

L'APPORT INCERTAIN DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES A LA RÉGULATION DES TRANSFERTS D'ARMES

PAR

JEAN-MARIE CHASLES (*)

L'idée d'un Traité sur le commerce des armes (TCA) a progressé ces dernières années de manière inattendue. 2012 aurait dû être l'année de la consécration, mais il n'en fut rien, la conférence diplomatique de juillet dernier n'ayant pas abouti à l'adoption d'un traité. Les espoirs se portent dorénavant sur 2013.

Cela étant, que le TCA voit effectivement le jour en 2013 ou pas, l'année qui vient de s'écouler n'en aura pas moins été révélatrice des obstacles auxquels toute entreprise de contrôle des transferts d'armes classiques risque de se heurter. Elle mérite à ce titre d'être envisagée avec une attention toute particulière. Le bilan de 2012 est en réalité mitigé. D'un côté, l'impact négatif des transferts d'armes est de plus en plus largement reconnu, ce qui a légitimé les appels visant à renforcer la réglementation. D'un autre côté, l'option qui s'est peu à peu imposée – un traité universel régulant les transferts d'armes – reste en suspens, sans que les perspectives concernant son adoption, *a fortiori* son effectivité, ne soient pour le moment clairement identifiables.

LA NÉCESSITÉ D'UN TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Le contrôle des transferts d'armes a d'abord été reconnu comme une priorité pour des raisons de sécurité nationale. Les bénéfices attendus se sont sans cesse accrus, alors que les tentatives de régulation montraient leurs limites. C'est pourquoi l'espoir se porte désormais sur le TCA.

Des attentes croissantes, mais des instruments de régulation qui restent faibles

L'idée de réguler davantage les transferts d'armes n'est pas nouvelle. L'espoir qu'elle suscite encore ne fait que révéler la faiblesse des systèmes envisagés jusqu'à aujourd'hui.

(*) Chercheur associé au Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université Panthéon-Assas (France).

L'objectif initial d'une telle régulation consistait à éviter que des acteurs susceptibles de représenter une menace pour la sécurité nationale ne puissent obtenir des armements. Le professeur Romain Yakemtchouk rappelait à cet égard une phrase de Léon Blum, ancien Président du Conseil, qui résume bien cette crainte : « *l'idée que les soldats français puissent être atteints par un matériel de guerre fabriqué en France, et dont nos ennemis usent contre eux, est une idée qui a une résonance profonde dans le pays* » (1).

Conscients des gains d'un contrôle accru des transferts d'armes et des dangers d'une course aux armements, les Etats avaient décidé au lendemain même de la Première Guerre mondiale d'agir dans un cadre multilatéral (2). Le professeur Jean Klein rappelle à ce sujet que « *l'article 8.6 [du Pacte de la SDN] prévoyait une publicité des programmes militaires des Etats membres et l'article 23d conférait à la Société des Nations le soin de contrôler le "commerce des armes et des munitions" avec les pays qui pourraient en faire un mauvais usage. En application de ces textes, la SDN a publié, à partir de 1924, un "Annuaire militaire" qui reflète l'évolution de l'armement des pays intéressés jusqu'à la veille de la deuxième guerre et un "Annuaire statistique du commerce des armes et des munitions" qui rend compte des ventes effectuées par les six principaux pays producteurs* » (3). La dynamique ainsi lancée se poursuivit au cours des années vingt – comme en atteste la Conférence pour le contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre de 1925 –, mais elle entre en crise à la fin des années trente.

La Seconde Guerre mondiale a des conséquences paradoxales. Romain Yakemtchouk note ainsi qu'une « *clause de destination et non-réexportation figurait dans les accords de Prêt-Bail que les Etats-Unis ont conclus [notamment avec l'URSS]* » (4). Dans le même temps, les belligérants, y compris les Etats-Unis, ont livré d'importantes quantités d'armes à des acteurs très divers, sans véritables moyens de contrôler leur destination et leur utilisation finales.

La Charte des Nations Unies témoigne des attentes croissantes associées à la régulation des transferts d'armes. Dans son article 26, elle rappelle : « *afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de sécurité est chargé [...] d'établir un système de réglementation des armements* ». Ce système peut parfaitement inclure un volet concernant les transferts d'armements, mais, surtout, il faut relever que la Charte parle bien de « *détournement* » vers

(1) Romain YAKEMTCHOUK, « Le respect de la destination des armes acquises à l'étranger : la clause de finalité d'emploi et de non-réexportation », *Annuaire français de droit international*, vol. XXIV, 1978, p. 121.

(2) L'Acte général de la conférence de Bruxelles sur la traite négrière africaine du 2 juillet 1890 constitué un précédent intéressant puisqu'il tente de réglementer les transferts d'armes vers les colonies.

(3) Jean KLEIN, « Commerce des armes et désarmement », *Politique étrangère*, n° 4, 1968, p. 353.

(4) Romain YAKEMTCHOUK, *op. cit.*, p. 126.

les armements de ressources économiques et humaines, sous-entendant ainsi qu'elles doivent être en priorité tournées vers d'autres objectifs.

Le contexte de Guerre froide ne favorisa pas une telle lecture de l'article 26. Au cours de ses premières années d'existence, l'ONU apparaît en recul par rapport à la SDN (5). De plus, comme durant la Seconde Guerre mondiale, la nécessité politique fait loi et les États-Unis comme l'URSS se montrent peu regardants sur les transferts d'armes. Les initiatives déployées durant cette période sont limitées jusque dans leurs objectifs et visent essentiellement le camp adverse, à l'image du Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations stratégiques (COCOM). Les efforts, plus ou moins soutenus, destinés à renforcer les mécanismes multilatéraux restent le plus souvent lettre morte. Le Système des Nations Unies pour l'établissement de rapports normalisés sur les dépenses militaires, créé en 1980, constitue une exception qui n'est pas sans rappeler les mesures en faveur de la transparence et de la publicité dont on avait espéré, au cours des années vingt, qu'elles créeraient un climat de confiance de nature à favoriser la stabilité et la paix. Paradoxalement, son existence même résulte de la croissance des budgets militaires, ainsi que de l'augmentation des transferts d'armes. Ses résultats furent plus que décevants : les États devaient en effet remettre chaque année un rapport au Secrétaire Général, mais au cours des années quatre-vingt le nombre moyen d'États participants était inférieur à trente.

La fin de la Guerre froide a singulièrement changé la vision de nombreux États qui s'étaient jusqu'alors opposés à un renforcement significatif de la réglementation internationale, en même temps qu'elle donne une visibilité accrue à de nouveaux acteurs revendiquant la mise en place de dispositifs efficaces de contrôle. Les embargos concernant les transferts d'armes vers les zones en conflit confirment l'existence d'un lien reconnu entre transfert d'armes et conflits armés, mais l'idée que les armes ne devaient pas faciliter les atteintes au droit international humanitaire et aux droits de l'homme s'imposa elle aussi en parallèle. Il se trouva, de plus, un nombre croissant d'acteurs pour dénoncer le détournement de moyens économiques et humains vers l'armement et pour promouvoir une réglementation des transferts d'armes soucieuse des droits de l'homme, y compris dans leurs dimensions économique et sociale.

Si les bénéfices attendus d'un contrôle plus strict des transferts d'armes se sont élargis, les premières tentatives visant à le mettre en œuvre ont été, pour leur part, porteuses de désillusions. Elles ont en effet dû s'effacer devant les considérations politiques. Ces dernières ont non seulement eu raison des mécanismes de régulation envisagés, mais elles ont, de plus, favorisé une dissémination importante d'armes, qui ne tarda pas à se révéler lourde de conséquences.

(5) Jean KLEIN, « Les aspects actuels de la réglementation du commerce des armes », *Politique étrangère*, n° 2, 1969, pp. 161-189.

La mobilisation en faveur du TCA

Au cours des années quatre-vingt-dix, le contrôle des transferts d'armes s'impose comme une priorité. Les premiers mécanismes envisagés manquent toutefois d'originalité et d'efficacité. C'est dans ce contexte que l'idée de TCA rassemble autour d'elle une coalition d'acteurs hétéroclites.

La décennie quatre-vingt-dix est, contrairement à certaines attentes, émaillée de conflits trop souvent favorisés par les armes héritées de la Guerre froide. Le marché de l'armement entre en parallèle en pleine mutation et d'aucuns s'inquiètent des conséquences de l'influence de la logique commerciale dans ce secteur, en particulier de l'implication croissante d'opérateurs privés et de la mondialisation de la production d'armes (apparition de nouveaux acteurs, éclatement de la chaîne de production, etc.).

Les acteurs qui réclamaient depuis un certain temps déjà le renforcement des contrôles et la mise en place d'une véritable réglementation internationale trouvent dans ce contexte de nouveaux arguments et surtout de nouveaux alliés. Le CICR, les rares ONG et personnalités, ainsi que les quelques Etats qui avaient essayé de porter cette question au sein des Nations Unies reçoivent alors un soutien croissant. Cette coalition fustige, avec plus ou moins de véhémence selon ses membres, le rôle des armes dans l'instabilité internationale, mais aussi leur responsabilité dans les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, ainsi que dans le sous-développement.

Leur mobilisation aboutit à des succès de nature très diverse. Des mesures sont ainsi adoptées au niveau aussi bien national qu'international. Certaines s'appliquent à l'ensemble des armes classiques, tandis que d'autres visent un armement en particulier. Elles peuvent, en outre, être juridiquement contraignantes ou se fonder sur le volontariat. Il n'en reste pas moins que la décennie quatre-vingt-dix et la décennie suivante sont fécondes en mesures et accords visant à renforcer la régulation des transferts d'armes. Parmi ces accords internationaux, il faut distinguer le Registre des Nations Unies sur les armes classiques créé en 1992, d'une part en raison de sa vocation universelle, d'autre part parce qu'il concerne une grande partie des armes classiques ; ce registre, qui a pour but de répertorier les importations et les exportations d'armes classiques, s'inscrit dans la continuité des annuaires mis en place par la SDN et du Système des Nations Unies pour l'établissement de rapports normalisés sur les dépenses militaires, puisqu'il est basé sur la transparence et la publicité et qu'il ambitionne lui aussi de prévenir une accumulation excessive d'armements. L'arrangement de Wassenaar, de 1996, partage cet objectif : il possède un champ d'application assez large, comprenant les armements conventionnels et les biens et technologies à double usage, mais il ne concerne guère plus d'une quarantaine d'Etats. Les autres dispositifs internationaux sont quant à eux tournés vers une catégorie d'armes en particulier, comme les missiles (Code

de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques), les mines antipersonnel (Convention d'Ottawa) ou encore les armes légères et de petit calibre (Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des ALPC sous tous ses aspects, Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions). En parallèle, les accords régionaux se sont eux aussi multipliés, la plupart d'entre eux s'appliquant à une catégorie d'armes en particulier, en priorité les ALPC. Le Code de conduite en matière d'exportations d'armements de l'Union européenne occupe de ce point de vue une place à part, notamment parce qu'il concerne l'ensemble des armes classiques et surtout parce qu'il a été remplacé en 2008 par une Position commune, juridiquement contraignante, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.

Cependant, aux yeux de leurs détracteurs, ces mesures sont lacunaires puisqu'elles sont limitées à une aire géographique, à certains types d'armes ou basées sur le volontariat. Ainsi paradoxalement, ces différents accords les ont plutôt encouragés dans leur revendication d'un Code international de conduite sur les transferts d'armes aux contours flous, transformé, au fil du temps, en Traité sur le commerce des armes aux objectifs ambitieux. Virginie Moreau, chargée de recherche au GRIP, rappelle les grandes étapes de cette mutation : « *en octobre 1995, Oscar Arias Sanchez, ancien Président du Costa Rica et prix Nobel de la Paix en 1987, a invité ses collègues lauréats du prix Nobel de la Paix à se joindre à lui pour développer et proposer à l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) un Code de conduite international sur les transferts d'armes [...] Le texte fut présenté en 1997 [...]. Il ne fut toutefois pas soumis aux Nations Unies, trop d'Etats y étant opposés [...]. La Fondation Arias pour la paix et le progrès humain au Costa Rica, [aidée] de deux juristes internationaux, a retravaillé le texte. [...] Il en est sorti, en 2000, un projet de traité appelé "Convention-cadre sur les transferts d'armes internationaux" [...] A partir de 2003, la Convention-cadre devient connue sous le label "Traité sur le commerce des armes". Une coalition d'ONG fit en effet de l'adoption par les Nations Unies d'un Traité sur le commerce des armes la revendication principale de sa campagne appelée Contrôlez les armes [lancée] en octobre 2003 par Oxfam, Amnesty International et le Réseau d'action international sur les armes légères (RAIAL) » (6).*

LE TCA : UN PRINCIPE QUI SEMBLE ACCEPTÉ,
MAIS UN CONTENU QUI RESTE DIFFICILE A DÉFINIR

Le Traité sur le commerce des armes n'a pas tardé à s'imposer comme la principale réponse aux difficultés posées par les transferts d'armes. Si

(6) Virginie MOREAU, « Le traité sur le commerce des armes. Les enjeux pour 2012 », *Les Rapports du GRIP*, 2011, pp. 9-10.

l'idée de TCA ne suscite plus actuellement de véritable opposition déclarée, la définition du contenu d'un tel traité est restée à l'issue de la conférence de 2012 sans réponse.

Les ambiguïtés du processus préparatoire

Le TCA devait voir le jour en 2012, mais le processus préparatoire à la conférence de juillet n'est pas parvenu à lever toutes les ambiguïtés d'un futur texte.

La résolution 64/48 adoptée le 2 décembre 2009 par l'AGNU constitue un tournant décisif pour les partisans d'un traité de régulation des transferts d'armes classiques. Cette résolution se fonde sur un constat : « *l'absence de normes internationales arrêtées d'un commun accord pour le transfert des armes classiques, qui régleraient notamment les problèmes liés au commerce non réglementé des armes classiques et le détournement de ces armes vers le marché illicite, est un facteur contribuant aux conflits, aux déplacements de populations, à la criminalité organisée et au terrorisme, et porte ainsi atteinte à la paix, à la réconciliation, à la sûreté, à la sécurité et au développement économique et social durable* ». Ce constat témoigne des attentes très larges qui sont dorénavant associées à une réglementation des transferts d'armes et du lien établi de plus en plus clairement, notamment à l'ONU, entre paix, droits de l'homme et développement. Dans la résolution 64/48, l'AGNU rappelle d'ailleurs que la « *paix, le développement et les droits de l'homme sont les fondements de la sécurité collective* ». La résolution 64/48 pose peu de limites, l'AGNU se contentant de rappeler que les normes internationales qu'elle appelle de ses vœux doivent être établies dans le respect du système de sécurité collective dont découle le droit de produire, posséder et échanger des armes, à des fins de légitime défense ou pour participer aux opérations de soutien de la paix.

La victoire des promoteurs d'un TCA ambitieux est d'autant plus forte que cette résolution est adoptée par 151 Etats – seul le Zimbabwe vote contre. Les Etats favorables à un TCA sont donc parvenus à constituer un consensus autour de leur projet, lequel doit aboutir à « *une conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes qui se réunira pendant quatre semaines consécutives en 2012 en vue d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques* ».

Les grandes lignes fixées en 2009 par la résolution 64/48 ont du reste été respectées, comme en atteste l'ouverture en juillet 2012, dans les délais prévus, de la conférence diplomatique finale. La prudence restait toutefois de rigueur. En premier lieu, les résolutions adoptées par l'AGNU, si elles furent largement adoptées, ne l'étaient pas de manière unanime. La résolution 61/89 du 26 octobre 2006, qui demande au Secrétaire général des Nations Unies de solliciter les Etats membres et de constituer un groupe d'experts gouvernementaux pour examiner « *la viabilité, le champ*

d'application et les paramètres d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques » fut ainsi adoptée malgré l'opposition des Etats-Unis. Les votes des résolutions 61/89 et 64/48 permettaient d'ailleurs d'identifier les Etats les plus septiques, voire opposés au TCA. Aucun Etat n'a voté contre les deux résolutions, mais parmi les Etats abstentionnistes récurrents figuraient la Biélorussie, le Venezuela, le Zimbabwe (7) et les Etats appartenant à une large bande s'étirant de la Libye à la Chine et comprenant, outre ces deux Etats, l'Arabie saoudite, Bahreïn, l'Égypte, les Emirats arabes unis, l'Inde, l'Iran, le Koweït, le Pakistan, le Qatar, la Syrie et le Yémen. Il fallait surtout relever parmi les sceptiques, dont beaucoup sont membres du groupe arabe, deux des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies : la Chine et la Russie. Sans compter que les Etats-Unis avaient voté contre la résolution 61/89 ; leur soutien à la résolution 64/48 ayant eu une contrepartie, que certaines ONG en particulier trouvaient excessive – l'alinéa 5 stipulant que « *la conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes se déroulera [...] sur la base du consensus* ».

Le déroulement des travaux préparatoires à la conférence diplomatique de juillet 2012 n'a pas levé toutes les craintes. Certes, l'existence même d'un traité ne fut pas remise en cause, mais les Etats divergeaient quant à l'objectif assigné à ce traité. Aux yeux de certains Etats et non des moindres (Russie, Etats arabes, etc.), le traité devait surtout avoir pour but de lutter contre les transferts illicites. Pour d'autres, il devait avoir des ambitions plus larges, en particulier prévenir les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Les Etats-Unis, quant à eux, revendiquaient la mise en place de normes minimales strictes et universellement acceptées réglementant les transferts d'armes, tandis que certaines ONG, notamment Oxfam, entendaient faire du traité un instrument favorisant le développement économique et social en garantissant que les ressources consacrées aux armements seraient limitées.

L'ultime réunion du Comité préparatoire fournit d'ailleurs des indications contradictoires. Elle montrait d'abord que rien n'avait été tranché. De plus, le Président du Comité, Roberto Garcia Moritan, avait proposé un projet de traité ambitieux, marquant ainsi l'ordre de ses préférences, mais les sceptiques semblaient, de leur côté – bien que tardivement – s'organiser pour contester cette vision du traité (8).

(7) Le Zimbabwe s'abstint de voter pour la résolution 61/89 et vota contre la résolution 64/48.

(8) « Négociations du Traité sur le commerce des armes (TCA) : un processus préparatoire entre optimisme et pessimisme », *Humeur de Thucydide*, avr. et juin 2012, disponible sur le site Internet www.afri-et.org/-Humeur-de-Thucydide.

L'échec de la conférence de juillet 2012

La conférence de juillet oscilla elle aussi entre pessimisme et optimisme. L'échec final n'en fut pas moins surprenant.

A l'ouverture des travaux, c'est le pessimisme qui prévalut. L'initiative des Etats arabes laissait en effet envisager une offensive de plus grande envergure contre le traité. Forts de la reconnaissance de la Palestine à l'UNESCO, les Etats arabes entendaient, d'une part, faire progresser la cause palestinienne à l'ONU en réclamant que la Palestine participe de plein droit aux négociations, d'autre part, compliquer les discussions sur le TCA à l'égard duquel ils avaient toujours été réticents. La solution trouvée, qui plaçait la Palestine au même niveau que le Saint-Siège, au grand dam de ce dernier, avait surtout le mérite de permettre aux travaux de commencer.

La veille de la clôture de la conférence, quatre semaines plus tard, c'est au contraire à l'optimisme que les participants et les observateurs se laissaient aller. Pourtant, le lendemain, l'Américain Thomas Countryman, « *Assistant Secretary of State for international security and nonproliferation* » ruinait tous les espoirs en expliquant, en séance plénière à la tribune de la conférence, que son pays avait besoin de plus de temps pour évaluer le traité, tout en soulignant que les Etats-Unis n'avaient pas d'objections majeures à l'égard du dernier projet de traité présenté par le président Moritan.

La position américaine empêchait pourtant l'adoption du TCA conformément à la résolution 64/48 qui stipulait, en réponse à une exigence alors formulée par les Etats-Unis, que le traité devait être adopté sur la base du consensus. Le poids des Etats-Unis ne permettait pas de constater un « quasi » consensus admettant l'absence d'un Etat – ce qui aurait été en revanche possible pour le Zimbabwe ou la Syrie par exemple. Cette solution fut d'autant moins envisagée que la Russie, Cuba, la Corée du Nord, la Syrie, l'Iran et le Venezuela ont d'emblée relayé les réserves américaines quand ils ne les ont pas accentuées.

La décision américaine a fait couler beaucoup d'encre. Deux hypothèses peuvent être émises. La première, la moins grave, est conjoncturelle. La conférence de juillet apparaît dès lors comme une victime collatérale des échéances électorales américaines. Barack Obama, plutôt favorable au TCA comme semblent le laisser penser les déclarations de la secrétaire d'Etat Hillary Clinton durant l'été, ne souhaitait pas prendre le risque de voir les Républicains utiliser le traité durant la campagne pour rallier les partisans du port d'armes. Les déclarations des représentants de la NRA (9),

(9) Dans sa déclaration, Wayne LAPIERRE, le représentant de la National Rifle Association, qu'il présente sans davantage de précisions comme une organisation « *with four million members who represent 100 million law-abiding Americans who own firearms* », fait fi de toutes les garanties offertes par le Traité – le projet de Roberto Moritan stipule dans son préambule que les Etats parties prennent note « *of the legitimate trade and use of certain conventional arms, inter alia, for recreational, cultural, historical, and sporting activities and lawful ownership where such ownership and use are permitted and protected by law* ». Cf. « *NRA fights for second amendment as U.N. Moves forward on arms trade treaty* », juil. 2012, disponible sur le site Internet www.nra.org/news-issues/articles/2012/nra-fights-for-second-amendment-as-un-moves-forward-on-arms-trade-treaty.aspx.

tout comme celles du candidat républicain à la vice-présidence Paul Ryan (10) légitimaient d'ailleurs cette crainte. La déclaration du 31 juillet (11) d'un porte-parole du Département d'Etat, Patrick Ventrell, donne du crédit à cette hypothèse. Si tel est le cas, la réélection de Barack Obama ouvre la voie à l'adoption par les Etats-Unis du TCA tel qu'il fut envisagé à la fin de la conférence de juillet dernier. Toutefois, la défection américaine et surtout l'empressement d'autres Etats à marquer leurs réserves dans la foulée des Etats-Unis accréditent une seconde hypothèse, qui met l'accent sur la défiance à l'égard du texte proposé par Moritan, si ce n'est à l'égard de toute régulation des transferts d'armes quelque peu ambitieuse.

Les incertitudes concernant l'avenir du processus

Au lendemain de l'échec de la conférence de juillet 2012, diverses options ont été envisagées pour obtenir finalement un traité sur le commerce des armes. La question du contenu d'un tel traité se pose plus que jamais. Les projets successifs proposés par Roberto Moritan dessinaient, avec toujours plus de précision, ce que pourrait être le texte final, mais personne ne sait pour l'heure dans quelle mesure le texte du 26 juillet va être remis en cause et remanié.

Deux options principales s'imposèrent, durant l'été, aux partisans d'un traité ambitieux : la première consistait à poursuivre les négociations dans le cadre des Nations Unies, la seconde à lancer un processus *ad hoc* sur le modèle du Processus d'Ottawa, qui a abouti à l'adoption de la Convention de 1997 d'interdiction des mines antipersonnel. Cette dernière option présentait une faiblesse majeure, elle avait peu de chance de rallier les Etats-Unis, la Chine, la Russie, ainsi que d'autres acteurs importants tels l'Inde, le Pakistan ou encore l'Egypte, qui représentent une grande partie du commerce et des transferts d'armes et qui se tiennent tous à l'écart de la Convention d'Ottawa (12).

Après l'échec de juillet, revenait aux co-auteurs des résolutions à l'origine du processus, à savoir l'Argentine, l'Australie, le Costa Rica, la Finlande, le Japon, le Kenya et le Royaume-Uni, la responsabilité de prendre l'initiative d'une nouvelle résolution. Dans cette dernière, l'AGNU « décide

(10) Paul RYAN déclara notamment : « *a Romney-Ryan administration would not support a treaty with other nations that might infringe on these most fundamental American rights. [...] I oppose the Arms Trade Treaty and I applaud the NRA for its continued defence of our Second Amendment rights* ». Cf. « One on one with Paul Ryan », 10 oct. 2012, disponible sur le site Internet www.nra-ila.org/about-nra-ila/director%27s-archive/cox-one-on-one-with-paul-ryan.aspx.

(11) Farrah ZUGHNI et Daryl KIMBALL soulignent « *in a July 31 press briefing, State Department spokesman Patrick Ventrell underscored that, « from our perspective, this treaty and this text, and indeed, in all of the rounds of the text that we saw, in no way would infringe on Second Amendment rights* ». Cf. Farrah ZUGHNI / Darryl KIMBALL, « Bid to craft arms trade treaty stalls », *Arms Control Today*, vol. XLII, sept. 2012, disponible sur le site Internet www.armscontrol.org/act/2012_09/Bid-to-Craft-Arms-Trade-Treaty-Stalls.

(12) La participation de la France à un tel processus ne serait, elle-même, pas acquise. Bien qu'elle soutienne officiellement l'adoption d'un TCA ambitieux, la France semble avoir fait de la participation des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, la condition *sine qua non* de son adhésion à un traité réglementant les transferts d'armes.

de convoquer à New York, du 18 au 28 mars 2013, la Conférence finale des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes » ; elle précise surtout que cette conférence, à l'instar de celle de juillet, « sera régie par le règlement intérieur adopté le 3 juillet 2012 », ce qui signifie qu'elle progressera une fois encore sur la base du consensus... Or, si cette résolution a été votée par 157 Etats, dont le Royaume-Uni, la France, les Etats-Unis et la Chine, c'est-à-dire quatre des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, et n'a pas rencontré d'opposition, elle ne fait pas pour autant l'unanimité, puisque 18 Etats se sont abstenus, en particulier la Russie. La conférence de mars 2013 aura donc pour mission de concilier les attentes de ceux qui ont voté pour cette résolution, mais qui ont parfois des points de vue très divergents, avec les attentes des Etats qui se sont abstenus. L'accord final ne peut en effet résulter d'un « quasi » consensus que si l'opposition au texte final n'est pas trop importante numériquement ou en raison de son rôle dans les transferts d'armes et si elle ne s'affirme pas et au contraire s'abstient. C'est pour cette raison qu'en mars 2013 comme en juillet 2012, les membres permanents du Conseil de sécurité, tous acteurs incontournables représentant une proportion écrasante des transferts d'armes, joueront un rôle déterminant, décidant de l'échec ou du succès des négociations, au risque d'ailleurs d'agacer par leur poids dans les discussions les autres Etats. Le délai prévu pour les négociations finales ne permettra pas de reprendre les travaux sur de nouvelles bases. La marge de manœuvre des Etats est donc en réalité très réduite. Il s'agira d'accepter ou de refuser le texte de Moritan du 26 juillet et de tenter d'obtenir quelques modifications – qui pourront peut-être prendre une importance déterminante tant l'équilibre est fragile –, mais certainement pas de revoir l'économie du texte dans sa globalité. La vision que les membres permanents du Conseil de sécurité entretiennent du texte du 26 juillet prend dans cette perspective une importance primordiale.

Or, le groupe des membres permanents du Conseil de sécurité est en réalité divisé jusque sur les objectifs du traité. L'article 1 du projet de traité du 26 juillet, censé en définir les objectifs, est révélateur de leurs divergences. L'alinéa a qui prévoit la mise en place de normes les plus hautes possibles pour réguler les transferts d'armes semble surtout rédigé pour les Etats-Unis, le b, qui met l'accent sur le commerce illicite, pour la Chine et surtout la Russie, tandis que les alinéas c, d et e paraissent avoir été ajoutés pour rassurer les Européens sur les ambitions profondes du traité : contribuer à la paix et prévenir les souffrances humaines. Certaines questions restent pourtant en suspens : la Russie est-elle réellement prête à accepter un traité qui ne serait pas simplement construit à partir de l'objectif fixé par l'alinéa b ? les Etats-Unis sont-ils, de la même manière, prêts à envisager de dépasser l'alinéa a et les Européens enclins à abandonner une partie des ambitions qu'ils associent au TCA ? et, surtout, un traité qui ne trancherait pas ces questions peut-il voir le jour et être efficace ?

La définition du champ d'application semble témoigner de la souplesse des Européens. Les débats à ce sujet s'étaient cristallisés durant le processus préparatoire autour des formules 7, 7+1 et 7+1+1. La première renvoyait aux sept catégories d'armes entrant dans le champ du Registre des Nations Unies, à savoir les chars de batailles, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères d'attaque, les navires de guerre et les missiles et lanceurs de missiles. La deuxième formulation intègre, en plus, de ces sept catégories, les armes légères et de petit calibre, tandis que la dernière ajoutait à cette liste les munitions. D'autres formules plus ambitieuses (comprenant par exemple les biens à double usage) furent envisagées, mais elles n'ont pas été retenues à l'issue de la conférence de juillet et ont peu de chance de réapparaître en mars prochain tant il est probable que les Etats, principaux partisans d'un TCA ambitieux, tenteront en priorité de trouver un consensus des membres permanents du Conseil de sécurité et de préciser quelques éléments en particulier du traité, non de rouvrir un débat qui risquerait d'avoir raison du succès des négociations (13). Il est probable que les Européens considèrent les ALPC – et par conséquent la formule 7+1 – comme des éléments essentiels sans lesquels leur participation au traité serait remise en cause. En revanche, dans sa version actuelle, le projet de traité crée une discrimination entre la formule 7+1 finalement retenue dans la liste des armements couverts par le traité et les munitions qui ne font pas partie de cette liste et sont pour leur part mentionnées à l'article 6 concernant les exportations et à ce titre soumises à un régime différent. Les munitions se trouvent ainsi exemptées de certaines obligations découlant des articles 4 et 10 concernant les critères à prendre en compte avant d'autoriser une exportation et les mesures de « Reporting et Report-Keeping ». Il s'agissait, grâce à cette discrimination, de répondre à une revendication très forte des Etats-Unis, mais aussi de la Russie, qui pointaient du doigt la complexité liée à l'inclusion des munitions (14). Les divergences entre les membres permanents du Conseil de sécurité (15) ont donc d'ores et déjà donné lieu à des équilibres délicats et incertains, qui restent non seulement fragiles, mais qui n'ont de surcroît pas réussi à créer un consensus au sein du groupe en juillet dernier...

Or, de juillet à mars, les positions des membres permanents du Conseil, comme des autres participants aux négociations peuvent évoluer, sans compter qu'il était déjà difficile durant le processus préparatoire et la

(13) Certains diplomates évoquent à ce propos la « boîte de Pandore ». Il y a fort à parier qu'en dehors de quelques revendications formulées dans un but stratégique, les Européens s'en tiendront à une posture défensive.

(14) Cf. Holger ANDERS, « Violences en Afrique. Faut-il inclure le contrôle des munitions dans le traité sur le commerce des armes ? », *Les Rapports du Grip*, fév. 2012, 23 p.

(15) Ces divergences sont nombreuses et ne peuvent se résumer aux questions fondamentales que constituent les objectifs du traité ou encore son champ d'application. Qui sait si la prise en compte, par le traité, des décisions adoptées par l'Union européenne en matière de régulation des transferts d'armes ne constituera pas un problème difficilement surmontable ?

conférence de juillet elle-même d'identifier clairement les véritables objectifs de certains acteurs. Les Etats-Unis par exemple ont tenu durant la conférence des discours encourageants laissant envisager leur adhésion au texte du 26 juillet... Derrière les postures adoptées par d'autres Etats, le doute subsiste, y compris sur leur volonté réelle d'obtenir un traité. Certains Etats, notamment parmi les abstentionnistes mais pas seulement, ont en effet pu donner l'impression de soutenir le traité moins par conviction que par refus d'endosser la responsabilité d'un échec. Ils semblaient n'en espérer pas moins qu'un autre le ferait, en particulier un acteur de premier plan. Ces positions laissent penser que des obstacles de fond subsistent, rendant incertains autant l'adoption – et surtout la mise en œuvre d'un TCA ambitieux – que l'ensemble des mesures destinées à réguler efficacement les transferts d'armes.

LES PERSPECTIVES INCERTAINES DU CONTRÔLE DES TRANSFERTS D'ARMES

Le projet de traité du 26 juillet est le fruit d'un équilibre fragile destiné en particulier à convaincre les principaux Etats responsables des transferts d'armes d'en accepter les termes. Certaines de ses dispositions révèlent les véritables obstacles que les tentatives visant à régler efficacement les transferts d'armes n'ont pas réussi à surmonter jusqu'à maintenant.

Des dispositions révélatrices

En l'état, l'ultime projet de traité présenté par Roberto Moritan présente deux sortes de lacunes. Les premières peuvent sans doute être comblées, tandis que les secondes, qui ont parfois fait l'objet d'un accord politique, correspondent aux véritables difficultés liées à toute entreprise de régulation des transferts d'armes.

Le projet proposé par le Président de la conférence diplomatique le 26 juillet comporte des lacunes évidentes et, de ce point de vue, la demande américaine d'un délai supplémentaire pour négocier peut paraître légitime. Certaines ambiguïtés cruciales, au-delà même des ambiguïtés qui résultent d'un choix politique comme celles ayant trait aux objectifs du traité, n'ont toujours pas été réglées. Il est à espérer que l'habillage juridique du projet éclaircira la majorité d'entre elles.

Toutefois, la portée de certaines de ces ambiguïtés est difficile à évaluer. Par exemple, dans sa formulation actuelle, le traité entretient un problème déjà ancien. Le projet du 26 juillet ne dit pas, en effet, si le futur traité doit concerner le commerce des armes, comme le titre le laisse entendre, ou l'ensemble des transferts d'armes, comme le laissent penser certains articles. Ainsi, l'article 3 interdit les transferts, tandis que l'article 4 semble, lui, s'appliquer au commerce des armes, créant de fait une distinction. La formulation de l'article 5.2 pose un problème plus vital encore au traité,

au point de le vider de toute substance. Cet article stipule en effet : « *the implementation of this Treaty shall not prejudice obligations undertaken with regard to other instruments. This Treaty shall not be cited as grounds for voiding contractual obligations under defence cooperation agreements concluded by States Parties to this Treaty* ». Il offre ainsi aux Etats la possibilité, sous prétexte de se conformer aux obligations résultant d'accords de coopération et de défense, de contourner à loisir les dispositions d'un éventuel TCA.

Les ambiguïtés contenues dans les articles 3 et 4 révèlent quant à elles à n'en pas douter les difficultés de fond que le TCA, à l'image de n'importe quelle autre tentative visant à réglementer efficacement les transferts d'armes, aura du mal à transcender. La définition des paramètres à prendre en compte pour décider ou non de transférer des armes s'inscrit, à l'instar du champ d'application du traité, dans une logique de discrimination. L'article 3 proscrit tout transfert violent, en premier lieu, les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du Chapitre VII – en particulier les embargos – et, en second lieu, les instruments internationaux auxquels l'Etat d'origine du transfert est partie. Cet Etat, conformément à l'article 3, ne peut de même autoriser aucun transfert dans le but de faciliter un génocide, les crimes contre l'humanité ou les violations graves des Conventions de Genève. L'article 4 distingue une seconde série de paramètres pour lesquels l'Etat d'origine du transfert doit se livrer à une évaluation : avant d'autoriser l'exportation d'armes, cet Etat doit déterminer si ladite exportation ne constitue pas une menace pour la paix, si elle ne risque pas de faciliter une violation grave du droit international humanitaire ou des droits de l'homme ou de faciliter des actes terroristes. Si, à l'issue de cette évaluation, l'Etat considère qu'il existe un risque prépondérant (« *an overriding risk* »), il ne doit pas (« *shall not* ») autoriser l'exportation ; en revanche, cet Etat doit simplement mettre en place les mesures adéquates pour éviter que les armes exportées ne soient détournées vers le marché illicite « *or for unauthorized end use* » (a), qu'elles ne facilitent pas les violences de genre ou contre les enfants (b), qu'elles n'alimentent pas la criminalité internationale (c) et la corruption (d) ou qu'elles n'aient pas de conséquences néfastes sur le développement de l'Etat d'importation ou de destination du transfert (e). Ainsi, les articles 3 et 4 créent une hiérarchie, à trois niveaux, entre les critères à prendre en compte – hiérarchie d'autant plus forte que l'article 3 s'applique aux transferts, tandis que le 4 concerne les exportations.

Les articles 3 et 4, mais aussi l'article 2, qui a pourtant déjà fait l'objet d'un accord politique qu'il sera difficile et dangereux de remettre en cause, ainsi que l'article 10 relativisent singulièrement la portée du traité, en même temps qu'ils signalent les véritables défis à relever pour réguler efficacement les transferts d'armes. L'article 2 peut en l'état susciter le consensus entre les membres permanents du Conseil et l'accord d'une écrasante majorité des participants à la conférence de mars, mais il laisse aux Etats le soin

de définir les matériels concernés en n'imposant comme seule limite que ces définitions soient « *at a minimum, based on relevant United Nations instruments* ». L'article 3 pose certaines interdictions, mais elles résultent d'obligations préexistantes qui ne dépendent pas de la conclusion du TCA (16). L'article 4 énonce, pour sa part, des critères que les Etats devront prendre en considération dans leurs évaluations finales, mais il leur revient d'en évaluer l'importance. Enfin, l'article 10 concernant le « *Reporting* » et le « *Record keeping* » laisse lui aussi aux Etats le soin de déterminer le niveau de transparence auquel ils souhaitent se soumettre. Il est par exemple précisé « *Reports may exclude commercially sensitive or national security information* ».

Quel que soit le résultat de la conférence de mars prochain, il est peu probable qu'il puisse radicalement remettre en cause les prérogatives des Etats en matière de transferts d'armes.

L'Etat, source des transferts d'armes et de leur éventuelle régulation...

L'Etat joue un rôle central dans l'évaluation de l'opportunité d'un transfert d'armes. Le TCA a pour but d'encadrer cette évaluation. L'histoire montre cependant que la nécessité politique s'est souvent imposée aux critères prévus. Dès lors, le principal intérêt du TCA, comme des autres instruments de régulation, est de conférer une ressource supplémentaire à ceux qui réclament plus de débat et davantage de transparence en matière de transferts d'armes.

Les transferts d'armes font très souvent l'objet actuellement de conditions concernant le destinataire final et l'utilisation des armes transférées. Par le passé, les Etats ont pu contourner ces obligations ; rien n'indique qu'il n'en ira pas de même avec les critères d'évaluation mis en avant dans le TCA. L'exemple des transferts d'armes durant la Seconde Guerre mondiale montre la tension qui peut exister entre la volonté de transférer des armes et le souci de contrôler ces transferts : la nécessité de l'emporter face aux forces de l'Axe a conduit les Alliés à transférer des armes dans des conditions où le contrôle de leur utilisation et de leur destination finales n'était pas assuré. Cette tendance s'est d'ailleurs accrue au cours de la Guerre froide. Le TCA n'aura pas les moyens d'éliminer d'emblée cette tension.

Les critères mis en avant dans le futur TCA auront très certainement du mal à s'imposer aux nécessités politiques, plus ou moins légitimes. L'article 3 du projet de traité du 26 juillet, par son existence même, prouve d'ailleurs que le respect des embargos décrétés par le Conseil de sécurité

(16) Il est possible de s'interroger sur la pertinence de cet article. Il se borne à rappeler le droit existant, mais sa rédaction actuelle prête à confusion. Dans ces conditions, sa suppression pure et simple peut même être envisagée.

des Nations Unies n'est même pas encore acquis (17). C'est dire si les autres critères affirmés avec moins de fermeté et davantage débattus risquent d'être contournés.

Certains arguments ont d'ailleurs circulé de manière plus ou moins officielle durant les négociations sur le TCA. Ainsi, d'aucuns soulignaient qu'un transfert d'armes peut dans un premier temps participer à la déstabilisation d'une région, mais à moyen ou long terme contribuer à sa stabilité. L'accent a d'ailleurs souvent été porté sur la différence existant entre la situation à court, moyen et long terme. Ainsi, l'évaluation d'une situation peut conduire un Etat à autoriser un transfert d'armes qui favorisera pourtant à moyen ou long terme des violations massives du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Certaines critiques concernaient enfin les critères liés au développement, qui seraient, selon leurs détracteurs, d'une subjectivité telle qu'elle relativise singulièrement leur portée. Les interrogations liées au respect de ce dernier critère peuvent ainsi se décliner en plusieurs interrogations : à partir de quel moment un transfert ou une vente répond moins à un besoin légitime qu'il ne pose d'obstacles au développement ? de quel droit l'Etat d'origine du transfert peut juger de la menace ou de l'environnement sécuritaire de l'Etat destinataire du transfert ? sur quels éléments fonder l'évaluation de ce critère ?

Si certaines objections ne sont pas dénuées de pertinence, elles n'expliquent pas pour autant toutes les erreurs d'évaluation qu'elles justifient au contraire à bon compte. Les transferts d'armes de la France à la Libye apparaissent rétrospectivement comme les fruits d'une mauvaise évaluation ; elles n'en posent pas moins la question des critères retenus pour évaluer leur pertinence. En 2004, lors de la levée de l'embargo européen à l'endroit de la Libye, le régime répondait à l'ensemble des critères envisagés par les différents mécanismes internationaux : la France aurait dû, par conséquent, limiter, ses transferts d'armes au strict minimum. Le Colonel avait tout d'abord admis en 2003 et 2004 avoir, en contradiction avec ses engagements internationaux, tenté de se procurer l'arme nucléaire – ainsi que d'autres armes de destruction massive – ; au cours de la même période il reconnut son implication dans divers attentats et, *de facto*, sa responsabilité dans la mort de citoyens français, parce qu'il s'agissait d'une condition préalable à la normalisation des relations avec la Libye. A de multiples occasions, la Libye fut un élément déstabilisateur pour l'Afrique, perçu plus d'une fois comme une menace pour les intérêts français. Le Guide

(17) Les embargos du Conseil de sécurité ne sont pas toujours respectés ; ils peuvent l'être tout en étant contournés. Ainsi, l'embargo décrété au Darfour ne concernait pas l'ensemble du Soudan. Un Etat, comme la Biélorussie, pouvait donc exporter des armes vers Khartoum et soutenir qu'il n'était pas responsable du non-respect par le Soudan des clauses de destination et d'utilisation finales. Cf. Institut Thomas More, « Trafics internationaux d'armes conventionnelles. Enjeux, acteurs, réglementation », *Working Paper*, n° 25, juin 2012, en particulier les interventions de Claudio GRAMIZZI, ancien membre des groupes d'experts de l'ONU sur les embargos en Côte d'Ivoire, RDC et Soudan.

suprême faisait, en outre, l'objet de rapports réguliers dénonçant les violations des droits de l'homme par le régime, au point que de nombreux Etats, parmi lesquels certains lui vendirent pourtant des armes, avaient critiqué l'accession de la Libye en 2003 à la présidence de la défunte Commission des droits de l'homme. En 2004, la Libye est un « *pays exsangue* » (18), épuisé par le modèle économique suivi par le Guide, mais aussi par ses ambitions, notamment stratégiques, qui l'ont conduit à soutenir des dépenses militaires colossales et un programme nucléaire. Malgré tous ces éléments, alors même que l'Union européenne avait adopté un Code de conduite en matière d'exportation d'armement en 1998, les Etats européens ont multiplié, à partir de 2004, les exportations d'armes à destination de la Libye, sans qu'ils soient assurés que ces dernières correspondent toujours à des besoins légitimes de sécurité (19).

Les considérations politiques et économiques ont ainsi conduit les Etats européens à avoir une lecture plus que restrictive des mesures de régulation des transferts d'armes (20). Et, c'est ce qui est frappant, cette lecture ne tenait pas même compte des précédents historiques, lesquels, au-delà de n'importe quel critère, auraient dû inciter à la prudence. Elle était de surcroît parfaitement contestable du point de vue de la défense des intérêts français, notamment en Afrique. Cette amnésie a d'ailleurs failli conduire à la situation que L. Blum redoutait : des soldats français victimes d'armements français, y compris d'armements récents et modernes. L'exemple de la Libye montre que l'évaluation, quels que soient les critères retenus et la forme juridique qu'elle emprunte, n'a d'utilité qu'à certaines conditions.

Les critères mis en avant par le TCA s'inspirent de mécanismes internationaux qui ont rapidement montré leurs limites, à l'image de la Position commune de l'UE. Seuls le débat public et l'implication des responsables politiques peuvent leur donner un sens. Seule la pression internationale pourra empêcher un Etat d'avoir une lecture très lâche de ces critères. Il est évident que cette pression ne s'exercera pas de la même manière sur tous les Etats, mais les réticences des plus sceptiques d'entre eux à l'égard d'un TCA à assumer l'affaiblissement du traité par leurs revendications ou à endosser la responsabilité de l'échec du processus démontrent qu'elle n'est pas inutile. Le TCA a eu le mérite, pour l'heure, de pousser les Etats, les responsables politiques, les ONG et d'autres à être plus attentifs aux transferts d'armes. L'adoption du TCA pourrait toutefois constituer une victoire à la Pyrrhus si elle s'accompagnait d'un désengagement de ces acteurs. La conclusion d'un traité représente pour

(18) Patrice CLAUDE, « Kadhafi à Canossa », *Politique internationale*, n° 103, print. 2004, disponible sur le site Internet www.politiqueinternationale.com/revue/article.php?id_revue=17&id=133&content=synopsis.

(19) Concernant ces doutes sur l'utilisation des armes exportées, cf. Jihan SENIORA, « Exportations européennes d'armes vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient : l'Union européenne dominée par ses intérêts économiques ? », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 105, print. 2012, pp. 65-85.

(20) Cette lecture s'est imposée dans le temps alors même qu'une position commune juridiquement contraignante s'était substituée au Code de conduite.

les ONG un objectif clairement identifiable, le travail de veille et d'analyse qui doit lui succéder risque de ne pas susciter le même soutien de la part de leurs bailleurs de fonds. Cette logique explique la tendance actuelle des ONG à se transformer en entrepreneurs de normes (21). L'illusion normative à laquelle les ONG succombent de plus en plus ouvertement représente une grave menace, en particulier en ce qui concerne les transferts d'armes. En effet, cet enjeu n'a pas encore suffisamment pénétré l'opinion et les responsables politiques pour supporter leur retrait (22). De ce point de vue, les transferts d'armes sont à l'image de la politique étrangère : ils font trop peu l'objet de débats publics. Il n'est qu'à constater l'atonie, en France, de la grande majorité des parlementaires sur cette question pour s'en convaincre (23). En l'absence de mobilisation des Etats, des politiques et d'autres acteurs, le TCA, au même titre que les autres mécanismes envisagés, ne jouera qu'un rôle marginal dans la régulation des transferts d'armes, quelle que soit la teneur du texte qui émergera des négociations en mars 2013.

(21) L'inclusion dans le TCA des violences de genre et des violences contre les enfants fournit une preuve éclatante de cette tendance. Sans véritable portée juridique, elles sont des concessions faites aux ONG de protection des droits de la femme ou des enfants, qui peuvent ainsi justifier de leur influence et de leur efficacité auprès de leurs bailleurs de fonds. Elles sont dorénavant intégrées presque systématiquement au traité comportant une dimension ou une ambition humanitaire.

(22) C'est davantage le cas encore aux Etats-Unis. Le processus de ratification d'un TCA qui émergerait des négociations de mars prochain est là-bas plus qu'ailleurs très incertain.

(23) Les principaux responsables français de la campagne « Contrôlez les armes » semblent en prendre conscience. Leurs organisations (Amnesty International, CCFD-Terre solidaire et Oxfam) entendront-elles pour autant continuer à s'impliquer sur cette question après l'entrée en vigueur d'un éventuel traité sur le commerce des armes ? Cf. Zobel BEHALAL / Aymeric ELLUIN / Nicolas VERCKEN, « Contrôle du commerce des armes : une législature à oublier ! », *Le Monde*, 9 mars 2012.

