

Traité sur le commerce des armes Priorités pour l'UE avant les négociations de mars 2013

Par **Cédric Poitevin**

28 novembre 2012

Présentation devant la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen

Résumé

Cédric Poitevin a participé le 28 novembre 2012 à l'audition publique sur le Traité international sur le commerce des armes organisée par la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen. À cette occasion, il a donné une présentation analysant les atouts et faiblesses du projet de texte du président de la Conférence diplomatique de juillet 2012. Il a ensuite détaillé ce que devraient être les priorités pour l'Union européenne et ses États membres en vue des prochaines négociations en mars 2013.

Mots clés : Traité sur le commerce des armes, TCA, transferts d'armes, armes conventionnelles, ONU, négociations.

Abstract

Arms Trade Treaty – EU Priorities before March 2013 Negotiations

On 28th November 2012, Cédric Poitevin attended the Public Hearing on the Arms Trade Treaty organized by the European Parliament Subcommittee on Security and Defence. He gave a presentation analyzing the strengths and weaknesses of the draft text of the Chairman of the July 2012 Diplomatic Conference. He then detailed what should be the priorities for the European Union and its Member States in the upcoming negotiations in March 2013.

Keywords: Arms Trade Treaty, ATT, Arms Transfers, Conventional Arms, UN, negotiations.

Citation :

POITEVIN Cédric, *Traité sur le commerce des armes - Priorités pour l'UE avant les négociations de mars 2013*, Note d'Analyse du GRIP, 28 novembre 2012, Bruxelles.

URL : <http://grip.org/fr/node/712>



Mesdames et Messieurs,

Les Nations unies avaient fait de 2012 une échéance pour adopter un traité international qui, pour la première fois dans l'Histoire, réglemente les transferts d'armes conventionnelles entre États. Suite à l'échec de la Conférence de juillet, une deuxième et vraisemblablement dernière chance a été donnée aux États. Ceux-ci se réuniront en mars 2013 pour finaliser le traité et l'adopter selon la règle du consensus, en repartant du projet de texte présenté le 26 juillet 2012 par le président de la conférence. Il s'agit sans aucun doute d'une opportunité historique afin de combler un des vides juridiques les plus criants et dommageables du droit international.

De nombreux États en faveur d'un traité fort et robuste, parmi lesquels les États membres de l'UE, ont salué le texte qui servira de base de négociations en mars prochain. Ce projet de texte contient un certain nombre d'avancées, voire de compromis plus ou moins acceptables sur certains éléments clés.

Ainsi, le champ d'application du traité inclut, en plus des 7 catégories d'armes conventionnelles majeures du Registre des Nations unies, les armes légères et de petit calibre. La question de l'inclusion de ce type d'armes, principales responsables de la violence armée dans de nombreuses régions du monde, constituait un des points les plus difficiles des négociations et il est donc satisfaisant de les voir figurer dans le projet de texte. De même, l'inclusion du courtage doit être accueillie positivement. En effet, cette activité légale et nécessaire du commerce des armes est bien souvent utilisée comme passerelle vers le marché illicite.

La question des critères et des paramètres du traité était l'une des plus importantes des négociations. En effet le niveau d'exigence des critères a une influence directe sur la portée que le Traité aura en termes de responsabilité des États dans leur prise de décision en matière de transferts d'armes. Il est donc encourageant de voir figurer dans le projet le principe d'une interdiction absolue de transférer des armes dans certaines circonstances basées sur le respect du droit international. Il en est de même de l'obligation pour les États de procéder, à l'échelon national, à une évaluation préalable de leurs exportations, et ce sur base de critères communs. Cette évaluation devrait en particulier conduire à un refus d'une autorisation lorsqu'il existe un risque « prépondérant » que les armes exportées soient utilisées pour commettre ou faciliter des violations des droits humains, du droit international humanitaire ou d'actes terroristes.

Le texte exige également que les États examinent des « mesures faisables » pour éviter : un détournement des armes exportées vers le marché illicite ou une utilisation finale non autorisée, la violence basée sur le genre et la violence envers les enfants, la criminalité transnationale organisée, la corruption et l'impact négatif sur le développement de l'État importateur.

Soulignons aussi le compromis proposé sur les munitions et les parties et composants d'armes. Il permet d'au moins contrôler leurs exportations, tout en les excluant, il est vrai, du reste du traité, et en particulier, des critères portant sur le risque de détournement, d'utilisation dans la criminalité organisée ou encore de l'impact sur le développement de l'État importateur. C'était toutefois vraisemblablement la plus grosse concession que Washington pouvait faire sur ce point.

D'une manière générale, on peut se réjouir de la présence dans le projet de traité de considérations sur la sécurité humaine qui représenteraient une amélioration certaine de la situation actuelle en termes de responsabilité des États et de contrôle du commerce des armes à l'échelle internationale.

Toutefois, leur formulation est loin d'être idéale. Ces dispositions sont souvent ambiguës et limitées dans leur portée réelle. En cause, un manque cruel de définitions, l'utilisation, délibérée,

en de nombreux endroits du texte, de formules vagues telles que « where necessary » ou « where feasible », ou encore un manque de précision de certaines dispositions. Un travail de clarification est dès lors nécessaire afin de réduire la marge d'interprétation du texte et afin que celui-ci puisse réellement rencontrer un de ces objectifs principaux : à savoir, harmoniser les pratiques nationales en la matière.

De manière générale, le texte contient un certain nombre de faiblesses et lacunes qui, en l'état, nuiront à la capacité du traité de répondre aux objectifs que les États lui ont attribués. Parmi les principales faiblesses, je soulignerai ici le fait qu'une grosse partie des transferts d'armes internationaux ne tombent pas sous son champ d'application. En effet, les munitions et les composants sont exclus du champ d'application du traité (seules leurs exportations sont contrôlées). De plus, les sept catégories d'armes conventionnelles majeures telles que libellées dans le projet de texte ne permettent pas d'inclure certaines armes lourdes comme les avions de transport et d'entraînement militaires, les drones, ou encore les robots ou les armes destinées au maintien de l'ordre. Enfin, les transferts de technologie, les accords de production sous licence, ou encore les dons, les cessions et les prêts d'armes entre États sont également exclus.

Concernant les critères, il est regrettable que l'obligation de refuser un transfert ne se fasse que sur base d'un risque qui serait jugé non pas « substantiel » mais « prépondérant ». Cette notion, par ailleurs non définie dans le texte, semble en effet renvoyer à une notion de priorisation du risque sur d'autres éléments plutôt qu'à la probabilité même du risque, comme c'est le cas dans les critères de la position commune européenne sur les exportations d'armes. On doit également regretter l'introduction d'une hiérarchisation entre les critères qui en diminuent la portée, en particulier la série de critères engageant les États à prendre des « mesures faisables » pour éviter des conséquences malheureuses.

Je relèverai encore ici le défaut de transparence dans le projet de texte qui, s'il exige des États qu'ils établissent des rapports sur leurs transferts annuels et leurs mesures de mise en œuvre, n'inclut aucune obligation de publicité de ces rapports. Ce qui limite l'impact du futur traité en termes de transparence du commerce mondial et en termes de responsabilité des États vis-à-vis de leur pouvoir législatif et de leurs populations.

Enfin, l'UE avait insisté pour que la mise en œuvre du traité soit efficace et claire. Or, il est probable que les dispositions relatives à la mise en œuvre se limiteront aux principes généraux et assez faibles du projet actuel. En outre, la possibilité donnée aux États de soustraire certains transferts aux obligations du traité en invoquant le respect d'autres instruments et en particulier le respect des accords de coopération de défense crée une dangereuse exception.

Mesdames et Messieurs,

Ce projet de texte ne rencontre pas les standards européens sur le contrôle des transferts d'armes. Néanmoins, il constitue une certaine avancée et surtout une opportunité d'élever le niveau moyen des contrôles des transferts internationaux d'armes, en imposant à des États, qui n'en disposent pas encore, d'instaurer des systèmes nationaux de contrôle de leurs transferts. C'est un élément qu'il ne faut pas sous-estimer.

De plus, la contrainte de l'adoption du texte final du traité selon la règle du consensus, additionnée au fait que les États disposeront de seulement dix jours en mars, implique que les négociateurs ne pourront pas se permettre de rouvrir les débats sur tous les éléments du texte. Il est donc probable que les États membres de l'UE doivent faire de nouvelles concessions. Ceci

étant, ce qui est vrai pour l'UE l'est également pour les autres États, et significativement pour les États sceptiques, qui devront eux aussi faire des concessions.

C'est pourquoi l'UE ne doit pas baisser les bras face aux lacunes et ambiguïtés du texte qui, en l'état, nuisent à la capacité du traité de répondre aux objectifs que l'Union lui a attribués. En effet, ses États membres ont toujours considéré qu'un traité juridiquement contraignant pourrait contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de sécurité de centaines de milliers de personnes dans le monde en garantissant plus de responsabilité dans les prises de décision en matière de commerce des armes. Ils ont ainsi mis en avant la nécessité d'un traité fort, robuste et efficace grâce à un champ d'application large incluant le plus grand nombre d'armes conventionnelles. L'UE s'est également toujours dite attachée à l'élaboration de critères permettant de prendre en considération dans leurs décisions tous les risques possibles d'utilisation inappropriée ou non autorisée des armes. De même, l'UE a toujours considéré que le Traité devrait rendre le commerce plus transparent et responsable, appelant ainsi à un mécanisme de transparence robuste. Il s'agissait de priorités pour l'UE en juillet 2012 ; elles doivent le rester en mars 2013.

Par conséquent, l'UE devra accorder la priorité à un travail de clarification du texte qui vise à réduire au maximum les ambiguïtés et les lacunes du texte actuel. Bien que les ambiguïtés de langage visent à satisfaire les États réfractaires à un traité fort et robuste et à réunir le consensus, elles vont à l'encontre du désir d'harmonisation des pratiques nationales qui est au cœur du Traité. L'UE devra veiller en particulier à : supprimer les possibilités d'exemptions au traité créées notamment par l'invocation du respect des autres instruments et des accords de coopération de défense ; combler le défaut de transparence en garantissant la publicité des rapports sur les transferts d'armes annuels des États ; renforcer les critères, notamment en privilégiant la qualification d'un risque « substantiel » plutôt qu'un risque « prépondérant » ; et en garantissant un langage plus fort pour le critère sur le détournement.

En guise de conclusion, Mesdames et Messieurs, les dix jours de négociation en mars prochain seront courts mais risquent aussi d'être très longs si les États sceptiques parviennent à ouvrir la boîte de Pandore et à détricoter le projet de texte. La priorité de l'UE doit donc être de clarifier le projet existant, tout en continuant de pousser pour que le traité soit fort et robuste et puisse *in fine* avoir un impact positif sur les conditions de vie et la sécurité des populations à travers le monde.

Cédric Poitevin est directeur adjoint du GRIP et chef de projet « Armes légères et transferts d'armes ». Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et sur les mécanismes de contrôles des armes légères en Afrique subsaharienne. Il a récemment publié *Prolifération des armes légères – L'Union européenne a-t-elle vraiment une Stratégie ?* (Note d'Analyse du GRIP, décembre 2011) et *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes* (Note d'Analyse du GRIP, juin 2011).

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >