

*étude*

# Un traité sur le commerce des armes – champ d’application et paramètres

---

PERRINE LE MEUR, ALLOCATAIRE DE RECHERCHE

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	4
1 – UN DOUBLE CHAMP D'APPLICATION : DEFINIR LES « <i>TRANSFERTS D'ARMES CLASSIQUES</i> »	6
1.1 – Les équipements concernés .....	6
1.2 – Les activités et opérations couvertes .....	12
2 – LES PARAMETRES D'UN EVENTUEL TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES .....	14
2.1 – Le respect des obligations existantes .....	15
2.2 – La prise en compte de l'utilisateur final des armements transférés.....	15
2.3 – L'utilisation potentielle des armements.....	15
2.4 – Le possible impact de ces transferts .....	16
2.5 – Un système d'évaluation du risque.....	16
CONCLUSION .....	18

## **Acronymes et abréviations**

**ALPC** : Armes légères et de petit calibre

**CEDEAO** : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

**CICR** : Comité International de la Croix Rouge

**GGE** : *Governmental group of experts*, groupe d'experts gouvernementaux

**MANPADS** : *Man-portable air-defense systems*, systèmes portatifs de défense aérienne

**ONG** : Organisations non gouvernementales

**OSCE** : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

**TCA** : Traité sur le commerce des armes

**UE** : Union européenne

**UNROCA** : *United Nations Register of Conventional Arms*, Registre des Nations Unies sur les armes classiques

## Introduction

Le commerce de l'armement conventionnel tient, traditionnellement, une **place particulière dans les relations économiques internationales, en dehors des règles classiques applicables aux échanges internationaux**. Il se caractérise principalement par deux éléments.

Les armes conventionnelles, contrairement aux armes de destruction massive, se voient attribuer une certaine légitimité d'utilisation. Le **droit à la légitime défense**, sacralisé par l'article 51 de la Charte des Nations unies, et par conséquent, le droit d'accéder au marché international et d'acquérir des matériels militaires, mais aussi le libre choix de vendre ou pas, tiennent un rôle central. Parallèlement, la production et le commerce de l'armement sont, encore aujourd'hui, pensés essentiellement en des termes nationaux. La possession, l'exportation et l'acquisition d'équipements militaires sont vues comme un attribut essentiel de la souveraineté des Etats, régies exclusivement par leur pouvoir discrétionnaire. Ce jeu et ces règles doivent, cependant, se faire aujourd'hui au sein d'un ensemble changeant. **L'évolution de l'offre et de la demande sur le marché international de l'armement, la mondialisation et la complexification de la chaîne des transferts d'armements** (par l'intervention d'une multitude d'acteurs et d'opérations), imposent de nombreux **défis en matière de contrôle de ce commerce**.

La seconde caractéristique du commerce de l'armement conventionnel réside en **l'absence de réglementation juridiquement contraignante et acceptée au niveau universel**.

**Des régimes internationaux et régionaux certes existent**<sup>1</sup>. Ces divers instruments mettent en place des mécanismes de transparence, des critères conditionnant les transferts d'armements. Ils mettent en avant des préoccupations liées à la protection des droits de l'homme et au droit international humanitaire. Cependant, **des disparités et des discordances** prévalent aujourd'hui d'un instrument à l'autre ou d'un régime de contrôle national à un autre, notamment, quant à leur application réelle souvent faute de moyens suffisants ou de véritable volonté politique. **Ces disparités favorisent des lacunes, des vides juridiques et profitent à des transferts qui auraient dû être proscrits. Les effets en sont dévastateurs pour les populations civiles et les pays**

---

<sup>1</sup> On peut citer parmi eux : la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes de 2006 ; le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements de 1998, le Code de conduite en matière de transferts d'armes adopté par le Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) de 2005, l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage de 1996 ; le Protocole relatif au contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes dans la région de la Communauté de développement des Etats d'Afrique australe ; le document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre de 2000 ; le Guide des meilleures pratiques pour la mise en œuvre du Protocole de Nairobi dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique de 2005, la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes, de 1997 ; le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2001 ...

**touchés par les conflits. Ils se font sentir sur l'ensemble des continents et sont accentués en fonction des problématiques propres à chaque région du monde.**

L'ensemble de ces facteurs justifient que la Communauté internationale, avec l'aide active d'organisations non gouvernementales (ci-après ONG), ait décidé de lancer **le processus de discussion en faveur d'un éventuel traité sur le commerce des armes au sein des Nations unies**. De longues discussions ont lieu autour de ce que pourrait recouvrir un tel instrument, son possible champ d'application et les critères de mise en œuvre qui pourraient être adoptés. Les Etats ont été appelés à exprimer leurs opinions sur la « *viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux* » d'un possible traité auprès du Secrétaire général des Nations unies<sup>2</sup>, les ONG ont également fait part de leurs propositions<sup>3</sup>.

Les travaux du Groupe d'experts gouvernementaux durant l'année 2008 et du Groupe d'experts à composition non limitée, lancés en 2009, ont permis d'éclaircir de nombreux points et de rapprocher les positions<sup>4</sup>, mais un important travail est encore nécessaire pour parvenir à un consensus.

Ce papier propose un état des lieux des discussions autour de ces deux piliers, que sont le champ d'application et les critères qui pourraient être adoptés dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes.

L'examen des différentes approches choisies par certains des régimes et mécanismes existants permet d'illustrer les options possibles, ouvertes aux Etats engagés dans le processus de discussions.

---

<sup>2</sup> Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « *Vers un traité sur le commerce des armes, établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* », A/62/278 (Part I & II).

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/48/PDF/N0746348.pdf?OpenElement>  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/463/54/PDF/N0746354.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Campagne Contrôlez les armes, « *Évaluer la viabilité, le champ d'application et les paramètres d'un traité sur le commerce des armes : le point de vue d'ONG.* », juillet 2007.

<sup>4</sup> Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques, A/63/334, 26 août 2008.  
Draft Report of the Open-ended Working Group towards an Arms Trade Treaty : establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms, 16 juillet 2009.

## 1 – Un double champ d'application : définir les « transferts d'armes classiques »

Une réglementation internationale sur le commerce des armes tend à s'articuler autour d'un **postulat central de la licéité du commerce international de l'armement**.

Une fois ce principe établi, le champ d'application de sa réglementation devra être strictement défini. Le mandat donné par l'Assemblée générale aux Groupes d'experts concerne l'examen du champ d'application d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales pour « *l'importation, l'exportation et les transferts d'armes classiques.* »<sup>5</sup>

Le champ d'application est donc double, il s'agira pour les Etats de déterminer les équipements concernés mais également les activités et opérations couvertes par les dispositions d'un traité.

### 1.1 – **Les équipements concernés**

Un éventuel traité sur le commerce des armes devra s'attacher à la **délicate et complexe question de la définition des armes classiques**. Elles peuvent en effet recouvrir une grande quantité d'équipements et matériels, dont sont, a priori, seules exclues les armes de destruction massive et leurs composants, qui font l'objet de régimes spécifiques. Il n'existe pas, par ailleurs, de définition communément admise par la Communauté internationale, comme en illustrent les débats qui animent les participants aux sessions des groupes de travail.

A ce titre, le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux d'août 2008 souligne qu'actuellement « *il n'existe pas d'instrument qui, à lui seul, contiendrait une liste susceptible de couvrir l'ensemble des options évoquées dans les vues communiquées par les Etats sur la portée d'un éventuel traité sur le commerce des armes.* »<sup>6</sup>

**Les Etats, les organisations internationales, les régimes de contrôles aux exportations existants ont déjà défini et classifié différents types d'armements, de composants, de technologies en listes d'équipements, même si tous ne précisent pas les équipements considérés.**

**De plus, ces listes ne sont pas harmonisées au niveau international ni dans leur étendue, ni dans les définitions ou dans les catégories choisies.**

---

<sup>5</sup> Assemblée Générale des Nations unies, résolution 61/89 et résolution 63/240.

<sup>6</sup> Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. cf. supra note 2

**La notion du champ d'application est intrinsèquement liée à celle de but et objet d'un traité sur le commerce des armes.** De la définition de ces derniers dépend l'étendue du champ d'application de l'instrument. Il est important que soit défini de manière précise l'objet d'un tel instrument à ce stade des discussions, mais également pour la suite, en cas d'évolution du champ d'application, qui devrait rester cohérent avec l'objet d'un traité.

Les divergences qui peuvent apparaître aujourd'hui entre les Etats quant à l'étendue du champ d'application d'un éventuel traité, résultent notamment des différences d'opinion quant à l'objet d'un tel instrument.

Beaucoup d'Etats considèrent que l'objet d'un futur traité sur le commerce des armes doit être de réguler un commerce des armes légitime, dont ils ne méconnaissent cependant pas les risques. Cela les amène à retenir un champ d'application plus restreint au nom de l'efficacité d'un éventuel instrument.

Les partisans d'une lecture large du champ d'application ont tendance, quant à eux, à se concentrer essentiellement sur les implications humanitaires du commerce des armes conventionnelles. Ils justifient en cela la prise en compte d'un large spectre d'équipements et de matériels, notamment ceux qui n'ont pas forcément une application militaire spécifique, mais qui sont susceptibles d'engendrer des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire<sup>7</sup>.

L'aspect pratique et opérationnel d'un éventuel traité sur le commerce des armes étant central, les Etats semblent s'accorder sur la nécessité d'un **référentiel commun de matériels et d'équipements**.

A la lumière des travaux et des discussions se déroulant au sein des Nations unies, un consensus semble se dégager entre de nombreux Etats<sup>8</sup> pour utiliser, comme **base minima, la nomenclature du Registre des armes classiques des Nations unies**<sup>9</sup>. Une grande majorité des principaux Etats producteurs, exportateurs et importateurs participent à ce Registre, même si les déclarations ont parfois été incomplètes ou irrégulières.

Il définit 7 catégories principales d'armes classiques : les chars de batailles, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artilleries de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères d'attaques, les navires de guerre, les missiles et les lanceurs de missiles et les systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS) également compris dans cette dernière catégorie d'équipements.

---

<sup>7</sup> Déclaration du CICR lors de la deuxième session de travail du Groupe d'experts à composition non limitée, 13 juillet 2009.

<sup>8</sup> Sarah Parker, « *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty* », UNIDIR, octobre 2007.

<sup>9</sup> Le Registre sur les armes classiques des Nations unies a été créé en application de la résolution 46/36 L de l'Assemblée générale en date de décembre 1991 « *Transparence dans le domaine des armements* ». La résolution liste une série d'équipements qui entre dans chacune des 7 catégories. Le Registre invite les Etats à fournir, de manière volontaire, des données relatives à leurs importations et exportations d'armes classiques <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml>

Ces 7 catégories sont, par ailleurs, également reprises dans les initiatives entreprises au sein de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, ou dans le cadre des échanges d'informations entre les membres de l'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et des biens et technologies à double usage.

A ces 7 catégories, s'ajouteraient les **armes légères et de petit calibre** (ci-après ALPC) dont l'utilisation est la plus fréquente dans les conflits actuels et dont le commerce a, hélas, le plus largement profité de la mondialisation des échanges<sup>10</sup>. La définition de cette catégorie d'armes peut être reprise à partir de l'Instrument international visant à permettre aux Etats de procéder à l'identification et au traçage rapide et fiable des armes légères et de petit calibre, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2005<sup>11</sup>. L'ensemble des instruments ou régimes existants incluent les armes légères et de petit calibre dans leur champ d'application. Ils peuvent concerner spécifiquement les ALPC ou les faire entrer dans un champ d'application plus large d'équipements.

Ce **modèle dit « 7+1 »** constitue la base minimale sur laquelle les Etats semblent s'accorder.

D'autres catégories, qui viendraient compléter ce modèle de base, semblent toutefois faire davantage débat au sein des Etats, notamment **les munitions**<sup>12</sup> et bien plus encore **les biens à double usage**.

Certains Etats et organisations non gouvernementales sont en faveur d'une lecture large du champ d'application d'un traité. Selon eux, il serait souhaitable qu'un traité sur le commerce des armes, pour être efficace, dépasse ce modèle dit 7+1, prenne en compte tout matériel susceptible d'avoir des applications militaires et ne concerne pas uniquement les équipements d'usage strictement militaire. Ainsi, par exemple, le comité de suivi des ONG pour un traité sur le commerce des armes<sup>13</sup> considère qu'un éventuel traité devrait prendre en considération :

---

<sup>10</sup> Le Groupe d'experts gouvernementaux de 2003 et de 2006 sur le Registre des Nations Unies, chargé d'examiner les modifications à apporter à l'instrument, est convenu que les Etats membres intéressés pouvaient inclure à leur rapport annuel des renseignements relatifs aux transferts d'armes légères et de petit calibre au titre d'informations générales complémentaires. Les armes légères et de petit calibre ne sont cependant toujours pas reconnues comme une « huitième » catégorie à part entière. ( cf. les travaux du Groupe d'experts qui s'est réuni en juillet 2009)

<sup>11</sup> Les « *armes de petit calibre* » sont, au sens large du terme, des armes destinées à l'usage individuel. Elles comprennent, entre autres, des revolvers et pistolets à chargement automatique, des fusils et des carabines, des mitraillettes, des fusils d'assaut et des mitrailleuses légères.

Les « *armes légères* » sont, au sens large du terme, les armes destinées à l'usage de deux ou trois personnes travaillant en équipe, même si certaines peuvent être transportées et utilisées par une seule personne. Elles comprennent, entre autres, les mitrailleuses lourdes, les lance-grenades portables, amovibles et sur affût, les canons antiaériens portatifs, les canons antichars portatifs, les fusils sans recul, les lance-missiles et lance-roquettes antichars portatifs, les lance-missiles antiaériens portatifs et les mortiers de calibre inférieur à 100 millimètres.

<sup>12</sup> La problématique des munitions avait entraîné de nombreux débats lors des discussions au sein des différents GGE sur les ALPC, ainsi que pour le Programme d'action sur les ALPC.

<sup>13</sup> Ce comité comprend les organismes suivants : Africa Peace Forum, Albert Schweitzer Institute, Amnesty International, Arias Foundation for Peace and Human Progress, Asociación para Políticas Públicas, Caritas, Friends Committee on National Legislation, Instituto Sou da Paz, International Action Network on Small Arms,

*« tous les armements, armes classiques et matériels connexes militaires, de sécurité ou de police, les munitions et explosifs classiques qui leur sont destinés, les composants, compétences et équipements nécessaires à la production, à la maintenance et à l'utilisation d'armes classiques et de munitions, les autres armes destinées à des tâches de sécurité intérieure et pouvant avoir des effets létaux, et les matériels et compétences à double usage destinés à être employés dans le cadre de missions militaires, de sécurité ou de police. »*<sup>14</sup>

Les membres de la campagne estiment que le Registre des Nations Unies est un produit de la fin de la Guerre froide. Cet instrument, daté, ne prend pas en considération les armements et équipements militaires utilisés dans les conflits actuels, à l'origine de transferts internationaux déstabilisants.

Pour compléter le champ d'application, les ONG et certains Etats estiment qu'il serait intéressant d'examiner les équipements couverts par les régimes actuels de contrôles des exportations, comme le régime de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, les autres instruments régionaux, et les systèmes nationaux de contrôles existants. Plusieurs Etats, dans leurs réponses envoyées au Secrétaire général des Nations Unies, ont, en effet, fait référence à d'autres instruments ou régimes régionaux. **Ces instruments et régimes sont adaptés aux problématiques régionales ou à des spécificités liées à leurs membres. Ainsi, certains d'entre eux couvrent un large spectre d'équipements conventionnels, tandis d'autres prennent en considération un seul type d'armement et ses éléments connexes.**

Parmi eux et pour ne citer que quelques exemples, la **Convention de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)**<sup>15</sup> interdit, sauf autorisation, les transferts d' *« armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes »*. La Convention considère les munitions : *« comme une arme en tant que telle et toutes les dispositions les incluent. Les Etats membres ont compris l'importance des munitions puisque, d'une part, sans elles, les armes ne fonctionnent pas, et d'autre part, leur suivi peut conduire aux armes illicites »*.<sup>16</sup>

Les autres matériels connexes, comme les composants entrent également dans le champ d'application de la Convention.

---

Nonviolence International, Oxfam International, Project Ploughshares, Saferworld, SweFOR, Viva Rio, Women's Institute for Alternative Development.

<sup>14</sup> Position du Comité de suivi des ONG pour un traité international sur le commerce des armes : Champ d'application – types d'équipements visés par un Traité international sur le commerce des armes, Juillet 2009.

<sup>15</sup> La Convention a été adoptée le 24 juin 2006. La Convention entrera en vigueur à la 9ème ratification. A ce jour, 8 Etats ont ratifié la Convention.

<http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2844.pdf>

<sup>16</sup> Ilhan Berkol, *« La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre : analyse et recommandations pour un plan d'action »*, 1er avril 2007, GRIP, Bruxelles.

D'autres instruments régionaux ou internationaux font référence aux munitions dans leur champ d'application. Le **Protocole des Nations unies sur les armes à feu de 2001**<sup>17</sup> prévoit des mesures de contrôle des transferts d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions reposant sur un système de licences ou d'autorisation pour l'exportation, l'importation et le transit des armes à feu. On peut également citer parmi ces instruments le guide des meilleures pratiques de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre. De nombreux Etats ont soutenu l'inclusion des munitions dans le champ d'application d'un éventuel traité.

**L'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage de décembre 1995** a, quant à lui, un champ d'application plus large. Il a pour objectif de contribuer à la sécurité globale et régionale par la prévention d'une trop grande accumulation d'armements conventionnels et de technologies à double usage<sup>18</sup>.

Il est construit autour de deux piliers. Le pilier dit « double usage » et le pilier « armes conventionnelles ». A ces deux piliers correspondent des listes d'équipements dont les exportations sont réglementées.

Concernant les biens à double usage, il existe une liste de base divisée en 9 catégories<sup>19</sup>. A ces 9 catégories s'ajoutent deux annexes, une liste des biens sensibles (« *sensitive list* »), et une liste des biens très sensibles (« *very sensitive list* »).

La liste des armes conventionnelles, très détaillée, comprend des biens répertoriés en 22 catégories et sous catégories<sup>20</sup>. Cette liste contient des articles allant des armes à feu aux composants, aux plateformes d'armements. Elle comprend également les équipements nécessaires à la fabrication de ces articles, ainsi que le logiciel, la technologie pour leur mise au point, leur production ou leur utilisation.

Cette liste a servi de base à d'autres instruments, notamment le **Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements**<sup>21</sup>, dans lequel elle est reproduite à l'identique et utilisée par l'ensemble des Etats membres comme liste de

---

<sup>17</sup> Résolution de l'Assemblée générale 55/255 du 8 juin 2001, Document A/RES/55/255.

<http://www.poa-iss.org/FirearmsProtocol/FirearmsProtocol.aspx>

<sup>18</sup> <http://www.wassenaar.org>. Il comprend actuellement 40 membres. Il entend ainsi : « *Compléter et renforcer, sans duplication, les régimes de contrôle déjà existants concernant les armes de destruction massive et leurs vecteurs ainsi que d'autres mesures internationales ayant pour but de promouvoir la transparence et une plus grande responsabilité [dans le transfert d'armes] ...* »

<sup>19</sup> Les matériaux avancés, le traitement des matériaux, l'électronique, l'informatique, les télécommunications, la sécurité de l'information, les capteurs et lasers, la navigation et l'aviation, la marine et la propulsion.

<sup>20</sup> <http://www.wassenaar.org/controllists/index.html>

<sup>21</sup> Le code de conduite est devenu juridiquement obligatoire suite à l'adoption le 8 décembre 2008 de la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, qui remplace le Code de conduite.

référence permettant une application et une mise en œuvre uniforme du Code de conduite<sup>22</sup>.

La liste commune fait l'objet de plusieurs révisions, depuis son adoption en 2000, afin de prendre en compte notamment les changements apportés à la liste de l'Arrangement de Wassenaar<sup>23</sup>.

**Un éventuel traité sur le commerce des armes pourrait s'inspirer de ces différentes listes de matériels existantes.** Le choix des matériels inscrits sur les listes est crucial pour l'effectivité d'un futur instrument. L'étendue du champ d'application a des conséquences techniques et logistiques pour les Etats et engendre des défis, notamment en matière de collecte de données. Des obstacles politiques peuvent également apparaître. Il s'agira de discuter du degré des possibles compromis de chacun.

Certains Etats, ayant adhéré à ces listes détaillées d'équipements, semblent pourtant s'opposer à l'adoption d'un large champ d'application pour un éventuel traité sur le commerce des armes, englobant les munitions, les technologies, les composants...

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la faisabilité de transposer au plan universel une liste d'équipements, adoptée dans le cadre d'une logique de « club » par une certaine catégorie d'Etats. Ces équipements et ces catégories sont-ils « pertinents » pour l'ensemble de la Communauté internationale ? Lors des discussions sur la révision des catégories du Registre des Nations unies, la diminution du calibre de certains équipements a été critiquée par certains Etats, qui estimaient que les définitions excluaient les systèmes les plus pertinents pour les Etats en développement.

**Il est vrai que le niveau d'ambition d'un traité s'en verrait rehausser, mais cela conduirait à compliquer sa mise en œuvre effective.**

Il faut toutefois souligner que certains Etats, non participants à ces régimes, adhèrent ou déclarent adhérer aux directives, et notamment aux listes d'équipements, mis en place par ces régimes de contrôle. Sans nécessairement reprendre in extenso les listes, certains Etats ont définis des listes nationales larges et détaillées.<sup>24</sup>

Quelle que soit la liste adoptée, **il est important que chacune des catégories soient définies de manière précise, afin de limiter au maximum les incompréhensions ou les interprétations subjectives qui pourraient en être faite.**

La question de la **révision** de cette liste d'équipements, sur une base régulière, se pose également. Une révision permettrait de prendre en compte les évolutions et ajustements technologiques. Ainsi, par exemple, la liste de munitions de l'Arrangement de Wassenaar est régulièrement mise à jour, tout comme la liste commune d'équipements militaires de l'Union européenne. (cf. supra)

---

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:065:0001:0034:FR:PDF>

<sup>23</sup> La dernière version actualisée a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne, le 23 février 2009.

<sup>24</sup> Saferworld, « *The Arms Trade Treaty and military equipment, the case for a comprehensive scope.* », July 2009, p.6.

## 1.2 – Les activités et opérations couvertes

Dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes, seront uniquement considérés les **transferts internationaux, quel que soit l'utilisateur final (public ou privé)**.

La situation pourrait cependant devenir plus complexe dès lors qu'interviennent d'autres acteurs entre le fournisseur initial et l'utilisateur final. La distinction avec les transferts commerciaux peut également, dans certaines circonstances, devenir plus ténue. Les transferts internes n'entreront pas dans le champ d'application d'un éventuel instrument.

La grande diversité des règles et procédures nationales relatives aux importations et aux exportations rend difficile, là encore, l'adoption d'une définition commune des transferts internationaux.<sup>25</sup>

Ils ont cependant donné lieu à une description par le Groupe d'experts gouvernementaux réuni lors de la création du Registre des Nations unies sur les armes classiques en 1992:

*« Les transferts internationaux d'armes impliquent, en plus de la circulation physique de l'équipement dans ou à partir du territoire national, le transfert de la propriété et du contrôle dudit matériel ».*<sup>26</sup>

Un transfert international est donc nécessaire transfrontière. Il comprend également le transfert du droit de posséder ces armes et d'en disposer.

Par l'indication du terme « *transfert* » dans le mandat des groupes de travail, il semble être reconnu que le champ d'application d'un éventuel traité s'étendrait non seulement au commerce des armes classiques mais également à l'ensemble des formes de fourniture d'équipements et matériels, notamment les dons, ou les cessions à titre gratuit.

Parallèlement, seraient concernés par une éventuelle réglementation uniquement les **transferts internationaux volontaires**, excluant ainsi, de fait, les transferts d'équipements volés ou faisant l'objet de trafics illicites, même si bien évidemment,

---

<sup>25</sup> Ainsi, par exemple, dans le cadre de la convention de la CEDEAO, l'article 1 paragraphe 9 définit les transferts comme : « l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement et le transport ou tout autre mouvement, quel qu'il soit, à partir du ou à travers le territoire d'armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et autres matériels connexes. »

Les éléments initiaux de l'Arrangement de Wassenaar considèrent qu'il y a transfert dès lors que les équipements sont exportés d'un Etat vers un autre.

<sup>26</sup> Rapport du Groupe d'expert sur le Registre sur les armes classiques, document A/47/342, 14 août 1992, paragraphe 10.

*“The USA did not report most weapons leased or loaned to other countries until 2002 because it did not consider such transfers to be ‘transfers of title’. This has left most of the warships transferred abroad by the USA out of the UNROCA. Other transfers, including transfers of some combat aircraft, have also been left out”.*

l'un des effets d'un possible traité sur le commerce des armes sera de compliquer les activités illicites en favorisant de meilleurs contrôles.

Au regard des différentes réponses envoyées au Secrétaire général des Nations unies, un traité sur le commerce des armes pourrait recouvrir différentes activités telles que les **exportations, les importations, les transbordements<sup>27</sup>, les réexportations, les transits, les cessions à titre gratuit.**

Pourraient également entrer dans le champ d'application d'un éventuel traité sur le commerce des armes, les **activités qui facilitent les transferts internationaux, le courtage<sup>28</sup>** notamment. Cependant son inclusion pose des problèmes spécifiques, différents de ceux posés par le commerce proprement dit. Elle devrait être encore approfondie lors des discussions et négociations futures.

Parallèlement, il est important que **l'ensemble des étapes de chacune de ces activités** soient couvertes par le futur traité et relèvent donc de la responsabilité des Etats, acteurs du transfert : à partir de l'autorisation de transfert, puis l'expédition des équipements et matériels, en passant par le point de livraison (avec la vérification de l'utilisateur final et de la destination finale<sup>29</sup>), jusqu'aux activités post-livraison<sup>30</sup>.

Il paraît nécessaire de **combler les vides juridiques existants dans la chaîne des transferts**. Ces vides sont utilisés par des acteurs peu scrupuleux pour détourner les activités licites vers le marché gris. **Cela permettrait également de reconnaître légalement les responsabilités, les rôles et les intérêts de toutes les parties aux transferts internationaux d'armes conventionnelles et de ne pas se limiter à ceux de l'Etat exportateur ou de l'Etat importateur.**

Afin qu'un traité sur le commerce des armes soit fonctionnel et efficace, et pour limiter au maximum le champ possible de manœuvre et de détournement, **l'éventail des activités couvertes par le traité devra être défini de manière claire et précise**, tant les activités peuvent recouvrir des réalités différentes dans les systèmes et cadres juridiques nationaux.

---

Siemon T. Weseman "The future of the United Nations Register of Conventional Arms", SIPRI Policy Paper N°4, 2003

<sup>27</sup> Le transbordement est un transfert durant lequel s'opère un changement de moyen de transport.

<sup>28</sup> Concernant le courtage, les travaux menés par le Groupe d'experts gouvernementaux, créé par la résolution 60/81 du 11 janvier 2006, devront être pris en compte.

<sup>29</sup> Cf. le programme américain « *Blue Lantern* », programme de contrôle de l'utilisation finale des exportations commerciales d'articles et de services liés à la défense et de données techniques.

<sup>30</sup> Ihlan Berkol et Virginie Moreau, « *Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement – Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale* », rapport du GRIP, Bruxelles, 4- 2009, p.6.

## 2 – Les paramètres d'un éventuel traité sur le commerce des armes

**La licéité de principe du commerce des armes classiques n'exclut pas des interrogations sur sa légitimité dans certains contextes particuliers, et la nécessité de mettre en place des critères et paramètres de mise en œuvre.**

Un traité sur le commerce des armes mettrait en place un cadre juridique autour de normes, dont la mise en œuvre au niveau national reviendrait aux Etats. Un TCA se construit autour d'un principe fondateur, découlant du postulat de licéité du commerce : **la responsabilité de chaque Etat dans l'autorisation, la surveillance et la prévention des transferts en matière d'armements conventionnels**, et ce au regard de leurs droits et mécanismes nationaux.

A ce titre, un traité sur le commerce des armes devrait spécifier les facteurs à prendre en compte dans l'évaluation des demandes de transferts d'armements susceptibles d'amener à un refus. L'objectif est **d'établir des normes globales applicables par tous les Etats, d'identifier les responsabilités et les obligations des Etats tout en assurant que leur capacité d'acquérir, de vendre et de posséder des armes ne soit pas mise à mal.**

Il s'agira pour les Etats de mettre en place des législations et mécanismes, au niveau national, conformes aux dispositions d'une éventuelle convention internationale sur le commerce des armes.

**Le traité demanderait aux Etats d'évaluer au cas par cas les demandes de transferts d'équipements, en étudiant leur compatibilité avec un certain nombre de critères avant d'autoriser le transfert.** En cas d'incompatibilité, les Etats devraient refuser l'autorisation de transfert. La décision d'autoriser ou de rejeter une demande de transfert relèverait toujours de la compétence des autorités nationales de chaque Etat. Ces décisions se fonderaient sur des standards communs, définis au niveau international.

Il s'agirait de mettre en place des **critères fonctionnels et réalistes**, là encore définis de manière claire et précise de façon à ce que la part d'interprétation soit la plus réduite possible.

Les Etats ont avancé de **nombreux critères, fondés sur des préoccupations de sécurité mais également sur des considérations éthiques**<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Cf. note 1

## **2.1 – Le respect des obligations existantes**

Parmi ces obligations figureraient les engagements internationaux et régionaux des Etats parties à un éventuel traité, comme par exemple, la Charte des Nations unies, le droit international coutumier, les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les Conventions de Genève, ou l'interdiction de transferts de certains types d'armements (comme les mines antipersonnel via la Convention d'Ottawa de 1997, les armes laser aveuglantes selon le Protocole IV de la Convention sur certaines armes classiques de 1980).

Lors de la décision de transfert, les Etats devraient également considérer les embargos décidés par le Conseil de sécurité des Nations unies (interdiction spécifique au destinataire, contenant des interdictions expresses de tous transferts de certains types d'armes ou de tous types d'armes à des Etats ou acteurs spécifiques.)

La quasi-totalité des instruments et régimes existants font référence à ces obligations générales et particulières des Etats. En plus du respect des engagements dits universels, tels que la Charte des Nations unies ou les embargos du Conseil de Sécurité, chaque Etat devra, conformément aux règles de droit international public, respecter les engagements auxquels il a souscrit, dans le plein exercice de sa souveraineté.

## **2.2 – La prise en compte de l'utilisateur final des armements transférés**

Ce critère devrait être évalué par les autorités nationales **en particulier s'il existe un risque que cet utilisateur soit une entité terroriste.**

De nombreux instruments régionaux et internationaux font référence à ce critère. Le Code de conduite européen sur les exportations d'armements y fait référence dans son critère 6, la convention de la CEDEAO également, dans son article 6, ou encore le code de conduite des Etats d'Amérique centrale dans son article 1...

Les autorités nationales devraient analyser le comportement du pays récipiendaire par rapport aux activités de terrorisme international, et notamment évaluer s'il peut exister un risque que les équipements ou matériels transférés soient détournés vers des groupes terroristes.

## **2.3 – L'utilisation potentielle des armements**

Les Etats devraient également prendre en considération l'utilisation potentielle des armements transférés si celle-ci peut se révéler en contradiction avec des engagements des Etats, notamment **s'il existe un risque de violation grave et répétée des droits de l'homme, du droit international humanitaire conventionnel ou coutumier.**

Il s'agit là de critères clés d'un éventuel traité sur le commerce des armes. Le critère de la violation grave ou sérieuse signifie que si toutes les violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire sont inacceptables pour la Communauté internationale, seules celles qui l'inquiètent le plus devraient engager la responsabilité

de l'Etat. On parle ainsi en termes de degré, de violations systématiques et répétées des droits de l'homme ou de droit international humanitaire.<sup>32</sup>

Une fois encore, un grand nombre d'instruments mettent en avant ce type de critère : comme le Code de Conduite de l'Organisation des Etats d'Amérique, dans son article 1, l'article 6 et 3a du chapitre 2 de la Convention de la CEDEAO, l'article 1 §2.a du Guide des meilleures pratiques relatives aux ALPC de l'Arrangement de Wassenaar, ou encore les critères 2 et 6 du Code de conduite européen en matière d'exportation d'armements.

## 2.4 – *Le possible impact de ces transferts*

L'impact des transferts devrait également être **évalué en termes économiques**. Le développement durable du pays récipiendaire devrait être pris en considération, sa capacité technique et économique. (cf critère 8 du Code de conduite européenne en matière d'exportation d'armements.). Devrait s'appliquer le concept d'opportunité des coûts, qui veut que, selon les cas, l'Etat récipiendaire privilégie les investissements dans les systèmes de santé, d'éducation..., et n'utilise que le minimum de ses ressources au profit des armements, en fonction de ses besoins légitimes de sécurité et de défense.

Le transfert devrait **également et surtout être analysé en termes de sécurité internationale, régionale ou intérieure**. Une autorisation de transfert devrait être refusée si elle est susceptible de déclencher, de prolonger un conflit armé ou d'aggraver des tensions existantes tant au niveau du pays de l'utilisation finale ou au niveau régional. Il s'agira d'évaluer la situation intérieure du pays récipiendaire en termes économiques, sociaux et politiques (se posera notamment la question de la criminalité). Par ailleurs, les Etats acteurs de la chaîne d'un transfert devront veiller à ce qu'il n'encourage ou n'aggrave pas les tensions existantes dans la région.

## 2.5 – *Un système d'évaluation du risque*

En posant l'ensemble de ces critères, permettant de décider s'il existe ou non un **risque significatif/substantiel** qu'une arme puisse être utilisée d'une quelconque manière interdite, un éventuel traité sur le commerce des armes devra aborder la question de leur **évaluation objective par les Etats**. En effet, parallèlement aux critères purement objectifs, qui s'imposent déjà aux Etats, les critères plus subjectifs devraient être ceux dont la lecture est plus ou moins admise par la Communauté internationale.

Il s'agira d'étudier de près les types et la nature des armements et équipements en question, leur utilisation potentielle, l'utilisateur final ... Un traité sur le commerce des armes ne reposera pas sur une « liste noire » ou sur une interdiction générale de toutes

---

<sup>32</sup> Comité international de la Croix Rouge, « *Décisions en matière de transferts d'armes – application des critères fondés sur le droit international humanitaire – guide pratique* », juin 2007.

les exportations vers un pays particulier. **Chaque décision sera prise et évaluée de manière individuelle, au cas par cas**<sup>33</sup>.

Il existe de nombreux exemples d'évaluation des risques en droit international, en droit de l'environnement, en droit international humanitaire, dont il serait possible pour les Etats de s'inspirer<sup>34</sup>.

Si les critères mis en place sont stricts et assortis d'un véritable mécanisme d'évaluation objective, un éventuel instrument rapprocherait les pratiques commerciales des Etats participants. Il favoriserait probablement le commerce entre eux, par la création notamment de ce qui pourrait devenir l'équivalent d'un « label - traité sur le commerce des armes ». Dans ce sens, il pourrait attirer d'autres Etats initialement réfractaires, parmi lesquels d'importants Etats producteurs.

**L'architecture du dispositif d'un futur traité est très importante, la transparence sera le liant de la bonne mise en œuvre des différents paramètres et éléments. Ainsi, constitue-t-elle une condition essentielle du processus, l'objectif ultime étant la convergence des politiques commerciales des membres de la Communauté internationale.**

---

<sup>33</sup> Voir le « Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires » <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

<sup>34</sup> Hilde Wallacher et Clara da Silva, « *Progressing towards an Arms Trade Treaty* », PRIO, 2008, p. 29.

## **Conclusion**

Les lacunes et insuffisances en matière de commerce légal de l'armement sont l'une des raisons de la dissémination des armes et du développement du trafic illicite.

Les mesures techniques prises au niveau national ou régional ne sauraient avoir de véritable efficacité sans un contexte plus général.

**L'absence d'accord formel, juridiquement contraignant, au niveau international est un obstacle significatif à la promotion d'une responsabilisation en matière de commerce de l'armement.** Les discussions actuelles autour d'un éventuel traité sur le commerce des armes sont une opportunité importante pour la Communauté internationale de mettre fin aux conséquences négatives de ce commerce non réglementé. **Un tel instrument sera l'occasion d'harmoniser par le haut les pratiques commerciales de chaque Etat, de mettre fin, ou à tout le moins d'alléger le large tribut payé par les populations civiles de l'absence de réglementation internationale.**

Le processus, lancé au sein des Nations unies, devra prendre en considération les problématiques spécifiques à chaque acteur, et les situations propres à chaque continent touché par la dissémination non contrôlée d'armements. La participation et l'investissement de l'ensemble des acteurs concernés, exportateurs, importateurs ou autres acteurs de la chaîne des transferts internationaux (fournisseurs, intermédiaires) est un élément clé de la réussite du processus.

**Cette question du champ d'application et des paramètres d'un possible traité sur le commerce des armes est un sujet central** dans la définition du futur instrument. **Sous un aspect en apparence technique, elle pose des questions politiques essentielles.**

Dans un premier lieu, l'adoption d'un champ d'application et de paramètres exigeants aura comme effet mécanique de décourager la participation d'Etats déjà réticents au processus, voire de compliquer la participation d'Etats pourtant favorables à un traité sur le commerce des armes.

En deuxième lieu, la recherche d'un champ d'application et de paramètres plus larges, permettant de couvrir l'ensemble des options du commerce d'armements, risque de poser des problèmes pratiques, importants en termes de mise en œuvre du futur instrument.

A contrario, une approche plus restrictive risquerait de vider de son sens un possible traité, notamment du point de vue de la sécurité humaine, en affaiblissant sa portée.

**Il appartient donc aux négociateurs de trouver le juste équilibre entre les dispositions permettant des progrès véritables dans le commerce de l'armement par rapport aux régimes et instruments existants, et la nécessité de parvenir à un texte susceptible de recueillir, d'emblée, le soutien d'un grand nombre d'Etats,**

**producteurs, exportateurs et importateurs.** Ils devront en particulier veiller à ne pas vider de sa substance le projet même d'un traité sur le commerce des armes, sans pour autant charger trop avant la barque d'une négociation, qui s'annonce d'ores et déjà difficile, en élargissant au-delà du raisonnable le champ d'application et les paramètres pour la mise en œuvre d'un futur instrument.

