

Traité sur le commerce des armes : Une première réunion encourageante

Par **Virginie Moreau**, chercheuse au GRIP

25 août 2010

Résumé

La première réunion du Comité préparatoire (Prepcom) de la Conférence des Nations unies pour un Traité sur le commerce des armes (TCA) s'est tenue à New York, du 12 au 23 juillet 2010, quatre ans après la première résolution des Nations unies sur le sujet. Même si aucun élément d'un traité n'a encore été négocié durant ce 1^{er} Prepcom, la réunion est jugée globalement positive car le principe même d'un traité sur le commerce des armes est désormais accepté par tous les États. Néanmoins, une question demeure à l'issue de la réunion : de quel TCA s'agira-t-il ? Le travail ne fait que commencer et beaucoup reste à faire, bien que la première étape ait été encourageante.

Mots clés : Traité sur le commerce des armes, TCA, armes conventionnelles, Nations unies, transferts d'armes, Comité préparatoire, Prepcom.

Abstract

Arms Trade Treaty First Preparatory Committee (12-23 July 2010):

A first positive meeting

The first Preparatory Committee (PrepCom) of the United Nations Conference for an Arms Trade Treaty (ATT) was held in New York from 12 to 23 July 2010, four years after the first UN resolution on this issue. Even though no actual element of a Treaty has been negotiated yet during this first PrepCom, the meeting is considered generally positive. Indeed the very principle of a treaty on arms trade has now been accepted by all States. Nevertheless, one question remained at the end of the meeting: what kind of an ATT will it be? The work is just beginning and much remains to be done, but the first step has been encouraging.

Key words: Arms Trade Treaty, ATT, conventional arms, United Nations, arms transfers, Preparatory Committee, Prepcom.

Citation :

MOREAU Virginie, *Traité sur le commerce des armes : une première réunion encourageante*. Note d'analyse du GRIP, 25 août 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-08-25_FR_V-MOREAU.pdf

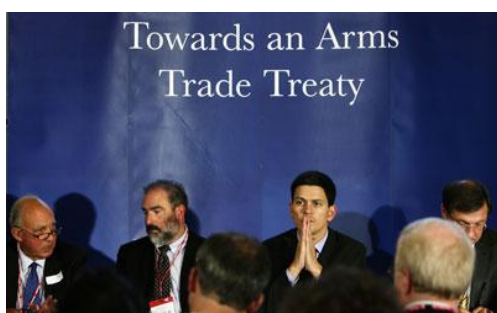


Introduction

La première réunion du Comité préparatoire (Prepcom) de la Conférence des Nations unies pour un Traité sur le commerce des armes (TCA) s'est tenue à New York, du 12 au 23 juillet 2010. Quatre ans après la première résolution des Nations unies sur le sujet, les attentes étaient élevées. En effet, cette première session de négociations, longue de deux semaines, représentait déjà la moitié du temps imparti aux sessions de préparation sur un TCA. Cette première session s'est terminée sur une note positive : tous les participants et observateurs ont conclu à une avancée du processus devant mener à l'adoption d'un TCA. Mais la question demeurait de savoir de quel type de traité il s'agirait ? Car, si on peut se réjouir de l'attitude constructive des États durant ces deux semaines, elle ne préjuge en rien de l'adoption ou non d'un traité en 2012, ni de la portée et de la nature de celui-ci (juridiquement ou politiquement contraignant). Beaucoup de travail reste donc encore à faire.

Cette note d'analyse se propose de revenir sur cette première réunion préparatoire. Les première et deuxième parties reviennent sur le climat général et sur la portée des travaux du Prepcom, en présentant les avancées et les limites. Dans une troisième partie, la note fait le point sur l'état des discussions sur un TCA à l'issue du Prepcom. Enfin, en annexe, sont abordées plus en détail les positions des États francophones d'Afrique subsaharienne.

