



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

•
Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de
la



Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 14 juillet 2022

CAMELLO Maria. « Traité sur le commerce des armes: inventaire des enjeux prioritaires de l'ouverture aux amendements », *Note d'Analyse du GRIP*, 14 juillet 2022, Bruxelles.

<http://www.grip.org/traite-sur-le-commerce-des-armes-inventaire-des-enjeux-prioritaires-de-louverture-aux-amendements>



NOTE D'ANALYSE

Traité sur le commerce des armes: inventaire des enjeux prioritaires de l'ouverture aux amendements

par **Maria Camello**

14 juillet 2022

Résumé

Le 24 décembre 2020, le Traité sur le commerce des armes (TCA) est rentré dans une nouvelle phase, celle de l'ouverture aux amendements. Cette Note d'analyse présente les principaux défis de l'ouverture aux amendements. Elle retrace l'évolution du Traité depuis son entrée en vigueur en 2014 et identifie les potentiels sujets de friction entre États parties lors des négociations sur les modifications qui s'annoncent. Plus spécifiquement, le texte se concentre sur trois thématiques clés du TCA : son universalisation, la transparence et des activités de *reporting* et son champ d'application et les modalités de mise en œuvre.

Abstract

Arms Trade Treaty: Inventory of priority issues for the opening to amendments

On 24 December 2020, the Arms Trade Treaty (ATT) entered a new phase, the opening for amendments. This Analytical Note presents the main challenges of the amending process. It traces the evolution of the Treaty since its entry into force in 2014 and identifies potential areas of friction between States Parties in the upcoming negotiations. More specifically, the text focuses on three key issues of the ATT: its universalization, transparency and reporting, and its scope and implementation.

Introduction

Le 24 décembre 2020, le Traité sur le commerce des armes (TCA) est rentré dans une nouvelle phase, celle de l'ouverture aux amendements. Son article 20 stipule que, six ans après l'entrée en vigueur du Traité, tout État partie peut proposer des modifications du texte. Les nouvelles propositions seront examinées par la Conférence des États parties (CEP) tous les trois ans¹. Curieusement, dans sa déclaration en tant que président de la CEP7 (organisée en 2021), l'Ambassadeur de Sierra Leone, Lansana Gberie, n'a pas explicitement mentionné l'entrée du Traité dans cette phase clé de son développement. Il a toutefois identifié l'éradication du commerce illicite des armes légères et de petit calibre et la gestion efficace des stocks comme les thèmes centraux du cycle de réunions préparatoires de la CEP7. Au cours de cette conférence, qui s'est tenue du 30 août au 3 septembre 2021 dans un format hybride en raison des mesures pour lutter contre la pandémie de coronavirus, aucune proposition formelle d'amendement du Traité n'a été discutée². La prochaine occasion d'aborder l'enjeu des modifications du TCA sera donc la CEP10 qui se tiendra en 2024 dans un lieu qui reste à déterminer.

Avant la CEP8, qui aura lieu du 22 au 26 août 2022, l'Ambassadeur allemand Thomas Göbel a annoncé que sa présidence mettrait l'accent sur l'utilisation des contrôles post-exportation et des vérifications sur site pour lutter contre le commerce illicite des armes conventionnelles et empêcher leur détournement³. La présidence allemande semble ainsi travailler dans le même esprit que ses prédécesseurs en proposant aux États parties de nouveaux outils pour atteindre les deux principaux objectifs fixés par le TCA à savoir : 1) instituer les normes communes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques et 2) prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher leur détournement⁴.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité en 2014, la tâche principale des CEP consistait à identifier et à remédier aux ambiguïtés du document avant son ouverture aux amendements, ceci afin de permettre des évolutions plus probantes. Ainsi, au cours des premières sept éditions de la Conférence, les États parties se sont attachés à renforcer des aspects du Traité liés à son universalisation, sa mise en œuvre, la transparence et la lutte contre le détournement d'armes. Cependant, ils n'ont pas enregistré de grands progrès dans ces matières. C'est dans ce contexte de relatif tâtonnement que le TCA s'ouvre à la phase des amendements et que se pose l'enjeu d'anticiper les questions prioritaires que les États parties devront aborder.

Cette Note d'analyse présente ainsi les principaux défis de la phase d'ouverture aux amendements. Elle retrace l'évolution du Traité depuis son entrée en vigueur en 2014 et identifie les potentiels sujets de friction entre États parties lors des négociations sur les modifications qui s'annoncent. Plus spécifiquement, le texte se concentre sur trois thématiques clés du Traité qui ont été discutées de manière récurrente lors des CEP et

1. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), entrée en vigueur en 2014, article 20.

2. Septième Conférence des États Parties au Traité sur le Commerce des armes, [Rapport final](#), 2 septembre 2021.

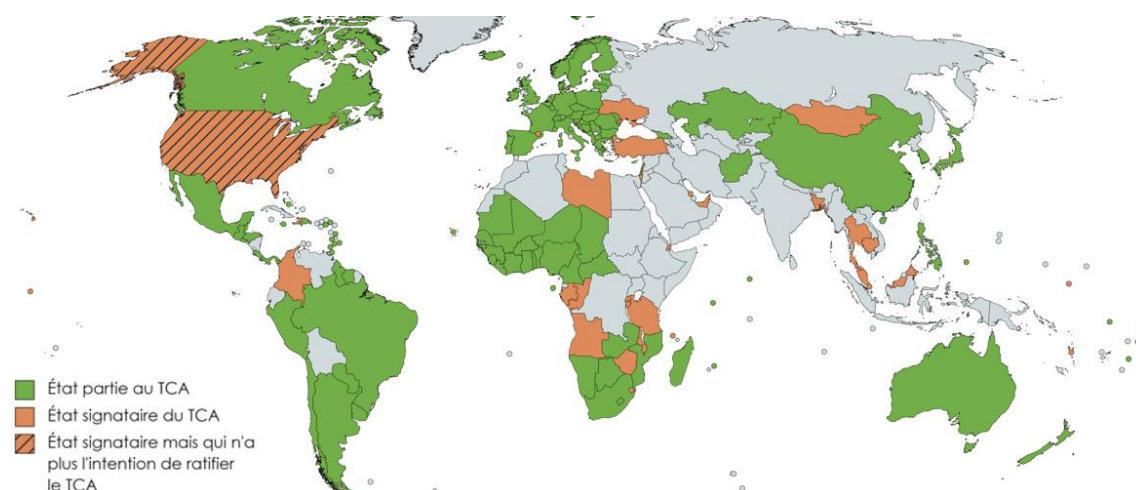
3. « [Président](#) », Traité sur le commerce des armes, consulté en octobre 2021.

4. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), entrée en vigueur en 2014, article premier.

réunions connexes et qui sont au centre des activités de divers groupes de travail du TCA. Il s'agit 1) de l'universalisation, 2) de la transparence et des activités de *reporting* et 3) du champ d'application du Traité et de ses modalités de mise en œuvre.

1. L'universalisation du TCA : statu quo, renforcement ou affaiblissement ?

Figure 1. État d'avancement de l'universalisation du TCA en mars 2022



Source : GRIP, d'après les données officielles disponibles sur le site du Traité sur le Commerce des armes, 2022.

Le Traité sur le commerce des armes est un instrument juridiquement contraignant qui régit le commerce international des armes conventionnelles et vise à prévenir et à éradiquer le commerce illicite et le détournement de ce type de biens en établissant des normes communes les plus strictes possible⁵. L'universalisation fait ainsi référence à l'élargissement de l'adhésion au Traité afin que ce dernier regroupe le plus grand nombre possible d'États parties. À cette fin, le préambule du TCA souligne « *qu'il est souhaitable de parvenir à l'adhésion universelle* »⁶. Le 24 décembre 2014, le Traité est entré en vigueur après avoir atteint le seuil de ratification fixé à 50 signataires⁷. À ce jour, il compte un total de 111 États parties et 30 États signataires, dont les ratifications sont encore en attente (voir Figure 1 ci-dessous)⁸.

Cependant, on observe un ralentissement progressif du rythme de l'universalisation, avec seulement 19 États qui ont adhéré au TCA depuis 2017⁹. Il faut se rappeler que le TCA reste un traité jeune et ainsi son taux de ratification est encore loin d'être universel.

5. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), *op. cit.*, article premier.

6. *Ibid.*, préambule.

7. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [Treaty Status](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en juin 2022.

8. *Ibid.*

9. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [States Parties to the ATT \(in order of deposit of instrument of ratification, approval, acceptance, or accession\)](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en juin 2022.

