

Traité sur le commerce des armes : les négociations de la dernière chance ?

L'importance de clarifier le « texte de juillet », avant mars 2013

Par **Virginie Moreau**

03 décembre 2012

Résumé

Les États membres de l'Organisation des Nations unies ont échoué en juillet dernier à adopter un traité qui devait, pour la première fois dans l'Histoire, instaurer des règles communes sur les transferts internationaux d'armes conventionnelles. Une nouvelle chance leur sera donnée en **mars 2013** mais les mêmes défis se poseront à eux : surmonter leurs désaccords, toujours très présents, comme l'ont montré les difficiles négociations de juillet, pour parvenir à un consensus sur un texte final. Pour reprendre leurs travaux, les négociateurs pourront s'appuyer sur un projet de texte proposé en juillet et dont cette Note présente le contenu. Salué par certains, critiqué par d'autres, il contient certaines avancées indéniables mais également des lacunes et ambiguïtés importantes. Si celles-ci restent en l'état, elles nuiraient à la capacité du traité de répondre aux objectifs que les États lui ont attribués : plus de responsabilité dans le commerce des armes pour plus de sécurité humaine.

Mots-clés : Traité sur le commerce des armes, TCA, transferts d'armes, armes conventionnelles, ONU, négociations.

Abstract

Arms Trade Treaty:

What prospects for 2013 after the failure of negotiations in July 2012?

Last July the United Nations Member States failed to adopt a treaty that would have established common rules governing the international trade of conventional arms. In March 2013, the States will have a final opportunity to adopt this historic treaty. Nonetheless, the task will be intricate as many disagreements that remain will have to be overcome before a consensus on a final text is reached. When resuming their work, negotiators will rely on a draft text proposed in July, which is analysed hereafter. Welcomed by some and criticized by others, it contains undeniable strong features but also major loopholes and ambiguities. Should these weaknesses remain, they would undermine the ability of the Treaty to meet the objectives assigned to it by the States: increase responsibility in the arms trade to increase human security.

Keywords: Arms Trade Treaty, ATT, Arms Transfers, Conventional Arms, UN, negotiations.

Citation : MOREAU Virginie, *Traité sur le commerce des armes : les négociations de la dernière chance*, Note d'analyse du GRIP, 03 décembre 2012, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/716>



Introduction

L'Organisation des Nations unies avait fait de 2012 une échéance pour adopter un traité international qui, pour la première fois dans l'Histoire, réglementerait les transferts d'armes conventionnelles entre États. Les quatre semaines de conférence internationale consacrées à sa négociation pendant le mois de juillet n'ont toutefois pas suffi pour parvenir à un consensus. Un projet de texte avait bien été présenté l'avant-dernier jour de la conférence, qui réunissait le soutien d'une majorité d'États malgré la reconnaissance de nombreuses faiblesses.

Son adoption a toutefois été bloquée par plusieurs délégations demandant davantage de temps pour évaluer le texte. À l'heure de relever ce défi de taille, certains acteurs ont manqué de courage politique, d'autres ont volontairement adopté une attitude de blocage face à la volonté du plus grand nombre de parvenir à un traité qui répondrait à des préoccupations de sécurité humaine davantage qu'à des considérations strictement commerciales.

L'échec de la Conférence du mois de juillet n'a toutefois pas sonné celui du processus. Le 7 novembre 2012, les États membres de l'ONU réunis au sein de la 1^{re} Commission de l'Assemblée générale ont massivement voté pour la tenue d'une conférence de négociation « finale » de dix jours en mars 2013. Pour reprendre leurs travaux, les États pourront s'appuyer cette fois sur un texte, celui du 26 juillet. Toutefois, les défis restent les mêmes : surmonter les désaccords profonds et persistants pour parvenir à un consensus sur le texte final.

Cette note présente une vue d'ensemble de ces premières négociations pour l'adoption d'un traité sur le commerce des armes (TCA) et ses résultats. La première partie revient sur le déroulement de la conférence et les difficultés rencontrées lors des négociations. La deuxième partie présente le contenu du dernier projet de texte soumis par le président de la conférence, avant d'examiner dans une troisième partie les perspectives pour la nouvelle session de négociations en 2013.

1. Retour sur l'échec du mois de juillet

Le jeudi 26 juillet, avant-dernier jour de la Conférence, l'Ambassadeur argentin Roberto Garcia Moritan, qui présidait les négociations, a présenté aux États un projet de texte de traité complet (appelé ci-après « texte du 26 juillet »)¹. Ce texte apparaissait prometteur et surtout inespéré au regard du déroulement chaotique des quatre semaines de négociations. Il a par conséquent suscité un certain optimisme auprès des États et des observateurs quant aux chances de parvenir à un accord, le lendemain, dernier jour de la conférence.

C'était sans compter sur les États-Unis, alors en pleine campagne présidentielle. En début de matinée le vendredi 27 juillet, la délégation américaine annonça que Washington n'était pas prêt à signer ce texte, qui ne saurait, en l'état, réunir l'approbation du Sénat américain et que davantage de temps leur était nécessaire pour évaluer son contenu. D'autres États – la Russie, Cuba, la Corée du Nord, le Venezuela en tête – profitèrent de cette brèche ouverte par la délégation américaine pour clore la possibilité d'un accord en réclamant eux aussi davantage de temps. En début d'après-

1. *The draft of the Arms Trade Treaty*, Document de l'Assemblée générale (A/CONF.217/CRP.1), 26 July 2012. <http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/documents/consolidated-text-26July.pdf>

midi, le président des négociations annonçait que son projet de traité serait simplement annexé au rapport final de la conférence, sans avoir été adopté par les États – signifiant ainsi l'échec de la conférence –, mais aussi sans donner plus d'indications quant à la suite du processus devant mener à l'adoption d'un TCA, en cours depuis 2006².

Des négociations difficiles...

Jusqu'au milieu de la dernière semaine, les points de désaccord identifiés durant les discussions préparatoires à la Conférence ont continué d'opposer les États et ont été au cœur des négociations. Ces désaccords reflètent principalement les tensions entre les États importateurs et exportateurs, ainsi qu'entre les États partisans d'un texte relativement strict qui repose sur des principes humanitaires et les partisans d'un texte le moins contraignant et le moins intrusif possible dans le droit légitime des États à faire commerce des armes.

Les discussions de ce mois de juillet se sont souvent révélées pénibles notamment en raison du manque de volonté politique affiché par des pays réticents à l'idée même d'un TCA (appelés « États sceptiques ») et à leur attitude de blocage durant les débats. Durant les quatre semaines de négociations, certains n'ont pas hésité à avoir recours aussi bien à des questions de procédures qu'à des débats de fond pour ralentir les discussions. L'ouverture de la conférence a notamment été retardée de presque deux jours lorsque d'emblée, l'Égypte, soutenue par le groupe des États arabes, a soulevé la question du statut de l'Autorité palestinienne durant la conférence, entraînant ainsi la suspension de l'ouverture officielle des négociations.

Certains observateurs considèrent également que la conduite des négociations, particulièrement chaotique et peu transparente, a pesé dans l'échec de ces négociations. Dès la première semaine, deux organes subsidiaires avaient été créés, devant chacun tenir leurs sessions en parallèle afin de faire progresser les discussions plus rapidement. Dans l'un se discutaient les questions liées au préambule, principes, objectifs et critères du TCA. Dans l'autre, les questions liées au champ d'application, à la mise en œuvre et aux dispositions finales du traité.

Cette façon de procéder a toutefois défavorisé les petites délégations qui n'ont pas les ressources – humaines notamment – suffisantes pour assister à tous les débats, ce qui pose la question de savoir si tous les participants ont eu la même possibilité de s'exprimer dans les négociations. La tâche a également été compliquée pour de nombreuses délégations non anglophones par l'usage de l'anglais uniquement dans la plupart des débats. De même, les documents de travail établis au fur et à mesure des discussions n'ont jamais été traduits dans les autres langues officielles de l'ONU.

...fermées à la société civile

Enfin, sous la pression exercée par plusieurs États sceptiques, la moitié des sessions de chacun de ces deux organes fut fermée à la société civile dès la deuxième semaine. Cette démarche est regrettable non seulement pour la transparence des négociations mais parce que la société civile est un acteur essentiel de ce processus. En effet, les ONG portent le projet d'adoption d'un TCA depuis le milieu des années 1990. Par ailleurs, elles remplissent bien souvent un rôle reconnu – et nécessaire – de conseil et d'expertise auprès de certaines délégations qui n'ont ni la connaissance ni les moyens suffisants pour suivre les débats.

2. Pour plus d'informations sur l'historique du processus de l'ONU pour l'adoption d'un TCA, les enjeux de la Conférence de négociations du mois de juillet 2012, les désaccords existants entre les États et l'attitude de quelques acteurs de ce processus, lire Virginie Moreau, *Le traité sur le commerce des armes. Enjeux pour 2012*, Rapport du GRIP, 2011/6. <http://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2011/Rapport%202011-6.pdf>

S'il est vrai que dans ce genre de rendez-vous diplomatiques, les négociations se font davantage dans les couloirs ou en bilatéral que dans les salles de réunion, on ne peut que regretter cette façon de procéder dans le cadre d'un processus de négociations, il est vrai très sensible, mais qui se voulait « ouvert » et « transparent »³. Par ailleurs, beaucoup ont considéré que les négociations ont été davantage des négociations avec le président Moritan que des négociations entre États.

Cela étant dit, les négociations auront souffert, en ultime analyse, de l'agenda de politique intérieure d'un des principaux protagonistes du commerce mondial des armes : le gouvernement américain, alors en pleine campagne électorale et subissant un lobbying intense des organisations américaines de défense des armes. S'il n'est pas certain que les États sceptiques aient été prêts à accepter le texte du 26 juillet, c'est bien la délégation américaine qui mit un terme à tout espoir de parvenir à un accord et par conséquent à la réussite de la conférence. Le résultat en est d'autant plus frustrant que les Américains semblaient avoir réussi à imposer leurs exigences, notamment sur la question de l'inclusion des munitions dans le texte (voir *infra*) et que la délégation américaine déclara elle-même, le dernier jour, ne pas avoir d'objections fondamentales au texte.

2. Le texte du 26 juillet : entre progrès et lacunes

Encadré 1 : En un coup d'œil, les points positifs et négatifs du projet de texte du 26 juillet 2012

Les « plus »

- Inclusion des ALPC et du courtage ;
- Principe d'une interdiction absolue de transférer des armes dans certaines circonstances ;
- Principe d'une évaluation nationale préalable des risques liés à une exportation qui doit conduire au refus d'une autorisation s'il y a un risque de violation des droits humains, du DIH, ou d'actes terroristes ;
- Obligation pour chaque État partie de réaliser des rapports sur ses transferts d'armes et sur les mesures de mise en œuvre du traité ;
- Obligation pour chaque État de conserver des données sur ses exportations pendant 10 ans minimum ;
- Création d'un Secrétariat international pour soutenir les États dans la mise en œuvre du traité ;
- Dispositions sur le règlement des différends ;
- Dispositions sur les relations avec les États non-parties au traité. (voir page suivante)

En dépit du non-résultat de la Conférence, un très grand nombre d'États en faveur d'un traité fort et robuste « qui contribuerait à un monde plus sûr » a salué le texte du 26 juillet, l'acceptant comme une base de négociations pour la suite du processus sur le TCA⁴. Sans pour autant le considérer comme la panacée pour résoudre les problèmes du commerce des armes, ils lui reconnaissent des avancées à conserver, voire des compromis acceptables, offrant une amélioration possible certaines de ses dispositions.

Si l'on peut se réjouir des considérations contenues dans le texte en matière de sécurité humaine et réglementation susceptible de contrôler une partie importante du commerce global des armes, leur bénéfique est toutefois à nuancer. Ces dispositions sont souvent ambiguës et limitées dans leur portée réelle. En cause, un manque cruel de définitions, l'utilisation en de nombreux endroits de formules vagues (telles que « *where necessary* » ou « *where*

3. *Traité sur le commerce des armes*. Résolution de l'AG de l'ONU (A/RES/64/48) du 12 janvier, §.5. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/res/64/48&Lang=F

4. *Joint statement by 90 countries in favor of working towards an ATT*, New York, 27 July 2012. http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/27July_jointstatement.pdf

feasible »), ou encore un manque de précision de certaines dispositions. Un travail de clarification apparaît dès lors nécessaire, sous peine de voir le texte laisser une trop grande possibilité

« Les moins »

- Un champ d'application étroit : exclusion des munitions et composants, des transferts de technologie, de la production d'armes sous licence, des prêts, dons et cessions d'armes ;
- Évaluation nationale requise uniquement pour les exportations ;
- Absence d'un critère fort sur le détournement (hiérarchisation des critères) ;
- Risque « prépondérant » plutôt que « substantiel » ;
- Exemptions créées par la reconnaissance des obligations existantes dans le cadre d'autres instruments et les accords de coopération de défense ;
- Absence d'une obligation de publication des rapports nationaux sur les exportations d'armes ;
- Clauses de secret commercial et de sécurité nationale permettant de soustraire certaines informations dans les rapports nationaux sur les transferts d'armes ;
- Adoption d'amendements au Traité par consensus uniquement ;
- Absence cruelle de définitions (munitions, courtage...);
- Manque de clarté de nombreuses dispositions.

d'interprétation, entraînant un défaut d'harmonisation dans les normes internationales communes que vise l'adoption même de ce traité. Par ailleurs, le texte contient également un certain nombre de lacunes et faiblesses évidentes qui, si elles restent en l'état, nuiraient à la capacité du traité de répondre aux objectifs que les États lui ont attribués.

Les exemples suivants, qui reprennent les dispositions principales du traité, visent à illustrer cette analyse générale du texte du 26 juillet.

Un champ d'application étroit en dépit de l'inclusion des ALPC et du courtage

Outre sept catégories d'armes conventionnelles majeures (chars de combat ; véhicules blindés de combat ; systèmes d'artillerie de gros calibre ; avions de combat ; hélicoptères d'attaque ; navires de guerre ; et missiles et lanceurs de missiles), le champ d'application tel que défini dans le projet inclut également les armes légères et de petit calibre (ALPC).

La présence de ces armes, principales responsables de la violence armée dans de nombreuses régions du monde, ne peut que faire regretter d'autant plus l'absence des munitions, aussi bien pour les ALPC que pour les armes de gros calibre. Les armes sont en effet bien inutiles sans leurs munitions. De même, la tentative d'inclure les parties et composants d'armes a échoué face à l'opposition de trop nombreux États. Ces deux catégories d'armes, qui représentent une énorme partie du commerce global, font finalement l'objet d'un compromis dans ce projet de texte, mais sont malgré tout contrôlées d'une manière limitée (voir *infra*).

De nombreuses armes conventionnelles majeures échappent également au champ d'application du traité, ne rentrant dans aucune des sept premières catégories⁵ : les avions de transport militaire, les avions d'entraînement militaire, les drones, les sous-marins ou encore les armes destinées au maintien de l'ordre. Et si le texte laisse le soin aux États de définir les armes qui tombent dans chacune des catégories, il autorise par conséquent en même temps ceux qui le

5. Le texte du 26 juillet 2012 ne cite pas le Registre des Nations unies mais les 7 premières catégories reprises dans l'article 2 §1 proviennent de cet instrument de transparence, pourtant considéré comme incomplet. Pour plus d'informations à ce sujet, lire 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://archive.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-02-23_FR_J-SENIORA.pdf

souhaitent à en exclure. Enfin, le champ d'application tel que défini ne laisse pas la possibilité de tenir compte des évolutions technologiques des armes conventionnelles.

Concernant les activités du commerce des armes, le texte du 26 juillet couvre uniquement l'exportation, l'importation, le transit et le transbordement, ainsi que le courtage, cette activité



Systeme de defense antiaerien mobile, Eurosaty, 2010 (V. Moreau)

légale mais souvent identifiée comme participant au détournement d'armes vers la sphère illicite. Une grosse partie des transferts internationaux d'armes se trouve par conséquent exclue du champ d'application du traité, à savoir : les dons, cessions et prêts d'armes, les accords de production sous licence et plus globalement les transferts de technologie. Face à la ferme opposition de certains États inquiets pour leur développement technologique, ces derniers n'ont d'ailleurs même plus été débattus en juillet.

Une interdiction absolue de transférer des armes dans certaines circonstances

Le texte de juillet inclut une disposition essentielle selon laquelle, dans certaines circonstances, les États ne devraient jamais autoriser des transferts d'armes. Ainsi, un transfert devrait être refusé dans les trois cas suivants : (1) s'il viole les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies agissant sous le chapitre VII, et en particulier les embargos sur les armes ; (2) s'il est en violation d'obligations internationales, et en particulier des obligations relatives au

transfert international d'armes conventionnelles ou de trafic illicite ; et (3) s'il a pour objectif de faciliter la commission d'un génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre constituant de graves violations aux Conventions de Genève de 1949 ou de violations sérieuses de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949. La troisième circonstance apparaît toutefois absurde et inopportune telle que formulée ; elle ne couvre en effet que les exportations dont l'*objectif* est de commettre un crime de guerre, or aucun État ne déclarera jamais un tel objectif pour importer des armes. En outre, en limitant les crimes de guerre aux violations des Conventions de Genève de 1949, elle exclut la plupart des violations qui se produisent dans le cadre de la conduite des hostilités⁶.

Une évaluation nationale préalable des risques liés à une exportation : une hiérarchisation des critères qui en diminue la portée

La place réservée aux droits humains, au droit international humanitaire, à la violence armée, au risque de détournement, ou encore au développement socioéconomique a été une fois encore l'un des points d'achoppement des négociations au moment de débattre de l'établissement de critères d'évaluation des risques liés à un transfert d'armes. Cette question était l'une des plus importantes car les critères détermineront si le traité permettra de faire la différence en termes de responsabilisation des États dans leur prise de décision, et par conséquent en termes de réduction des conséquences négatives du commerce des armes. Il est donc très encourageant de voir figurer dans le projet de texte du 26 juillet l'obligation universelle pour les États de procéder à

6. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *The Draft Arms Trade Treaty*, Academy Briefing No. 2, October 2012, Geneva, p. 23.

une évaluation des risques liés à une *exportation* déterminée avant de l'autoriser, sur la base de critères communs à tous les États.

Si cette disposition constitue ainsi un des éléments centraux du projet de traité, et certainement sa plus-value pour l'objectif de renforcement de la sécurité humaine cher à de nombreux États, sa portée est toutefois à nuancer.

Premièrement, une distinction est faite entre les critères qui entraînent un refus d'autoriser une exportation et les critères qui exigent uniquement d'envisager des mesures faisables pour éviter certaines conséquences malheureuses ne nécessitant pas de refuser une exportation. Telle qu'établie, l'évaluation nationale serait basée en effet sur deux niveaux de critères. Le premier niveau vise à évaluer si l'exportation porterait atteinte ou contribuerait à la paix et la sécurité, ou si les armes exportées pourraient être utilisées pour commettre ou faciliter des violations sérieuses des droits humains internationaux, du droit international humanitaire ou pour commettre ou faciliter des actes terroristes.

Dans le cas d'un risque jugé « prépondérant » (*overriding risk*) d'une de ces conséquences, l'exportation sera refusée. Le second niveau de critères exige quant à lui uniquement *d'envisager des mesures faisables pour éviter* un détournement des armes exportées vers le marché illicite ou une utilisation finale non autorisée, la violence basée sur le genre et la violence envers les enfants, la criminalité transnationale organisée, la corruption et l'impact sur le développement de l'État importateur. On doit ici regretter en particulier la présence du risque de détournement des armes exportées dans cette deuxième catégorie de critères, et non dans la première, et regretter l'absence d'un critère sur la violence armée en général et sur un risque de réexportation non désirée.

Deuxièmement, il est regrettable que la notion de risque « substantiel » pour refuser une exportation n'ait pas été retenue, au profit de celle de risque « prépondérant » qui est beaucoup plus subjective. Bien que (malheureusement) non définie dans le texte, cette dernière renverrait à une notion de primauté du risque sur toute autre considération⁷, voire à une priorisation des risques par l'État exportateur⁸.

Enfin, il est important de souligner que cette évaluation nationale n'est requise préalablement que pour les demandes d'exportation d'armes, et non pour les importations, les transits et surtout les activités de courtage⁹.

Le compromis sur les munitions et les composants : un contrôle très partiel

Alors que les États se sont encore sérieusement opposés sur ces questions durant les négociations¹⁰, le texte propose un compromis (acceptable ?) qui permet de contrôler, d'une manière limitée toutefois, les munitions (*ammunition*) et les parties et composants. Ces deux catégories d'armes sont ainsi incluses dans la section de la mise en œuvre relative aux

7. *Ibidem*, p. 26.

8. La notion de risque substantiel renvoie elle à l'ampleur, la probabilité du risque lui-même.

9. Pour rappel, la Position commune européenne sur les transferts d'armements exige dans son article 1 §.2, l'application d'une évaluation sur base des huit critères pour les transits et les activités de courtage.

10. Les Américains, farouches défenseurs de l'exclusion des munitions du champ d'application du traité, ont rencontré une opposition combative de nombreux États, en particulier africains, qui considèrent qu'un TCA qui n'inclurait pas les munitions serait inutile. La Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a ainsi déclaré haut et fort en juillet qu'elle n'était pas prête à soutenir un TCA dans lequel les munitions ne seraient pas présentes. Notons ici une avancée majeure en juillet : les États africains ont obtenu le soutien de la Chine sur ce point.

exportations. Par cette pirouette du texte, les munitions et les composants se trouvent soustraits à toutes les autres dispositions du traité, en particulier celles relatives à la transparence et à la conservation des données qui effrayaient en particulier les États-Unis. Seuls les principes de l'interdiction de transfert dans certaines circonstances et de l'évaluation nationale préalable sur la base des critères pouvant entraîner un refus s'appliquent à ces deux catégories d'armes. Toutefois, il n'est pas clair si cette disposition concerne les munitions pour ALPC ou les munitions de gros calibre, aucune définition n'étant donnée dans le texte.

Cette solution devrait néanmoins convenir au moins aux États-Unis, qui ont fait de l'exclusion des munitions du champ d'application d'un TCA l'une de leurs lignes rouges depuis le début du processus à l'ONU. Lors de sa déclaration « fatale » le matin du 27 juillet, la délégation américaine n'a, en tout cas, pas relevé de problème avec cette disposition.

Mise en œuvre et application : des dispositions faibles et de dangereuses possibilités de sortir du traité

Le projet de traité prévoit l'obligation pour chaque État partie d'établir un système national de contrôle de ses exportations, importations, transits et transbordements, et courtage. Peu d'indications sont toutefois données pour établir ce système national de contrôle, si ce n'est le fait qu'il doit reposer sur des mesures législatives et administratives et sur la désignation d'autorités nationales compétentes, et que les États pourront s'appuyer sur un secrétariat international pour la mise en œuvre du traité.

La section sur la mise en œuvre requiert également des États qu'ils prennent des mesures appropriées pour prévenir les détournements d'arme. Elle ne précise toutefois pas le type de mesures à prendre ni si elles doivent être adoptées préalablement à l'autorisation. Enfin, rien n'est dit sur l'obligation de prévoir des mesures législatives nationales pour sanctionner toute violation du traité.

Par ailleurs, des possibilités de se soustraire au traité semblent être créées au travers d'une disposition stipulant que la mise en œuvre ne doit pas empêcher les États de remplir leurs obligations au regard d'autres instruments. En particulier, le traité ne pourra être invoqué comme motif pour annuler les obligations contractuelles dans le cadre d'accords de coopération de défense. Le risque en est que les États concluent à l'avenir davantage ce type d'accords afin de se soustraire aux obligations d'un TCA.

D'une manière générale, cet article semble autoriser un État à « prioriser », mettre en balance ou se soustraire à ses obligations et décider par exemple qu'un contrat de transfert aura préséance sur ses obligations découlant de l'évaluation préalable et de l'interdiction de transfert dans certaines circonstances¹¹. En ce moment, la Russie assure livrer des armes à la Syrie en vertu de contrats datant de l'ère soviétique, en réponse à une menace extérieure et non en soutien au président syrien, Bachar Al-Assad¹².

Transparence : une avancée relative

Un des éléments clés de ce projet de traité réside dans l'obligation qui serait faite aux États d'établir des rapports sur leurs transferts d'armes (autorisés ou effectifs) et, la première année suivant l'entrée en vigueur du traité, sur les mesures qu'ils auront prises pour le mettre en œuvre.

11. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *op. cit.*, p. 27.

12. Alexandra Geneste, « Le sort du traité de l'ONU sur les armes suspendu au résultat du vote américain », *Le Monde*, 7 novembre 2012.

Or, en l'état, ces dispositions n'auraient qu'un faible impact sur la transparence du commerce des armes. Premièrement, s'il est précisé que ces rapports seront rendus disponibles et distribués aux États parties par le Secrétariat, il n'y a pas de disposition sur la *publicité* des rapports ; il n'est pas dit qu'ils seront rendus publics. Deuxièmement, les États pourront exclure de leurs rapports sur leurs transferts certaines informations pour des raisons de sécurité nationale ou de sensibilité commerciale.

Amendements

La règle d'adoption du traité par consensus entrainera de sérieux compromis sur le texte final. Celui-ci risque par conséquent d'être assez faible au regard des attentes de certains États en termes de sécurité humaine notamment. C'est pourquoi l'adoption de ce traité doit être considérée comme une première étape dans un processus à long terme. Dans cette perspective, un des éléments clés du traité doit être la capacité à le renforcer et à l'améliorer à l'avenir, notamment à travers la possibilité d'amender le texte.

En l'état, le texte prévoit que les amendements puissent être proposés à n'importe quel moment par un État partie et examinés lors de la Conférence des États parties. Toutefois, ils ne pourraient être adoptés que par consensus des États parties présents à la Conférence. Cette préférence donnée au consensus plutôt qu'à la majorité des deux tiers rendrait très difficile toute possibilité d'améliorer et de renforcer le traité.

3. De nouvelles négociations en 2013

Le 7 novembre 2012, la 1^{re} commission de la 67^e AGNU, chargée du désarmement et de la sécurité internationale, a massivement adopté une résolution qui recommande à l'AGNU de convoquer une nouvelle conférence pour finaliser le traité sur le commerce des armes¹³. Les États disposeront ainsi de dix jours en mars 2013 (du 18 au 28) pour tenter de surmonter leurs désaccords, selon les mêmes règles de procédure que celles adoptées pour la Conférence de juillet 2012, soit une adoption du texte final par consensus. Les négociateurs ne partiront pas de rien ; ils pourront heureusement s'appuyer sur les progrès déjà accomplis en prenant pour base de travail le texte du 26 juillet. Avec l'adoption de la résolution, il a en effet été reconnu comme base officielle des prochaines négociations, au grand dam de plusieurs délégations qui ont souligné leur insatisfaction par rapport à ce texte.

3.1. Avec quel soutien de la part des États ?

La résolution, présentée par le groupe de sept États à l'origine du processus sur le TCA à l'ONU et parrainée même avant le vote par 107 États, a été adoptée par 157 voix pour, 18 abstentions et aucune voix contre¹⁴. Il s'agit de la résolution sur le TCA qui a recueilli le plus de soutien depuis le début du processus. Elle a ainsi obtenu un meilleur score que la résolution de 2009 qui avait lancé officiellement les négociations¹⁵. En outre, elle a obtenu un soutien de « qualité ». En effet, sur les

13. *Traité sur le commerce des armes*, Document de l'AGNU (A/C.1/67/L.11), 7 novembre 2012. <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com12/resolutions/L11.pdf>

14. Les États qui se sont abstenus sont : le Bahreïn, le Belarus, la Bolivie, Cuba, l'Égypte, l'Iran, le Koweït, le Myanmar, le Nicaragua, Oman, le Qatar, la Russie, l'Arabie saoudite, le Soudan, la Syrie, les Émirats arabes unis, le Venezuela et le Yémen.

15. 151 États avaient voté en faveur de la résolution, 20 s'étaient abstenus et 1 avait voté contre.

cinq principaux exportateurs d'armes (États-Unis, Russie, Allemagne, France et Royaume-Uni) qui représentent à eux seuls 75% du commerce global, et les cinq principaux importateurs d'armes (Inde, Corée du Sud, Pakistan, Chine et Singapour), soit 30 % des importations mondiales¹⁶, seule la Russie s'est abstenue de voter la résolution. Ainsi, pour la première fois, la Chine a soutenu une résolution sur le TCA, confirmant l'attitude conciliante qu'elle a semblé adopter durant les premières négociations du mois de juillet 2012. De même, l'Inde et le Pakistan, qui se sont toujours abstenus de voter en faveur du TCA et ont toujours adopté une attitude de réserve, voire d'hostilité dans le cas du Pakistan, par rapport à ce traité, ont choisi de voter en faveur de nouvelles négociations.

Néanmoins, il faut rester très prudent quant au soutien final que les États apporteront au TCA, et ce même envers les États qui ont voté en faveur de la résolution. En effet, bien qu'elle ait adopté ces derniers mois une attitude conciliante notamment sur la question des droits humains ou l'inclusion des ALPC et de leurs munitions dans le traité, la Chine n'a jamais manifesté un enthousiasme débordant sur le TCA et encore moins sur un TCA « fort ». Par conséquent, rien ne dit qu'elle ne luttera pas pour réduire le TCA à son minimum. De même, les États-Unis ont voté en faveur de la reprise rapide des négociations en 2013. Ils avaient apporté leur soutien très tôt à la résolution.

Et si la réélection de Barack Obama est elle aussi un signe encourageant, il ne faut pas oublier que les États-Unis ont leur propre agenda pour ce traité. Les objectifs de Washington n'ont pas changé. Walter S. Reid, le Représentant adjoint américain à la Conférence sur le Désarmement, a ainsi déclaré le 24 octobre que les États-Unis continueraient à travailler dur pour un TCA qui contribue à la sécurité internationale, protège le droit souverain des États à faire du commerce des armes légitime et qui rencontre les objectifs et préoccupations des États-Unis, citant notamment le droit constitutionnel des citoyens américains à porter des armes¹⁷. L'Inde a elle aussi voté en faveur de la résolution mais sa délégation a précisé qu'elle pensait que davantage de travail était nécessaire et qu'un traité de telle sorte, appelé à être juridiquement contraignant, ne devrait pas être précipité, se déclarant contre l'imposition d'un délai artificiel pour sa conclusion¹⁸.

La Russie s'est, elle, abstenue une fois encore de voter la résolution. Néanmoins, il n'est pas dit qu'elle s'opposera au traité au moment du vote final. Depuis le début, Moscou adopte un profil bas dans les discussions sur le Traité, ne dévoilant rien de ses véritables intentions à son égard. Il est évident que le Kremlin ne veut pas d'un traité qui l'empêcherait de continuer à vendre des armes dans des situations telles que celle de la Syrie aujourd'hui.

Mais il n'est pas sûr qu'il ose endosser seul la responsabilité d'un nouvel échec. Selon certains observateurs, s'il y a un accord, Moscou aura peu d'intérêt à paraître isolé¹⁹. Toutefois, elle peut compter sur un groupe de 17 États qui, depuis le début du processus, s'est toujours opposé au traité. En tête, l'Égypte, l'Iran, Cuba, le Venezuela, les pays du Conseil de coopération du Golfe.

16. Ces chiffres portent sur la période 2007-2011. Paul Holtom, Mark Bromley, Pieter D. Wezeman et Siemon T. Wezeman, *Trends in International Arms Transfers, 2011*, SIPRI Fact Sheet, mars 2012.

17. « Conventional Weapons Segment of Thematic Debate in the First Committee of the Sixty-Seventh Session of the United Nations General Assembly », Mr. Walter S. Reid, United States Deputy Permanent Representative to the Conference on Disarmament, New York City, 24 octobre, 2012.

18. India, 67th Session of the First Committee, 7 novembre 2012. http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com12/eov/L11_India.pdf

19. Alexandra Geneste, *op. cit.*

3.2. Un an plus tard, les mêmes enjeux

Lors du vote du 7 novembre 2012, certaines délégations (Égypte, Biélorussie, Venezuela, Syrie, Pakistan, Iran) ont réaffirmé leur ferme opposition au texte du 26 juillet. Elles estiment généralement que celui-ci n'a fait l'objet d'aucun accord et qu'il ne reprend pas les vues de tous les États. Par conséquent, elles ont signifié leur refus de ce texte comme unique base des négociations, appelant plutôt à ce qu'il soit considéré comme un texte de travail parmi d'autres.

Par ailleurs, tout comme en juillet 2012, le principal défi pour les États en mars 2013 sera de parvenir à un accord sur le texte de traité par consensus. Cette règle de procédure donne en effet la possibilité à n'importe quel État de s'opposer à l'adoption finale du texte, et c'est dès lors la règle du compromis et son corolaire plus que vraisemblable du plus petit dénominateur commun, qui sera privilégiée.

De nombreux États, les États-Unis en tête, défendent cette règle, argumentant que c'est la seule façon de parvenir à un traité universel et par conséquent à garantir son application efficace. Les États européens ont également défendu cette position, eux qui souhaitent que les principaux États producteurs et exportateurs d'armes se rallient au traité. Toutefois, cette règle du consensus fait également le jeu des États sceptiques, qui n'hésiteront pas à en faire usage.

Conclusion

L'échec de la Conférence diplomatique du mois de juillet n'aura pas sonné l'échec du processus pour l'adoption d'un TCA. Une nouvelle conférence de négociations « finale » a été convoquée en mars 2013. Néanmoins, les mêmes défis se posent aux États et l'issue positive des négociations n'est pas plus garantie qu'en 2012. Le vote de la résolution qui convoque la nouvelle conférence a en effet montré qu'il y avait une insatisfaction très claire par rapport au texte qui servira de base aux négociations. Cette insatisfaction vient principalement du groupe, très soudé, d'États réfractaires au TCA.

Or, la règle de l'adoption du texte final au consensus risque de bloquer toute conclusion positive si les préoccupations de ces derniers ne sont pas reflétées dans le texte. Par ailleurs, si d'autres États, comme les États-Unis, l'Inde ou la Chine, ont voté en faveur de la tenue de nouvelles négociations, cela ne signifie pas pour autant qu'ils adopteront une attitude conciliante sur un texte fort et robuste tel qu'exigé par la société civile et de nombreux États touchés quotidiennement par la violence armée.

Les États ne disposeront que de dix jours pour reprendre leurs travaux et tenter d'adopter un texte final. Ils ne pourront donc se permettre de rouvrir les discussions, au risque de remettre en cause certaines avancées et de passer à nouveau à côté de cette opportunité historique d'avoir un jour un Traité sur le commerce des armes et de combler ainsi l'un des vides juridiques les plus criants et les plus dommageables du droit international.

Face à cette réalité, certains seront tentés de considérer que ce texte est déjà un grand pas dans la bonne direction et qu'il contient des dispositions inespérées jusqu'à aujourd'hui en termes de réglementation des transferts d'armes à l'échelle internationale. Elles sont en outre exigeantes pour un certain nombre d'États qui ne disposent pas actuellement d'un tel niveau de contrôle national.

Si ces paramètres sont à prendre en compte et s'il est vrai que le prix à payer de la règle du consensus et de l'universalité est celui d'un affaiblissement probable du texte, il n'est pas pour autant nécessaire de baisser les bras face à des lacunes évidentes du texte ou des ambiguïtés qui, si elles ne sont pas résolues, nuiraient à la capacité du traité de répondre aux objectifs qu'une majorité d'États et la société civile lui ont attribués : plus de responsabilisation des États pour plus de sécurité humaine.



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 récemment publié *L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes. Entre surveillance et vérification* (Rapport du GRIP 2011/3, avec la collaboration de Pauline Gillain) et *Le traité sur le commerce des armes - Les enjeux pour 2012* (Rapport du GRIP 2011/6).

Le **Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >