

## Évaluer la viabilité, le champ d'application et les paramètres d'un traité sur le commerce des armes : le point de vue d'ONG<sup>1</sup>

### Préface

Désireux de réglementer les transferts internationaux d'armes classiques, les États membres des Nations unies ont amorcé un processus d'élaboration d'un traité international sur le commerce des armes (TCA) qui soit juridiquement contraignant. Le présent document a été rédigé dans le but de formuler des recommandations quant à la viabilité, au champ d'application et aux paramètres d'un traité global. Il devrait être utile aux États qui s'approprient à présenter leurs vues au secrétaire général des Nations unies, mandaté par la résolution 61/89 de l'Assemblée générale. La date limite est fixée au 30 avril 2007. Nous exhortons tous les États à s'engager au plus vite et sans réserve dans le processus d'élaboration du TCA. S'ils le souhaitent, les États peuvent demander que le futur groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies se penche sur les questions soulevées dans le présent document.

Ce rapport fait valoir qu'un TCA ne peut être global et efficace que s'il s'appuie sur les obligations incombant actuellement aux États en vertu du droit international. Ces obligations sont inscrites dans une série de normes et d'instruments de portée internationale, y compris dans des traités internationaux et régionaux, des déclarations et résolutions émanant des Nations unies et d'autres organisations multilatérales ou régionales, ainsi que des règlements-types conçus pour les législations nationales. L'analyse de ces principes et documents fait ressortir clairement des obligations et des normes émergentes, qui peuvent se résumer comme suit :

1. Les États sont responsables de tous les transferts d'armes relevant de leur juridiction et ils doivent autoriser ces transferts.
2. Les États doivent examiner tous les transferts d'armes en tenant compte des critères suivants :
  - **interdictions expresses** : les États ne doivent pas transférer d'armes dans certaines situations ;
  - **interdictions basées sur l'emploi probable des armes** : il s'agit en particulier des cas où les armes sont susceptibles d'être utilisées pour commettre de graves violations du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire ;
  - **autres facteurs et normes émergentes** : ils doivent être pris en compte lorsque les États examinent la possibilité de transférer des armes.

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été préparé et approuvé par le Comité directeur pour un traité sur le commerce des armes, qui comprend les organisations non gouvernementales suivantes : Africa Peace Forum, Albert Schweitzer Institute, Amnesty International, Caritas International, Fondation Arias pour la paix et le progrès humain, Friends Committee on National Legislation, Instituto Sou da Paz, International Action Network on Small Arms (IANSA) / Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL), Nonviolence International, Oxfam International, Project Ploughshares, Saferworld, Viva Rio et Women's Institute for Alternative Development.

3. Il faut créer un mécanisme de contrôle et d'exécution qui permette d'enquêter rapidement, de manière impartiale et en toute transparence sur les allégations de violation du TCA, et de prendre des sanctions appropriées contre les fautifs.

Un TCA devrait rappeler le droit naturel de chaque État à la légitime défense, consacré par l'article 51 de la Charte des Nations unies, et reconnaître le droit de tout État d'acquérir des armes légales à des fins de légitime défense et de sécurité dans le respect des normes internationales. Il doit aussi rappeler l'obligation qui incombe aux États, en vertu de la Charte des Nations unies, de promouvoir et de respecter les droits humains et les libertés fondamentales (y compris les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels), qui sont tous indispensables à un développement durable. Tous les États doivent également veiller au respect des règles du droit international humanitaire. Il est clair que le TCA ne sera pas efficace s'il n'inclut pas ces principes élémentaires.

## Introduction

Le 6 décembre 2006, les membres des Nations unies ont décidé, lors de l'Assemblée générale, de faire un premier pas en direction d'un TCA juridiquement contraignant qui instaure des « *normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* ». La résolution 61/89, adoptée grâce au soutien massif de 153 pays, est une étape historique vers une réglementation plus efficace du commerce international des armes<sup>2</sup>.

Le commerce des armes irresponsable et mal réglementé alimente les conflits, entraîne des atteintes flagrantes aux droits humains et de graves violations du droit international humanitaire, déstabilise des pays et des régions et nuit au développement durable. Des organisations non gouvernementales (ONG) se mobilisent depuis de nombreuses années à travers le monde pour sensibiliser l'opinion aux conséquences désastreuses des transferts d'armes qui ne sont pas suffisamment réglementés. Plus d'un millier de personnes meurent chaque jour, victimes de la violence armée, et le nombre de personnes blessées, déplacées et traumatisées est encore plus élevé. Si la violence armée est essentiellement commise par des hommes contre d'autres hommes, les femmes et les enfants pâtissent de façon disproportionnée des destructions qui accompagnent la prolifération et l'utilisation abusive des armes classiques. Les moyens de subsistance sont détruits, et les perspectives de développement durable compromises. L'insécurité est une réalité quotidienne pour les millions de personnes qui vivent dans la peur de la violence armée. Pour toutes ces raisons, une multitude d'ONG et de gouvernements demandent un effort mondial pour contrôler le commerce des armes.

Les ONG et les autres groupes de la société civile saluent l'adoption de la résolution 61/89, qu'ils considèrent comme une victoire importante dans leur campagne internationale en faveur d'un TCA et comme le fruit de leur dialogue constructif et de leur partenariat avec un grand nombre de gouvernements.

Les États sont de plus en plus nombreux à exprimer leur soutien à un TCA. Lors de l'Assemblée générale des Nations unies, ils ont été encore plus nombreux à manifester leur volonté d'amorcer le processus officiel de négociation qui aboutira à un TCA. Toutefois, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant que le soutien affiché par la majorité des États membres des Nations unies se traduise par un traité international efficace et juridiquement contraignant. Il faudra maintenir des partenariats constructifs et viables entre la société civile, les gouvernements et les organes des Nations unies.

---

<sup>2</sup> Vous trouverez la liste des 153 États qui ont soutenu la résolution 61/89 à l'adresse <http://www.iansa.org/un/TCAvotes.htm> (en anglais).

## Aperçu de la résolution 61/89

Dans la résolution 61/89, l'Assemblée générale réaffirme le droit naturel de chaque État à la légitime défense, consacré par l'article 51 de la Charte des Nations unies, et reconnaît « à tous les États le droit de fabriquer, d'importer, d'exporter, de transférer et de détenir des armes classiques pour répondre à leurs besoins en matière de légitime défense et de sécurité ». Elle reconnaît en outre que le contrôle des armes, le désarmement et la non-prolifération sont essentiels pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et que les droits de vendre, d'acquérir et de posséder des armes vont de pair avec les responsabilités et les obligations juridiques qui découlent de la Charte des Nations unies et du droit international, notamment du droit international relatif aux droits humains, du droit international humanitaire et des embargos sur les armes décrétés par l'ONU.

L'Assemblée générale note l'existence de différentes initiatives internationales, régionales et sous-régionales visant à « renforcer la coopération, améliorer l'échange d'informations et la transparence et mettre en œuvre des mesures de confiance » dans le domaine du commerce international des armes. Le rôle joué par les ONG et la société civile dans la promotion d'un commerce des armes responsable est également mentionné.

Dans sa résolution, l'Assemblée générale souligne explicitement la nécessité d'« établir des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques ». Elle considère que l'absence de telles normes « est un facteur contribuant aux conflits, aux déplacements de population, à la criminalité et au terrorisme » et qu'elle porte ainsi atteinte à la paix, à la sécurité et au développement durable, entre autres.

L'Assemblée générale est consciente de l'appui grandissant que suscite, dans toutes les régions, la conclusion d'un instrument juridiquement contraignant visant à « établir des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques ».

L'Assemblée générale soumet au secrétaire général deux grandes requêtes afin de faciliter la formulation de propositions claires pour un TCA « multilatéral » qui puisse être « négocié de manière non discriminatoire et transparente ». La première requête est particulièrement intéressante dans le cadre du présent document, puisque l'Assemblée générale « prie le Secrétaire général de solliciter les vues des États Membres sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques, et de lui présenter un rapport sur la question à sa soixante-deuxième session ».

Dans sa seconde requête, l'Assemblée générale prie le secrétaire général de constituer un groupe d'experts gouvernementaux équilibré sur le plan géographique, qui sera chargé d'examiner ces questions. Ce groupe commencera ses travaux en 2008 et présentera un rapport lors de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale.

## Viabilité d'un TCA

Un TCA est viable puisqu'il se fonderait sur les principes applicables aux transferts d'armes, qui sont désormais bien intégrés dans une série d'instruments. Au cours de la dernière décennie, de nombreux efforts ont été faits aux niveaux sous-régional, régional et multilatéral pour parvenir à des normes communes réglementant les transferts d'armes internationaux. Plusieurs accords généraux sur le contrôle des transferts d'armes ont été adoptés en particulier en Amérique, en Europe et en Afrique subsaharienne<sup>3</sup>. Ces accords, quoique

<sup>3</sup> Voici quelques exemples : la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes, 1997 ; le Code de conduite de l'Union européenne en matière

hétérogènes du point de vue de leur formulation et de leur application, représentent collectivement les pierres angulaires d'un futur TCA.

En 2006, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes. Cette dernière interdit tout transfert international d'armes légères, à l'exception des armes requises à des fins légitimes de défense et de sécurité ou nécessaires à la conduite d'opérations de paix. Les États membres doivent présenter leur demande d'exemption au secrétaire exécutif de la CEDEAO, qui applique une procédure rigoureuse pour estimer si la transaction est acceptable ou non. Le secrétaire générale rend ses avis en tenant compte d'une série de critères qui reflètent nombre des obligations incombant aux États en vertu du droit international, par exemple :

- les obligations imposées par la Charte des Nations unies, qui comprennent :
  - les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité, comme celles instaurant des embargos sur les armes,
  - l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force,
  - l'interdiction d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État ;
- les principes universellement acceptés du droit international humanitaire ;
- tout autre traité ou toute autre décision par lesquels les États membres sont liés.

De plus, un transfert ne doit pas être autorisé si les armes sont destinées à être utilisées :

- pour violer le droit international humanitaire ou pour porter atteinte aux droits et libertés des individus et des peuples, ou dans un but d'oppression ;
- pour commettre des violations graves du droit international humanitaire, un génocide ou des crimes contre l'humanité ;
- pour aggraver la situation intérieure du pays de destination finale, en provoquant ou prolongeant un conflit armé ou en exacerbant des tensions existantes ;
- pour commettre des actes terroristes ou pour soutenir ou encourager le terrorisme ;
- pour atteindre des buts autres que la satisfaction des besoins légitimes de défense et de sécurité dans le pays bénéficiaire.

Un transfert ne doit pas non plus être autorisé s'il est destiné à :

- être utilisé pour commettre des crimes violents ou organisés ou pour faciliter de tels crimes ;
- nuire à la sécurité régionale, mettre en danger la paix, contribuer à la déstabilisation ou à l'accumulation incontrôlée d'armes ou de capacités militaires dans une région, ou contribuer d'une autre manière à l'instabilité régionale ;
- empêcher ou entraver le développement durable et détourner indûment des ressources humaines et économiques pour armer les États impliqués dans le transfert ;

---

d'exportation d'armements, 1998 ; le Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre, 2000 ; les Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons [Directives relatives aux meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre], adoptées par l'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations pour les armes classiques et les marchandises et technologies à double usage, 2002 ; la Convention interaméricaine sur la transparence de l'acquisition des armes classiques, adoptée par l'OEA, 2002 ; le Règlement-type du contrôle des courtiers en armes à feu, de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions, adopté par l'OEA, 2003 ; le Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre, adopté par l'OSCE, 2003 ; le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, 2004 ; les Best Practice Guidelines for the Implementation of the Nairobi Declaration and the Nairobi Protocol on Small Arms and Light Weapons [Directives relatives aux meilleures pratiques concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi sur les armes légères et de petit calibre], 2005 ; le Code de conduite des États d'Amérique centrale en matière de transfert d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres éléments connexes, 2005 ; la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, 2006.

- donner lieu à des pratiques de corruption à quelque stade que ce soit (du fournisseur au récipiendaire, en passant par les courtiers et les autres intermédiaires).

La Convention de la CEDEAO dispose enfin qu'un transfert ne doit pas être autorisé si les armes sont susceptibles d'être détournées, dans le pays de transit ou d'importation, ou réexportées vers des usages ou des utilisateurs non autorisés ou vers le commerce illicite.

En décembre 2005, les États membres du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) se sont mis d'accord pour réglementer les transferts d'armes internationaux en adoptant le Code de conduite des États d'Amérique centrale en matière de transfert d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres éléments connexes. Ce texte prévoit que les transferts d'armes classiques ou non classiques, d'armes de petit calibre ou légères, de munitions, d'explosifs et d'autres éléments connexes ne peuvent être destinés à un État qui déroge à certaines obligations juridiques ou normes internationales, notamment :

- en commettant ou cautionnant des crimes contre l'humanité ou des violations des droits humains ou en se rendant coupable de graves manquements aux lois et coutumes de la guerre ;
- en empêchant ses citoyens de choisir leurs représentants par la voie d'élections libres, justes et périodiques, à bulletin secret ;
- en limitant le droit de ses citoyens d'exprimer leurs opinions politiques grâce à la liberté d'expression, à la diffusion d'idées et d'informations et aux libertés de réunion, d'association et d'organisation, y compris la liberté de constituer des partis politiques ;
- en ne respectant pas des accords régionaux ou internationaux relatifs à des embargos sur les armes ou à d'autres sanctions ;
- en s'abstenant de communiquer toutes les informations relatives à ses transferts d'armes au Registre des armes classiques de l'ONU ;
- en étant impliqué dans un conflit armé, sauf s'il est établi qu'il s'agit d'un cas de légitime défense ;
- en encourageant la haine nationaliste, raciale ou religieuse, qui favorise la discrimination, l'hostilité ou la violence ou qui incite les individus à renverser leur propre gouvernement ou un gouvernement étranger ;
- en étant impliqué dans des actes ou des pratiques qui risquent de se traduire par un nombre substantiel de personnes déplacées ou de réfugiés ;
- en ne respectant pas les accords et instruments internationaux relatifs au terrorisme ou aux actes associés au terrorisme.

Parmi les accords régionaux ou multilatéraux portant sur le contrôle des transferts d'armes, les Best Practice Guidelines for the Implementation of the Nairobi Declaration and the Nairobi Protocol on Small Arms and Light Weapons [Directives relatives aux meilleures pratiques concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi sur les armes légères et de petit calibre], établies en 2005, sont l'instrument le plus complet et celui qui reflète le mieux les obligations incombant aux États en vertu du droit international. Ces directives fixent les critères que devraient adopter les États parties au Protocole de Nairobi en matière de transferts d'armes. En voici un aperçu :

- i) Les États parties ne doivent pas autoriser les transferts qui auraient pour effet de violer leurs obligations directes en vertu du droit international, notamment :
  - les obligations prévues par la Charte des Nations unies et les décisions du Conseil de sécurité des Nations unies – y compris les embargos sur les armes décrétés par l'ONU ;
  - l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ;
  - l'interdiction d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État ;
  - tout autre traité ou toute autre obligation juridique par lesquels un État est lié ;

- les interdictions de transferts d'armes qui découlent de traités particuliers auxquels l'État est partie ;
- les principes universellement acceptés du droit international humanitaire ;
- l'interdiction d'utiliser des armes qui sont de nature à infliger des blessures superflues ou des souffrances inutiles ;
- l'interdiction des armes ne permettant pas de faire la distinction entre les combattants et les civils.

ii) Les États parties ne doivent pas autoriser les transferts d'armes qui pourraient être utilisées :

- pour violer ou réprimer les droits des individus ou des peuples ;
- pour commettre de graves violations du droit international humanitaire ;
- pour agresser un autre État ou un autre peuple ;
- pour aggraver des tensions dans le pays de destination finale ;
- pour commettre des actes terroristes ;
- pour atteindre des buts autres que la satisfaction des besoins légitimes de défense et de sécurité dans le pays bénéficiaire.

Par ailleurs, les États adhérant aux Directives relatives aux meilleures pratiques concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi sur les armes légères et de petit calibre ne devraient pas autoriser les transferts qui pourraient :

- être utilisés pour commettre des crimes violents ou pour faciliter de tels crimes ;
- être utilisés pour perpétrer de graves violations du droit international humanitaire, qui s'applique tant aux conflits armés internationaux qu'aux conflits armés non internationaux ;
- être utilisés pour commettre un génocide ou des crimes contre l'humanité ;
- être utilisés pour agresser un autre État ou un autre peuple, ou pour menacer la sécurité nationale ou l'intégrité territoriale d'un autre État ;
- nuire à la sécurité régionale ;
- compromettre le développement durable ;
- donner lieu à des pratiques de corruption à quelque stade que ce soit ;
- contrevenir à d'autres engagements ou accords internationaux, régionaux ou sous-régionaux sur la non-prolifération, le contrôle des armes et le désarmement.

En décembre 2002, l'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations pour les armes classiques et les marchandises et technologies à double usage a adopté une série de Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons [Directives relatives aux meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre]. Les États participants y affirment leur volonté d'appliquer des contrôles stricts sur les exportations d'armes légères et de ne pas octroyer de licence d'exportation lorsqu'il existe un risque évident que ces transferts violent les engagements internationaux de ces États, notamment les embargos sur les armes imposés par les Nations unies, prolongent ou aggravent un conflit armé existant, soient utilisés à des fins de répression, servent à violer ou à supprimer les droits humains et les libertés fondamentales, ou menacent la paix ou la stabilité régionale. D'après ces directives, les États doivent aussi tenir compte du risque de détournement ou de réexportation des armes lorsqu'ils examinent les demandes de licence.

En 2000, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a adopté un Document sur les armes légères et de petit calibre, qui contient une série de critères communs en matière d'exportation. Les États participants s'engagent à éviter d'autoriser une exportation lorsque, de toute évidence, les armes légères en question risquent d'être utilisées pour commettre des atteintes aux droits humains, pour prolonger un conflit, pour

contribuer à l'instabilité régionale ou pour faciliter la criminalité organisée, ou encore si elles risquent d'être détournées ou revendues à ces fins. En décembre 2003, l'OSCE a également adopté un Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre, selon lequel les exportations d'armes légères devraient toujours être soumises à l'octroi d'une licence de la part de l'État. Le manuel incite les États à faire figurer dans les contrats ou dans les certificats d'utilisation finale une clause interdisant le détournement et la réexportation des armes, au moins lorsque l'exportateur d'origine n'a pas donné son autorisation au préalable. Il convient par ailleurs d'éviter d'octroyer des licences quand, par exemple, il existe un risque évident que les armes ou les technologies associées soient utilisées pour violer ou supprimer les droits humains, ou qu'elles contreviennent à des engagements internationaux, notamment aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité.

Le Code de conduite de l'Union européenne (UE) en matière d'exportation d'armements (1998) vise à instaurer des « *normes communes élevées* » auxquelles tous les États membres de l'UE sont appelés à se référer lorsqu'ils prennent des décisions concernant des exportations d'armes. Il vise aussi à améliorer la transparence parmi les États de l'UE en matière d'exportation d'armes classiques. Les États de l'UE s'engagent à ne pas autoriser l'exportation d'armes dans certains cas, notamment lorsque la vente contreviendrait aux engagements qu'ils ont pris en vertu de la Charte des Nations unies ou à certains accords relatifs au contrôle des armes. Toute licence d'exportation doit aussi être refusée s'il existe, entre autres, un risque manifeste que les armes soient utilisées à des fins de répression interne, provoquent ou prolongent un conflit armé ou soient utilisées de manière agressive contre un autre pays.

Le Code de conduite de l'UE contient en outre un « *dispositif* » détaillé qui facilite son application et favorise une interprétation uniforme de ses critères. Ce dispositif comprend deux éléments essentiels : le mécanisme de notification des refus, en vertu duquel tout État membre qui refuse une licence doit informer tous les autres États membres de sa décision, et le mécanisme de consultation, qui est appliqué lorsqu'un État membre envisage d'autoriser une transaction « *globalement identique* » à une autre transaction ayant fait l'objet d'un refus. Pour améliorer la transparence, le dispositif du Code de conduite prévoit aussi un rapport annuel sur les exportations d'armes des États membres.

La multiplication des accords sous-régionaux, régionaux et multilatéraux conclus ces dix dernières années pour contrôler les transferts internationaux d'armes classiques témoigne d'une prise de conscience du fait que le problème de la prolifération de ces armes ne peut être réglé que par une collaboration interétatique qui s'appuie sur les obligations incombant aux États. Cela concerne autant les États qui transfèrent des armes à l'échelle internationale (par exemple les participants à l'Arrangement de Wassenaar) que les États qui souffrent de la prolifération et de l'utilisation abusive des armes classiques. Un nombre important d'États du Sud ont fait un pas en direction d'un traité mondial sur le contrôle des transferts internationaux d'armes classiques lorsque les 38 chefs d'État ou de gouvernement ayant assisté à la réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, en novembre 2005, ont publié un communiqué dans lequel ils ont « *pris note de la proposition de créer des normes internationales communes en ce qui concerne le commerce de toutes les armes classiques et se sont associés aux appels demandant que les travaux sur un tel traité s'ouvrent dans le cadre des Nations unies* »<sup>4</sup> [traduction non officielle].

Globalement, les instruments sous-régionaux, régionaux et multilatéraux actuels sur le contrôle des transferts internationaux d'armes classiques visent tous à régler des problèmes similaires et abordent les besoins suivants :

- établir des procédures nationales claires pour réglementer les transferts d'armes internationaux ;

---

<sup>4</sup> Communiqué des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth, novembre 2005 : [http://www.thecommonwealth.org/document/147565/chogm\\_2005\\_final\\_communiq.htm](http://www.thecommonwealth.org/document/147565/chogm_2005_final_communiq.htm) (en anglais).

- prévenir et combattre les transferts d'armes illicites ;
- faire respecter les embargos sur les armes décrétés par l'ONU ;
- prévenir tout détournement vers des groupes interdits, par exemple ceux qui commettent des actes terroristes ou criminels ;
- interdire les transferts contraires aux obligations internationales ;
- interdire les transferts d'armes susceptibles d'être utilisées pour commettre de graves violations des droits humains ou du droit international humanitaire ;
- interdire les transferts d'armes susceptibles d'être utilisées pour commettre des crimes contre l'humanité ou des actes de génocide ;
- interdire les transferts d'armes nuisant au développement durable ;
- interdire les transferts d'armes susceptibles de nuire à la sécurité intérieure ou régionale.

Il est très clair que, dans tous les cas de transferts d'armes, il est primordial de veiller au respect des droits humains et du droit international humanitaire. En vertu des principes et des buts énoncés dans la Charte des Nations unies, tous les États membres sont tenus d'encourager et de promouvoir le respect universel et effectif des droits humains et des libertés fondamentales. Les droits humains englobent non seulement les droits civils et politiques, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels – tous étant indispensables au développement durable<sup>5</sup>. Fait essentiel, en participant à des accords régionaux ou multilatéraux visant à contrôler les transferts d'armes, 118 États ont déjà explicitement reconnu qu'il faudrait interdire les transferts d'armes classiques (y compris d'armes légères et de petit calibre) qui risquent de contribuer à de graves violations des droits humains ou à des violations flagrantes du droit international humanitaire. De plus, en 2003, 191 États parties aux Conventions de Genève ont entrepris de faire du respect du droit international humanitaire l'un des critères fondamentaux selon lesquels les décisions concernant les transferts d'armes sont examinées. Ils ont également entrepris d'incorporer ces critères dans les législations ou politiques nationales et dans les normes régionales et mondiales relatives aux transferts d'armes<sup>6</sup>.

Ce consensus auquel sont parvenus un grand nombre d'États constitue une assise solide pour élaborer un TCA reflétant les obligations internationales fondamentales des États. En outre, la conclusion récente, par la CEDEAO, d'un accord juridiquement contraignant sur les transferts d'armes, le mouvement qui se dessine au sein de l'UE pour faire du Code de conduite un instrument ayant force obligatoire et les engagements prévus au titre II paragraphe 11 du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (ONU, 2001)<sup>7</sup> montrent clairement que les États prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'ancrer le contrôle des transferts d'armes dans le droit international.

En dépit de tous ces progrès, la majorité des accords régionaux et multilatéraux sur le contrôle des transferts d'armes présentent des lacunes et des faiblesses : la formulation des principes sous-jacents varie d'un instrument à l'autre et les accords ne reflètent pas pleinement les obligations incombant aux États en vertu du droit international et sont souvent mal appliqués. De plus, de nombreux États ne participent encore à aucun accord régional ou multilatéral sur le contrôle des transferts d'armes. Il est par conséquent plus qu'urgent d'instaurer un cadre mondial en matière de contrôle des transferts d'armes.

<sup>5</sup> Les droits humains universels sont consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et par des traités et normes ultérieurs.

<sup>6</sup> Point 2.3.1 de l'Agenda pour l'action humanitaire adopté par la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003.

<sup>7</sup> Document A/CONF.192/15, titre II, paragraphe 11 : les États s'engagent à prendre les mesures ci-après : « Examiner les demandes d'autorisation d'exportation en fonction de réglementations nationales strictes qui couvrent toutes les armes légères et tiennent compte des responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international pertinent, compte tenu en particulier des risques de détournement de ces armes vers le commerce illégal. Établir ou maintenir également un système national efficace d'octroi de licences ou d'autorisations pour les exportations et les importations, ainsi que des dispositions concernant le transit international, pour le transfert de toutes les armes légères en vue de lutter contre le commerce illicite des armes légères » ([http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/192.15%20\(F\).pdf](http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/192.15%20(F).pdf)).

Si la nécessité de parvenir à un accord sur des normes mondiales permettant de contrôler le commerce des armes classiques est évidente, la viabilité d'un tel accord l'est tout autant. Les États ont déjà démontré, en travaillant ensemble sur le problème des armes de destruction massive, qu'il était possible de conclure des accords internationaux sur la question des transferts d'armes. Qui plus est, la coopération sous-régionale, régionale et multilatérale est importante en matière de contrôle des armes classiques et ne cesse de s'intensifier. Enfin, l'adoption de la résolution 61/89 par l'Assemblée générale des Nations unies montre clairement que l'écrasante majorité des États estime qu'il est temps d'élaborer un TCA.

### Champ d'application d'un TCA

Les États ont le droit d'acquérir des armes classiques à des fins de légitime défense et de maintien de l'ordre, conformément au droit international et aux normes internationales. La résolution 61/89 reconnaît que ce droit s'accompagne cependant de responsabilités. Un TCA ne devrait ni minimiser ce droit fondamental ni y porter atteinte, mais rappeler que les États ont également des obligations à respecter en matière de transferts d'armes.

Le TCA devrait rappeler les principales obligations découlant des engagements juridiques internationaux des États, à savoir :

- empêcher les menaces contre la paix de la communauté internationale ;
- garantir le respect des lois de la guerre ;
- participer à la protection et au respect des droits humains.

Ainsi, lorsqu'ils utilisent des armes classiques, les États doivent se conformer, entre autres, aux normes internationales, notamment celles fixées par la Charte des Nations unies, les Conventions de Genève de 1949 (qui concernent également les agissements des groupes armés lors d'un conflit) et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, adoptés par les Nations unies en 1990.

Ces responsabilités s'étendent aussi au *transfert* des armes classiques, ce qui est capital. Le TCA devrait donc faire apparaître toute l'étendue de ces obligations.

Les embargos sur les armes décidés par le Conseil de sécurité des Nations unies contre des États et des groupes armés constituent l'exemple le plus parlant en matière de restriction sur les transferts d'armes. De telles décisions entraînent des obligations pour tous les membres des Nations unies<sup>8</sup>. Il existe également des instruments internationaux qui interdisent le *transfert* de certaines catégories d'armes ou de munitions, telles que les mines terrestres antipersonnel<sup>9</sup>. Certains instruments interdisent totalement un *type* particulier d'armes, comme les armes biologiques<sup>10</sup>. L'interdiction d'une arme ou d'une munition implique nécessairement celle de son transfert. Un autre groupe d'instruments internationaux interdit de manière absolue l'utilisation de certains types d'armes ou de munitions telles que les

<sup>8</sup> Le Conseil de sécurité a décrété des embargos sur les armes contre des États (par exemple le Libéria, la Sierra Leone, le Soudan ou encore le Rwanda) et des groupes armés non étatiques (tels que les talibans, Al Qaïda, le RUF en Sierra Leone, l'UNITA en Angola et plusieurs factions et seigneurs de la guerre en Somalie).

<sup>9</sup> Les États parties à la Convention de 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa) s'engagent notamment à ne jamais, en aucune circonstance, « transférer à quiconque, directement ou indirectement, de mines antipersonnel » (article 1-b). Il s'agit d'une obligation juridique contraignante pour les États parties à la Convention. Voir également la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques).

<sup>10</sup> Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction.

armes à éclats non localisables<sup>11</sup>. L'interdiction générale de l'utilisation d'une arme ou d'une munition sous-entend l'interdiction de son transfert.

Il existe par ailleurs des restrictions relatives au transfert d'armes classiques qui découlent de l'utilisation effective ou probable de ces armes dans certaines circonstances. La responsabilité d'un État découle alors de l'obligation, en vertu du droit international, de ne pas aider ou assister sciemment un autre État à commettre un acte illicite<sup>12</sup>. Lorsqu'un État sait que des armes ou des munitions seront effectivement ou probablement utilisées en violation de certains principes fondamentaux du droit international, il a la responsabilité d'interdire le transfert demandé. Par exemple, si un État sait qu'un transfert d'armes sera effectivement ou probablement utilisé pour commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou d'autres graves atteintes au droit international humanitaire ou relatif aux droits humains, il commet lui-même un acte illicite et viole ses obligations internationales en autorisant le transfert en question.

La mondialisation croissante du commerce des armes et ses effets préjudiciables sur le développement durable apportent des arguments de poids en faveur d'un système mondial qui régleme tous les aspects de ce commerce. Pour être efficace, le TCA devra prévoir un système exhaustif permettant de contrôler les mouvements transfrontaliers de l'ensemble des armes classiques et des équipements qui leur sont associés. Ce dispositif devra couvrir l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et le courtage de toutes les armes classiques, y compris :

- les armes lourdes ;
- les armes légères et de petit calibre ;
- les pièces et composants de toutes ces armes<sup>13</sup> ;
- les munitions, y compris les explosifs<sup>14</sup> ;
- les technologies utilisées pour fabriquer des armes classiques ;
- les armes utilisées à des fins de sécurité intérieure<sup>15</sup> ;
- les biens à double usage destinés à des fins militaires, de sécurité ou de maintien de l'ordre<sup>16</sup>.

En outre, il est désormais généralement admis que, pour lutter contre le commerce illicite des armes, tout commerce des armes approuvé par l'État doit être clairement défini et convenablement réglementé à l'aide de normes communes objectives fondées sur les principes pertinents du droit international. Par conséquent, pour être légal, il ne suffit pas qu'un transfert d'armes soit approuvé par tous les États (exportateurs, importateurs et de transit) participant à la transaction. C'est grâce à la codification des responsabilités

<sup>11</sup> Protocole I (relatif aux éclats non localisables) additionnel à la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques.

<sup>12</sup> Ce principe est énoncé dans l'article 16 des *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite* présentés par la Commission du droit international des Nations unies en 2001, qui ont été recommandés à l'attention des gouvernements dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 2001 (A/RES/56/83) : « *L'État qui aide ou assiste un autre État dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte dans le cas où :*

*a) Ledit État agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite ; et*

*b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État. »*

<sup>13</sup> Les pièces et composants devraient être inclus dans le traité afin d'éviter que les exigences posées par le traité puissent être contournées simplement en démontant les armes et en transférant leurs éléments.

<sup>14</sup> Le contrôle des munitions, y compris des explosifs, sera un élément essentiel de toute initiative visant à limiter les effets négatifs de la prolifération des armes.

<sup>15</sup> Les armes utilisées à des fins de sécurité intérieure devraient être incluses dans le champ d'application du TCA car leur utilisation abusive est souvent à l'origine de graves atteintes aux droits humains.

<sup>16</sup> Les biens à double usage sont des biens qui peuvent être employés à des fins militaires, de sécurité ou de maintien de l'ordre ainsi qu'à des fins civiles ; ils devraient aussi être inclus dans le champ d'application du TCA si les utilisateurs finaux sont l'armée, les forces de sécurité ou la police ou s'ils doivent être utilisés dans ou avec des armes classiques ou des équipements de sécurité intérieure. L'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations pour les armes classiques et les marchandises et technologies à double usage prévoit des restrictions sur le transfert des biens à double usage ainsi qu'un mécanisme de notification des transferts et des refus. Voir le site <http://www.wassenaar.org> (en anglais).

incombant actuellement aux États en vertu du droit international, qui doivent être intégrées dans les lois, procédures et réglementations nationales, que l'on pourra distinguer nettement le commerce illicite du commerce licite, et venir à bout du détournement et de l'utilisation abusive persistante des armes provenant du « *marché gris* ». Il est donc essentiel que le TCA s'applique à tous les aspects du commerce des armes classiques approuvé par les gouvernements, y compris :

- aux transactions entre États ;
- aux transactions entre un État et un utilisateur final privé ;
- aux ventes commerciales ;
- aux locations ;
- aux prêts ou dons ou à toute autre forme de transfert de biens matériels, de crédit ou de savoir-faire.

L'un des principaux objectifs d'un TCA est l'élaboration de critères fondamentaux garantissant que les transferts internationaux d'armes classiques sont effectués de façon responsable. Cela permettra d'avoir l'assurance que l'ensemble des armes et des munitions transférées aboutissent entre les mains d'utilisateurs finaux responsables. Pour déterminer les critères à appliquer, les États doivent respecter, de façon équilibrée, les principes inscrits dans la Charte des Nations unies et d'autres instruments internationaux, y compris le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, ainsi que le droit des peuples à prendre des mesures légitimes pour exercer leur droit inaliénable à l'autodétermination.

### **Paramètres d'un TCA**

La résolution 61/89 invite les États membres à faire connaître leurs vues sur les paramètres d'un TCA. Une des caractéristiques cruciales d'un tel traité est que les États devront consentir à instaurer des normes internationales juridiquement contraignantes qu'ils accepteront de respecter. Aussi le TCA devrait-il cristalliser, pour ce qui est des transferts d'armes internationaux, les engagements qui s'imposent d'ores et déjà aux États, en vertu notamment de la Charte des Nations unies, des Conventions de Genève de 1949, des deux pactes internationaux relatifs aux droits humains, d'autres conventions internationales largement reconnues, et des principes établis en matière de droit international coutumier, qui sont notamment repris dans les Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, rédigés par la Commission du droit international des Nations unies. À partir du droit international existant, le TCA doit fixer clairement les conditions que les États doivent respecter lorsqu'ils envisagent un transfert international d'armes classiques.

Un groupe d'ONG venant d'horizons différents<sup>17</sup> a formulé, avec l'aide de conseillers en matière juridique et politique, des Principes généraux régissant les transferts d'armes (voir l'annexe 1). Ces principes s'appuient sur les instruments sous-régionaux, régionaux et multilatéraux relatifs au contrôle des transferts d'armes, ainsi que sur les obligations qui incombent aux États en vertu du droit international et qui se rapportent aux transferts d'armes internationaux<sup>18</sup>. Les Principes généraux prennent en compte les obligations issues des traités internationaux, du droit international coutumier, des principes reconnus par les Nations unies (notamment dans le droit international relatif aux droits humains et dans le droit international humanitaire) et des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Ils posent les critères selon lesquels les États devraient autoriser ou non les transferts d'armes, et jettent les bases d'un TCA efficace. Six grands principes ont été définis :

---

<sup>17</sup> Voir la note 1.

<sup>18</sup> Voir aussi la brochure *Principes généraux régissant les transferts d'armes*, Comité directeur pour un traité sur le commerce des armes, 2006.

## 1. Licences nationales (voir l'annexe 1, principe 1)

Les États doivent veiller à ce que tous les transferts internationaux d'armes classiques relevant de leur juridiction fassent l'objet d'un contrôle rigoureux et soient autorisés conformément aux normes du droit international universellement acceptées. Il s'agit là d'un élément central du TCA. Tous les États doivent autoriser et contrôler les transferts d'armes classiques et prévenir les détournements en s'appuyant sur leur législation nationale et sur des mécanismes et procédures conformes au droit et aux normes de portée internationale. Il faudrait notamment examiner au cas par cas les demandes de licence, effectuer des contrôles concernant les utilisateurs finaux et fixer les conditions de transfert à une tierce partie et d'autres dispositions clés en matière de licence. En règle générale, les États ont déjà des lois, règles et procédures nationales régissant les transferts d'armes, mais il est essentiel que ces instruments reflètent leurs obligations internationales, à commencer par l'obligation d'interdire tout transfert d'armes qui risquent d'être utilisées pour commettre de graves violations des droits humains ou du droit international humanitaire. Les États dont la législation présente des lacunes doivent adopter les dispositions juridiques nécessaires pour se conformer à cette exigence fondamentale.

## 2. Limitations expresses<sup>19</sup> (voir l'annexe 1, principe 2)

Dans certains cas, l'État est tenu d'interdire un transfert international d'armes classiques, en vertu du droit international en vigueur, pour respecter :

- A. les obligations imposées par la Charte des Nations unies, qui comprennent les résolutions obligatoires du Conseil de sécurité, comme celles instaurant des embargos sur les armes<sup>20</sup>, l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force<sup>21</sup>, l'interdiction d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre État<sup>22</sup> ;
- B. tout autre traité ou toute autre décision par lesquels l'État est lié, embargo compris, adoptés par des organisations internationales, multilatérales, régionales ou sous-régionales auxquelles l'État est partie ;
- C. les instruments juridiques interdisant expressément le transfert de certaines armes ou interdisant purement et simplement certaines armes, comme la Convention d'Ottawa (1997) et la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques<sup>23</sup> ;
- D. l'interdiction, en vertu du droit international humanitaire, de toutes les armes qui sont de nature à infliger des blessures superflues ou des souffrances inutiles<sup>24</sup>, et l'interdiction des armes ne permettant pas de faire la distinction entre les combattants et les civils<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Il s'agit des limitations expresses actuellement prévues par le droit international au sujet de la liberté des États de transférer des armes et d'autoriser des transferts d'armes. Ces limitations sont axées sur les circonstances dans lesquelles les États sont tenus de s'abstenir de transférer des armes, conformément à ce que prévoit le droit international.

<sup>20</sup> Les décisions du Conseil de sécurité d'imposer des embargos sur les armes sont prises en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies et ont force obligatoire pour tous les membres des Nations unies.

<sup>21</sup> L'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force – inscrite dans l'article 2-4 – est l'une des pierres angulaires de la Charte des Nations unies.

<sup>22</sup> Voir l'article 2-7 de la Charte des Nations unies.

<sup>23</sup> Les conventions les plus récentes interdisent expressément l'utilisation des armes, mais également leur transfert.

<sup>24</sup> Conformément à l'article 35-2 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève.

<sup>25</sup> Conformément aux articles 48, 51-2 et 52-2 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève et à l'article 13-2 du deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève.

### 3. Limitations basées sur l'emploi ou l'emploi probable des armes (voir l'annexe 1, principe 3)

En vertu du droit international, un État ne doit pas sciemment aider ou assister un autre État à commettre un acte illicite<sup>26</sup>. Les États ne doivent pas autoriser de transferts internationaux d'armes classiques lorsque ces armes sont destinées à être utilisées, ou susceptibles de l'être, pour commettre des violations du droit international, y compris :

- E. des violations de la Charte des Nations unies et du droit coutumier relatif à la menace ou à l'emploi de la force<sup>27</sup> ;
- F. de graves violations du droit international relatif aux droits humains<sup>28</sup> ;
- G. de graves violations du droit international humanitaire, notamment des Conventions et Protocoles de Genève<sup>29</sup> ;
- H. des crimes contre l'humanité et des actes de génocide<sup>30</sup>.

### 4. Autres facteurs à prendre en compte (voir l'annexe 1, principe 4)

Aux termes d'une multitude d'instruments régionaux, multilatéraux et internationaux, les États doivent tenir compte d'autres facteurs avant d'autoriser un transfert international d'armes classiques. Ils doivent notamment examiner si le pays destinataire respecte les engagements et obligations de transparence en matière de non-prolifération, de contrôle des armes et de désarmement. Les États ne doivent pas autoriser les transferts d'armes classiques susceptibles :

- d'être utilisées pour commettre ou favoriser des attentats terroristes<sup>31</sup> ;
- d'être utilisées pour commettre ou favoriser des crimes violents ou organisés<sup>32</sup> ;
- de nuire à la sécurité ou la stabilité régionale<sup>33</sup> ;
- de nuire au développement durable<sup>34</sup> ;

<sup>26</sup> La responsabilité qui incombe à l'État exportateur d'interdire les transferts d'armes à ce titre résulte de l'obligation de ne pas participer à des actes internationaux illicites commis par un autre État (voir la note 12).

<sup>27</sup> Il s'agit par exemple des violations de l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, prévue par l'article 2-4 de la Charte des Nations unies et, entre autres, par la Déclaration relative aux principes du droit international adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/2625 (XXV), 1970).

<sup>28</sup> En vertu des articles 1 et 55, notamment, de la Charte des Nations unies, tous les États membres ont l'obligation de favoriser et de promouvoir le respect universel et effectif des droits humains et des libertés fondamentales. On entend généralement par graves violations des droits humains les violations flagrantes ou systématiques de l'interdiction :

- de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- des exécutions sommaires et arbitraires ;
- des « disparitions » ;

- des détentions arbitraires et des atteintes aux autres droits prévus par les instruments internationaux de défense des droits humains, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que par les instruments régionaux tels que la Convention européenne des droits de l'homme (1950), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1980).

<sup>29</sup> Les graves violations du droit international humanitaire incluent les violations flagrantes des Conventions de Genève (1949) et les violations des principes fondamentaux du droit international humanitaire inscrits dans d'autres accords multilatéraux normatifs et dans le droit international coutumier. Cette disposition concorde avec l'obligation qui consiste à respecter et à faire respecter le droit international humanitaire.

<sup>30</sup> Le génocide est défini dans la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948).

<sup>31</sup> Le terme « attentats terroristes » désigne généralement dans ce contexte les actes qui sont interdits par le droit international, par exemple les attaques délibérées contre des civils, les prises d'otages, la torture ou les homicides arbitraires, lorsque le but de ces actes est d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir, ou à ne pas accomplir, un acte.

<sup>32</sup> Les Nations unies ont toujours constaté un lien entre le trafic d'armes illicites et la criminalité violente et organisée. Les Directives des Nations unies relatives aux transferts internationaux d'armes proposent que les États mettent en œuvre des lois nationales pour délimiter la possession légale d'armes et criminaliser la possession illégale.

<sup>33</sup> Le Code de conduite de l'UE, le Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre, les Directives de Wassenaar relatives aux meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre et les Directives relatives aux meilleures pratiques concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Nairobi et du Protocole de Nairobi incluent cet élément parmi les facteurs à prendre en considération, en reconnaissant que les États producteurs ou fournisseurs d'armes ont la responsabilité de veiller à ce que les transferts d'armes ne contribuent pas à l'instabilité et aux conflits.

- de donner lieu à des actes de corruption<sup>35</sup> ;
- d'enfreindre toute autre décision ou tout autre engagement ou accord internationaux, régionaux ou sous-régionaux sur la non-prolifération et le contrôle des armes et sur le désarmement auxquels seraient parties les États exportateurs, importateurs ou sur le territoire desquels les armes transitent.

Un TCA reflétant pleinement ces principes aiderait grandement les États à déterminer les circonstances dans lesquelles il faudrait autoriser ou non les transferts internationaux d'armes classiques en raison de leur coût humain ou des risques que les armes soient détournées vers des utilisateurs non autorisés.

## **5. Mise en œuvre et surveillance** (voir l'annexe 1, principes 5 et 6)

Toute stratégie mondiale visant à lutter contre la prolifération et l'utilisation abusive des armes classiques doit reposer sur la codification et le renforcement des normes juridiques existantes dans un traité sur les transferts internationaux d'armes classiques. Elle nécessite en outre que les États soient tenus d'intégrer pleinement ces normes au niveau national dans leurs lois, règlements et procédures administratives. Cependant, ces initiatives à elles seules ne suffiront pas à stopper la prolifération et l'utilisation abusive des armes classiques, ni à réduire les souffrances humaines qui en sont le corollaire. Le succès ou l'échec du TCA dépendra en effet de la volonté des États à mettre en œuvre sans réserve ce traité, et des dispositions qu'ils prendront à l'échelle nationale pour y parvenir. Il faudra aussi que les États mènent promptement des enquêtes impartiales sur les allégations de violations des dispositions du TCA et qu'ils prennent les mesures correctives nécessaires. L'élaboration de mécanismes connexes, notamment pour l'échange rapide d'informations entre États, la mise en œuvre du TCA et la surveillance de son application, sera cruciale. Il faut en particulier que soient instaurés des mécanismes permettant l'ouverture rapide d'enquêtes impartiales et transparentes sur les allégations de violation du TCA.

Les États devront veiller à ce que les contrevenants fassent l'objet de poursuites. Leur législation nationale devra donc sanctionner les violations des contrôles sur les transferts d'armes instaurés par le TCA, et ce en imposant des sanctions pénales, civiles et administratives qui soient proportionnelles, dissuasives et à peu près semblables dans tous les États. Ces mesures auraient un effet dissuasif sur ceux qui participent à des transferts d'armes illégaux et irresponsables et qui sont susceptibles de mener leurs activités en utilisant des entités dans plusieurs pays ; elles permettraient ainsi d'assurer véritablement la mise en œuvre et le respect communs des dispositions du TCA. Il sera essentiel que les États exercent rigoureusement les pouvoirs discrétionnaires que leur octroient les lois nationales ainsi que les obligations internationales prévues par le TCA pour identifier, poursuivre et sanctionner les contrevenants.

Le TCA devrait aussi prévoir un mécanisme permettant d'accroître la transparence et la responsabilisation en matière de transferts internationaux d'armes classiques, de façon à bâtir la confiance dans l'application efficace du traité par les États. À cet égard, comme le proposent les Principes généraux régissant les transferts d'armes<sup>36</sup>, les États devraient remettre des rapports nationaux annuels et exhaustifs sur tous les transferts internationaux d'armes classiques et de munitions, au sens défini dans le traité, à un registre international chargé de les compiler et de publier chaque année un rapport international exhaustif. Les

---

<sup>34</sup> Un grand nombre d'accords régionaux reconnaissent, à l'instar de la Charte des Nations unies, la nécessité de parvenir à une limitation effective des armes classiques de façon à ce que les États consacrent un maximum de ressources au développement économique et social.

<sup>35</sup> La Convention des Nations unies contre la corruption est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. Elle exige des États parties qu'ils prennent les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes de passation des marchés publics qui soient fondés sur la transparence et la concurrence et qui soient efficaces pour prévenir la corruption.

<sup>36</sup> Voir le principe 5 (La transparence).

États devraient envisager, à cet effet, d'apporter des améliorations à l'actuel Registre des armes classiques des Nations unies.

De nombreux gouvernements se sont engagés, en vertu de systèmes régionaux et multilatéraux de contrôle des exportations d'armes, à étudier l'impact des exportations d'armes sur le développement durable des pays importateurs avant d'autoriser de tels transferts. Malheureusement, la majorité des États ne respectent toujours pas ces engagements<sup>37</sup>. Le TCA devrait par conséquent obliger les pays exportateurs à examiner de façon exhaustive les effets des transferts internationaux d'armes classiques sur le développement durable, au moyen d'une méthode transparente et adoptée d'un commun accord, et l'autorisation devrait être refusée lorsque les transferts risquent d'avoir des effets préjudiciables. Des ONG internationales ont déjà proposé une méthode objective permettant aux États de déterminer si des transferts d'armes doivent ou non être jugés préoccupants<sup>38</sup>.

## Conclusion

L'utilisation abusive flagrante et persistante des armes et des munitions représente un grave danger pour les États et leurs populations alors que le commerce des armes classiques est de plus en plus mondialisé et complexe. Aucun pays n'est à l'abri des risques liés à la prolifération des armes classiques. Les États doivent par conséquent se prêter mutuellement assistance pour empêcher tous les types d'armes classiques, de munitions, de composants et de biens et technologies à double usage de tomber entre de mauvaises mains. Un TCA global basé sur les principes consacrés par le droit international et les normes internationales devrait être la pierre angulaire de cet effort mondial concerté.

Pour être efficace, le TCA doit être pragmatique et autoriser les transferts internationaux légitimes d'armes classiques dont les États ont besoin pour leur défense et le maintien de l'ordre, conformément au droit international et aux normes internationales. Toutefois, afin de contribuer à réduire la prolifération et l'utilisation abusive des armes, il doit aussi comprendre un dispositif d'autorisation des transferts internationaux qui tienne compte des obligations incombant actuellement aux États en vertu du droit international. Un TCA efficace ne doit pas diluer ces obligations ni contenir de formulation ambiguë donnant lieu à différentes interprétations de ces obligations par les États.

Seul un traité mondial sur le commerce des armes permettra de remédier à la situation actuelle, où les États s'efforcent d'utiliser divers instruments nationaux et régionaux pour contrôler les transferts internationaux d'armes classiques, et pourra fournir à tous les États les normes internationales communes et fermes qui sont nécessaires pour garantir un commerce des armes responsable. En réduisant considérablement le nombre de cas de détournement d'armes et de munitions vers des utilisateurs portant atteinte à la sécurité individuelle, nationale et internationale, un tel TCA sera extrêmement salutaire aux populations, États et régions au sein desquels la prolifération et l'utilisation abusive des armes sont généralisées ; il renforcera en outre les perspectives d'amélioration de la sécurité dans le monde.

---

<sup>37</sup> *Guns or Growth? Assessing the impact of arms sales on sustainable development* (index AI : ACT 30/011/2004), Contrôlez les armes, juin 2004, p. 36.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 55.

## Annexe 1

### Principes généraux régissant les transferts d'armes

Les principes ci-après rassemblent les obligations imposées aux États en ce qui concerne les transferts internationaux d'armes et de munitions. Les principes sont proposés par un groupe d'organisations non gouvernementales diverses. Les principes reflètent le contenu de différents instruments internationaux parmi lesquels figurent des traités internationaux et régionaux, des déclarations et des résolutions des Nations unies et d'autres organisations multilatérales ou régionales, ainsi que des règles modèles en vue de législations nationales. Certains principes se fondent sur le droit conventionnel ou le droit coutumier, tandis que d'autres correspondent à des normes émergentes qui rencontrent une acceptation générale. Les principes présentent les meilleures règles générales permettant un contrôle efficace des transferts internationaux de toutes les armes classiques et des munitions. Ces règles indiquent les obligations des États en vertu du droit international tout en reconnaissant le droit des États à la légitime défense et au maintien de l'ordre conformément aux normes internationales.

#### 1. Les responsabilités des États

**Tous les transferts internationaux d'armes et de munitions doivent être autorisés par tous les États exerçant leur souveraineté sur l'un quelconque des aspects du transfert (à savoir l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et le courtage) et doivent être réalisés conformément aux lois et procédures nationales qui doivent contenir, au minimum, les obligations de l'État au regard du droit international. L'autorisation de chaque transfert sera octroyée sous forme écrite par des représentants de l'État désignés à cette fin, uniquement dans le cas où le transfert en question respecte les principes exposés ci-après dans cet instrument, et ne sera pas octroyée si l'on peut supposer que les armes ou les munitions risquent d'être détournées de leur destinataire légitime et prévu ou réexportées contrairement aux buts de ces principes.**

#### 2. Limitations expresses

**Les États ne doivent pas autoriser de transferts internationaux d'armes ou de munitions qui violent les obligations posées par le droit international en matière d'armement, ce qui inclut :**

- A. les obligations imposées par la Charte des Nations unies, qui comprennent :
  - a. les décisions du Conseil de sécurité telles que les embargos sur les armes ;
  - b. l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force ;
  - c. l'interdiction d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre pays ;
- B. tout autre traité ou toute autre décision auxquels l'État est lié, notamment :
  - a. les décisions contraignantes, embargos y compris, adoptées par des organisations internationales, multilatérales, régionales ou sous-régionales auxquelles l'État est partie ;
  - b. toute interdiction de transfert d'armes découlant de traités particuliers auxquels l'État est partie, tels que la Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, et ses Protocoles, ainsi que la Convention de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel ;

- C. les principes du droit international humanitaire universellement reconnus :
- a. l'interdiction d'utiliser des armes qui sont de nature à infliger des blessures superflues ou des souffrances inutiles ;
  - b. l'interdiction des armes et des munitions ne permettant pas de faire la distinction entre les combattants et les civils.

### *3. Les limitations basées sur l'emploi ou l'emploi probable des armes*

**Les États ne doivent pas autoriser de transferts internationaux d'armes ou de munitions lorsque ces armes sont destinées à être utilisées, ou susceptibles de l'être, pour commettre des violations du droit international, y compris :**

- A. des violations de la Charte des Nations unies et du droit coutumier relatif à l'usage de la force ;
- B. de graves violations du droit international relatif aux droits humains ;
- C. de graves violations du droit international humanitaire ;
- D. des actes de génocide ou des crimes contre l'humanité.

### *4. Les facteurs à prendre en compte*

**Les États doivent prendre en compte d'autres facteurs, y compris l'emploi qui sera probablement fait des armes ou des munitions, avant d'autoriser leur transfert, notamment le respect par l'État destinataire des engagements et obligations de transparence en matière de non-prolifération, de contrôle des armes et des munitions, et de désarmement.**

Les États ne doivent pas autoriser les transferts d'armes susceptibles :

- A. d'être utilisées pour commettre ou favoriser des attentats terroristes ;
- B. d'être utilisées pour commettre ou favoriser des crimes violents ;
- C. de nuire à la sécurité ou la stabilité régionale ;
- D. de nuire au développement durable ;
- E. de donner lieu à des actes de corruption ;
- F. d'enfreindre toute autre décision ou tout autre engagement ou accord internationaux, régionaux ou sous-régionaux sur la non-prolifération et le contrôle des armes et sur le désarmement auxquels seraient parties les États exportateurs, importateurs ou sur le territoire desquels les armes transitent.

### *5. La transparence*

**Les États doivent remettre des rapports nationaux annuels et exhaustifs sur tous leurs transferts internationaux d'armes et de munitions à un registre international qui doit les compiler et publier chaque année un rapport international exhaustif. Ces rapports doivent couvrir les transferts internationaux d'armes classiques et de munitions, quelles qu'elles soient, y compris les armes légères et de petit calibre.**

### *6. Des contrôles exhaustifs*

**Les États doivent établir des normes communes concernant des mécanismes spécifiques permettant de contrôler :**

1. toutes les importations et exportations d'armes et de munitions ;
2. les activités de courtage d'armes et de munitions ;
3. les transferts de capacité de production d'armes et de munitions ; et
4. le transit et le transbordement d'armes et de munitions.

**Les États doivent également établir des dispositifs pour contrôler les procédures de mise en œuvre et d'examen, afin d'assurer le plein respect de ces principes.**

*La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre :*

*Assessing the feasibility, scope and parameters of an Arms Trade Treaty (ATT) :*

*An NGO perspective*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI – mars 2007.*

**Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>**