Dans la Figure 1 ci-dessous, on peut observer que la représentation géographique des États parties reste déséquilibrée. En juin 2022, les États d'Asie et Océanie et du Moyen-Orient sont en effet sous-représentés. On constate également que plusieurs des principaux acteurs du commerce des armes ne sont pas encore parties au Traité, ce qui constitue un obstacle majeur à sa mise en œuvre et à la promotion de ses objectifs. Il s'agit par exemple des États-Unis et de la Russie, qui sont traditionnellement les deux plus grands exportateurs d'armes au monde, ou de l'Inde, l'Arabie saoudite et l'Égypte, trois des principaux importateurs d'armes entre 2017 et 2021 pendant la même période¹⁰. Dans le cas des États-Unis, le pays a signé le TCA en 2013. Toutefois, en avril 2019, les autorités américaines ont annoncé leur intention de ne pas ratifier cet instrument multilatéral¹¹.

Afin de promouvoir l'universalité du TCA, la Deuxième conférence des États parties (CEP2) a décidé en 2016 de créer un groupe de travail dédié, qui est devenu un groupe de travail permanent en 2017 par décision de la Troisième conférence des États parties (CEP3)¹². Le Groupe de travail sur l'universalisation (en anglais, *Working Group on Treaty Universalization* – WGTU) œuvre ainsi pour déterminer les meilleures approches pour promouvoir l'universalisation du Traité et dirige le processus d'harmonisation des réflexions et des idées partagées afin de faire avancer la question¹³.

Si les raisons peuvent varier en fonction de chaque pays et de son rôle dans le commerce mondial des armes, le manque de volonté politique constitue le principal obstacle à l'adhésion d'un État au TCA. D'après les déclarations du président de la CEP7 Lansana Gberie lors des réunions préparatoires à la Conférence, certains pays qui ne sont pas encore partie au TCA peuvent être sceptiques à son égard parce qu'ils craignent qu'il réduise leur capacité à acquérir des armes à des fins de défense nationale¹⁴. De même, d'autres refusent d'être soumis à des obligations conventionnelles spécifiques, telles que la présentation de rapports annuels sur les transferts d'armes, car ceux-ci peuvent révéler des informations sur leurs capacités nationales et leurs potentielles faiblesses¹⁵. Dans d'autres cas, ce sont les processus bureaucratiques, en particulier des changements législatifs au niveau national, qui sont à l'origine des réticences de certains États à rejoindre le Traité¹⁶.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité et la création du WGTU, un débat a émergé quant à la stratégie à adopter pour promouvoir son universalisation. Ainsi, l'assouplissement des obligations du TCA pourrait faire l'objet d'un désaccord entre les États parties lors de la négociation des amendements au Traité. Le WGTU et les États parties ont déjà lancé plusieurs initiatives de sensibilisation pour faciliter l'adhésion de nouveaux pays au

10. WEZEMAN Pieter et al., [Trends in International Arms Transfers 2021](#), SIPRI Fact Sheet, mars 2022.

11. BROWN David, «[Trump says U.S. 'will never ratify' arms trade treaty](#)», *Politico*, 26 avril 2019.

12. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, «[Working Group on Treaty Universalization \(WGTU\)](#)», *The Arms Trade Treaty*, consulté en juin 2022.

13. *Ibid.*

14. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, «[ATT CSP7 Preparatory Meeting, Day 2, French](#)», YouTube, 27 avril 2021.

15. WEZEMAN Pieter et al. *op.cit.*

16. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, 27 avril 2021, *op.cit.*

Traité¹⁷. Bien que des améliorations soient possibles, ces mesures facilitent déjà l'accès aux informations nécessaires dans plusieurs langues et la coopération entre les pays et les instruments du Traité¹⁸.

D'autres efforts sont également entrepris dans le cadre du régime TCA par le biais de programmes d'assistance et l'aide de la société civile. Par exemple, un programme de parrainage du TCA a été mis en place en 2018 afin de faciliter la participation aux réunions de représentants d'États qui n'auraient normalement pas les moyens d'y assister¹⁹. En outre, depuis sa création en 2016, le Fonds d'affectation volontaire du TCA (en anglais, *Voluntary Trust Fund – VTF*) finance des projets visant à soutenir la mise en œuvre nationale de l'accord Traité, mais également à sensibiliser et encourager la ratification et l'adhésion au TCA (voir des exemples dans l'encadré 1 ci-dessous)²⁰.

Abaisser les exigences existantes pour mieux permettre leur universalisation irait totalement à l'encontre des objectifs fixés par le TCA dans son article 1^{er} (« *établir les normes communes les plus élevées possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international des armes conventionnelles* »)²¹. En fait, cela signifierait la création d'un nouveau traité et traduirait un abandon des efforts consentis pour établir les meilleures normes et éliminer le commerce illicite des armes et leur détournement, également inscrits dans les objectifs du TCA.

Encadré 1

Les projets VTF du GRIP entre 2019 et 2022

Depuis 2019 le GRIP a participé auprès des autorités du Mali et de la République démocratique du Congo (RDC) à la conception et l'opérationnalisation de trois projets soutenus par le VTF. Ces deux pays se trouvent à des stades différents de la mise en œuvre TCA. Le Mali est ainsi un État partie depuis 2013 alors que la RDC n'est pas encore signataire, mais semble vouloir initier des démarches dans ce sens.

Le premier projet mené en appui aux autorités maliennes a fourni un aperçu des obligations internationales du Mali en matière de transfert d'armes et permis évaluer l'ampleur de son commerce international et de sa production domestique d'armes et de munitions. Il a également permis d'étudier dans quelle mesure sa législation sur les transferts d'armes est conforme aux exigences du TCA et d'autres instruments pertinents (comme la Convention de la CEDEAO sur les ALPC, notamment). La démarche a permis l'élaboration d'une feuille de route devant aider à transcrire dans les pratiques maliennes les diverses obligations créées par la ratification du TCA dans des délais raisonnables.

17. STOHL Rachel, [Taking Stock Of The Arms Trade Treaty: Universalization](#), SIPRI, août 2021.

18. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « Working Group on Treaty Universalization (WGTU) », *op. cit.*

19. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, [Final report of the Fourth Conference of States Parties](#), 24 août 2018.

20. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [Voluntary Trust Fund](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en mars 2022.

21. Nations unies, article premier, *op.cit.*

Ce premier projet a connu une suite consistant à accompagner les autorités maliennes dans la mise en œuvre de la feuille de route de mise en œuvre du Traité, notamment en ce qui concerne la classification des armes et munitions et les procédures et législations régissant les transferts d'armes. Les résultats des projets ont été présentés lors de plusieurs séminaires et ateliers aux parties nationales concernées afin de les sensibiliser aux obligations et objectifs du TCA ainsi qu'aux bénéfices attendus de sa mise en œuvre. Le projet a contribué à renforcer les connaissances des acteurs actifs dans le domaine des transferts d'armes et d'assurer un dialogue sur l'évolution de la législation nationale, régionale et internationale sur ce sujet, le tout dans un contexte pourtant marqué par la COVID19 et une situation de politique intérieure délicate²².

Le projet mis en œuvre en collaboration avec les autorités de la RDC profite de l'expérience acquise dans le cas du Mali. Il cherche à faire valider par les autorités congolaises une feuille de route adaptée aux spécificités du pays devant faciliter l'adhésion du pays au TCA. Elle a été présentée lors d'un séminaire final rassemblant les acteurs concernés par une adhésion au Traité et par son internalisation par la RDC. Le projet s'intéresse d'abord à faciliter une adhésion rapide du pays, mais également à sensibiliser les acteurs concernés et répondre à leurs craintes éventuelles.

2. La transparence et le reporting : une tendance grandissante à l'opacité

L'article premier du TCA précise que l'un de ses buts est de promouvoir la coopération, la transparence et une action responsable des parties contractantes²³. Une référence explicite à cet objectif est également faite dans l'article 5 portant sur sa mise en œuvre générale²⁴. Le texte établit un cadre général pour la collaboration entre les États parties et renforce le principe selon lequel une plus grande transparence et un partage systématique d'informations doivent être au cœur du fonctionnement général de son régime. Parmi les mesures visant à assurer la transparence, l'article 13 exige des États parties de soumettre un rapport annuel sur leurs transferts d'armes et systèmes connexes au Secrétariat du TCA, ceci avant le 31 mai de l'année suivant la période visée²⁵. Ces rapports « *sont mis à disposition et distribués aux États parties par le Secrétariat* »²⁶.

Le Traité met également d'autres outils de transparence à la disposition des parties contractantes afin de promouvoir leur coopération, le partage d'informations et une action responsable dans le cadre du commerce international d'armes. L'article 8, par exemple, fait référence à des mécanismes d'échange d'informations et de transparence permettant aux États importateurs et exportateurs de demander des renseignements à d'autres (y compris la documentation relative à l'utilisateur final et le détail des

22. Explication/coup d'État

23. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), *op. cit.*, article premier.

24. *Ibid.*, article 5.

25. *Ibid.* article 13.

26. *Ibid.*

autorisations d'exportation)²⁷. L'article 11 aborde les mesures pour prévenir et réduire le risque de détournement²⁸. Les dispositions spécifiques au partage d'informations et à la coopération pour identifier les risques et répondre aux cas de détournement sont également essentielles à l'efficacité du Traité dans ce domaine. En outre, l'article 15 encourage à « *faciliter la coopération internationale, y compris l'échange d'informations sur des questions d'intérêt mutuel concernant la mise en œuvre* » du Traité²⁹.

Le Groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports (en anglais, *Working Group on Transparency and Reporting* – WGTR) a été créé en 2016 et est devenu permanent un an plus tard³⁰. Le WGTR aide les États parties à identifier les obstacles à une présentation efficace des rapports annuels et propose de multiples façons d'échanger d'informations sur les bonnes pratiques et demander de l'assistance pour remplir leurs obligations conventionnelles. La question de la transparence ne fait toutefois pas l'unanimité parmi les États parties et pourrait être une source de désaccords au moment de négocier des potentiels amendements au Traité. Certains pays considèrent les informations sur leurs transferts d'armes sensibles et trouvent qu'il serait préférable de les garder confidentielles ou les partager sur une base bilatérale si nécessaire. D'autres, en revanche, participent à l'effort de transparence auquel ils se sont engagés en signant le TCA et insistent pour maintenir des exigences minimales en la matière et pour travailler dans ce sens.

Malgré les efforts du WGTR, on observe une tendance croissante à l'opacité depuis l'entrée en vigueur du Traité, tant en ce qui concerne la présentation des rapports annuels que l'accès aux débats et d'autres informations par les États et organisations non-parties ainsi que par la société civile.

L'analyse des données fournies par le secrétariat du TCA sur les rapports annuels dus entre 2015 et 2020 montre que le degré de rétention d'information par les États parties est devenu particulièrement préoccupant (voir Tableau 1 et Graphique 1 ci-dessous). En parallèle à la hausse notable du nombre de pays qui ont ratifié le Traité, on remarque l'augmentation marquée du pourcentage de rapports dus, mais non soumis au secrétariat (de 15 % en 2015 à 40 % en 2020). De même, si la ratification du TCA engage à l'établissement de rapports publics, on observe un accroissement notable du nombre de rapports gardés confidentiels entre 2015 et 2020 (de 7,8 % à 19 %).

27. *Ibid.* article 8.

28. *Ibid.* article 11.

29. *Ibid.* article 15.

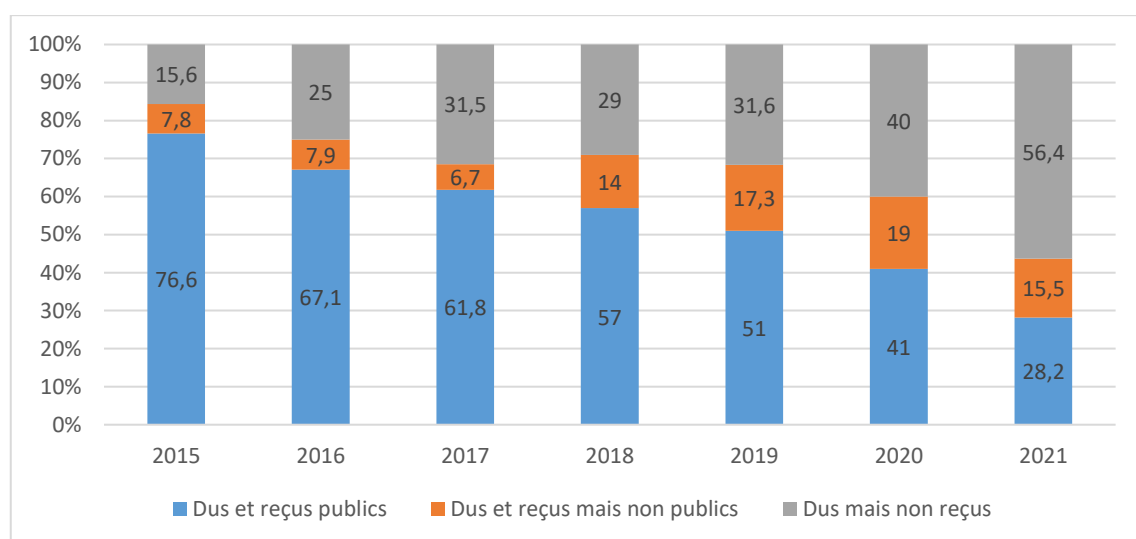
30. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [Working Group on Transparency and Reporting](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en mars 2022.

Tableau 1. Total des rapports annuels dus pour les années allant de 2015 et 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ³¹
Dus, reçus et publiés	49	51	55	53	50	43	31
Dus et reçus, mais non publics	5	6	6	13	17	20	17
Dus, mais non reçus	10	19	28	27	31	42	62
Total dus	64	76	89	93	98	105	110 ³²

Source : GRIP d'après les données officielles du secrétariat du Traité sur le commerce des armes

Graphique 1 : Total des rapports annuels dus pour les années allant de 2015 et 2021 en pourcentage



Source : GRIP d'après les données officielles du secrétariat du Traité sur le commerce des armes

En plus de garantir des niveaux minimaux de transparence, un rapport annuel précis et complet facilite la comparaison des différents cas de figure et une meilleure compréhension des transferts d'armes dans le monde. Pour s'assurer que les informations minimales soient présentes dans chaque rapport et permettre leur comparaison, les autorités compétentes de chaque pays disposent d'un modèle sur le site web du secrétariat au Traité³³. Néanmoins, selon une analyse publiée dans *l'ATT Monitor 2020*, portant sur les rapports annuels 2018, seuls 39 % des États parties cette année-là ont soumis des rapports publics contenant les informations minimales nécessaires³⁴.

Les restrictions imposées par la pandémie de COVID-19 ont considérablement limité la transparence en temps réel qui s'exerce normalement lors des CEP et réunions connexes. En effet, en 2020 la CEP6 s'est tenue en format virtuel et les décisions ont été prises par

31. Données consultées le 7 juillet 2022.

32. Les Philippines, ayant ratifié le TCA seulement en mars 2022, doivent d'abord remettre leur rapport initial en juin 2023. Ensuite, le pays devra remettre son premier rapport annuel en mai 2024.

33. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [Reporting Requirements](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en juin 2022.

34. Control Arms, *ATT Monitor 2020*, 19 août 2020.

la procédure de silence³⁵. En 2021, la CEP7 a été organisée dans un format hybride avec un seul représentant par délégation pouvant être sur place. Ceci a eu un impact négatif sur les échanges entre les délégations des États parties et signataires au TCA, mais aussi sur leurs discussions avec des organisations internationales ou régionales et les membres de la société civile. En conséquence, l'adoption, lors de la CEP6, de deux décisions contenant des éléments de fond par une procédure de silence³⁶ contredit le règlement intérieur du TCA, qui accorde certains droits de participation à tous les observateurs enregistrés afin de permettre des procédures ouvertes et transparentes³⁷.

Comme indiqué précédemment, l'article 11 du TCA met aussi en place un cadre de transparence et de coopération entre États parties afin de lutter contre le détournement d'armes. Les espaces de partage de ce type d'informations ont seulement été définis en 2020, avec la création du Forum d'échange d'informations sur le détournement (en anglais *Diversion Information Exchange Forum* – DIEF). Le DIEF permet aux États parties de soulever et discuter de questions opérationnelles concrètes sur le détournement³⁸. Compte tenu de la nature des discussions, la CEP6 et la CEP7 ont établi que les échanges menés au sein du DIEF restent confidentiels et que seuls les représentants des États parties et signataires peuvent y participer en personne³⁹. Tant sur le plan de la procédure que sur celui du fond, le Forum d'échange peut s'avérer problématique pour la transparence. En effet, les informations qui y sont partagées ne sont pas accessibles aux parties prenantes non gouvernementales ou aux États observateurs, des acteurs à ne pas négliger dans la lutte contre le détournement d'armes.

La transparence — tout comme la réduction des souffrances humaines et la contribution à la paix, à la sécurité et à la stabilité — est l'un des objectifs clés du TCA que chaque État partie s'est engagé à atteindre. Cependant, bien que des méthodes de travail extraordinaires aient été adoptées dans l'ensemble des CEP pour faciliter la transparence et le partage d'informations, elles ne semblent pas avoir été suffisantes. La tendance actuelle à l'opacité est regrettable. Elle va à l'encontre des exigences initiales du Traité, car la transparence et l'établissement de rapports sont des éléments clés pour garantir une mise en œuvre complète et efficace et instaurer la confiance entre États... mais aussi entre les autorités et les citoyens. Les exceptions, telles que les restrictions d'accès aux rapports annuels ou la tenue à l'écart de la société civile et des organisations internationales traduisent une tendance inquiétante. Lors de l'ouverture aux amendements, deux options s'offrent aux États parties sur cette question, soit renforcer

35. CAMELLO Maria, [Traité sur le commerce des armes : le défi de la transparence lors de la 6e conférence des États parties](#), Éclairage du GRIP, 8 octobre 2020.

36. Les décisions portaient sur le mandat et les domaines de travail prioritaires du WGTR et la création du Forum d'échange d'informations sur le détournement (DIEF). Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, [Sixième Conférence des États Parties : Rapport final](#), 21 août 2020.

37. CAMELLO Maria, [Traité sur le commerce des armes : le défi de la transparence lors de la 6e conférence des États parties](#), Éclairages du GRIP, 8 octobre 2020.

38. Groupe de travail du TCA sur la transparence et l'établissement de rapports, [ATT Working Group on Transparency and Reporting Co-chairs' Draft Report to CSP6](#), Annexe A, 17 juillet 2020.

39. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, [Septième Conférence des États Parties : Rapport final](#), 21 août 2020.

les pratiques en matière de transparence, soit les affaiblir jusqu'à les rendre optionnelles et ainsi contribuer à compliquer toute forme d'imputabilité juridique, mais aussi politique.

3. Le champ d'application du TCA et sa mise en œuvre : vers une clarification des termes ?

La mise en œuvre du Traité exige l'adoption d'un niveau d'ambition élevé et d'un champ d'application clairement défini. Les articles 2, 3 et 4 du TCA précisent les biens et les activités que le Traité demande aux parties de réglementer par le biais de leurs systèmes de contrôle nationaux⁴⁰. Toutefois, le texte ne fournit pas de définitions explicites des marchandises et des activités couvertes par ces articles.

En ce qui concerne les matériels visés par le Traité, les différentes parties prenantes ont convenu de lier ces catégories d'armes conventionnelles aux définitions établies par le Registre des armes conventionnelles des Nations unies (UNROCA) et d'autres instruments onusiens pertinents au moment de l'entrée en vigueur du Traité afin de lui donner un champ d'application minimal. Il s'agit ainsi du Protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions de 2001, l'Instrument international de traçage de 2005 et les Directives techniques internationales sur les munitions. Cependant, il faut savoir que l'insatisfaction générale à l'égard de ces instruments de contrôle des armes est à l'origine des efforts de création du TCA.

Pour aider à combler les lacunes dans le domaine de la mise en œuvre du Traité, l'article 5 sur sa mise en œuvre générale encourage les États parties à « *appliquer les dispositions* » du TCA « *à une gamme aussi large que possible d'armes classiques* »⁴¹. De même, il précise que « *les définitions nationales ne renverront pas à des descriptions d'une portée plus limitée que celles utilisées pour les instruments pertinents* » mentionnés précédemment⁴². Néanmoins, huit ans après son entrée en vigueur, certaines parties contractantes s'interrogent sur la nécessité de revoir les définitions liées aux catégories d'armes conventionnelles énumérées à l'article 2, notamment à la lumière des évolutions technologiques actuelles (drones, intelligence artificielle, biens à double usage...) ⁴³.

Les activités ciblées par le TCA comprennent ce qui est en principe couvert par la notion de « transfert », c'est-à-dire l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage. Néanmoins, comme mentionné précédemment, le Traité ne définit pas ces activités, ce qui renvoie la définition des termes aux législations nationales en laissant une incertitude susceptible d'être instrumentalisée ou de donner lieu à des interprétations disparates. Le seul éclaircissement à ce sujet se trouve dans l'article 2 (3), qui exclut tout mouvement d'armes classiques où la propriété ne change pas⁴⁴.

40. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), *op. cit.*, article 2.

41. *Ibid.*, article 5.

42. *Ibid.*

43. VARISCO Andrea Edoardo et al., [Taking Stock Of The Arms Trade Treaty: Achievements, Challenges and Ways Forward](#), SIPRI, décembre 2021.

44. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), *op. cit.*, article 2(3).

Dans le but de partager les expériences, les difficultés et les meilleures pratiques concernant l'application des dispositions du Traité au plan national, la CEP2 a créé un Groupe de travail *ad hoc* sur l'application efficace du Traité sur le commerce des armes (le WGETI d'après son acronyme en anglais)⁴⁵. Au cours de la CEP4 et la CEP5, le président du WGETI a établi trois sous-groupes de travail pour se concentrer sur des domaines spécifiques de la mise en œuvre du Traité qui posent généralement problème aux différents États parties (voir Tableau 2 ci-dessous).

Tableau 2. Sous-groupes du WGETI et points problématiques observés

Nom du sous-groupe	Points problématiques
Sous-groupe sur les articles 6 (Interdictions) et 7 (Exportations et évaluation des demandes d'exportation)	- Absence de définitions de termes clés présents dans le TCA. - Les ressources disponibles au sein des États parties varient selon leurs volumes de transferts. - Les États parties ont différents niveaux de référence en fonction de leurs systèmes de contrôle des transferts d'armes et leurs besoins. - Différences dans l'interprétation des critères d'évaluation des risques d'exportation d'armes. - Accès limité aux sources d'information pour l'évaluation des risques.
Sous-groupe sur l'article 9 (Transit ou transbordement)	- Absence de définitions de termes clés présents dans le TCA. - Les États parties ont des points de départ très différents. Certains ont des systèmes de contrôle robustes et en place depuis des années et d'autres doivent encore les mettre en place. - Accès limité aux sources d'information sur mise en place de contrôles efficaces et obligations des États parties.
Sous-groupe sur l'article 11 (Détournement)	- Absence de définitions de termes clés présents dans le TCA. - Les ressources disponibles pour éviter ou réduire le risque de détournement à tous les stades du cycle de vie d'une arme varient en fonction des États parties. - Risques de détournement difficiles à évaluer. - Accès limité aux sources d'information pour l'évaluation des risques.

Source : GRIP d'après les données officielles du WGETI

Comme le montre le Tableau 2, les problèmes les plus récurrents dans la mise en œuvre du TCA sont dus au manque de définition des termes clés. En l'absence de définitions

45. Secrétariat du Traité sur le commerce des armes, « [Working Group on Effective Treaty Implementation](#) », *The Arms Trade Treaty*, consulté en mars 2022.

communes, les États sont *de facto* laissés à leur propre interprétation, ce qui ouvre le champ à une pluralité de pratiques. Pour enrayer cette tendance, un certain nombre d'États parties (au moins les trois quarts comme indiqué à l'article 20 du Traité⁴⁶) pourraient convenir d'établir et amender le texte actuel avec un ensemble de définitions minimales. Le niveau de rigueur dans l'établissement de ces définitions communes déterminera l'éventail des interprétations possibles, car plus la définition est claire et stricte, plus la marge d'interprétation est réduite.

4. L'ouverture aux amendements, une véritable opportunité pour renforcer le TCA

Les huit premières années du Traité sur le commerce des armes ont mis à l'épreuve les fondements de ce texte multilatéral. Au cours de ce temps, les CEP et les groupes de travail se sont attachés à renforcer des aspects du Traité liés à sa mise en œuvre, son universalisation et à la transparence du commerce des armes en vue de préparer une version solide et commune capable d'affronter l'ouverture aux amendements. Néanmoins, bien que le texte actuel fournisse un cadre fondamental de travail, l'absence d'accord commun entre les États parties sur l'adoption de définitions de termes de base et des procédures solides pour une action conjointe et coordonnée constitue aujourd'hui le principal obstacle à la mise en place des objectifs du Traité.

Dans ces circonstances, l'entrée du Traité dans la phase d'amendements peut représenter soit un risque d'affaiblissement de cet instrument multilatéral, soit une opportunité d'aller de l'avant. Réduire les exigences actuelles pour assurer l'universalisation du TCA signifierait que les efforts des huit dernières années ont été vains, et un retour à la case départ dans la négociation d'un tout nouvel instrument pour contrôler le commerce international des armes. Il est important de rappeler que, en ratifiant ou signant le TCA, les États parties se sont déjà soumis à des principes fondamentaux de base qui devraient seulement être modifiés afin de faire avancer encore plus les choses et pas le contraire.

Le contexte de la guerre en Ukraine, et plus largement de tout conflit armé, appelle plus que jamais à la mise en place de normes élevées en matière de transferts d'armes et à leur respect⁴⁷. L'ouverture du TCA aux amendements représente ainsi une occasion à ne pas manquer pour régler les problèmes techniques existants et pour renforcer son application ainsi que la transparence du secteur.

* * *

Auteure

***Maria Camello** est chercheuse au GRIP dans le pôle « Armement ». Titulaire d'un Master en Relations internationales, paix, sécurité et conflits de l'ULB, ses travaux portent notamment sur la prolifération des armes conventionnelles et des armes légères et de petit calibre ainsi que sur le contrôle du commerce des armes.*

46. Nations unies, [Traité sur le Commerce des armes](#), *op. cit.*, article 20.

47. BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, « [Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril ?](#) », *Éclairage du GRIP*, 12 juillet 2022.