1. Climat général du 1er Comité préparatoire d'un TCA



Fin 2009, l'adoption par 151 États de la résolution 64/48 de l'Assemblée générale des Nations unies décidait du lancement des discussions officielles sur un traité sur le commerce des armes. Soulignant la nécessité d'agir au niveau international afin de résoudre les problèmes liés à l'absence de réglementation du commerce des armes conventionnelles et au détournement de ces armes vers le marché illicite, cette résolution décidait de transformer le Groupe de travail à composition non limitée, institué en

2006 pour étudier la faisabilité d'un TCA, en Comité préparatoire d'une Conférence des Nations unies pour un traité sur le commerce des armes¹. La résolution prévoyait quatre semaines de Comité préparatoire, en 2010 et 2011, plus une réunion consacrée aux questions de procédure. Le mandat officiel du Comité consiste à faire des recommandations sur « les éléments d'un instrument juridiquement contraignant efficace et équilibré qui établirait les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques »² en vue de son adoption lors d'une Conférence internationale dédiée aux négociations d'un TCA. Celle-ci devrait durer quatre semaines en 2012.

Si aucun élément d'un futur traité n'a encore été négocié comme nous le verrons ci-dessous, la première réunion du Comité préparatoire est jugée globalement positive en raison de l'attitude constructive des États durant les deux semaines de la réunion. De nombreuses délégations ont

1. Pour plus d'informations quant au processus des Nations unies sur un traité sur le commerce, voir :

Michaël FAVOT, *Vers un Traité sur le commerce des armes : le point à l'aube des négociations*, Note d'Analyse du GRIP, 25 mars 2010, Bruxelles. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-03-25_FR_M-FAVOT.pdf et Holger ANDERS et Virginie MOREAU, *Vers un traité sur le commerce des armes : les Nations unies poursuivent sur leur lancée*, Note d'Analyse du GRIP, 12 décembre 2008, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-12_FR_H-ANDERS_V-MOREAU.pdf

2. Assemblée générale des Nations unies, *Traité sur le commerce des armes*, A/RES/64/48, New York, 12 janvier, §7.

ainsi démontré leur volonté d'apporter des idées de fond aux débats. Mais surtout, il est apparu à la fin des deux semaines que tous les États avaient accepté, au moins, l'idée d'un traité sur le commerce des armes conventionnelles, ce qui représentait déjà une avancée importante. En effet, à la veille du Prepcom, une forte opposition était redoutée de la part des États dits « sceptiques », c'est-à-dire les 20 États qui s'étaient abstenus de voter la résolution 64/48 qui lançait officiellement le processus devant mener à l'adoption d'un TCA³. Parmi ces États figuraient quelques-uns des plus importants exportateurs et importateurs d'armes tels que l'Arabie saoudite, la Chine, l'Inde, le Pakistan ou encore la Russie⁴.

Ce premier Prepcom revêtait en outre une importance particulière car, long de deux semaines, il représentait à lui seul la moitié du temps des sessions préparatoires. Il était donc essentiel qu'il soit mis à profit. Cet objectif semble avoir été atteint car à l'issue du Prepcom de nombreuses délégations ont exprimé leur satisfaction quant au chemin parcouru. Tous ont encouragé à travailler dur d'ici au prochain Prepcom, prévu en février 2011, en vue de réduire les divergences de point de vue tout en maintenant l'objectif d'un TCA fort.

Néanmoins, si tous ont assuré le président du Comité préparatoire de leur soutien à un traité sur le commerce des armes, il est clair que tous les États ne partagent pas la même vision d'un tel traité. De plus, leur soutien n'est pas inconditionnel. Plusieurs États parmi les États « sceptiques » ont ainsi fait part, à maintes reprises, de leurs inquiétudes et de leurs réserves sur certains principes généraux d'un futur TCA mis en avant par d'autres délégations durant les sessions et dont ils craignent qu'ils ne mettent à mal leur droit souverain à faire du commerce d'armes. C'est le cas notamment des délégations pakistanaise, égyptienne, iranienne, ou encore indonésienne. D'autres délégations ont semblé se trouver à court d'instructions émanant de leurs capitales dès la deuxième semaine de réunion, après une première semaine de discussions – efficaces, il est vrai – et sont dès lors restées plus discrètes quant à la position à adopter sur un TCA.

Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été annoncé au début du Prepcom, les sessions de discussions sur le champ d'application, les paramètres et la mise en œuvre d'un TCA ont été fermées aux représentants de la société civile, présents en tant qu'observateurs. Cette décision du président du Prepcom, survenue le troisième jour de la première semaine, questionnait ainsi la volonté de transparence des États dans le processus qui doit mener à un instrument sur le commerce des armes conventionnelles.

2. Portée des travaux du 1er Prepcom

Les travaux de ces deux premières semaines de réunion du Comité préparatoire ont porté sur cinq points : les principes, les buts et objectifs, le champ d'application, les paramètres et la mise en œuvre d'un TCA.

Pour faciliter les débats, le président du Prepcom a rapidement nommé trois « amis du président ». Dès le 3^e jour, il désignait ainsi le délégué de Trinidad et Tobago pour conduire les discussions sur le champ d'application d'un TCA, l'ambassadeur d'Australie sur les paramètres/critères communs, et le délégué de l'Égypte sur la mise en œuvre d'un TCA. Lui-même a conduit les discussions générales qui ont permis d'identifier les principes et objectifs. Le choix du président pour ces trois facilitateurs n'est probablement pas sans raisons, surtout lorsque l'on

3. Pour rappel, un seul État (Zimbabwe) avait voté contre.

4. Les 20 États qui se sont abstenus de voter la résolution 64/48 sont l'Arabie saoudite, le Bahreïn, la Biélorussie, la Bolivie, la Chine, Cuba, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Inde, l'Iran, le Koweït, la Lybie, le Nicaragua, le Pakistan, le Qatar, la Russie, le Soudan, la Syrie, le Venezuela et le Yémen.

pense à M. Hossam Aly, éloquent représentant de l'Égypte qui s'est distingué durant les deux semaines de réunion par ses nombreuses interventions et son fort scepticisme à l'égard d'un TCA, mais aussi à M. Eden Charles, représentant de Trinidad et Tobago et fervent promoteur d'un TCA.

Le président Moritan a fait le choix de laisser les délégations nationales exprimer leurs attentes sur un TCA. Les réunions précédentes sur le TCA (les réunions du groupe de travail à composition non limitée et la première commission de l'Assemblée générale des Nations unies en octobre 2009) ayant illustré les divergences d'opinion existantes sur la faisabilité, le champ d'application et les paramètres d'un tel traité⁵, il lui apparaissait probablement nécessaire d'approfondir les débats et de laisser les États avancer des propositions concrètes. Approfondir le dialogue entre les États sur les différents aspects d'un TCA avait d'ailleurs été recommandé par l'ensemble des participants aux différents séminaires régionaux organisés par l'UE en coordination avec l'UNIDIR, en 2009 et 2010⁶.

Le résultat de cette première séance de discussions officielles sur un TCA n'est donc pas un « document final » négocié, mais quatre documents qui compilent les idées émises par les délégations durant les deux semaines de réunion. Les trois facilitateurs ont ainsi présenté chacun un résumé des discussions qu'ils avaient facilitées ; quant au président, il a présenté un « projet de document du Président » qui est une ébauche d'un projet de préambule et d'objectifs d'un TCA, et d'une structure de traité, élaboré à partir des déclarations des États.

Moritan a toutefois entamé la dernière journée de réunion en réaffirmant la nécessité de débattre, lors du deuxième Prepcom en février 2011, des « questions spécifiques » et en insistant sur l'importance de réunions et consultations informelles d'ici-là, renvoyant chez eux les délégués avec un devoir à accomplir avant le prochain Prepcom.

3. État des discussions sur un TCA

Aucun des documents présentés au terme du 1^{er} Prepcom ne reflète un consensus ou même un accord sur quelque sujet discuté. Il s'agit plutôt d'une compilation d'éléments possibles à inclure dans un TCA, mis sur la table par les délégations. Dès lors, comme l'ont rappelé les États et les facilitateurs, ces textes ne préjugent pas des futures négociations sur un TCA. Ils sont toutefois intéressants car ils permettent de faire le point sur l'état des discussions et reprennent plusieurs idées concrètes qui ont été apportées par les délégations.

Principes et objectifs d'un TCA

Bien que tous les États semblent reconnaître la nécessité de réglementer le commerce des armes conventionnelles, il ressort des discussions générales que les États ne partagent pas la même vision d'un TCA. Certaines délégations (dont l'Égypte, le Pakistan, l'Iran, la Syrie, les Philippines, l'Indonésie) semblent envisager le TCA principalement comme un moyen de réglementer un business et semblent soucieux avant toute autre chose de préserver leur droit et leur capacité en

5. Michaël FAVOT, *op. cit.*

6. Les participants des séminaires régionaux, qui se sont déroulés à Dakar, Mexico, Amman, Kuala Lumpur, Addis-Abeba, Vienne et qui avaient pour but de promouvoir un TCA auprès des États, des organisations régionales et de la société civile, ont généralement accueilli le Groupe de travail à composition non limitée et le Comité préparatoire qui lui a succédé comme un forum d'échange de vues inclusif. Ils ont noté également que les points de vue de tous les États devraient être inclus dans les débats dès le départ afin de s'assurer qu'un maximum d'États rejoindrait le TCA. Elli KYTOMAKI, *Promoting discussion on an Arms Trade Treaty. European Union-UNIDIR Project, Final Report*, 2010, p. 90. L'UE a récemment prolongé son action en adoptant une nouvelle décision du Conseil de l'UE (Décision 2010/336/PESC du 14 juin 2010 concernant les activités de l'UE en faveur d'un traité international sur le commerce des armes, dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité).

tant qu'État à réaliser des transferts d'armes avec d'autres États sans une interférence internationale excessive. Ils s'appuient ainsi sur des principes tels que le respect de la souveraineté nationale des États, le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État, l'intégrité territoriale, le droit à la légitime défense. D'autres délégations (pays membres de l'UE et associés⁷, Norvège, Suisse, États africains, États d'Amérique latine, Australie, Nouvelle-Zélande) voient le TCA principalement comme un moyen de réglementer le commerce des armes de façon à réduire les souffrances humaines qu'ils causent et sont prêts à prendre un engagement fort en faveur des obligations relatives au respect du droit international, et en particulier des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Néanmoins, des principes tels que le respect de la Charte des Nations unies, le respect des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, incluant les embargos sur les armes, la transparence et la nécessité de rendre des comptes (*accountability*) dans le commerce des armes conventionnelles, ainsi que l'application et l'adhésion universelle au traité, semblent faire consensus.

De plus, si le document du président fait référence au droit des États de fabriquer, développer, acquérir, importer, exporter, transférer et détenir des armes conventionnelles, le texte précise que « ces droits doivent être exercés conformément au droit international ». Il cite également l'absence de normes internationales communément décidées pour le transfert d'armes comme un facteur qui contribue entre autres aux violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, aux conflits armés, au terrorisme, ou encore au crime organisé transnational.

Selon le document du président, un Traité sur le commerce des armes aurait, entre autres, pour objectifs : établir les normes internationales communes les plus élevées possibles pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes conventionnelles ; prévenir, combattre et éradiquer le transfert, la production et le courtage illicites d'armes conventionnelles ; prévenir les transferts internationaux d'armes conventionnelles qui contribuent ou provoquent la souffrance humaine, les violations sérieuses du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, les conflits armés, le crime organisé, les actes terroristes ; promouvoir la transparence et la nécessité de rendre des comptes (*accountability*) dans l'importation, l'exportation et le transfert d'armes conventionnelles ; créer des contrôles pour prévenir le détournement des armes de la sphère licite aux marchés illicites et à des utilisateurs finaux non autorisés.

Champ d'application : les types d'armes et les types de transactions et activités

Les discussions sur le champ d'application ont reflété les désaccords déjà connus concernant les types d'armes à inclure dans un TCA : entre les États qui souhaitent s'en tenir aux sept catégories d'armes conventionnelles définies par le Registre des Nations unies⁸ (la Chine) ; les États, nombreux, partisans d'un champ d'application qui inclurait les 7 catégories plus les armes légères et de petit calibre (formule 7+1) ; les États en faveur d'un champ d'application très large qui

7. Les pays qui s'associent aux déclarations de l'UE sont les pays candidats (la Turquie, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande), les pays du Processus de Stabilisation et d'Association et des candidats potentiels (Albanie, Montenegro, Serbie, Ukraine, République de Moldavie, Arménie, Géorgie).

8. Ces sept catégories sont les systèmes d'artillerie de gros calibre ; les avions de combat ; les chars de combat ; les hélicoptères d'attaque ; les véhicules blindés de combat ; les navires de guerre ; les missiles et les lanceurs de missiles. Pour plus d'informations, voir Jihan SENIORA, *Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : Limites d'un instrument de transparence*. Note d'Analyse du GRIP, 5 février 2010, Bruxelles.
http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-02-23_FR_J-SENIORA.pdf

inclurait également les munitions, les explosifs, les éléments et technologies connexes (formule 7+1+1); ou encore les États qui ne souhaitent pas voir inclure certains types d'armes en particulier.

L'inclusion des munitions dans le traité, notamment, ne fait pas l'unanimité. Les États-Unis en particulier y sont toujours fermement opposés. Cette position n'est pas bien comprise jusqu'à présent : les arguments avancés – qui portent sur la faisabilité du contrôle des munitions – étant peu convaincants. Les lobbies des armes américains, dont la puissante NRA (National Rifle Association) ou encore le SAAMI (Sporting Arms and Ammunition Manufacturer's Institute), sont soupçonnés d'être derrière cette position américaine. Cette position pourrait également trouver sa source dans la question de l'inclusion ou non des armes de chasse et de sport à finalités récréatives. L'inclusion des biens à double usage, qui a été souhaitée par plusieurs États (Afrique du Sud, Uruguay, Zambie, Costa Rica), semble avoir peu de chances d'aboutir. Les États-Unis et le Pakistan, entre autres, se sont prononcés contre, avançant non sans raison l'ambiguïté et la difficulté de les contrôler.



Les drones ne sont pas inclus dans le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles (© Control Arms)

Beaucoup d'États se réfèrent aux catégories d'armes conventionnelles du Registre des Nations unies. Cependant, le rapport du facilitateur sur les discussions concernant le champ d'application relève que ces catégories ne couvrent pas toutes les armes et les systèmes d'armes conventionnelles existantes et qu'il est donc nécessaire d'avoir un champ d'application qui contiendrait des définitions plus larges des armes que celles du Registre. Les drones, par exemple, mais également les missiles antiaériens autres que les MANPADS ou les missiles ayant une portée de moins de 25 kilomètres, ne tombent pas dans les catégories du Registre.

Durant les débats, les États ont également mis en avant la nécessité de tenir compte de l'évolution technologique dans l'armement conventionnel. Une majorité d'États s'est ainsi exprimée en faveur d'un champ d'application qui puisse être adapté et faire l'objet d'examen et de mises à jour régulières afin qu'il puisse rester en phase avec les développements technologiques et l'évolution des méthodes de combat. C'est dans ce contexte que l'idée d'une Annexe au traité a été proposée, qui contiendrait une liste des armes et éléments connexes, des transactions et des activités visés par le TCA.

La plupart des États se sont également prononcés en faveur d'un champ d'application le plus large possible concernant les types de transactions et activités. Des définitions des activités seront nécessaires car, comme l'a indiqué la Chine, il n'existe pas toujours de pratiques unifiées ou de définitions, citant l'exemple du transbordement, du transit ou de la réexportation. Le recours à des définitions existantes d'activités et transactions a été suggéré par exemple pour le courtage (définition donnée dans le rapport du groupe d'experts des Nations unies sur le courtage). Le rapport du facilitateur reprend également la définition du « transfert » selon le Protocole II modifié de la Convention sur certaines armes conventionnelles, suggérée par la délégation du CICR⁹. Par ailleurs, certains États, dont le Brésil, le Bangladesh, la Turquie, ont insisté pour que le

9. « Le transfert implique, outre le retrait physique d'un territoire national ou l'introduction physique sur un territoire national, le transfert du droit de propriété et du contrôle, mais n'implique pas le transfert du territoire contenant les armes ». Protocole modifié sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs

traité contiennent des dispositions sur le marquage et le traçage des armes, conformément à l'Instrument international sur la traçabilité des armes légères ou au Protocole des Nations unies sur les armes à feu.

L'idée d'une section sur les « exceptions » au Traité a également été émise. Les États ont ainsi abordé au cours des discussions la question de ce qui ne devrait pas être inclus dans un TCA, aussi bien en termes de types d'armes que de type d'activités. Les transferts internes, la propriété et la réglementation nationale des armes, les armes de sport et de chasse à finalités récréatives, ou encore les armes anciennes devraient figurer dans la liste des exceptions.

La mise en œuvre et l'application

Selon le rapport du facilitateur sur la mise en œuvre et l'application d'un TCA, deux conceptions semblent émerger des discussions. Certains États donnent une préférence à un traité qui devrait être appliqué uniquement à la discrétion de ses membres, au cas par cas. D'autres envisagent un traité qui devrait imposer des obligations aux États mais reposer en même temps sur un organe international (un secrétariat) pour aider à sa mise en œuvre, son exécution, sa vérification ou surveillance, et son application. Le secrétariat pourrait faire partie du système des Nations unies ou être une unité internationale indépendante, dont les coûts seraient couverts par les États parties. Les États ont également recommandé l'établissement de points focaux nationaux pour faire le lien avec le secrétariat.

Les États ont généralement considéré que des mécanismes tels que des législations nationales, la transparence et la coopération internationale et l'assistance, étaient centraux pour la mise en œuvre d'un TCA.

Il ressort aussi des discussions sur les obligations nationales qu'un TCA ne devrait pas déforcer les normes nationales ou régionales sur les transferts d'armes et que sa mise en œuvre devrait reposer sur des paramètres clairs, prévisibles et non ambigus afin de parvenir au degré le plus élevé d'uniformité. Ces paramètres représenteraient la base à partir de laquelle un transfert serait autorisé ou refusé (voir *infra*). Les États devraient adopter des mesures législatives et administratives nationales pour contrôler les exportations, importations, transits et autres transactions couvertes par le traité, et adopter des dispositions pour interdire, poursuivre et sanctionner la participation au commerce illicite des armes. Des mesures telles que la certification et la vérification de l'utilisateur et de l'utilisation finale ont reçu un large soutien des États. Par ailleurs, certains États, comme les Pays-Bas, ont signalé la nécessité de tenir compte du fait que les systèmes nationaux diffèrent entre petits ou grands États exportateurs notamment.

En matière de transparence, on retiendra parmi les mesures évoquées l'élaboration obligatoire de rapports nationaux annuels établis sur base de formulaires standards, l'échange d'informations entre les États, un mécanisme de consultation et de clarification, un mécanisme de règlement des différends et d'enregistrement des données. La transparence est une question fondamentale. Elle est généralement considérée comme la valeur ajoutée d'un TCA.

Concernant la coopération et l'assistance internationales, la France, qui a encouragé l'entraide judiciaire internationale afin d'arrêter les trafiquants, alors que le Brésil a appelé à la coopération en matière de traçage des armes illicites et de l'identification des trafiquants. La question de

(protocole II modifié), annexe à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. A/CONF.1/14, 1er mai 1996

<http://www.mineaction.org/downloads/amended%20protocol%20II%20french.pdf>

l'assistance aux victimes a également été largement abordée, avec notamment la création d'un fond d'assistance aux victimes. Toutefois, elle ne fait pas l'unanimité malgré le soutien marqué de la Norvège.

Les paramètres

Rappelons qu'un TCA n'aura pas pour but d'interdire le commerce d'armes ou de systèmes d'armes, mais bien d'empêcher que des armes ne soient transférées vers certains utilisateurs finaux non désirés. C'est pourquoi un TCA doit inévitablement être doté d'un cadre permettant de déterminer si les conditions sont remplies pour accorder ou non une autorisation de transfert. Ce cadre consiste en l'établissement de critères sur la base desquels évaluer le risque lié à un transfert d'armes en particulier.

Le débat sur le choix des critères n'a pas beaucoup progressé par rapport aux discussions du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'étudier la faisabilité d'un TCA, le champ d'application et les paramètres généraux¹⁰. Les discussions ont révélé à nouveau les vues divergentes des États quant à l'opportunité et au bienfait d'inclure certains critères et en particulier le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ou encore la corruption, critère proposé par l'UE. Des discussions approfondies, qui s'annoncent d'ores et déjà difficiles, seront nécessaires. Elles devront être abordées en fonction des principes et objectifs que les États envisagent pour un TCA.

Les délégations n'ont toutefois pas perdu leur temps car elles ont abordé la question de la méthodologie qui pourrait être utilisée pour appliquer ces critères, en particulier lors de l'évaluation. Ainsi, des questions importantes telles que l'évaluation du niveau de risque lié à un transfert (« un risque substantiel », « un risque clair »), le degré d'attention à accorder à un critère (« une évaluation approfondie et significative », « un examen sérieux », « prendre en compte »), le type d'informations sur lesquelles baser les décisions (des informations pertinentes, utilisation de sources objectives), l'utilisation possible de lignes de conduite pour aider les États à interpréter et appliquer les critères de la même façon, ont été abordées par les délégations. L'évaluation de ces critères devrait être nationale et relever par conséquent de la responsabilité exclusive de chaque État, à qui la possibilité pourrait être laissée de prendre des critères plus élevés que ceux du TCA.

4. Conclusion

La première réunion du Comité préparatoire sur un Traité sur le commerce des armes (TCA) s'est terminée sur une note positive, contrairement à ce qui était attendu. Aucun élément n'a encore été véritablement négocié, mais ce n'était pas l'objectif poursuivi de ce 1^{er} Prepcom. Des progrès ont été effectués dans la définition des principes et des objectifs d'un TCA, et de nombreuses propositions concrètes sont sorties des discussions sur le champ d'application, les paramètres et la mise en œuvre. Les délégations sont rentrées chez elles avec des documents sur la base desquels travailler. Mais l'avancée principale réside dans le fait que le principe même d'un traité sur le commerce des armes conventionnelles semblait, à l'issue des deux semaines de réunion, accepté par tous les pays malgré les réticences encore affichées par certains.

Le résultat positif de ce premier Prepcom ne préjuge en aucune façon de l'issue de la Conférence

10. Assemblée générale des Nations unies, *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.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/491/11/PDF/N0849111.pdf?OpenElement>

internationale, en 2012, qui sera dédiée à l'adoption (ou non) d'un TCA. Car ce 1^{er} Prepcom a aussi montré qu'il reste encore beaucoup de travail à abattre. En effet, chacun reste conscient que les discussions techniques ne font que commencer et que de nombreux points sont encore à expliciter et à clarifier (entre autres, la nature du traité, le mode de négociation, la définition des critères, la définition des catégories d'armes). Outre les aspects techniques, les États doivent surtout s'attacher à répondre, ensemble, à la question du type de TCA auquel ils donneront la priorité à : un TCA pour sauvegarder leurs intérêts économiques et leur souveraineté nationale à toute épreuve à cet égard, ou un TCA pour réduire les souffrances humaines causées par les transferts d'armes ? De cette question dépend la définition des paramètres du traité et par conséquent la capacité d'un TCA à réglementer et contrôler efficacement les transferts des armes conventionnelles de manière à ce qu'elles parviennent dans les mains de ceux supposés les recevoir et non dans les mains d'utilisateurs finaux non désirés.

L'heure était au dialogue constructif durant ce Prepcom. Il s'agit à présent de poursuivre sur cette voie sans faiblir d'ici au deuxième Prepcom (28 février au 4 mars 2011). Ainsi, il est nécessaire que les États poursuivent les consultations et réunions informelles aussi bien au niveau national que régional. Ce dialogue contribuera d'une part à définir les positions sur des questions spécifiques censées être abordées au prochain Prepcom, et d'autre part à élargir le consensus en vue d'un traité universel et complet.

Annexe

Déclarations des États francophones d'Afrique subsaharienne lors du PrepCom

Lors de ce PrepCom, les États francophones d'Afrique subsaharienne ont généralement réitéré les positions qu'ils avaient avancées lorsque le Secrétaire général des Nations unies avait sollicité les États membres afin qu'ils donnent leur avis « sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux » d'un TCA¹¹. Près de cent États avaient alors répondu à cet appel, parmi lesquels 10 des 22 États francophones d'Afrique subsaharienne¹².

Des déclarations de ces États francophones d'Afrique subsaharienne (majoritairement des pays d'Afrique de l'Ouest), il ressort que le TCA doit être un moyen de réduire la souffrance humaine, l'instabilité et les conflits en Afrique en réduisant la prolifération des armes. Il est dès lors important pour eux qu'un TCA reflète dans ses principes et objectifs l'impact des transferts d'armes. Ils insistent également sur la responsabilité des États producteurs et exportateurs d'armes.

Ils se sont généralement exprimés en faveur d'un champ d'application très large aussi bien concernant les catégories d'armes que les transactions qui devraient être couvertes par un TCA. Ils ont ainsi insisté pour que, outre les armes conventionnelles telles que définies par le Registre des Nations unies, les ALPC mais aussi les munitions et éléments connexes soient inclus dans un TCA. Ces États accordent une grande importance à l'inclusion des ALPC dans un TCA car elles représentent l'essentiel des transferts d'armes en Afrique, lesquels menacent la stabilité nationale

11. AG de l'ONU, *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/RES/61/89, 18 décembre 2006.

12. Ces États sont le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Mali, le Niger, la RDC, les Seychelles et le Togo. Les contributions de ces États sont disponibles sur le site du Bureau des Nations unies pour le désarmement. URL : <http://www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty/html/ATT-ViewsMS.shtml>

et régionale. Concernant les types de transactions, ces États se sont prononcés en faveur d'une définition très large des transferts qui incluraient l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement, le transport, tout autre mouvement depuis ou à travers le territoire d'un État, ainsi que les activités de courtage. Le représentant de la CEDEAO a par ailleurs insisté pour que les transferts d'armes soient considérés dans un TCA comme une activité d'État à État et pour que, par conséquent, des armes ne puissent être transférées à des acteurs non étatiques sans l'autorisation de l'État importateur.

Concernant les paramètres, et notamment les critères sur la base desquels les États devront évaluer le risque lié à un transfert d'armes en particulier), ils soutiennent principalement l'inclusion de critères liés au respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme et insistent sur le critère de la stabilité régionale.

Dans les discussions sur la mise en œuvre, les États africains francophones se sont montrés soucieux qu'un traité sur le commerce des armes tienne compte des initiatives africaines régionales et sous-régionales sur les ALPC, telles que la Convention de la CEDEAO qui pourrait servir de guide pour la mise en œuvre d'un TCA ainsi que les sanctions imposées par les organes sous-régionaux telles que des embargos sur les armes de la CEDEAO. Ils souhaitent dès lors que cette référence soit incluse dans un TCA. Ils étaient également d'avis qu'un TCA devrait permettre d'améliorer la transparence en matière de transferts d'armes afin d'améliorer la confiance entre les États, proposant à cette fin des mécanismes tels que des bases de données ou des registres d'armes qui seraient établis et alimentés par les États membres. L'assistance et la coopération internationales, ainsi que l'échange d'informations, revêtent également une importance particulière pour les États africains francophones dans la mise en œuvre d'un TCA.

Avec le soutien de la



Wallonie