurs mesures de mise en œuvre, tels que le Programme d'action de l'ONU sur les armes légères ou sur les transferts d'armes qu'ils ont effectués avec le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles. Toutefois, c'est oublier que le rapportage se fait sur une base volontaire dans le cadre de ces instruments, alors que le TCA représente une opportunité de faire de la transparence une obligation juridique et universelle.

Enfin, des arguments comme ceux de la sécurité nationale et du secret commercial sont également invoqués lorsqu'il s'agit de la question du rapportage sur les refus des licences. Cette dernière question s'est révélée particulièrement controversée. Parmi les États qui s'y opposent, figurent en grande majorité des États exportateurs, tels que le Brésil, le Canada, la France, l'Inde, Israël, les Pays-Bas.

Le consensus sera probablement difficile à réunir sur la notification des refus d'autorisation de transfert, c'est pourquoi il est peu probable qu'on trouve pareille disposition dans un TCA. Néanmoins, avant de refuser en bloc, les délégations devraient examiner plus sérieusement des solutions intermédiaires avancées par quelques États en juillet 2011. La Belgique et l'UE, par exemple, ont suggéré que les États fournissent des données agrégées sur les refus de transfert plutôt que des données individuelles. Les États-Unis ont, quant à eux, proposé une disposition sur la possibilité d'avoir recours à des « questions diplomatiques lorsqu'il y a des causes raisonnables d'inquiétude quant à un transfert particulier ».

##### 2. Le suivi du traité : secrétariat, révision, vérification

Le futur TCA se différenciera des autres instruments internationaux sur les armes car il imposera des obligations juridiques à ses États parties<sup>73</sup>.

72. Brochure de Transparency International, *Why a robust Arms Trade Treaty needs strong anti-corruption mechanisms*.

73. Notons que le Protocole des Nations unies sur les armes à feu, additionnel à la Convention sur la criminalité transnationale organisée, est également un instrument juridiquement

Toutefois, comment être sûr que les États membres respecteront leurs obligations en vertu du traité ? Les embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité des Nations unies sont également juridiquement contraignants pour chaque État membre et pourtant ils sont régulièrement violés par des États ou des particuliers<sup>74</sup>.

Pour que le traité soit respecté et efficace, les États devraient prévoir un mécanisme de mise en œuvre d'une part et, d'autre part, de surveillance de la mise en œuvre et l'application. Ce mécanisme aiderait ainsi à s'assurer que les États se conforment à leurs obligations. Le président du Comité préparatoire avait ainsi proposé dans un document de travail un mécanisme appelé « Unité de soutien à la mise en œuvre ».

Cependant, encore une fois, les États ne partagent pas la même vision de la structure institutionnelle qui assumerait le rôle de mécanisme de suivi et de surveillance. Cette question a été l'une des plus controversées de la troisième réunion du Comité en juillet 2011 et le consensus sera difficile à trouver. Les principales préoccupations des États concernent le financement du mécanisme, son statut et sa structure par rapport aux États parties au traité, son rôle et les pouvoirs qui lui seront attribués, le fardeau administratif qu'il pourrait représenter, le manque de capacités et, enfin, le risque d'intrusion dans les affaires intérieures des États.

### 5.1.5. Un nombre de ratifications pour l'entrée en vigueur : la quantité versus la « qualité » ?

Comme pour tout instrument international, le nombre de ratifications nécessaires à son entrée en vigueur a été sujet à débat lors de la troisième réunion du Comité, en juillet 2011. Le nombre évoqué a varié généralement entre 30 et 60. Pour quelques États, parmi lesquels l'Iran, le Nicaragua, la Syrie ou encore le Venezuela, l'entrée en vigueur du TCA devrait être conditionnée, non pas à un nombre mais à la ratification du traité par les

contraignant pour les États. Cependant, son champ d'application est limité aux transactions commerciales des armes à feu.

74. Voir notamment les rapports des Groupes d'experts indépendants de l'ONU chargés de surveiller l'application des sanctions : <http://www.un.org/french/sc/committees/> Lire également : Virginie MOREAU, *L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes. Entre surveillance et vérification*, Rapport du GRIP 2011/3, Bruxelles. [http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=936&titre\\_page=2011-3](http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=936&titre_page=2011-3)

principaux États producteurs et exportateurs ; ce qui a été rejeté par beaucoup de délégations.

Le débat pourrait être résumé à la question suivante : faut-il privilégier la *quantité* ou la *qualité* des États parties à un futur TCA ? Autrement dit, faut-il privilégier l'adhésion des grands États producteurs et exportateurs d'armements au Traité pour que celui-ci entre en vigueur ?

Exiger la « qualité » en requérant l'adhésion des plus grands États producteurs et exportateurs d'armes est bien sensé. Quelle serait sa force et sa crédibilité auprès des autres États si les États-Unis et la Russie n'en étaient pas ? Néanmoins, opter pour cette approche reviendrait également à exonérer ces autres États, plus petits exportateurs d'armes et importateurs, de toute responsabilité dans le commerce des armes. Or, chaque État est responsable des décisions qu'il prend en la matière et des contrôles qu'il imposera.

Il est clair que l'absence de quelques-uns des plus grands États producteurs et exportateurs serait regrettable pour un traité qui a vocation à réglementer le commerce des armes. Néanmoins, imposer la condition de la « qualité » des États parties est le risque de voir les États passer à côté de cette opportunité unique d'avoir enfin un instrument international ayant force de loi pour réglementer les transferts internationaux d'armes conventionnelles. Les États n'ont jamais été si proches d'aboutir à un texte et ne pas saisir l'opportunité serait encore plus dommageable.

### Encadré 3. Les questions qui semblent absentes des débats

#### *L'interdiction de transferts d'armes vers les acteurs non étatiques*

Comme le conflit en Libye l'a démontré, les acquisitions d'armes par des acteurs non étatiques peuvent avoir des conséquences négatives en termes de prolifération, à court et long termes, tant au niveau d'un pays qu'au niveau régional, et influent également sur la nature et l'intensité d'un conflit<sup>75</sup>.

Durant le Comité préparatoire, plusieurs États, entre autres, l'Algérie, le Brésil, Cuba, l'Équateur, le Groupe Afrique, l'Inde, le Mexique ont exprimé leur souhait de voir instaurer une interdiction des trans-

75. Linda FARHAT et Jihan SENIORA, *Acquisitions d'armes par les acteurs non étatiques. Pour une régulation plus stricte ?*, Note d'Analyse du GRIP, 4 novembre 2011, Bruxelles, p. 17. [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_NOTES\\_ANALYSE/2011/NA\\_2011-11-04\\_FR\\_J-SENIORA.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-11-04_FR_J-SENIORA.pdf)

ferts d'armes vers les acteurs non étatiques. L'UE, en revanche, ne s'est pas exprimée sur le sujet. Si le souhait de ces États est tout à fait légitime, il y a toutefois peu de chance qu'une disposition relative à une interdiction de transfert vers les acteurs non étatiques soit incluse dans un TCA, en raison du caractère extrêmement sensible de la question. En effet, non seulement il est très difficile de définir clairement les acteurs non étatiques, mais le contexte qui entoure leur existence est également, dans la plupart des cas, hautement sensible en termes de considérations politiques, géostratégiques ou éthiques<sup>76</sup>. Aucune mention n'est d'ailleurs faite à ce sujet dans le dernier document du président du Comité. Et les États opposés à une pareille disposition dans un TCA n'ont même pas pris la peine de le souligner en séance.

Par conséquent, les États devraient veiller à ce qu'un TCA comporte une disposition qui explicite « la nécessité de refuser tout transfert d'armes pouvant conduire à la violation du droit international humanitaire et des droits humains ou au détournement de ces armes », et précise « qu'importe le destinataire, c'est-à-dire qu'il soit étatique ou non étatique »<sup>77</sup>.

#### **L'inclusion des armes destinées à la police et aux opérations de sécurité interne**

Les États semblent exclure d'office du champ d'application d'un TCA les armes destinées à l'usage de la force dans le cadre d'opérations de sécurité interne ou dans le cadre de l'application de la loi, soit par la police et d'autres forces de sécurité interne. Si quelques États ont relevé l'importance de les inclure dans le traité, il n'y a pas eu de véritable débat sur cette question jusqu'à présent dans le cadre des discussions sur un TCA. Cela est regrettable car les répressions de manifestations et révoltes populaires qui ont eu lieu en 2011 dans de nombreux États de la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ont démontré non seulement comment la police et d'autres forces de sécurité interne pouvaient être impliquées dans des violations sérieuses des droits humains (incluant assassinats arbitraires et blessures sérieuses), mais également comment une vaste gamme d'armes conventionnelles et d'équipement de sécurité pouvaient ainsi être utilisées pour un usage de la force excessif ou illégal qui s'est révélé mortel<sup>78</sup>.

Jusqu'à présent, les normes internationales pour réglementer le commerce et les transferts de ces types d'armes ne sont pas juridiquement contraignantes, excepté la plupart des embargos sur les armes de l'UE<sup>79</sup>. Selon Amnesty International, un

TCA devrait garantir que les États contrôlent rigoureusement les transferts internationaux de tous les types d'armes conventionnelles désignées, modifiées ou adaptées pour le déploiement d'une force potentiellement létale, ce qui inclurait d'office les armes utilisées par la police<sup>80</sup>.

## **5.2. Le rôle et la position de quelques acteurs clés : que peut-on en attendre ?**

### **5.2.1. La position des P5**

Au cours de la 3<sup>e</sup> réunion du Comité préparatoire, le 12 juillet 2011, les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (également appelés les P5) ont fait, pour la première fois, une déclaration commune pour exprimer leur soutien au processus de négociations d'un TCA. Dans leur déclaration, les P5 réaffirmaient leur compréhension commune d'un TCA, selon laquelle celui-ci n'est « pas un traité de désarmement, il ne devrait pas affecter le commerce légitime des armes ni le droit légitime d'un État à se défendre » et réaffirmant par ailleurs que les décisions en matière de transferts d'armes doivent continuer à relever de la souveraineté nationale<sup>81</sup>. Les cinq États attribuent comme objectif au TCA de contribuer à résoudre les problèmes clés résultant du trafic illicite et de la prolifération incontrôlée des armes conventionnelles, qui minent la sécurité et la prospérité. Enfin, concernant la mise en œuvre du futur traité, la déclaration rappelait que les P5 souhaitent un traité « simple, court et facile à mettre en œuvre » et que le processus se poursuive dans le cadre des Nations unies avec une adoption en 2012.

Si cette déclaration commune était plus symbolique que forte en contenu, elle a toutefois envoyé un message politique fort qui annonçait que les P5 allaient davantage travailler ensemble sur le TCA. Ces États, qui représentaient 70% des exportations mondiales d'armes pour la période 2006-2010

76. *Ibidem*.

77. *Idem*.

78. Pour des exemples d'armes utilisées dans les pays MENA, voir Amnesty International, *Arms transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an effective Arms Trade Treaty*, Amnesty International, London, 2011.

79. Les embargos sur les armes décidés par l'UE s'appliquent généralement aux « équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ». Voir les Décisions du

Conseil de l'UE relatives aux sanctions et embargos : [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf)

80. Amnesty International, *Arms for repression: will they be covered by an Arms Trade Treaty?*, Amnesty International, Londres, juin 2011, p. 2.

81. P5 Statement at the 3rd Preparatory Committee on an Arms Trade Treaty, 12 juillet. <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/Prep-Com3/2011-July-12/2011-July-12-Joint-P5-E.pdf>

(*supra*), savent pertinemment bien que la réussite d'un TCA dépend en grande partie d'eux. Et si, individuellement, les États-Unis, la Chine, la Russie, la France ou le Royaume-Uni ont exprimé des vues différentes sur certains éléments essentiels d'un TCA (tels que l'inclusion des ALPC et de leurs munitions, les critères), ils partagent des intérêts communs fondamentaux qu'ils ont tout intérêt à défendre : la poursuite de leur commerce, la préservation de toute intrusion dans leur souveraineté nationale et leur maîtrise des décisions en matière de commerce des armes.

Ces délégations savent exactement ce qu'elles peuvent accepter, ou pas, dans un tel traité, et travaillent actuellement ensemble. Il faut s'attendre à un rapport de force avec les autres États, particulièrement ceux en faveur d'un TCA plus « humanitaire » durant les négociations.

### 5.2.2. La position des États-Unis

Pendant le Comité préparatoire, les États-Unis ont adopté une attitude principalement réactive, parfois agressive, mais participative néanmoins, mettant en avant ce qu'ils attendent d'un TCA, les éléments qui doivent être inclus et ceux qui ne doivent pas. Les États-Unis de Barack Obama souhaitent un TCA « fort et robuste, avec les normes juridiques les plus élevées pour les transferts internationaux d'armes conventionnelles »<sup>82</sup>. Le TCA devrait être un traité simple, court, avec des dispositions de mise en œuvre faciles qui ne donnent pas trop de directives aux États sur la façon dont ils doivent mettre en œuvre les dispositions du Traité. Pour les États-Unis, le commerce des armes est avant tout une prérogative nationale, et il demeure un commerce tout à fait légitime, qui répond à des besoins légitimes des États. L'ambassadeur américain aux Nations unies, Donald Malhey, a ainsi clairement affirmé lors de la dernière réunion du Comité préparatoire que le TCA ne devait pas avoir pour ambition de résoudre les problèmes ; il s'agit d'un traité de réglementation d'une activité légale qui n'empêchera pas certaines activités illégales de se passer mais qui permettra de rendre plus difficile la tâche des acteurs illégaux pour acquérir des armes.

On pourrait résumer en disant que Washington envisage ce traité avant tout comme un traité « de commerce » plutôt qu'un traité « de contrôle » du commerce des armes.

Que peut-on attendre des États-Unis en 2012 ? Alors qu'ils se sont plusieurs fois prononcés en faveur d'un champ d'application très large, leur position paraît surprenante quant à la présence des munitions dans un TCA, ou encore sur le courtage, le transit, ou la non-réexportation. Les États-Unis n'ont pas l'habitude, semble-t-il, de s'engager dans une entreprise qu'ils jugent infaisable. Si, selon certains observateurs et analystes, la position de Washington pourrait être stratégique sur la question des munitions et pourrait donc changer à l'avenir, sa position sur les critères de développement socio-économique et la corruption paraît plus inflexible.

Par ailleurs, la situation politique interne américaine a un potentiel à risque pour le processus du TCA. En novembre 2012 auront lieu les élections présidentielles américaines. Si Barack Obama a apporté son soutien au processus en 2009, quelle sera sa position en pleine campagne électorale, dans un pays où la question des armes est essentielle et sensible culturellement et politiquement, notamment en termes de politique étrangère ? Le lobby américain des armes a une influence certaine sur le pouvoir exécutif et législatif ; même le parti démocrate n'échappe pas à cette règle. Ainsi, peu après la dernière réunion du Comité préparatoire, un sénateur démocrate conservateur, John Tester, a rédigé une lettre, avec l'aide de la NRA, encourageant les sénateurs à ne pas ratifier un TCA dont les dispositions relatives aux ALPC et à leurs munitions seraient jugées inapplicables. Cette lettre n'était pas contre le processus du TCA en tant que tel ; néanmoins, elle souligne le danger que la NRA et le lobby pro-armes, agressif, ne l'utilise à mauvais escient pour faire campagne. Ceux-ci ont en effet déjà écrit et publié plusieurs articles mensongers et inexacts sur le futur traité<sup>83</sup>.

Le soutien américain avait apporté en 2009 une certaine légitimité ainsi qu'une chance de succès au processus du TCA car il s'agissait du soutien du 1<sup>er</sup> producteur et exportateur mondial d'armes. Pourvu que ça dure...

82. *US Support for the Arms Trade Treaty*, Press Statement, Hillary Clinton, 14 octobre 2009.- <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/10/130573.htm>

83. Exemple d'un article inexact: *The UN Arms Trade Treaty: still seriously flawed*, Heritage Foundation, 21 July 2011. <http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/07/The-UN-Arms-Trade-Treaty-Still-Seriously-Flawed>

### 5.2.3. La position de la Russie

La Russie a adopté un profil très discret sur ses attentes quant aux éléments à inclure dans un TCA, mais néanmoins participatif tout au long des réunions du Comité préparatoire. Ainsi, Moscou a participé, rappelons-le, à la déclaration commune des P5 et a fait plusieurs déclarations en séance plénière.

Ces déclarations étaient toutefois très limitées et peu détaillées sur la position russe par rapport aux éléments à inclure dans un tel traité, présentant toujours les mêmes arguments : il leur est difficile d'aller plus en avant dans les discussions sur le champ d'application, les paramètres et les dispositions de mise en œuvre tant qu'il n'y aura pas de compréhension commune et d'accord sur les buts et objectifs d'un TCA. La délégation russe a terminé la troisième réunion du Comité en se déclarant insatisfaite du dernier document de travail du président du Comité – ils ont dit ne pas savoir si ce texte peut devenir le texte de base des négociations – et du Comité préparatoire en général car il n'a pas permis de proposer à l'AG de l'ONU une proposition équilibrée. Pour Moscou, le consensus était peu probable à ce stade des discussions.

Si on ne peut donner tout à fait tort aux Russes de ne pas vouloir « construire le toit avant les fondations », on peut y voir principalement une stratégie de la part de Moscou. Des déclarations avaries en détails et répétitives lui permettent en effet de mieux observer l'attitude des grands États exportateurs et producteurs, et de voir si ceux-ci, et en particulier la Chine et les États-Unis, feront partie du traité.

### 5.2.4. La position de la Chine

Alors que la délégation chinoise s'était faite assez discrète durant les premières réunions du Comité préparatoire, il se murmure que le gouvernement chinois serait toutefois bien présent dans le processus du TCA. Il participe ainsi activement à des réunions parallèles avec d'autres délégations durant les sessions du Comité mais aussi à des séminaires sur un TCA organisés entre les réunions du Comité préparatoire. Au cours d'un de ceux-ci, Pékin aurait affirmé qu'elle partageait le sentiment de la nécessité de réglementer le commerce légal des armes et de lutter contre le commerce illicite.

Néanmoins, Pékin insiste pour dire que les États ont des approches différentes et des évaluations différentes des enjeux de sécurité internationale, et qu'ils font face à des pratiques et enjeux commerciaux différents. Pour la Chine, le TCA est avant tout un traité de commerce qui doit respecter le droit souverain des États en la matière, ne pas interférer dans les affaires intérieures d'un État, et garantir la sécurité, la paix et la stabilité d'une région ou du monde.

Ses principales lignes rouges sont l'inclusion des ALPC et des munitions – la Chine privilégie en effet les sept catégories du Registre des Nations unies – ainsi qu'un critère sur les risques de violations des droits humains. Néanmoins, Pékin a fait des déclarations qui laissent entendre de timides ouvertures sur les questions des munitions (le délégué aurait déclaré qu'il s'en référerait à sa capitale) et des droits humains (voir *supra*). Quant à la question des ALPC, les arguments chinois sont assez faibles. Peut-être n'est-ce qu'une stratégie pour contrer les Européens et faire pression afin que l'UE supprime enfin son embargo sur les armes à son encontre, en vigueur depuis 1989<sup>84</sup>.

### 5.2.5. La position de l'UE

L'UE<sup>85</sup>, qui compte parmi ses membres quelques-uns des plus gros États producteurs et exportateurs d'armes, soutient activement le processus d'adoption d'un TCA depuis ses débuts<sup>86</sup>. Le Royaume-Uni et la Finlande étaient ainsi parmi les États qui ont proposé la première résolution sur un TCA aux Nations unies, alors que d'autres étaient discrets mais tout aussi actifs d'un point de vue diplomatique<sup>87</sup>. Depuis, l'UE s'est engagée

84. Declaration of European Council, Madrid, 27.06.1989. Texte disponible à [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf)

85. L'UE est ici considérée comme un acteur en tant que tel car elle participe aux travaux du Comité et prend la parole pour exprimer la position des 27 États membres de l'UE. Si les 27 s'exprimaient d'une même voix auparavant par l'intermédiaire du représentant de la présidence tournante de l'UE, depuis le 3 mai 2011, l'UE peut prendre la parole aux travaux de l'ONU en tant qu'« observateur », statut qu'elle a acquis à la suite du vote de la résolution A/65/L.64/REV.1. Les États membres continuent toutefois à prendre la parole individuellement.

86. Le soutien de l'UE avait été annoncé dès octobre 2005 à l'issue d'un Conseil de l'UE qui se tenait sous l'égide de la présidence du Luxembourg.

87. Claudio GRAMIZZI, *L'ONU et le Traité sur le commerce des armes : une « première » historique*, Note d'analyse du GRIP, 13 février 2007, Bruxelles.

concrètement à promouvoir l'élaboration d'un TCA auprès des pays tiers à travers l'organisation de séminaires régionaux<sup>88</sup>. Soucieuse de ne pas donner au processus TCA une connotation trop européenne, l'UE adopte ainsi une position qui invite au dialogue et à la recherche du consensus.

Récemment, des représentants de l'UE ont rappelé que l'UE souhaite un TCA fort, avec un champ d'application large et des critères directement inspirés de sa Position commune sur les exportations d'armements et équipements militaires, mais qui ait une valeur ajoutée : la présence des principaux États producteurs d'armes, autrement dit les États-Unis, la Russie et la Chine. Étant donné que ces États ne partagent pas *a priori* la même position que l'UE sur différents points d'un TCA et qu'il est peu probable d'obtenir un TCA parfait, on peut s'attendre à ce que l'UE soit prête à quelques compromis et se soit fixé des priorités pour un TCA. Mais jusqu'à quel point se montrera-t-elle flexible face à des acteurs qui savent exactement ce qu'ils veulent et ne veulent pas ? Par ailleurs, elle devra parvenir à résoudre certains points de désaccord entre ses États membres. Car si l'UE affiche généralement une position unie sur le TCA, des divergences existent entre ses États membres, notamment concernant l'inclusion des armes de chasse et de sport et l'interdiction des transferts vers des acteurs non étatiques (voir *supra*).

### 5.2.6. Un rôle actif pour les États partisans et les États sceptiques en 2012 ?

Quelques États ou groupes d'États peuvent potentiellement jouer un rôle, positif mais aussi négatif, lors des prochaines négociations de 2012.

Certains États ou groupes régionaux soutiennent activement le TCA depuis le début du Comité préparatoire. Le **Mexique**, la **Norvège**, le **CARICOM**, ou encore l'**Australie** et la **Nouvelle-Zélande** entre autres ont fait des interventions nombreuses et

détaillées pour défendre une vision plus « humanitaire » du traité. Les graves problèmes que connaît depuis plusieurs années le Mexique en matière de violence armée, causés principalement par les cartels de la drogue, la corruption, et surtout le trafic d'armes depuis les États-Unis et l'Amérique centrale, donne du poids aux positions de cet État. De même, le **CARICOM**, région fortement touchée par le trafic des armes et disposant de moyens insuffisants pour lutter efficacement contre. Quelques pays d'Amérique centrale, tels que le **Guatemala** et bien sûr le **Costa Rica**, apportent également leur soutien à un traité « humanitaire ».

Le TCA peut également compter sur la Nouvelle-Zélande et l'Australie, et leur active collaboration avec les petits pays insulaires de la région Pacifique, également touchée par le trafic des armes et la violence armée. Cette collaboration tendra encore à s'accroître dans les prochains mois, à l'approche de la Conférence.

Si certains États africains ou organisations sous-régionales africaines se montrent très actifs dans le processus visant à identifier les éléments d'un TCA, en tête desquels figurent le Nigéria, la Zambie, le Kenya, les autres États africains pourraient être plus actifs. On peut espérer que ce soit le cas en 2012, maintenant que l'Union africaine a adopté une position commune sur un TCA lors d'un Sommet à Lomé, en septembre 2011<sup>89</sup>.

On compte également bien sûr des États sceptiques, voir opposés à un TCA. Ainsi, les **États du Golfe persique** (Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Qatar), grands importateurs d'armes, se sont-ils toujours abstenus de voter les résolutions sur le processus TCA. En octobre 2011, ils se sont encore une fois abstenus de voter la résolution pour allonger le comité préparatoire de février 2011. S'ils ont été très silencieux et peu participatifs jusqu'à présent, faisant peu de déclarations en séance plénière et se présentant comme des opposants passifs, on peut toutefois s'attendre à ce qu'ils prennent davantage position au moment des négociations finales.

**L'Iran**, la **Syrie**, le **Pakistan** ou l'**Égypte** se sont eux aussi toujours abstenus de voter les ré-

88. Décision 2009/42/PESC du Conseil du 19 janvier 2009 concernant le soutien d'activités de l'UE visant à promouvoir auprès des pays tiers le processus d'élaboration d'un traité sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:017:0039:0039:FR:PDF> 10 séminaires régionaux ont été organisés depuis 2009. Le projet, qui a débuté en 2009 et devait se terminer en 2010, a été reconduit une fois ; il se terminera en 2012. 3 autres séminaires doivent encore se tenir. Les rapports de ces rencontres sont disponibles sur le site de l'UNIDIR : [http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref\\_activite=537](http://www.unidir.org/bdd/fiche-activite.php?ref_activite=537)

89. *Africa considers draft strategy on small arms and light weapons as it seeks a Common position on Arms Trade Treaty*, Lomé, 27 septembre 2011, African Press Organization : <http://www.starafrica.com/en/news/detail-news/view/africa-considers-draft-strategy-on-small-192371.html>

solutions. Ils ont toutefois été des opposants plus actifs, voire participatifs dans le cas de l'Égypte qui a fait de nombreuses suggestions pour un TCA. Étant donné les changements qui se sont produits dans le pays en 2011, le rôle de l'Égypte évoluera probablement.

Parmi les États sceptiques, il faudra surveiller l'Inde et le Brésil, deux gros importateurs mais aussi producteurs d'armes. Tout au long du Comité préparatoire, l'Inde s'est faite assez discrète, adoptant une attitude réservée quant à son soutien au TCA. Si elle ne se dit pas opposée au TCA, elle a régulièrement fait part de ses inquiétudes. Soulignant que de larges différences existaient toujours sur les objectifs, champ d'application, paramètres et la mise en œuvre, l'Inde a prôné en juillet 2011 une approche réaliste et pragmatique sur les différents éléments du TCA. Elle a montré une attitude assez négative à l'égard des munitions, parties et composants, transferts de technologie, fabrication sous licence, la transparence et l'enregistrement des données, ou encore à l'idée d'un mécanisme international de soutien à la mise en œuvre. Quant au Brésil, il s'est dit confiant en la bonne direction prise par le Comité, même s'il a plusieurs inquiétudes. Enfin, le Canada qui, sans avoir jamais été un fervent partisan d'un TCA, s'est montré, lors de la dernière réunion de juillet 2011, un potentiel État *spoiler*. On peut y voir là la forte influence d'un gouvernement conservateur mais aussi du lobby des armes, notamment de la NRA américaine. Le souhait de voir intégrer dans le préambule du TCA une référence au commerce légitime des armes légères destinées à des usages civils ainsi que son refus d'inclure dans le champ d'application les armes de chasse et de sport semblent en effet témoigner de cette influence.

Ces États se révéleront-ils États *spoilers* convaincus ou simplement sceptiques ? Ils sont en tout cas à surveiller, à écouter et à intégrer dans les groupes de travail et de négociations.

#### Encadré 4. La position d'autres acteurs du processus d'adoption d'un TCA

L'industrie et les organisations non gouvernementales (ONG) ne peuvent pas être considérées comme des acteurs en tant que tels car ils n'ont aucun pouvoir de décision dans ce processus onusien devant mener à l'adoption d'un TCA. Néanmoins, elles sont considérées ici comme des

acteurs clés du processus car leur voix est généralement écoutée, au moins dans certains milieux et par certaines délégations. Ces acteurs ont ainsi un pouvoir d'influence sur les États.

#### L'industrie

L'industrie de la défense européenne semble soutenir l'initiative en faveur d'un TCA. Elle a en effet affirmé en différents endroits qu'elle avait un intérêt à un tel traité. Cet intérêt est, d'une part, sa réputation et, d'autre part les difficultés rencontrées, les lourdeurs administratives et la perte de temps générée par l'absence d'universalité de la réglementation du commerce des armes<sup>90</sup>. En effet, si un TCA ne changera en rien les règles pour l'industrie européenne, celle-ci redoute l'arrivée des nouveaux « concurrents » sur le marché de l'armement, qui ne joueraient pas selon les mêmes règles du jeu.

Cependant, l'industrie de la défense a sa propre vision d'un TCA ; une vision plus pragmatique qui tient compte de la nature de l'industrie de la défense, de la longueur et de la complexité de la chaîne de fourniture. Elle souhaite s'en tenir à ce qui est réalisable – selon elle – en termes de facilité des procédures administratives principalement. Ainsi, elle encourage un traité simple, court et facile à mettre en œuvre au niveau national, dans le cadre d'un processus sur le long terme, étape par étape. Ce qui compte pour elle, à l'heure des négociations, c'est d'avoir des objectifs, des critères et des dispositions de mise en œuvre clairs et communs à tous les États, impliquant notamment l'utilisation de documents d'autorisation détaillés et « si nécessaire » de certificats d'utilisation finale<sup>91</sup>.

Contrairement à son homologue européen, l'industrie de la défense américaine est assez silencieuse sur le processus TCA. Selon Rachel Stohl, il semblerait que la question ne l'intéresse pas, la réglementation américaine en vigueur étant tellement stricte qu'un TCA n'aurait pas de conséquences dans leurs capacités à exporter leurs produits<sup>92</sup>.

#### Les organisations non gouvernementales

Les ONG sont engagées dans le processus devant mener à l'adoption d'un TCA depuis ses débuts, notamment à travers la campagne *Contrôlez les armes* (voir *supra*). Le travail de lobby qu'elles exercent auprès des gouvernements, lors de séminaires auxquelles elles sont invitées à prendre la parole mais aussi lors des réunions du Comité préparatoire, est essentiel. Elles apportent en effet un soutien technique à certains États qui n'ont pas toujours les capacités techniques, humaines et financières pour défendre leurs positions sur un TCA. Lors de la dernière réunion du Comité

90. *Arms Trade Treaty briefin for the arms industry. An industry perspective*, Statement by Andrew Wood, UK Industry Representative, 13 juillet 2011, New York.

91. *Ibidem*.

92. Rachel STOHL, *US Policy and the Arms Trade Treaty*, Project Ploughshares, Working Paper 10-1, avril 2010, p. 40.

préparatoire, plus d'une centaine d'ONG étaient présentes. Parmi elles, des « associations » de la « communauté des armes à feu » (dont le message n'est pas à confondre avec celui des dites-« ONG »). Le lobby exercé par ces dernières est également très actif et reçoit une oreille attentive auprès de certaines délégations, américaine et canadienne en particulier.

Les ONG défendent depuis le début la nécessité d'avoir un instrument international juridiquement contraignant pour mettre fin aux transferts d'armes irresponsables qui alimentent les conflits, la pauvreté ou les violations des droits humains. L'objectif du TCA devrait être de réduire le coût humain associé au commerce des armes non réglementé. Dans ce cadre, le traité devrait avoir le champ d'application le plus large possible, c'est-à-dire inclure toutes les armes et leurs munitions destinées à un usage militaire mais aussi destinées à un usage par la police et les forces de sécurité en général. Un TCA devrait contrôler toutes les transactions du commerce des armes, et pas uniquement celles qui portent sur les ventes directes. En outre, elles souhaitent un TCA qui tient les États responsables de leurs décisions. Celles-ci devraient dès lors être fondées sur des obligations existantes des États en matière de respect des droits humains et du DIH, ainsi que sur le respect de la Charte de l'ONU concernant la paix et la sécurité internationale.

Néanmoins, face aux enjeux qui s'annoncent en juillet 2012, les ONG devraient définir leur « fil rouge » pour ce traité. Doivent-elles soutenir un traité qui n'inclurait pas les munitions pour ALPC ou un critère sur le respect des droits humains ? La question mérite d'être posée.

---

## 6. Considérations finales ... avant 2012

---

Il est trop tôt aujourd'hui pour dire si les États choisiront de concrétiser l'opportunité historique qu'ils se sont créée il y a 5 ans de contribuer à un monde moins violent et plus sûr en adoptant un traité sur le commerce des armes conventionnelles en juillet 2012 au cours d'une Conférence internationale.

Le Comité préparatoire qui était chargé de recommander à la Conférence les éléments à inclure dans un TCA a permis d'identifier les positions des États sur les différents éléments d'un TCA et les principaux enjeux pour 2012. L'inclusion des ALPC et des munitions pour ALPC, la définition de critères basés sur les droits humains ou le développement socioéconomique, la détermination des objectifs poursuivis par un tel traité, sont quelques-unes des questions sur lesquelles les États s'opposent et sur lesquelles le consensus s'annonce difficile à trouver. En outre, entre juillet 2010 et juillet 2011, les réunions du Comité ont encore mis en évidence que plusieurs États demeuraient sceptiques quant à la nécessité d'avoir un instrument juridiquement contraignant pour réglementer le commerce des armes.

Il demeure également des inconnues qui pourraient influencer le cours des négociations en 2012. Jusqu'à quel point les positions affichées en Comité préparatoire sont-elles inflexibles ou davantage stratégiques ? Les États sceptiques, qui se sont montrés assez passifs pendant les discussions préparatoires, vont-ils le rester ou décider de devenir actifs lors des négociations ? Face à des acteurs puissants comme les États-Unis, la Chine et la Russie, qui se savent essentiels, voire indispensables, à ce traité, quelle position adopteront les acteurs progressistes et davantage en faveur d'un traité de « contrôle », tels que l'UE par exemple ?

À quelques mois des négociations finales, et face aux divergences de positions entre les délégations sur des points essentiels d'un TCA, les États en faveur d'un traité à dimension davantage de contrôle, voire humanitaire, que commerciale, mais aussi la société civile qui participe activement au processus à travers un lobby des représentants, doivent en effet se poser cette question : faut-il définir des priorités dans les éléments qui devraient figurer

dans un TCA et des lignes rouges à ne pas franchir ? Ou faut-il envisager l'éventuel texte comme une première étape d'un processus à long terme, qui sera révisé au fur et à mesure des années ?

Étant donné les défis actuels du commerce des armes et l'opportunité unique que les promoteurs d'un TCA se sont créée en 2006, ceux-ci doivent continuer à faire preuve de volonté et de courage politiques afin de parvenir à un traité qui répond à la complexité du commerce global des armes et à ses défis. Ils doivent déployer toute l'énergie nécessaire pour rassembler le plus grand consensus possible sur un TCA équilibré, qui reconnaît le rôle et la responsabilité de chaque acteur dans le commerce des armes, dont le champ d'application est le plus large possible et qui permet une application sans ambiguïté.

Dans cette perspective, il y a des priorités qui paraissent évidentes et sur lesquels ces acteurs devront se montrer inflexibles s'ils veulent pouvoir faire la différence en 2012...

## Annexe 1. Dates clés sur un Traité sur le commerce des armes

- 1995** Code de conduite international sur les transferts d'armes, président Oscar Arias
- 2000** Convention-cadre sur les transferts internationaux d'armes
- 2003** Lancement de la campagne *Contrôlez les armes* pour l'adoption d'un Traité sur le commerce des armes, par Amnesty International, Oxfam et le Réseau d'action international sur les Armes légères
- Soutiens annoncés par le Cambodge, le Costa Rica, la Finlande, le Mali, l'Islande à un Traité sur le commerce des armes
- 2004** Soutien annoncé du Royaume-Uni au Traité sur le commerce des armes
- 6 décembre 2006** Vote par l'AGNU de la résolution 61/89 : création d'un Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier la faisabilité d'un TCA ; sollicitation des vues des États sur un TCA
- 31 octobre 2008** Vote par l'AGNU de la résolution 63/240 : création d'un Groupe de travail à composition non limitée chargé de continuer à étudier la faisabilité d'un TCA
- 14 octobre 2009** Soutien au TCA annoncé par les États-Unis
- 2 décembre 2009** Vote par l'AGNU de la résolution 64/48 : prévoit l'organisation d'une Conférence de l'ONU pour négocier un TCA en 2012 ; création d'un Comité préparatoire de la Conférence
- 12-23 juillet 2010** 1<sup>ère</sup> réunion du Comité préparatoire, ONU, New York
- 28 fév.-4 mars 2011** 2<sup>e</sup> réunion du Comité préparatoire, ONU, New York
- 11-15 juillet 2011** 3<sup>e</sup> réunion du Comité préparatoire, ONU, New York
- 13-17 février 2012** 4<sup>e</sup> réunion du Comité préparatoire, NU, New York
- 2-27 juillet 2012** Conférence de l'ONU pour négocier et adopter un TCA, ONU, New York

## Annexe 2. Détails des votes sur les principales résolutions sur un TCA votées aux Nations unies depuis 2006

### *Première Commission de l'AG de l'ONU au sujet du projet de résolution sur le TCA, le 26 octobre 2006*

**États ayant voté en faveur du Projet de Résolution** : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Antigua et Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Barbade, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Brunei, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Chili, Colombie, Congo (République du), Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Chypre, Danemark, Dominicaine (République), Équateur, El Salvador, Érythrée, Espagne, Estonie, Éthiopie, Fidji, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée (République de), Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liban, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (Ancienne République de), Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Micronésie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Nauru, Nouvelle Zélande, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvège, Ouganda, Palau, Panama, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sainte Lucie, Saint Marin, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Zambie.

**États ayant voté contre le projet de résolution** : États-Unis d'Amérique

**États s'étant abstenus** : Arabie saoudite, Bahreïn, Biélorussie, Chine, Cuba, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Irak, Iran, Israël, Koweït, Libye, Népal, Oman, Pakistan, Qatar, Russie, Somalie, Soudan, Syrie, Venezuela, Yémen.

### *Assemblée générale de l'ONU sur la résolution 61/89, le 6 décembre 2006*

**États ayant voté en faveur** : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Antigua et Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Barbade, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Brunei, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Chili, Colombie, Congo (République du), Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Chypre, Cuba, Danemark, Djibouti, Dominicaine (République), Équateur, El Salvador, Érythrée, Espagne, Estonie, Éthiopie, Fidji, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée (République de), Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liban, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (Ancienne République de), Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Micronésie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Nauru, Nouvelle Zélande, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvège, Ouganda, Palau, Panama, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sainte Lucie, Saint Marin, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Zambie.

**États ayant voté contre le projet de résolution** : États-Unis d'Amérique

**États s'étant abstenus** : Arabie saoudite, Bahreïn, Biélorussie, Chine, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Irak, Iran, Israël, Koweït, Laos, Libye, Marshall (îles), Népal, Oman, Pakistan, Qatar, Russie, Soudan, Syrie, Venezuela, Yémen, Zimbabwe.

### **Première Commission de l'AG de l'ONU au sujet du projet de résolution sur le TCA, le 31 octobre 2008**

**États ayant voté en faveur du Projet de Résolution** : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Antigua et Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Barbade, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Brunei, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Chili, Chypre, Colombie, Congo (République du), Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Danemark, Dominicaine (République), Djibouti, Équateur, El Salvador, Érythrée, Espagne, Estonie, Éthiopie, Fidji, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée (République de), Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irlande, Islande, Italie, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liban, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (Ancienne République de), Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Micronésie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Nauru, Népal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norvège, Nouvelle Zélande, Oman, Ouganda, Palau, Panama, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sainte Lucie, Saint Marin, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Zambie.

**États ayant voté contre le projet de résolution** : États-Unis d'Amérique, Zimbabwe

**États s'étant abstenus** : Arabie saoudite, Bahreïn, Biélorussie, Chine, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Irak, Iran, Israël, Koweït, Libye, Pakistan, Qatar, Russie, Syrie, Venezuela, Yémen.

### **Assemblée générale de l'ONU sur la résolution 64/48, le 2 décembre 2009**

**États ayant voté en faveur du Projet de Résolution** : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Antigua et Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Barbade, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Brunei, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Chili, Colombie, Congo (République du), Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatie, Chypre, Danemark, Djibouti, Dominicaine (République), Équateur, El Salvador, Érythrée, Espagne, Estonie, Éthiopie, Fidji, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée (République de), Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Honduras, Hongrie, Indonésie, Irak, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liban, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (Ancienne République de), Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Micronésie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Nauru, Népal, Nouvelle Zélande, Niger, Nigeria, Norvège, Oman, Ouganda, Palau, Panama, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Rwanda, Sainte Lucie, Saint Marin, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Somalie, Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Zambie.

**États ayant voté contre le projet de résolution** : Zimbabwe

**États s'étant abstenus** : Arabie saoudite, Bahreïn, Biélorussie, Bolivie, Chine, Cuba, Égypte, Émirats arabes unis, Inde, Iran, Koweït, Libye, Nicaragua, Pakistan, Qatar, Russie, Soudan, Syrie, Venezuela, Yémen.

### **Assemblée de l'ONU sur la résolution 66/518, le 2 décembre 2011**

**États ayant voté en faveur du Projet de Résolution** : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Antigua et Barbuda, Argentine, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bangladesh, Barbade, Belgique, Belize, Bénin, Bhoutan, Biélorussie, Bolivie, Bosnie Herzégovine, Brésil, Brunei, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Chili, Chine, Colombie, Congo (République du), Costa Rica, Côte

d'Ivoire, Croatie, Chypre, Cuba, Danemark, Djibouti, Dominicaine (République), Équateur, El Salvador, Érythrée, Espagne, Estonie, Éthiopie, Fidji, Finlande, France, Gambie, Géorgie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guinée (République de), Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyane, Haïti, Honduras, Hongrie, Inde, Indonésie, Irak, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Lettonie, Liban, Liberia, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (Ancienne République de), Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mexique, Micronésie, Monaco, Mongolie, Monténégro, Mozambique, Nauru, Népal, Nicaragua, Nouvelle Zélande, Niger, Nigeria, Norvège, Oman, Ouganda, Palau, Panama, Papua Nouvelle Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée, République de Moldavie, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Rwanda, Sainte Lucie, Saint Marin, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Salomon (Îles), Somalie, Sri Lanka, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Swaziland, Suède, Suisse, Tanzanie, Thaïlande, Timor Leste, Togo, Tonga, Trinité et Tobago, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Zambie.

**États ayant voté contre le projet de résolution : 0**

**États s'étant abstenus :** Arabie saoudite, Bahreïn, Égypte, Émirats arabes unis, Iran, Koweït, Libye, Oman, Pakistan, Qatar, Soudan, Syrie, Yémen.

## LES RAPPORTS DU GRIP

- 7/05 **Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis**, Luc Mampaey, 31p., 7 euros.
- 8/05 **Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération**, Céline Francis, 40p., 8 euros.
- 1/06 **Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi)**, Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Berghezan, 32 p., 7 euros.
- 2/06 **La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC**, Pamphile Sebahara, 28 p., 7 euros.
- 3/06 **RD Congo - Acquis et défis du processus électoral**, Pamphile Sebahara, 21 p., 6 euros.
- 4/06 **Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC)**, coordination Georges Berghezan, 46 p., 8,50 euros.
- 5/06 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels - Compendium 2006**, Luc Mampaey, 33p., 7,50 euros.
- 1/07 **Agenda humanitaire à l'horizon 2015 - Principes, pouvoir et perceptions**, collectif, 54p., 9 euros.
- 2/07 **La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre - Analyse et recommandations pour un plan d'action**, Ilhan Berkol, 55p., 9 euros.
- 3/07 **Afrique de l'Ouest - L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères - Burkina Faso**, Luz Marius Ibriga et Salamane Yameogo, 24p., 6 euros.
- 4/07 **Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique**, Clément Dumas et Luc Mampaey, 44p., 8 euros.
- 5/07 **Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne**, Federico Santopinto, 25p., 6 euros.
- 6/07 **La gestion administrative des armes en Belgique - Les documents concernant l'exportation, l'importation, le transit et la détention**, Pierre Martinot, 32 p., 8 €
- 7/07 **Dépenses militaires et transferts d'armements conventionnels. Compendium 2008**, Luc Mampaey, 38 p., 8 €
- 8/07 **La législation américaine sur les transferts d'armes - Quels contrôles pour le premier exportateur mondial ?**, Caroline Pailhe, 24 p., 6 €
- 1/08 **La décentralisation en RDC : enjeux et défis**, Michel Liégeois, 20 p., 6 €
- 2/08 **Côte d'Ivoire - La paix malgré l'ONU ?**, Xavier Zeebroek, 38 p., 8 €
- 3/08 **Les munitions au cœur des conflits - État des lieux et perspectives**, Pierre Martinot, collab. I. Berkol et V. Moreau, 36 p., 7€
- 4/08 **La problématique destination et utilisation finales dans les exportations d'armement**, Damien Callamand, 30 p., 7€
- 5/08 **La mission des Nations unies au Congo - Le laboratoire de la paix introuvable**, Xavier Zeebroek, 30 p., 6 €
- 6/08 **Sécurité collective et environnement - Changements climatiques et dégradation de l'environnement, nouveaux enjeux des relations internationales**, Patrice Bouveret et Luc Mampaey (éd.), 50 p., 8,50 €
- 7/08 **Le commerce extérieur des armes dans le fédéralisme belge**, Romain Leloup, 38 p., 7 €
- 8/08 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2009**, Luc Mampaey, 32 p., 7 €
- 9/08 **La traçabilité des munitions**, Pierre Martinot et Ilhan Berkol, 26 p., 6 €
- 1/09 **Les armes nucléaires de l'OTAN - Fin de partie ou redéploiement ?**, Jean-Marie Collin, 20 p., 6 €
- 2/09 **La politique pyromane de Washington - Les transferts militaires des États-Unis vers le Moyen-Orient**, Caroline Pailhe, 56 p., 9 €
- 3/09 **Le traité de Pelindaba - L'Afrique face aux défis de la prolifération nucléaire**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €
- 4/09 **Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuve d'arrivée et monitoring d'utilisation finale**, Ilhan Berkol et Virginie Moreau, 40 p., 8 €
- 5/09 **La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine - Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale**, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis, 38 p., 8 €
- 6/09 **Darfour. Mission impossible pour la MINUAD?**, Michel Liégeois, 30 p., 6 €
- 7/09 **RD Congo. Ressources naturelles et violence. Le cas des FDLR**, Brune Mercier, 22 p., 5 €
- 8/09 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2010**, Luc Mampaey, 40 p., 8 €
- 9/09 **La Convention sur les armes à sous-munitions - Un état des lieux**, Bérangère Rouppert, 28 p., 6 €
- 10/09 **L'Union européenne et les armes légères - Une pluralité de politiques pour une problématique globale**, Hadrien-Laurent Goffinet (avec la collaboration de Virginie Moreau), 28 p., 6 €
- 11/09 **Le contrôle du courtage des armes légères - Quelle mise en oeuvre au sein de l'UE?**, Virginie Moreau et Holger Anders, 32 p., 6 €
- 12/09 **Le contrôle du transport aérien des armes légères - État des lieux et défis**, Jihan Seniora, 32 p., 6 €
- 1/10 **Recueil des articles concernant la politique extérieure de l'UE**, Federico Santopinto, 66 p., 10 €
- 2/10 **La guerre en sous-traitance - L'urgence d'un cadre régulateur pour les sociétés militaires et de sécurité privées**, Luc Mampaey et Mehdi Mekdour, 32 p., 6 €
- 3/10 **La gestion des frontières terrestres et le trafic illicite transfrontalier des armes légères**, Jihan Seniora et Cédric Poitevin, 24 p., 6 €
- 4/10 **Conférence de révision 2010 du Traité de non-prolifération - Succès et désillusions d'une nouvelle dynamique de désarmement nucléaire**, Mehdi Mekdour et Bérangère Rouppert, 32 p., 7 €
- 5/10 **Contrôle des transferts d'armes - L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne**, Virginie Moreau, Cédric Poitevin et Jihan Seniora, 34 p., 7 €