LES ARMES À L'ŒIL

Comment aboutir à un traité sur le commerce des armes efficace

Les armes et les munitions continuent de détruire des vies. Sur tous les continents, la violence armée sème la dévastation. Pourtant, il n'y a toujours pas de régulation internationale efficace sur le commerce international des armes. La nécessité d'un Traité sur le commerce des armes (TCA), qui instaurera pour la première fois une régulation mondialement contraignante du commerce international des armes classiques, est plus criante que jamais. Lors de la seconde Conférence diplomatique en mars 2013, les négociateurs doivent aboutir à un traité édictant les normes les plus élevées auxquelles seront tenus les différents pays.

SAFERWORLD
PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

OXFAM

RESUMÉ

Les armes et les munitions continuent de détruire des vies. Sur tous les continents, la violence armée sème la dévastation et ce sont des gens ordinaires qui en paient le prix : plus d'une personne meurt chaque minute en conséquence directe de la violence armée. Pourtant, il n'y a toujours pas de régulation internationale efficace sur le commerce international des armes.

Prenons l'exemple des violences actuelles en Syrie. Les Nations unies avancent le chiffre de près de 70 000 morts et plusieurs centaines de milliers de blessés depuis le début des soulèvements en 2011. Ces violences sont en grande partie alimentées par les transferts d'armes à destination de l'État syrien ainsi qu'aux forces de l'opposition.

Très peu contrôlés, les flux d'armes et de munitions à travers le monde alourdissent chaque jour un bilan meurtrier et vertigineux. Les trafiquants d'armes continuent d'opérer en toute impunité, profitant des zones d'ombre de ce commerce de mort. Par ailleurs, les obligations de transparence et d'établissement de rapports très laxistes, voire inexistantes, rendent quasiment impossible toute détermination du cheminement et de la destination finale d'une arme à feu, d'un obus, d'une balle, ou même d'un avion de combat.

La nécessité d'un Traité sur le commerce des armes (TCA), qui instaurera pour la première fois une régulation mondialement contraignante du commerce international d'armes classiques, est plus criante que jamais.

Huit mois se sont écoulés depuis que la Conférence diplomatique de juillet 2012 n'a pu parvenir à un accord. Ce mois-ci (mars 2013), les États auront une seconde chance. Le temps consacré en juillet 2012 n'aura pas été en pure perte ; il a permis de rédiger une ébauche de traité et, en octobre 2012, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution pour convoquer une nouvelle conférence de négociation. Cette résolution a reçu un soutien sans précédent : 157 votes pour, 18 abstentions et aucune voix contre, prouvant bien que l'immense majorité des États membres souhaitent voir l'instauration d'un TCA. Ils ont maintenant une seconde chance d'y parvenir.

L'Histoire montre que les traités les plus efficaces sont le résultat de normes fortes et exhaustives établies dès le départ. Les traités avec des dispositions faibles, peu importe l'ampleur du soutien qu'ils reçoivent, gagnent rarement en force avec le temps. Tandis que les traités forts, quand bien même certains grands pays ne les ratifient pas, ont une influence positive sur les actes des non-signataires. Mais certains pays privilégient un accord universel sur le texte, quitte à accepter une ébauche de traité truffée de failles. Pour que le TCA soit vraiment efficace pour transformer le commerce international des armes, la seconde Conférence diplomatique doit aboutir à un traité édictant les normes les plus élevées auxquelles seront tenus les différents pays.

Pour que le TCA soit vraiment efficace pour transformer le commerce international des armes, la seconde Conférence diplomatique doit aboutir à un traité édictant les normes les plus élevées auxquelles seront tenus les différents pays.

LE TEXTE A PROPREMENT PARLER

L'ébauche de traité élaborée lors des négociations de juillet 2012 comprenait plusieurs points très positifs. Toutefois, bon nombre d'entre eux pourraient être neutralisés par plusieurs failles affaiblissant considérablement l'efficacité potentielle du TCA. Sous sa forme actuelle, le traité ne va pas assez loin pour accroître la responsabilité et les contraintes dans les transferts internationaux d'armes, laissant des millions de personnes à la merci de transactions irresponsables d'armes.

La portée du traité doit inclure tous les types d'armes classiques, y compris les munitions, les pièces et les composants. Il doit réguler tous les types de transferts d'armes, y compris les exportations, les dons et les prêts.

Il existe des risques inhérents à définir de manière limitative la portée du traité. Comme nous l'avons déjà indiqué, une arme à feu sans balle n'est qu'un morceau de métal. Il est donc essentiel de couvrir les munitions de manière exhaustive.

Si certains types de transferts ne sont pas inclus, le risque est réel de voir divers modes de transit des armes à travers les frontières ou certains changements de propriétaires exclus du TCA. Cela concerne notamment les prêts, les locations, les dons et l'aide militaire.

Ces faiblesses en termes de portée empêcheront le traité d'avoir un impact significatif sur les vies et les moyens de subsistance d'innombrables communautés à travers le monde.

Le texte du TCA doit introduire des règles claires et fortes encadrant les mouvements d'armes et de munitions, avec l'obligation expresse pour les États de refuser les transferts impliquant un risque substantiel que ces armes soient mal utilisées. La liste de risques doit être exhaustive, reflétant les préoccupations humanitaires et en matière de droits de l'Homme ayant motivé dès le départ l'initiative pour un TCA.

CONFORMITÉ

Pour assurer son respect, le traité doit inclure des mesures de conformité fortes. Il est essentiel que les mailles du filet soient les plus serrées possibles à cet égard, avec des exigences réalistes et réalisables. Pour que le traité en vaille la peine, il doit s'appuyer sur les meilleures pratiques, plutôt que de les saper. Par exemple, l'exemption du TCA des armes transférées dans le cadre d'un accord de coopération de défense constituerait une faille qui menacerait l'objet et la finalité mêmes d'un tel traité.

Pour que le traité en vaille la peine, il doit s'appuyer sur les meilleures pratiques, plutôt que de les saper.

Sous sa forme actuelle, avec ses nombreuses réserves et exemptions en termes d'obligations d'établissement de rapports, le traité ne permettrait pas de lever le voile d'opacité entourant le commerce international des armes. Les timides dispositions censées réguler les activités des courtiers en armement rendraient le traité actuel inefficace pour brider les intermédiaires sans scrupules si souvent au cœur des transferts d'armes illicites et irresponsables.

Si elle comporte de nombreux défis, la Conférence diplomatique de mars 2013 sera aussi pour les États l'occasion d'aboutir à un TCA fort et exhaustif, capable de lutter contre le commerce irresponsable des armes, de sauver des vies et de réduire la souffrance de millions de personnes touchées par les ravages de la guerre et de la violence armée. Les États doivent veiller à ce que le traité fixe des normes internationales élevées, tout en résistant aux pressions cherchant à édulcorer les dispositions sous prétexte de chercher à obtenir un soutien universel en faveur du texte.

RECOMMANDATIONS

- Le champ d'application du traité doit être absolument exhaustif. Il doit contrôler tous les types d'armes classiques, de munitions, de pièces et de composants. Il doit aussi couvrir toutes les formes sous lesquelles un transfert d'arme peut être réalisé.
- Les critères du traité doivent être robustes et empêcher tout transfert d'armes en cas de risque substantiel, qu'elles soient utilisées pour perpétrer des graves violations du droit international des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, exacerber la violence armée et les conflits (y compris la violence armée fondée sur le sexe), encourager la corruption ou nuire au développement.
- Les dispositions relatives à la mise en œuvre doivent obliger les États parties à établir des rapports publics sur tous leurs transferts d'armes, et garantir que les activités telles que le courtage sont couvertes de manière exhaustive et attentive.
- Les Dispositions finales doivent garantir une entrée en vigueur rapide du traité et définir des dispositions afférentes à l'amendement permettant aux États parties de réviser le traité au fil du temps.

1 INTRODUCTION

UNE SECONDE CHANCE POUR NEGOCIER UN TRAITE FORT ET ROBUSTE SUR LE COMMERCE DES ARMES

Depuis plus d'une décennie, des millions de personnes à travers le monde ont mené campagne en faveur d'un traité destiné à encadrer le commerce international des armes, insuffisamment régulé à l'heure actuelle. L'objectif est maintenant en vue : en 2013, les États du monde entier ont toutes les cartes en main pour finaliser un Traité sur le commerce des armes (TCA) fort.

La Conférence diplomatique sur le TCA de juillet 2012 a été une étape déterminante de ce processus. Si elle n'est pas parvenue à trouver un terrain d'entente, la Conférence a toutefois élaboré une ébauche de traité comportant une grande partie des éléments de base indispensables pour un contrôle efficace du commerce international des armes.[1] Toutefois, ce texte comporte aussi de graves faiblesses et des failles susceptibles de peser fondamentalement sur son efficacité, pouvant aller jusqu'à ne servir qu'à légitimer les pratiques actuelles en matière de transferts irresponsables d'armes.

Une seconde et dernière Conférence diplomatique sur le TCA, organisée en mars 2013,[2] est pour les États l'occasion de combler les failles du texte actuel et de créer un traité qui réduira les coûts humains dévastateurs du commerce international des armes insuffisamment régulé. En d'autres termes, les négociations de mars offrent aux pays l'opportunité de rectifier le texte.

Comme en témoignent de nombreuses déclarations effectuées lors des négociations de juillet 2012, un grand nombre d'États souhaitent voir l'adoption d'un TCA robuste, avec une formulation plus forte que l'ébauche actuelle.[3] De nombreux pays considèrent que le texte n'est pas à la hauteur de la mission qui leur a été confiée par l'Assemblée générale des Nations unies, à savoir : « élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus élevées possibles pour le transfert des armes classiques », établissant ainsi un TCA « fort et robuste ».[4]

Pour les défenseurs d'un tel TCA, le principal défi des négociations de mars sera de veiller à ce que le texte ait le champ d'application le plus vaste possible et intègre les normes ou critères internationaux les plus élevés, ainsi que des directives claires pour une mise en œuvre efficace.

De manière inquiétante, quelques-uns des grands pays exportateurs d'armes considèrent l'ébauche de traité comme une réponse appropriée au commerce non régulé des armes. Cette minorité semble disposée à faire des compromis sur la force du traité dans l'espoir d'atteindre un accord universel sur le texte.

Ce n'est pas en abordant les négociations de mars dans l'optique d'élaborer un traité recevant le soutien explicite d'États sceptiques quant au TCA que les graves lacunes seront comblées. Avec une telle approche du consensus, toute la pression pendant les négociations risque d'aller dans le sens d'un affaiblissement du traité, tandis que les soutiens conséquents en faveur du renforcement du traité seront tout simplement ignorés.

Il est essentiel que la majorité des États favorables à un traité fort lors des négociations de mars restent résolus. Si un traité jouissant de la participation la plus large possible doit rester l'objectif à long terme, un TCA fort établissant des normes internationales élevées se révèlera beaucoup plus efficace sur le long terme qu'un texte faible et cédant au compromis, peu à même de prévenir les transferts d'armes irresponsables engendrant la souffrance humaine.

Ce document d'information soutient que le TCA devra être fort et solide dès le départ pour atteindre ses objectifs. Le texte qui découlera des négociations de mars doit aller beaucoup plus loin que l'ébauche de traité de juillet 2012. Si l'ébauche est adoptée sans modifications particulières, cela pourrait institutionnaliser des normes d'un niveau si bas qu’on ne saurait accepter, et légitimerait les comportements irresponsables qui caractérisent souvent la situation actuelle.

Ce document apporte des preuves démontrant que les traités forts suscitent un ralliement au fil du temps, ce qui leur confère au final un réel impact. De nombreux faits incontestables indiquent par ailleurs que les traités forts ont tendance à influer positivement sur le comportement des États non-parties en établissant des normes internationales. En outre, il faut très longtemps, souvent des décennies, pour modifier ou amender des traités. L'argument selon lequel un traité faible cette année pourrait être renforcé au fil du temps n'est donc pas recevable.

Partant de là, ce document souligne les étapes à entreprendre pour s'assurer que le TCA aura un impact positif, à savoir :

- Identifier les éléments et les failles spécifiques dans le projet de traité compromettant sa capacité à apporter des réponses appropriées aux problèmes humanitaires et de droits de l’Homme alimentés par un commerce international des armes insuffisamment régulé.
- Décrire les conséquences possibles de ces failles si elles ne sont pas effectivement traitées dans un traité final.
- Proposer des amendements simples mais puissants afin que le TCA soit efficace.

Bien que ces amendements proposés ne sauraient être considérés comme la panacée pour toutes les faiblesses du projet de traité, leur adoption permettra assurément de résoudre les failles les plus graves du texte actuel.

Le projet de traité pèche par sa formulation faible et équivoque. Dans chaque section du texte, on retrouve des formulations qui vident les dispositions du traité de leur sens ou en font des normes internationale facultatives plutôt que contraignantes. Certaines des formulations actuelles brouillent les lignes entre les normes contraignantes et facultatives, laissant planer le doute sur les obligations des États. Les États participant aux négociations de mars doivent veiller à ce que le texte produit soit fort et sans ambiguïté.

Au final, le TCA sera jugé à la mesure de sa capacité à empêcher les transferts d'armes provoquant ou aggravant la souffrance humaine.

Au final, le TCA sera jugé à la mesure de sa capacité à empêcher les transferts d'armes provoquant ou aggravant la souffrance humaine. Si le traité regorge de failles et d'omissions, les transferts irresponsables et illégaux d'armes, mais aussi de leurs pièces, composants et munitions, continueront d'alimenter les conflits, la violence armée et les violations des droits de l’Homme, tout en sapant le développement dans le monde entier.

2. CONVENIR D'UN TRAITÉ FORT *AVANT* D'ŒUVRER À UNE ACCEPTATION UNIVERSELLE

Le commerce mondial des biens de consommation est internationalement régulé et soigneusement contrôlé. En revanche, le commerce mondial des armes et des munitions ne l'est pas. Il n'existe actuellement aucun critère juridiquement contraignant, fort et applicable universellement régissant le transfert des armes classiques à travers le monde. L'objectif du Traité sur le commerce des armes (TCA) est de combler l'absence de réglementation mondiale en élaborant un instrument juridiquement contraignant qui oblige les États à évaluer les risques liés aux possibles conséquences négatives des transferts d'armes.

Si le traité sur le commerce des armes s'établit en premier lieu comme une norme internationale faible, l'adhésion universelle – ou quasiment universelle – sera dépourvue de sens.

Afin que les répercussions sur le plan humanitaire soient durables, les risques devant être évalués doivent comprendre les violations du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des droits de l'Homme, les répercussions négatives sur le développement socioéconomique, la facilitation de la corruption et l'exacerbation de la violence armée. Si l'on ne considère pas pleinement ces risques, le statu quo perdurera.

En conséquence, le TCA doit voir le jour d'abord comme un traité intégrant les normes communes les plus élevées. Les États ne doivent pas transiger sur la force de ces normes simplement dans l'objectif de parvenir à un accord universel sur le texte.

Il ne s'agit pas là de s'opposer à l'universalité, mais plutôt de défendre le séquençage adéquat. Les traités ne sont jamais, dès leurs débuts, « universels », et très peu d'entre eux le deviennent véritablement à terme ; l'entrée en vigueur et l'augmentation qui s'ensuit du nombre de membres est un processus qui prend du temps. Si le traité sur le commerce des armes s'établit en premier lieu comme une norme internationale faible, l'adhésion universelle – ou quasiment universelle – sera dépourvue de sens.

Il est avéré que les traités forts gagnent en soutien au fil du temps. Par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) a été ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion en 1966. En 1968, seul un pays était État partie au Pacte.[5] Ultérieurement, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a recueilli une

large adhésion, et en février 2013, il comptait 167 États parties.[6]

D'autres exemples ont suivi le même chemin, notamment :

- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée en 1979 : 31 États parties en 1981, passant à 187 en 2013.
- La Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée en 2000 : 22 États parties en 2002, passant à 174 en 2013.
- La Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée en 2002 : 15 États parties en 2004, passant à 165 en 2013.

Il est également manifeste que les traités forts ont tendance à avoir une influence positive sur le comportement des États non parties en créant des normes globales. Un bon exemple de cela est la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, avec 165 États parties en 2013.7 Ainsi, alors que plusieurs États n'ont pas signé ou ratifié la Convention, nombre de ces pays ont rapidement aligné leurs pratiques sur les principales dispositions du traité.

De même, les États non parties ont généralement respecté les principales dispositions de plusieurs traités, notamment la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel) adoptée en 1997 (161 États parties en 2013)8 et la Convention sur les armes à sous-munitions adoptée en 2008 (78 États parties en 2013), et ont eu tendance à ne pas agir explicitement à l'encontre des principales dispositions de ces conventions.

Enfin, à terme, il est très difficile de renforcer des traités faibles. Il faut souvent des décennies pour finaliser des protocoles additionnels et des amendements, qui dépendent de la capacité des États à mobiliser la volonté politique et l'élan suffisant pour opérer le changement. Il a fallu plus de 40 ans pour parvenir9 à l'adoption du Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et celui-ci n'entrera en vigueur qu'en mai 2013. Et il a fallu 20 ans pour que soit adopté celui de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, alors que ces deux protocoles facultatifs établissaient des mécanismes de recours et d'enquête pour leurs Traités respectifs.[10] Le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, qui a établi des systèmes d'inspection internationaux, a été adopté en 2002, soit 19 ans après l'adoption de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.[11]

Le moment est venu de tirer parti de l'élan créé depuis les débuts des travaux au sein de l'ONU sur le TCA en 2006. Les négociateurs ont une deuxième chance, en mars 2013, de convenir des normes communes les plus élevées afin de réguler le commerce des armes, et la plupart des pays sont aujourd'hui vivement désireux de s'accorder sur des normes élevées. Il sera difficile de retrouver cette impulsion à l'avenir, et les États ne doivent pas laisser échapper cette occasion.

3. QUE DOIT CONTRÔLER LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ?

RENFORCER LE CHAMP D'APPLICATION DU TCA

Le champ d'application du TCA doit être vaste et exhaustif : il doit couvrir *toutes* les armes (y compris les munitions, les pièces et les composants) ainsi que *tous* les types de transferts d'armes.

Le traité doit contrôler tous les types d'armes classiques, y compris les munitions, les pièces et les composants. Il doit réguler tous les types de transferts d'armes, y compris, entre autres, les exportations, les dons, les locations et les prêts. Ces éléments devraient, ensemble, constituer le champ d'application du traité final. En revanche, celui du projet actuel est restreint et faible. Ainsi, il est peu probable que le traité ait les répercussions humanitaires requises.

Les lacunes

1. *Le champ d'application du projet de traité est bien trop restreint pour ce qui est des armes qu'il contrôle :* le projet de traité suggère que seules les sept catégories d'armes offensives majeures couvertes par le registre des Nations unies des armes classiques seront contrôlées par le TCA, avec, en plus, les armes légères et de petit calibre (APLC).
2. *Les munitions ne sont pas abordées de façon adéquate dans le traité, et ne sont pas explicitement incluses dans le champ d'application :*[12] les munitions figurent au lieu de cela dans l'article 6.4 sur l'exportation, ce qui définirait des contrôles relativement faibles sur les transferts internationaux et exclurait les munitions de tout mécanisme de transparence efficace.
3. *Les pièces et composants pour les armes classiques et les équipements sont exclus du champ d'application :*[13] dans le projet actuel, ces éléments essentiels sont abordés de la même façon que les munitions, par conséquent, leur traitement rencontre les mêmes problèmes.
4. *La définition des transferts internationaux est limitée et ambiguë :* en limitant la définition des transferts internationaux aux activités commerciales entreprises par l'exportation, l'importation et le transit/transbordement, le traité risque d'exclure les prêts, les dons, et

les échanges, et d'empêcher ainsi tout contrôle efficace. Cela exclurait également les transferts entre les forces armées ou les agences autorisées par l'État d'un État à un autre et qui ont lieu au sein d'un même pays, par exemple, pendant ou après une opération de maintien de la paix ou un exercice militaire.

Les consequences

1. Les implications humanitaires d'un champ d'application restreint :

Dans sa rédaction actuelle, le traité n'empêcherait pas les transferts internationaux pour de nombreux types d'armes classiques, y compris les véhicules blindés de transport de troupes et de nombreux types d'avions et d'hélicoptères militaires (dont les drones et avions sans pilote) à des pays où, par exemple, la situation des droits de l'Homme suscite de nombreuses préoccupations.

2. Les munitions jouent un rôle clef pour endiguer les conflits :

Sans balle, les armes sont totalement inutiles. En ne couvrant pas adéquatement les transferts de munitions, le traité pourrait ne pas réussir à répondre à ses objectifs humanitaires les plus basiques.[14] Il ne sera pas suffisant de procéder, au niveau mondial, à des contrôles irréguliers des transferts de munitions pour empêcher les transferts irresponsables de continuer à alimenter les conflits et le crime dans le monde en provoquant la mort de plusieurs milliers de personnes tous les ans.

En ne couvrant pas adéquatement les transferts de munitions, le traité pourrait ne pas réussir à répondre à ses objectifs humanitaires les plus basiques.

Encadré 1 : la portée mondiale du commerce des munitions

Un rapport du *Conflict Armament Research* de 2012 a révélé que les munitions livrées par l'Iran étaient utilisées dans 14 pays d'Afrique, mais n'étaient utilisées par les forces gouvernementales que dans quatre de ces pays.[15] Ces munitions, fabriquées au cours de la décennie passée, ont été fournies aux gouvernements qui les ont ensuite vendues illégalement, alimentant ainsi les rébellions, les guerres civiles, les conflits armés et la violence criminelle et intercommunautaire dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.[16]

Le commerce international des munitions est encore moins contrôlé et transparent que le commerce des armes, et on sait relativement peu de sa véritable portée. Bien que les ventes mondiales de munitions semblent croître à un rythme plus rapide que les APLC avec lesquelles elles sont utilisées,[17] il n'y a actuellement aucune estimation officielle de la valeur totale annuelle des transferts autorisés de munitions.[18]

Cette absence de données complémentaires et de transparence dans l'industrie des munitions augmente le risque qu'elles tombent aux mains d'utilisateurs illégaux ou non autorisés.[19] Par voie de conséquence, aucun système officiel n'a été mis en place pour faire état des flux de munitions dans des régions où il existe de sérieuses préoccupations en matière humanitaire et où des conflits se poursuivent. Un TCA sans aucune disposition sur la transparence quant aux munitions ne changerait en rien la situation actuelle.

Les munitions, pièces et composants sont absents de la partie du projet de traité portant sur le champ d'application, mais sont traités dans la section sur les exportations. En conséquence, ces éléments essentiels ne sont contrôlés que dans le cadre de l'exportation, et ne sont liés que par des critères d'analyse de risque limités ayant trait au droit international humanitaire, au droit international des droits de l'Homme et au terrorisme. Les mesures présentées dans le projet de traité relatives au détournement, au développement socioéconomique, à la violence sexiste, aux violences sur la personne d'enfants, à la corruption et au crime transnational ne s'appliquent pas aux munitions. De plus, comme il est expliqué plus en détail dans le Chapitre 5, les transferts de ces éléments sont exempts des obligations d'enregistrement et d'établissement de rapports.

3. La nature changeante du commerce des armes – l'importance des pièces et des composants :

Sans les pièces détachées, une arme devient rapidement inutile.

Les armes modernes ne peuvent être fabriquées ou maintenues sans un accès aux pièces et composants, et ceux-ci sont commercialisés sur un marché mondialisé. Si le Traité ne réussit pas à mettre en place des contrôles adéquats sur les transferts des pièces et des composants, il sera difficile de réduire l'impact des transferts d'armes irresponsables sur les droits de l'Homme, la sécurité et le développement. Oxfam estime que le commerce mondial des pièces et des composants entre 2008 et 2011 s'élevait à plus de 9,7 milliards de dollars.[20] L'absence d'une base de données complète, à quoi s'ajoute un nombre restreint d'obligations imposant aux États de signaler de tels transferts font penser que ces estimations seraient bien en deçà de la réalité.

Parmi les armes qui alimentent les nombreux conflits armés en Afrique, par exemple, certaines sont importées de l'extérieur de l'Afrique en tant que pièces et sont ensuite assemblées sur le continent. Cela concerne les fusils d'assaut, les roquettes, les mortiers, les mitrailleuses et les ALPC[21] semblables.

Sans les pièces détachées, une arme devient rapidement inutile. L'encadré 3 montre à quel point la capacité d'un État à acquérir des pièces peut avoir un effet considérable sur l'issue ou la gravité d'un conflit.

Encadré 2 : décollage avorté – le cas des forces aériennes libyennes

Sans pièces détachées, la capacité militaire d'un pays peut rapidement être limitée. Les sanctions internationales ont empêché en grande partie l'accès aux pièces détachées par le régime de Muammar Kadhafi.[22] Par conséquent, pendant le conflit de 2011, alors que la Jamahiriya arabe libyenne disposait théoriquement d'un total de 374 avions de combat, la plupart étaient hors service, limitant ainsi la capacité du régime à organiser des opérations aériennes.[23]

4. Contourner le TCA : dons, prêts et locations d'armes

Le champ d'application du projet de traité est tel qu'il pourrait être interprété comme excluant les transferts non commerciaux, catégorie dans laquelle les prêts, les dons et l'aide militaire peuvent être inclus. Cela signifie que les États pourraient céder gratuitement ou prêter des

armes à d'autres pays indépendamment des intentions du bénéficiaire, qui pourrait les utiliser pour commettre de graves violations des droits de l'Homme, du droit international humanitaire ou pour soutenir des actes terroristes. Alors que les données relatives aux cessions gratuites, prêts et dons d'armes par des gouvernements ne sont pas faciles à se procurer, il est clair que ces types de transferts sont un fait dans le commerce international des armes. Comme l'étude de cas l'illustre ci-dessous, les gouvernements du monde entier procèdent régulièrement à ce type de transferts, avec des implications potentiellement graves pour l'efficacité d'un prochain TCA.

Encadré 3 : le don de la Chine de véhicules militaires au Cambodge

Pékin a donné 250 jeeps et camions aux Forces armées royales cambodgiennes en 2010.[24] Les autorités cambodgiennes ont signalé que la « La Chine a joué un rôle capital pour améliorer le stock militaire délabré du Cambodge ».[25] À moins de faire l'objet d'amendements, le projet actuel du TCA risque de ne pas contrôler les transferts d'équipement militaire ou d'armes sous forme de dons.

Les solutions

1. Le traité doit couvrir tous les types d'armes classiques : le champ d'application doit être élargi pour aller au-delà des sept grandes catégories d'armes classiques du Registre des Nations unies, plus les ALPC (ce qu'on appelle la formule 7+1), afin qu'il s'applique à toutes les armes classiques. Ce point est essentiel si l'on veut que le traité empêche efficacement les dommages humanitaires. De plus, il sera vital de s'assurer de la continuité de la pertinence du traité au fil du temps en créant des nouveaux types et catégories d'armement.26
2. Le champ d'application du projet de traité doit être amendé afin d'y inclure les munitions dans l'article 2.A.1 aux côtés de toutes les autres armes classiques.27 La mise en place de contrôles exhaustifs des transferts internationaux de munitions sera d'une importance vitale si l'on veut réaliser les objectifs du traité, qui incluent la nécessité de prévenir la souffrance humaine. Cela impliquerait que tous les facteurs établis dans l'article 4.6, entre autres, ainsi que les obligations d'établissement de rapport et d'enregistrement s'appliquent aux munitions.28
3. Le projet de traité doit être amendé pour inclure les pièces et composants aux côtés des armes classiques complètes dans l'article 2.A.1 : les pièces et composants doivent être inclus dans le champ d'application du traité final, notamment en raison du caractère mondialisé du commerce des armes. Le TCA doit inclure dans son champ d'application tous les pièces et composants conçus et produits ou destinés pour être utilisés dans le matériel de défense. Tout comme pour les munitions, en intégrant les pièces et les composants dans le champ d'application, tous les critères d'exportation s'appliqueront aux pièces et composants, ce qui permettrait aussi de garantir qu'ils font partie intégrante des obligations d'établissement de rapport du TCA, apportant ainsi au commerce international des armes le surcroît de transparence dont il a tellement besoin.

4. Le champ d'application du texte du traité doit appliquer les mêmes normes réglementaires : a) aux transferts non commerciaux, comme il le fait pour les transferts commerciaux, et b) aux transferts internationaux opérés « au sein d'un même pays », par exemple après une opération militaire ou de maintien de la paix : une définition plus large du transfert international doit être élaborée afin d'inclure tous les types de transferts internationaux – à la fois commerciaux et non commerciaux – ainsi que les transferts internationaux de la propriété ou du contrôle. « Les transferts internationaux » des armes classiques doivent être clairement définis dans le traité pour permettre de contrôler l'ensemble des activités connexes, dont l'exportation, l'importation, le transit/le transbordement et les activités de courtage.

« Les transferts internationaux » des armes classiques doivent être clairement définis dans le traité pour permettre de contrôler l'ensemble des activités connexes.

4. LES RÈGLES DU JEU

RENFORCER LES INTERDICTIONS ET LES CRITÈRES DU TCA

Les critères du TCA doivent reposer sur les normes internationales les plus élevées : ils doivent être constitués de normes internationales, efficaces et claires qui se basent sur des normes juridiques existantes et sur les meilleures pratiques.

Les critères d'analyse de risque du projet de traité doivent être exhaustifs : le TCA doit garantir le refus des transferts en cas de risques substantiels de violation des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, de violence armée (notamment de violence sexiste armée), de détournement, de facilitation de la corruption et de mise à mal du développement socioéconomique.

Le TCA doit établir des règles claires régissant les transferts d'armes. Les critères du TCA sont les normes utilisées pour évaluer les exportations d'armes et au regard desquels les risques de mauvais usage sont déterminés. C'est pourquoi la liste des facteurs de risque doit être exhaustive. En outre, le seuil à partir duquel il est jugé qu'ils ont un effet matériel sur la décision d'autorisation ou de refus d'un transfert devrait être fixé à un niveau raisonnable.

Les lacunes

1. Les proscriptions de l'article 3.3 relatives aux armes utilisées pour commettre des génocides, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre ont une définition trop limitée : tel est le cas à la fois sur le fond (types de violations) et l'application.
2. Le seuil déterminant un « risque prépondérant » de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme avant de refuser un transfert proposé, n'est pas clairement défini et est potentiellement dangereux : ce terme implique d'évaluer les conséquences pour la paix et la sécurité par rapport au risque de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme, ce qui est une comparaison inacceptable.
3. La différentiation entre les critères obligatoires (dans l'article 4.2) et les préoccupations supplémentaires (dans l'article 4.6) est totalement arbitraire : en évitant d'inclure les critères relatifs au détournement, aux violences sexistes, à la corruption, au développement socioéconomique et au crime organisé dans le processus d'évaluation des risques de l'exportation d'armes, le traité ignore toute une série de risques graves qui sont souvent associés avec les transferts internationaux d'armes classiques.

Les critères du TCA sont les normes utilisées pour évaluer les exportations d'armes et au regard desquels les risques de mauvais usage sont déterminés.

Les conséquences

1. La faiblesse du texte du traité risque de porter atteinte au respect des normes juridiques existantes, telles que les Conventions de Genève, et celles contre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité :

Le projet de traité contient deux articles, qui établissent un cadre à l'intérieur duquel les États doivent étudier un transfert d'armes. Le projet d'article 3.3 interdit à tout État d'autoriser un transfert « dans le but de faciliter la commission d'un génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre, constitutifs de violations graves des Conventions de Genève de 1949, ou de l'article 3 commun auxdites Conventions ». Dans sa rédaction actuelle, l'article 3.3 n'empêcherait pas la fourniture d'armes alimentant les violations les plus graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme. Cette disposition présente trois problèmes :

Dans sa rédaction actuelle, l'article 3.3 n'empêcherait pas la fourniture d'armes alimentant les violations les plus graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme.

a. L'étendue des « crimes de guerre » précisée dans cette disposition est bien plus restreinte que les différents crimes de guerre définis tant dans le droit international positif que coutumier. En limitant son application aux crimes en vertu des Conventions de Genève de 1949, cette disposition omet plusieurs autres crimes de guerre qui sont en général perpétrés avec des armes classiques, comme diriger intentionnellement des attaques contre les populations civiles, des objets civils ou le personnel de l'aide humanitaire.29

b. Le terme « dans le but de » particulièrement restreint et laisse entendre que les États doivent expressément transférer des armes afin de faciliter un crime de guerre ou de violer les Conventions de Genève. Il est évident qu'aucun État n'admettrait ouvertement qu'il a l'intention de mener à bien des actes de la sorte. Dans sa rédaction actuelle, cette formulation ne servirait pas à entraver les transferts qui faciliteraient les graves violations citées dans cette disposition. En réalité, en l'état actuel des choses, on voit mal quel effet pourrait avoir cette disposition.

c. Le projet d'article est bien loin de satisfaire à l'obligation de prévenir le génocide en agissant en amont, comme le formule la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.[30]. Ainsi, dans sa rédaction actuelle, l'article 3.3 ne s'appliquera que lorsque le génocide aura déjà eu lieu.

Encadré 4 : les armes utilisées dans de graves violations présumées des droits de l'Homme en Syrie

Malgré l'indignation internationale, la Syrie a continué d'importer des systèmes d'armement comme des hélicoptères, des avions de chasse, des missiles sol-air, des munitions tout au long du conflit.[31] En 2010, par exemple, la Syrie a importé plus d'un milliard de dollars d'armes légères et de petit calibre et de munitions.[32] Des preuves indiquent que certaines armes ont joué un rôle central dans la répression du gouvernement syrien contre les protestants en 2011.[33] Outre les munitions pour armes légères, l'armée syrienne a largué des bombes incendiaires sur au moins quatre lieux en Syrie depuis la mi-novembre 2012, d'après *Human Rights Watch*.[34] Dernièrement, l'ONU a estimé que la guerre civile syrienne aurait fait 70 000 morts en deux ans.[35]

2. Porter atteinte au respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme – les raisons pour lesquelles un « risque prépondérant » pourrait aider à armer les auteurs de violations des droits de l'Homme :

Le projet de texte demande aux États de refuser un transfert d'armes seulement si, après avoir évalué toute possibilité de contribution à la paix et à la sécurité, le transfert présenterait un « risque prépondérant » d'aboutir à de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme ou de contribuer à des actes terroristes. Cela laisse entendre qu'un État pourrait choisir d'ignorer les risques de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'Homme au motif que ceux-ci ne surpasseraient pas une contribution perçue comme positive d'un transfert à la paix et la sécurité. Mettre en place un tel type de processus décisionnel comparatif serait contraire aux normes et principes internationaux existant.

Encadré 5 : aide militaire à l'Égypte

Malgré les préoccupations, en mars 2012, sur le plan des droits de l'Homme en Égypte, les États-Unis ont versé une aide militaire à la hauteur d'1,3 million de dollars pour ce pays, alléguant que la sécurité nationale américaine nécessitait une aide militaire continue. Les États-Unis ont levé les conditions imposées par le Congrès en 2011 qui font dépendre l'aide américaine des progrès réalisés durant la transition égyptienne pour la démocratie.[36] « Ces décisions reflètent notre objectif principal : conserver un partenariat stratégique avec une Égypte renforcée et stabilisée grâce à une transition vers la démocratie couronnée de succès », a déclaré Victoria Nuland, porte-parole du département d'État.[37] En 2011, l'année des grandes protestations contre le régime, l'Égypte avait reçu plus de 400 millions de dollars en produits et services de défense des États-Unis.[38]

L'un des objectifs fondamentaux du traité devrait être d'empêcher les États d'autoriser un transfert d'armes lorsque le risque de violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'Homme est substantiel. Pour réaliser cet objectif, le traité doit établir un seuil international clair et commun. Le terme « prépondérant » est vraiment problématique en raison de ses nombreuses interprétations. Il pourrait, d'une part, être interprété comme faisant référence à un seuil ou niveau d'importance. Sa définition n'étant pas claire, il pourrait être interprété comme étant si élevé que les États ne se verraient obligés de refuser un transfert qu'en cas de circonstances extrêmes ou exceptionnelles.

D'autre part, certains États pourraient être tentés d'interpréter le mot « prépondérant » dans ce contexte comme une considération qui est plus importante que les autres. En suivant cette logique, l'État pourrait soupeser le risque des conséquences humanitaires par rapport à d'autres intérêts, comme une contribution à la paix et la sécurité comme le définit le projet d'article 4.1. Les dangers de cette approche sont évidents, étant donné que de par leur nature, les transferts d'armes ont toujours lieu dans le contexte de problèmes de paix et de sécurité. Les États pourraient s'octroyer la liberté d'argumenter que pour certains transferts leurs préoccupations de « paix et de sécurité » l'emportent sur, ou dépassent, une atteinte faite aux droits de l'Homme ou toute souffrance humanitaire, même si celles-ci sont considérables.

Encadré 6 : l'Arabie saoudite impliquée dans des trafics d'armes record malgré les préoccupations en matière des droits de l'Homme

Un rapport d'Amnesty[39] de 2012 a affirmé que l'armée de l'air saoudienne utilisait des chasseurs-bombardiers qui avaient été fournis par le Royaume-Uni dans des raids au Yémen, provoquant la mort de nombreux civils. Pourtant, en mai 2012, le Premier ministre britannique, David Cameron, justifiait la vente d'armes à l'Arabie saoudite, la qualifiant de « légitime et correcte » au motif que « les pays autocratiques ont le droit à la légitime défense ».[40] En mai 2012, BAE Systems a signé un contrat d'une valeur de 3 milliards de dollars pour fournir des avions d'entraînement Hawk à l'Arabie saoudite, malgré les incertitudes persistantes sur leur possible utilisation pour commettre de graves violations contre les droits de l'Homme.[41] D'après le même rapport d'Amnesty International, « l'Arabie saoudite a reçu un nombre record d'armes impliquant le Royaume-Uni, toutefois ces transferts ont été opérés dans le plus grand secret et peu ou aucun suivi n'a été fait sur la manière dont ces armes ont été utilisées ». [42]

3. Les distinctions arbitraires entre les critères d'analyse de risque « obligatoires » et les « inquiétudes additionnelles » menacent de mettre à mal l'objectif et l'efficacité du traité :

Les principes qui devraient guider les transferts d'armes internationaux sont présentés en deux sections. Ceux énoncés dans l'article 4.2 comprennent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme ainsi que le risque de contribution aux actes terroristes, et ces évaluations sont obligatoires. Une deuxième série de facteurs énumérés dans l'article 4.6 par lequel les États doivent uniquement « envisager de prendre des mesures réalisables » pour éviter le risque de parvenir à ces situations, ce que l'on appelle aussi les mesures d'atténuation des risques.[43] En outre, tout en abordant les violences sexistes et les violences sur la personne d'enfants, ces inquiétudes sont dénuées de la considération plus large de la violence armée, ce qui est une grave omission dans le texte du projet de traité.

Tout d'abord, la distinction entre ces deux ensembles de risques est arbitraire. Chacun de ces cinq critères additionnels a un fondement en droit international. Ils sont également importants en termes de conséquences négatives des transferts irresponsables ou d'armes illégales. Chacun de ces critères s'accompagne aussi de méthodologies solides et exhaustives pour quantifier et évaluer le risque de ses effets. En outre, chaque critère, lorsqu'il est considéré avec les critères obligatoires, forme des éléments de meilleure pratique existants dans les régimes de contrôle de transfert d'armes au niveau national et dans les accords régionaux du monde entier. Les séparer et les supprimer du processus de décision revient à affaiblir ces normes existantes.

Comme les exemples suivants l'illustrent, les implications du retrait de ces considérations du processus de décisions sur les transferts d'armes ont plusieurs conséquences catastrophiques.

Détournement :

Le détournement est une étape essentielle du passage des armes de la sphère légale à la sphère illégale. Tous les États veulent diminuer le commerce illégal des armes, mais pour y parvenir, il est crucial de prendre des mesures contre le détournement.

Tous les États veulent diminuer le commerce illégal des armes, mais pour y parvenir, il est crucial de prendre des mesures contre le détournement.

Dans de nombreuses régions, le détournement est le moyen par lequel des groupes et régimes non étatiques violents et irresponsables , y compris ceux qui sont soumis à des embargos internationaux, acquièrent les armes qu'ils utilisent pour menacer, mutiler et tuer. Ainsi, un traité sur le commerce des armes qui n'inclurait pas le détournement dans ses principaux critères d'analyse de risque échouerait à s'attaquer à l'un des principaux vecteurs de conflit et de violence armée dans le monde.

Les États doivent rester vigilants face aux risques de détournement et doivent faire preuve d'une diligence raisonnable avant d'approuver tout transfert d'armes. L'intégration explicite de ce risque dans le cadre de l'évaluation de critères pour les transferts des armes internationaux est une façon de réduire la fuite d'armes vers le marché illégal.

La violence sexiste et la violence sur la personne d'enfants :

Les actes de violence sexiste systémiques sont courants dans toutes les régions du monde. Là où les cultures de violence et de discrimination contre les femmes et les filles existent avant un conflit, celles-ci sont exacerbées pendant les conflits comme une manifestation extrême des abus auxquels les femmes sont confrontées en temps de paix.[44] D'après le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, « Les guerres, conflits armés et l'occupation de territoires conduisent souvent à l'augmentation de la prostitution, du trafic de femmes et des agressions sexuelles faites aux femmes, ce qui requiert des mesures particulières de protection et punitives ». [45]

La violence sexuelle est utilisée par les groupes armés dans les conflits comme une tactique pour affirmer leur pouvoir et leur domination et pour terroriser l'ennemi. L'ancienne Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU sur la violence sexuelle touchant les femmes et les filles dans les conflits armés, Margot Wallström, a déclaré que dans de nombreux conflits « le viol était une ligne de front ».[46] Si la violence sexiste est majoritairement commise à l'égard des femmes et des filles, les hommes et les garçons peuvent aussi en être les victimes.[47] La violence familiale, qui peut être exacerbée à cause d'un accès facile aux armes, peut aussi augmenter pendant et après un conflit, les femmes et les enfants vulnérables y étant les plus exposés.[48]

Le TCA ne doit pas être une source de confusion, ce qui pourrait mettre à mal les obligations des États de protéger contre la violence sexiste, y compris la violence armée, en vertu des dispositions des instruments internationaux des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Convention de Genève et ses protocoles additionnels.

Encadré 7 : la violence sexuelle utilisée par les acteurs étatiques et non étatiques pour intimider et humilier

En juillet 2012, le Représentant spécial par intérim du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, Vijay Nambiar, a condamné la violence sexuelle commise en République démocratique du Congo, qui aurait été perpétrée par des groupes armés, notamment le groupe rebelle appelé M23, et a demandé aux autorités d'enquêter sur ces crimes. Avec l'escalade de la violence dans la région Est du pays, il a montré une vive inquiétude face au fait que « la violence sexuelle est de nouveau une caractéristique du conflit ».[49]

En juin 2012, Human Rights Watch a alerté sur le fait que les forces de sécurité syriennes avaient commis des violences sexuelles « en toute impunité pour humilier les détenus », avec à l'appui des rapports attestant que les forces gouvernementales avaient commis des violences sexuelles pour torturer les hommes, les femmes, les garçons et les filles détenus pendant le conflit.[50] Dans un rapport distinct, publié en janvier 2013, International Rescue Committee a corroboré ces conclusions en signalant que le viol était une pratique « considérable et alarmante » durant le conflit dans ce pays. [51]

Crime organisé :

Alors que les bandes criminelles organisées contrôlent moins de 2 % des armes légères du monde, nombre d'entre elles ont accès à des armes à feu automatiques de style militaire et à d'autres types d'armes sophistiquées qui peuvent causer de graves dommages.[52] Dans les pays qui ne sont pas touchés par un conflit, ces bandes jouent un rôle clef dans la violence armée hors conflit, qui est à l'origine d'environ les deux-tiers des morts causées par des actes de violence dans le monde.[53] Au moins deux millions de personnes dans le monde - et probablement bien plus encore – vivent avec des blessures provoquées par des armes à feu dans un contexte non conflictuel au cours de la décennie passée.[54]

Dans les pays qui ne sont pas touchés par un conflit, ces bandes jouent un rôle clef dans la violence armée hors conflit, qui est à l'origine d'environ les deux-tiers des morts causées par des actes de violence dans le monde.

Encadré 8 : la violence armée des bandes organisées au Mexique

Des armes à feu saisies récemment sur des scènes de crime au Mexique[55] ont révélé que les deux-tiers provenaient des États-Unis.[56] Pour plus de 50,5 %(7 329), il n'a pas été possible de remonter au premier détaillant ayant vendu l'arme.[57]

Corruption :

De nombreuses ventes d'armes étant souvent marquées par la culture du secret, le commerce international des armes est particulièrement sujet à la corruption. « Transparency International » (TI) estime que le coût mondial de la corruption dans le secteur de la défense s'élève au minimum à 20 milliards de dollars par an, d'après des données de la Banque mondiale et de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI). Cela correspond à l'aide publique au développement (APD) fournie en 2008 à l'Afghanistan, au Bangladesh, à la République démocratique du Congo, à l'Irak et au Pakistan ou à la somme totale promise par le G8, en 2009, à L'Aquila, pour lutter contre la faim dans le monde.[58]

D'après le Département du Commerce des États-Unis, 50 % des allégations de corruption de 1994 à 1999 touchaient le secteur de la défense.[59] Une étude réalisée en 2006 par « Control Risks » a démontré qu'un-tiers des entreprises de défense internationales avaient le sentiment d'avoir perdu un contrat l'année précédente à cause de concurrents suspectés d'alimenter la corruption.[60] En outre, TI a signalé en janvier 2013 que 70 % des pays n'ont pas réussi à se protéger de la corruption dans le secteur de la défense.[61]

Des cas survenus récemment ont souligné l'impact de la corruption et des risques de la corruption sur le commerce légal des armes.

Encadré 9 : des pots-de-vin équivalant à 10 % de la valeur des ventes d'armes

En décembre 2012, six employés du groupe de défense finlandais, Patria, ont été accusés de corruption et d'espionnage industriel par rapport à un contrat de défense slovène de véhicules blindés. D'après le service des poursuites en Finlande, les pots-de-vin suspectés s'élevaient à 10 % de la valeur de la vente, qui était supérieure à 160 millions d'euros. En septembre 2012, la Slovénie a fait passer sa commande initiale de 135 véhicules à seulement 30.[62]

Développement socioéconomique :

Les pays vivant des décennies de conflits armés sont faiblement équipés pour être en mesure de maintenir un développement à long terme.

Les conflits et la violence armés ont un effet dévastateur sur les vies et les moyens de subsistance des personnes. Ces considérations doivent être explicitement intégrées dans les décisions sur les transferts d'armes. Les pays vivant des décennies de conflits armés sont faiblement équipés pour être en mesure de maintenir un développement à long terme, ce qui leur complique la tâche pour satisfaire les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015. Des recherches ont aussi montré que les conflits persistants ont un impact négatif sur les pays voisins, avec de graves conséquences sur les processus de développement à long terme.[63]

Cela est particulièrement manifeste au Mali, qui, avant l'éclatement du conflit interne, progressait à un rythme constant vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Des données topiques de l'ONU ont illustré des chutes constantes de la mortalité des enfants de moins de cinq ans et ont indiqué que des améliorations avaient été réalisées en termes d'accès aux soins de santé, aux taux d'inscription scolaire et à la baisse générale et constante de la misère au cours de la décennie passée.[64] Toutefois, après l'éclatement du conflit en janvier 2012, plus de 147 000 civils ont fui le Nord du Mali et ont cherché refuge dans des pays voisins.[65] De plus, l'atmosphère d'insécurité et de menace de violence armée et de conflit armé qui règne a eu des effets désastreux sur les processus de développement socioéconomique ; les budgets consacrés à l'aide ont été gelés, les écoles ont dû être maintenues fermées et l'insécurité alimentaire s'est accrue dans plusieurs régions du pays. Tout cela inversera probablement les acquis réalisés en vue de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement des deux dernières décennies.

Encadré 10 : conséquences des transferts d'armes irresponsables sur le développement à long terme

En 2006, les importations d'armes de la Birmanie équivalaient à un montant astronomique de 72 % de l'ensemble de l'APD reçue par ce pays.[66] D'autres exemples qui méritent d'être signalés sont le Yémen, à 71 % de l'APD, et l'Érythrée, à 34 %.[67] Ces chiffres mettent en évidence un manque de respect de la part des États fournisseurs et destinataires pour les objectifs de développement durable.

Les solutions

1. *Les proscriptions de l'article 3.3 relatives aux armes pour commettre un génocide, un crime contre l'humanité et des crimes de guerre doivent être définies de façon précise et leurs applications doivent être en cohérence avec les normes internationales existantes* : des définitions minimalistes créeraient des seuils tout simplement trop élevés et qui ne réussiraient pas à avoir un impact humanitaire significatif sur les conflits armés.

2. *Les seuils définis pour l'évaluation nationale doivent se baser sur un « risque substantiel » et non sur un « risque prépondérant »* : le traité ne doit pas créer une situation où les États seraient en mesure d'argumenter qu'un impact jugé positif sur la paix et la sécurité puisse être plus important que la primauté et la sécurité du droit international humanitaire et des droits de l'Homme.

3. *Les évaluations de risque des transferts d'armes doivent être obligatoires et exhaustives* : en créant une distinction artificielle entre le risque de violations du droit international humanitaire et des droits de l'Homme, et une contribution aux actes terroristes d'une part, et les conséquences négatives en termes de détournement, de crime international, de violence sexiste, de violences sur la personne d'enfants, de corruption et de développement durable d'autre part, le traité risque de mettre à mal les normes juridiques internationales et de meilleure pratique existantes, ce qui, par voie de conséquence, l'affaiblira. Le traité doit s'assurer que toutes les possibles conséquences négatives d'une exportation d'armes comme il est fait référence dans l'article 4.2 et 4.6 du projet de texte sont totalement considérées dans le processus d'évaluation de risque avant qu'une décision ne soit prise sur l'autorisation ou non de l'exportation d'armes classiques.

5. POUR UN TRAITÉ QUI FONCTIONNE

RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DU TCA

La section concernant la mise en œuvre du projet de traité est trop limitée ; les obligations ne sont pas claires et, à l'inverse, menacent de compromettre les bonnes pratiques existantes.

Le TCA doit fournir un cadre clair et complet qui garantisse et soutienne la pleine application du traité : il doit augmenter les niveaux de transparence publique dans le domaine du commerce international des armes.

Les lacunes[68]

1. La possibilité que les transferts d'armes opérés dans le cadre d'accords de défense échappent au traité est une lacune majeure : l'article 5.2 stipule que le traité ne saurait être invoqué comme motif de dénonciation d'obligations conventionnelles découlant d'accords de défense, permettant ainsi aux États de placer des transferts d'armes en dehors du traité en les désignant comme faisant partie d'un tel accord.
2. Les obligations d'établissement de rapports auront peu d'impact pour renforcer la transparence dans le commerce international des armes : il existe trois lacunes fondamentales dans les dispositions sur l'établissement de rapports, à savoir : a) les obligations d'enregistrement et d'établissement de rapports ne s'appliquent pas aux transferts de munitions ou aux pièces et composants, b) aucune disposition ne recommande la publication de rapports nationaux, et c) les États sont libres d'exclure toute information considérée comme délicate en raison d'intérêts « commerciaux » ou « de sécurité nationale ».
3. Les obligations ayant trait au contrôle du courtage sont faibles et limitées dans leur application : l'article 8 impose uniquement aux États de « réglementer les activités de courtage […] relevant de [leur] juridiction », et il appartient aux pays individuels seuls de déterminer ce que ces activités pourraient impliquer.

Les conséquences

1. *L'absence d'accords de défense du traité :*

L'absence d'accords de défense du TCA signifierait que les États pourraient continuer de transférer des armes malgré un risque élevé de leur utilisation dans la violation des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire. Un traité qui permet le transfert d'armes dans des circonstances telles impliquant de graves crimes internationaux va à l'encontre de l'objectif humanitaire même du TCA (voir encadré 11).

L'absence d'accords de défense du TCA signifierait que les États pourraient continuer de transférer des armes malgré un risque élevé de leur utilisation dans la violation des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire.

Encadré 11 : la Russie a honoré des contrats de défense avec la Syrie malgré les risques de mauvaise utilisation des armes

En janvier 2012, un bateau russe transportant 60 tonnes d'armes et de munitions destinées à la Syrie a été arrêté à Chypre. Il a ensuite repris son chemin vers la Syrie, via la Turquie.[69] En mars 2012, la Russie a livré des hélicoptères rénovés à la Syrie, ce qui a fait dire à Hillary Clinton, alors Secrétaire d'État des États-Unis, que la Russie envoyait des armes qui seraient utilisées pour massacrer les manifestants civils.[70] En réponse, Sergey Lavrov, le ministre des Affaires étrangères russe, a déclaré « Nous n'avons violé aucune loi internationale, ni des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, ni même notre propre législation sur le contrôle de l'exportation, qui est une des plus strictes au monde. » [71] Au cours d'une interview avec la chaîne de télévision Rossiya-1, il a ajouté que la rénovation des hélicoptères faisait partie d'un contrat de défense datant de 2008.[72]

2. *Les obligations d'enregistrement et d'établissement de rapports fixées dans le projet de traité feront peu pour améliorer la transparence dans le commerce international des armes* :

Certains des plus grands exportateurs d'armes du monde, comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, fournissent des informations relativement détaillées et disponibles publiquement sur les transferts d'armes classiques, de munitions, de pièces et de composants qu'ils opèrent. En fixant une norme moins stricte, le projet de traité risque, par conséquent, de porter atteinte aux bonnes pratiques actuelles de transparence dans le commerce international des armes. En outre, la possibilité de garder secrètes des informations considérées sensibles pour des raisons de confidentialité commerciale ou de sécurité nationale – sans indiquer ce que celles-ci pourraient ou devraient inclure – pourrait donner aux États la liberté d'empêcher tout établissement de rapports sur un ou tous les transferts d'armes pour ces mêmes raisons.

En fixant une norme moins stricte, le projet de traité risque, par conséquent, de porter atteinte aux bonnes pratiques actuelles de transparence dans le commerce international des armes.

Encadré 12: les mécanismes d'établissement de rapports volontaires ne fonctionnent pas

Les systèmes d'enregistrement et d'établissement de rapports actuels continuent d'être inefficaces pour saisir la portée du commerce international des armes. Par exemple, les niveaux d'établissement de rapports dans le cadre du Registre des Nations unies sur les armes classiques demeurent décevants, et ce, même 20 ans après sa création.

Seuls 51 États Membres (26 %) ont présenté des rapports nationaux en 2012, ce qui représente le taux le plus bas qu'il n'y ait jamais eu.[73] En outre, les rapports présentés sont inégaux d'un point de vue géographique, puisque, par exemple, seulement deux pays en Afrique ont présenté des rapports en 2012.[74]

3. *Le manque de toute obligation spécifique relative aux contrôles du courtage en armements signifie que cet article aura un impact moindre* :

Les dispositions sont si faibles qu'elles ne paraissent guère pouvoir diminuer le rôle des courtiers en armement irresponsables qui fournissent des armes violant les embargos internationaux, alimentant les conflits et servant à perpétrer des violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire.

Les solutions

1. *Il est clairement inacceptable que le traité dans son ensemble puisse être affaibli, simplement en créant un « instrument » ou en établissant un accord de défense qui contredirait le traité :* la solution la plus simple serait d'effacer l'article 5.2 ;

2. *Le traité devrait imposer aux États de présenter des rapports annuels sur tous les transferts* : ces rapports devraient intégrer des informations sur les autorisations ainsi que sur les livraisons effectives d'armes classiques, y compris les munitions, les pièces et les composants. Les États devraient être obligés de rendre public ces rapports. En établissant de telles obligations, le traité pourrait considérablement accroître les niveaux de transparence publique dans le commerce international des armes. De plus, l'absence de certaines informations devrait être rare et constituer une exception. Cela montrerait quelles sont les pratiques des États, leur permettant de démontrer qu'ils appliquent le traité de bonne foi.

3. *Le TCA devrait explicitement exiger des États qu'ils prennent des mesures concrètes pour contrôler le courtage par leurs ressortissants* : ces mesures devraient prévoir de garantir l'autorisation de toutes les activités de courtage et s'assurer que le processus d'autorisation prévoit l'évaluation d'un transfert proposé qui repose sur l'application de critères d'évaluation de risques nationaux exhaustifs.

6. DONNER VIE AU TRAITÉ

RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS FINALES DU TCA

La section du projet de traité sur les dispositions finales présente plusieurs problèmes et faiblesses. Quatre domaines clefs sont identifiés ici :

Article 16 – Entrée en vigueur

Le seuil d'entrée en vigueur, fixé à 65 ratifications, du projet de texte est trop élevé. L'objectif devrait être une entrée en vigueur rapide, le surplus de temps ne fait rien gagner. Si ce critère était abaissé à 30 États, le seuil serait toujours assez élevé pour empêcher tout pays ou groupe spécifique de pays de faire passer le TCA en force contre les volontés de l'ensemble de la communauté internationale.

L'objectif devrait être une entrée en vigueur rapide, le surplus de temps ne fait rien gagner.

Article 20 – Amendements

Les dispositions actuelles stipulées dans l'article 20 impliquent que la consolidation du traité sera, au fil du temps, extrêmement difficile puisque tout amendement devra être adopté par consensus. Pour que le traité puisse être étoffé avec le temps, il est essentiel que les amendements soient convenus par une majorité d'États Parties présents et donnant leur voix. Dans la pratique normale, seuls les États Parties ayant ratifié un amendement y sont liés. C'est pourquoi aucun argument péremptoire ne justifie cette obligation. Il faut donc que les États conviennent des normes les plus élevées possibles dès le départ.

Article 21 – Conférence des États Parties

L'article 21 précise un nombre de tâches et de responsabilités incombant à la Conférence des États Parties, notamment le pouvoir d'« Examine[r] et [d']adopte[r] les recommandations relatives à la mise en œuvre et à l'exécution du présent Traité ». Toutefois, la façon dont la Conférence des États Parties devra parvenir à ces recommandations n'est pas claire puisqu'il n'existe aucune disposition explicite stipulant que la Conférence des États Parties devrait examiner la mise en œuvre du Traité par les États Parties. Le Traité devrait établir que l'examen de l'application et de la mise en œuvre du Traité soit une fonction explicite de la Conférence des États Parties.

Article 23 – Relations avec les États non parties au Traité

L'article 23, qui établit les relations avec les États non parties au Traité, est ambigu et son objectif est peu clair. Il affirme que « Les États Parties font application des articles 3 et 4 à toutes exportations d'armes classiques visées par le présent Traité vers des États non parties à ce dernier. », cela implique que d'autres dispositions pertinentes du Traité ne s'appliquent pas lors d'échanges avec des États non parties. Qu'il s'agisse ou non de l'intention du Traité, si celui-ci est laissé en l'état, cela pourra être une raison pour les États de refuser de signer et de ratifier le TCA. Les contrôles faits aux États non parties ne devraient pas être plus souples, et, par conséquent, cet article devrait être effacé.

7. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les yeux du monde entier seront tournés vers les États réunis à New York en mars 2013 pour voir s'ils parviennent à finaliser un traité répondant à son objectif humanitaire : lutter contre le commerce irresponsable des armes, sauver des vies qui seraient sinon fauchées par la violence armée, réduire la souffrance de milliers de personnes touchées par les ravages de la guerre et soutenir le développement socio-économique des nations. Pour les États, les négociations de mars constituent une opportunité historique de créer un traité doté d'un vaste champ d'application, intégrant des normes internationales élevées, ainsi que des directives claires pour sa mise en œuvre et des dispositions qui permettront au traité d'entrer rapidement en vigueur. C'est l'occasion de négocier un traité qui fera une réelle différence dans le commerce des armes.

Les États ne peuvent pas se permettre d'adopter un traité faible voué aux compromis excessifs pour apaiser la poignée de sceptiques ; une telle approche ne transformera pas le commerce des armes.

Une majorité d'États se bat depuis plus d'une dizaine d'années en faveur d'un traité robuste ; leur résolution ne doit pas être ébranlée par une minorité prête à troquer son essence même contre une illusion d'universalité. Ils doivent tenir bon et se serrer les coudes pour créer un traité fort qui établira des normes internationales élevées et encouragera le ralliement des autres États au fil du temps. Les États ne peuvent pas se permettre d'adopter un traité faible voué aux compromis excessifs pour apaiser la poignée de sceptiques ; une telle approche ne transformera pas le commerce des armes. La communauté internationale a beaucoup progressé ces six dernières années et les positions des États, y compris de ceux parmi les plus réticents à un TCA, ont considérablement évolué. Mais il y a encore beaucoup à faire. Ce n'est pas le moment de relâcher ses efforts et il est essentiel que tous les États membres des Nations unies saisissent cette occasion pour s'entendre sur un traité fort plutôt que sur un texte au rabais.

En 2013, les États ont l'opportunité d'encadrer le commerce des armes avec un ensemble de règles internationales juridiquement contraignantes. Tout échec ou retard perpétuera la perte de vies humaines.

Les failles identifiées dans le projet de traité doivent être résolues. Sans ces pièces manquantes, le traité ne saurait être le système réglementaire « fort et robuste » que les Nations unies ont chargé les États de créer. Le traité issu de la Conférence de mars 2013 doit être formulé de manière précise et sans ambiguïté. Les dispositions du traité et les obligations en termes de mise en œuvre du TCA doivent être claires pour les États.

RECOMMANDATIONS

- Le champ d’application du traité doit être absolument exhaustif. Il doit contrôler tous les types d'armes classiques, de munitions, de pièces et de composants. Il doit aussi couvrir toutes les formes sous lesquelles un transfert d’arme peut être réalisé.
- Les critères du traité doivent être robustes et empêcher tout transfert d'armes en cas de risque substantiel qu'elles soient utilisées pour perpétrer des graves violations du droit international des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, exacerber la violence armée et les conflits (y compris la violence armée fondée sur le sexe), encourager la corruption ou nuire au développement.
- Les dispositions relatives à la mise en œuvre doivent obliger les États parties à établir des rapports publics sur tous leurs transferts d’armes, et garantir que les activités telles que le courtage sont couvertes de manière exhaustive et attentive.
- Les Dispositions finales doivent garantir une entrée en vigueur rapide du traité et définir des dispositions afférentes à l'amendement permettant aux États parties de réviser le traité au fil du temps.

NOTES

[1] ONU (2012), « The draft of the Arms Trade Treaty », 26 juillet 2012, A/CONF.2/7/CRP.1, http://www.un.org/disarmament/ATT/ (dernière visite le 8 février 2013).

[2] La Première Commission des Nations unies sur le désarmement et la sécurité internationale (8 octobre-6 novembre 2012) a adopté la résolution L.11, appelant à organiser une seconde conférence diplomatique du 18 au 29 mars 2013. Voir http://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/unga/2012/resolutions (dernière visite le 8 février 2013).

[3] Les représentants de 74 États se sont exprimés au cours de la Conférence de juillet 2012 pour produire une déclaration commune soulignant ce qu'ils considéraient comme les éléments fondamentaux du Traité, « sans lesquels [leurs] efforts ne permettraient pas du tout de remplir le mandat confié par la résolution de l'Assemblée générale », et précisant que « le TCA sera jugé d'après la force de ses critères (mais aussi à l'aune de sa portée) ». Voir http://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/att/negotiating-conference/statements/20July_groupof74.pdf (dernière visite le 8 février 2013).

[4] Résolution 64/48 de l'Assemblée générale des Nations unies, paragraphe 4.

[5]ONU, *Recueil des Traités*, (1966) « Pacte international relatif aux droits civils et politiques », http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=fr (dernier accès 8 février 2013).

[6] *Ibid.*

[7] ONU, *Recueil des Traités,* (1982) « Convention des Nations unies sur le droit de la mer », http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=fr&clang=_fr (dernier accès 8 février 2013).

[8] ONU (2010) « Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction », http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/cpusptam/cpusptam_f.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[9] ONU, *Recueil des Traités* (2008) « Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=fr (dernier accès 8 février 2013).

[10] Voir le protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/774/74/PDF/N9977474.pdf?OpenElement (dernier accès 8 février 2013).

[11] ONU, *Recueil des Traités,* (2002) « Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en (dernier accès 8 février 2013)

[12] L'article 2.A, paragraphe 1, n'inclut pas les « munitions » ou les « pièces et composants ». Voir ONU (2012) « Projet de traité sur le commerce des armes », 21 septembre 2012, A/CONF.217/CRP.1, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/CRP.1&Lang=F (dernier accès 8 février 2013).

[13] *Ibid.*, p.3

[14] D'après les estimations d'Oxfam, 12 milliards de balles sont produites chaque année, soit près de deux balles par habitant de cette planète. Le marché mondial des munitions destinées aux armes légères et de petit calibre pèse davantage que celui des armes à feu et des armes légères elles-mêmes. D. Basu Ray and B. Murphy (2012) « Priver les guerres de leurs munitions », Oxford : Oxfam, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-stop-bullet-stop-war-arms-trade-treaty-310512-fr.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[15] Conflict Armament Research (2012) «The distribution of Iranian ammunition in Africa: Evidence from a nine-country investigation », http://www.conflictarm.com/images/Iranian_Ammunition.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[16] *Ibid.* Pour obtenir des exemples de pays où les fournitures de munitions (ou le manque) ont eu une incidence sur l'issue des conflits, voir également B. Murphy et D. Basu Ray, *op. cit*.

[17] P. Herron, N. Marsh, M. Schroeder et J. Lazarevic (2010) « Emerging from Obscurity: The global ammunition trade », *Small Arms Survey 2010: Gangs, Groups and Guns*, Cambridge: Cambridge University Press, p.7, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2010/en/Small-Arms-Survey-2010-Chapter-01-EN.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[18] D'après *Small Arms Survey*, on estime que la valeur annuelle totale des transferts autorisés de munitions atteindrait 4,266 milliards de dollars. Toutefois, de nouvelles études de marché laissent entendre que ces chiffres seraient sous-estimés. Le groupe de réflexion, Marketsandmarkets, estime que la valeur du « marché » des munitions dans le monde s'élèverait à 8,15 milliards de dollars en 2012 ; les munitions de petit calibre représentant 44,51% de ce marché. D'après *Small Arms Survey*, sur une valeur annuelle totale de 8,5 milliards de dollars des transferts autorisés des ALPC, de leurs pièces, composants et munitions, un peu plus de la moitié (4,266 milliards) a été consacré aux munitions. Pour Marketsandmarkets, le « marché » comprend la production nationale et les systèmes de gros calibre, et non les munitions utilisées à des fins civiles. J. Grzybowski, N. Marsh et M. Schroeder (2012) « