

Traité sur le commerce des armes : ce que veulent les États

Synthèse

Le 6 décembre 2006, 153 États membres de l'ONU ont voté en faveur d'une résolution posant le principe d'un traité sur le commerce des armes (TCA) juridiquement contraignant et universel. En guise de premier pas vers un tel traité, la résolution 61/89 demandait au secrétaire général de l'ONU de « *solliciter les vues des États membres sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques, et de [...] présenter [à l'Assemblée générale de l'ONU] un rapport sur la question à sa soixante-deuxième session* ».

Jusqu'à présent, 97 États membres ont fait connaître leur avis au secrétaire général, ce qui fait de cette consultation la plus réussie en son genre dans le cadre onusien. Cela montre également de manière claire et nette qu'il existe désormais une volonté politique mondiale de se saisir du problème du commerce des armes – un commerce irresponsable et mal réglementé qui alimente les conflits, provoque 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. Cette volonté politique devra être maintenue et stimulée tout au long du travail qui sera mené par le groupe d'experts gouvernementaux, qui doit commencer ses travaux en 2008, afin d'atteindre ce qui apparaît clairement comme l'objectif d'une majorité d'États : un TCA fort et efficace.

Le présent document¹ donne un aperçu des rapports présentés par les États membres dans le cadre de la consultation onusienne et résume les principales opinions exprimées au sujet de la viabilité, du champ d'application et des paramètres du TCA. Les points clés qui ressortent de l'analyse des rapports et qui devront être examinés par le groupe d'experts gouvernementaux sont exposés ci-dessous afin de favoriser l'adoption la plus rapide possible d'un TCA efficace et global.

Viabilité

Aux quatre coins du monde, il existe une nette volonté, diversement exprimée, de parvenir à un TCA. Un nombre impressionnant d'États ont fait savoir qu'ils étaient favorables à l'élaboration d'un instrument global et juridiquement contraignant visant à établir des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Sur les 92 États qui se sont exprimés, environ 86 réaffirment explicitement leur soutien ou donnent des pistes pour faire avancer cette initiative. Pour un certain nombre d'États, l'ampleur du soutien initial à la résolution 61/89 de l'ONU prouve à elle seule la viabilité d'un TCA. Ces pays avancent aussi d'autres arguments, comme le fait qu'il existe déjà beaucoup d'initiatives et de mécanismes aux niveaux international, multilatéral, régional et sous-régional. Bien que ces différents instruments et lignes directrices aient des portées géographiques variables et ne soient pas tous formulés de la même façon, il existe une base solide à partir de laquelle il est possible de se mettre d'accord sur des normes internationales communes. C'est sur cette base que s'appuiera le TCA.

Cependant, il y a aussi des difficultés. L'une d'entre elles, et non des moindres, tient au fait qu'il faudra veiller à ce que les États conservent la volonté politique de parvenir à un TCA efficace dans l'intérêt de tous, ce qui signifie qu'ils devront développer leur vision commune des questions qui touchent au traité. Le processus conduisant à un TCA doit rester ouvert et transparent et associer toutes les parties concernées (et en tout premier lieu les principaux fabricants et exportateurs d'armes classiques).

¹ Ce document analyse les 92 rapports disponibles au moment où nous écrivons ces lignes.

Champ d'application

Selon 57 des rapports, le TCA devrait porter sur « toutes » les armes classiques pour être efficace. La liste des armes classiques concernées pourrait résulter de la fusion entre le Registre des armes classiques de l'ONU et les listes de matériel militaire établies par l'Arrangement de Wassenaar et l'Union européenne, auxquelles il faudrait ajouter les composants, les munitions, les armes légères et les armes de petit calibre. L'éventail des activités couvertes par le TCA doit être défini de manière claire et précise si l'on veut que le traité soit efficace et qu'il n'y ait pas de vide juridique. Les États sont d'avis que la définition des transferts devrait être la plus large possible. La grande majorité estiment que cette définition devrait inclure les opérations suivantes : importations, exportations, réexportations ; importations, exportations et réexportations temporaires ; transbordements ; réexpéditions. Ils proposent aussi d'étendre cette définition aux prêts, aux dons, aux services et à la maintenance, ainsi qu'à toute autre forme de transfert de bien matériel, de crédit ou de compétence. Une majorité d'États, environ 52, pensent que les activités de courtage ou les transactions réalisées par l'intermédiaire d'un courtier devraient être considérées comme une forme de transfert et par conséquent intégrées dans le traité, et qu'il faudrait tenir compte du travail du groupe d'experts gouvernementaux sur le courtage des armes légères et de petit calibre.

Paramètres

La plupart des États sont d'accord pour dire qu'il faut adopter des dispositions nationales pour veiller à ce que chaque transfert proposé soit évalué en fonction de critères minima fixés d'un commun accord et conformes au droit international. Les autorités nationales doivent évaluer les transferts au cas par cas, et le pouvoir d'accorder une licence demeure un droit souverain pour tous les États.

La majorité des États expliquent qu'ils ont besoin de critères pour déterminer si tel ou tel transfert d'armes classiques violerait les principes de la Charte de l'ONU ou les embargos sur les armes imposés par le Conseil de sécurité de l'ONU. Dans leurs rapports, ils évoquent également l'interdiction de transférer des armes classiques qui est posée dans certains traités.

La vaste majorité des États estiment que le respect du droit international relatif aux droits humains constitue l'un des éléments les plus cruciaux d'un TCA. Soixante-douze rapports reconnaissent qu'il est fondamental d'évaluer le risque qu'un transfert soit utilisé pour commettre de graves violations du droit relatif aux droits humains. Il faut veiller à ce que les critères relatifs à l'autorisation d'un transfert puissent être appliqués de manière objective, ce qui implique d'édicter des lignes directrices claires qui soient basées sur le droit international et qui définissent l'expression « graves violations », mais aussi de mettre au point des procédures indiquant comment évaluer le risque qu'un transfert contribue à de telles violations. Le respect du droit international humanitaire est également un élément clé pour les États, dont 65 pensent qu'il faudra examiner si le destinataire d'un transfert d'armes classiques a l'intention de se conformer au droit international humanitaire.

Une large majorité d'États estiment qu'il faut fixer des critères pour évaluer le risque que des transferts soient utilisés afin de commettre des attaques terroristes, des crimes violents ou organisés, ainsi que pour évaluer les conséquences possibles sur la sécurité ou la stabilité régionales (en particulier du fait de l'accumulation excessive d'armes) et les dommages causés par les transferts accompagnés d'actes de corruption. Dans leur rapport, environ 57 États expliquent qu'un transfert ne devrait pas être autorisé si les armes en question sont susceptibles d'être utilisées pour commettre des actes terroristes ou pour soutenir ou encourager le terrorisme, ou si elles risquent d'être détournées à des fins terroristes. Pour 42 États, le TCA devrait prescrire qu'il est interdit de transférer des armes qui sont

susceptibles d'être utilisées pour commettre des crimes violents et/ou organisés. Environ 50 États pensent que le TCA devrait prévoir une évaluation de l'impact négatif potentiel des transferts d'armes sur la sécurité ou la stabilité régionales. Pour 43 pays, le développement durable est une considération importante ; certains sont même d'avis que le TCA devrait au minimum obliger les États à examiner les conséquences potentielles des transferts d'armes sur le développement et à refuser de délivrer une autorisation lorsque cela s'impose.

Parmi les autres paramètres de première importance, les États citent la transparence et un mécanisme d'échange d'informations qui donnerait confiance dans la mise en œuvre du TCA par tous les États parties. Le groupe d'experts gouvernementaux devrait explorer toutes les voies possibles en ce qui concerne les mécanismes de transparence viables et efficaces, y compris les procédures permettant de rendre compte des activités menées, les réunions entre États parties et la création d'un organe chargé de vérifier que les États parties respectent le TCA. Le renforcement des capacités institutionnelles est également considéré comme essentiel pour garantir la bonne application des différentes dispositions du TCA. Le groupe d'experts gouvernementaux devrait par ailleurs examiner de manière poussée les procédures du TCA visant à faciliter une assistance internationale.

Conclusion

Une majorité d'États, dont presque tous les principaux pays exportateurs d'armes, ont fourni à l'ONU et au futur groupe d'experts gouvernementaux une feuille de route détaillée qui doit permettre, à terme, la création d'un TCA objectif et équitable pour tous et fondé sur les responsabilités actuelles des États au regard du droit international. On ne peut qu'espérer que la présente analyse aidera le groupe d'experts gouvernementaux à identifier les points clés évoqués par les États afin de jeter les bases d'un « *instrument multilatéral juridiquement contraignant, négocié de manière non discriminatoire et transparente* », comme le prévoit la résolution 61/89 de l'Assemblée générale de l'ONU. Si le rapport du groupe d'experts gouvernementaux est suffisamment constructif, l'Assemblée générale de l'ONU pourrait créer un groupe de travail à composition non limitée en 2009, qui aurait pour mission de négocier le contenu du TCA afin que la communauté internationale puisse adopter un texte et bénéficier de ses effets le plus rapidement possible, d'ici 2010 de préférence.

Recommandations à l'intention du groupe d'experts gouvernementaux :

- dresser la liste de tous les instruments internationaux existants qui s'appliquent directement ou indirectement aux transferts internationaux d'armes classiques, qu'ils soient ou non juridiquement contraignants et qu'ils aient été adoptés à l'échelle sous-régionale, régionale, multilatérale ou mondiale. Relever ensuite les éléments en commun afin de savoir quels sont les principes essentiels largement acceptés en matière de transferts, en vue de les inclure dans le TCA ;
- réfléchir à la façon d'élaborer la liste la plus complète possible des armes classiques qui devra figurer dans le TCA ; les listes déjà existantes telles que le Registre des armes classiques de l'ONU et les listes de matériel militaire établies par l'Arrangement de Wassenaar et l'Union européenne représentent un point de départ pour créer une liste exhaustive à inclure dans le traité, sachant qu'il faudra aussi y faire figurer les composants, les munitions, les armes légères et les armes de petit calibre ;
- inclure dans le TCA les transferts de production sous licence et étudier la manière de procéder pour que les nouvelles technologies soient couvertes par le traité sans qu'il soit nécessaire de le modifier à chaque fois ;

- examiner la question de l'ajout éventuel des articles, équipements de fabrication et technologies à double usage, en tenant compte du fait que la majorité des États souhaitent leur intégration dans le TCA ;
- établir une définition du terme « transfert » qui englobe toutes les transactions, afin d'éviter que le traité ne présente des vides juridiques ;
- inclure dans le traité les transactions réalisées par l'intermédiaire d'un courtier et, à cette fin, tenir compte des travaux du groupe d'experts gouvernementaux relatifs au courtage ;
- réfléchir à une procédure claire et applicable de manière objective, à inclure dans le traité, qui permettrait de déterminer si les armes classiques concernées par telle ou telle proposition de transfert sont susceptibles d'être utilisées pour commettre, en y contribuant ou en les facilitant, des violations flagrantes du droit international relatif aux droits humains ou des violations graves du droit international humanitaire ;
- pour élaborer les critères concernant l'interdiction des transferts utilisés ou susceptibles d'être utilisés pour des attaques terroristes, le groupe d'experts gouvernementaux pourrait s'inspirer des nombreuses conventions relatives à des actes précis liés au terrorisme ou à des attaques terroristes ;
- le groupe d'experts gouvernementaux devrait étudier quelles sont les méthodes qui permettraient aux États de déterminer si un transfert d'armes classiques risque d'avoir des conséquences néfastes en matière de développement durable ;
- pour élaborer un mécanisme de transparence garantissant la confiance dans l'application du TCA, le groupe d'experts gouvernementaux doit examiner tous les mécanismes possibles qui permettent de rendre des comptes et de veiller au respect du TCA. Il devrait également réfléchir aux types d'informations que les États devraient fournir en vertu de ce mécanisme de transparence, comme par exemple les informations sur les transferts refusés ;
- le renforcement des capacités institutionnelles est essentiel pour garantir la bonne application des différentes dispositions du TCA. Le groupe d'experts gouvernementaux doit examiner de manière poussée les procédures visant à promouvoir une assistance internationale.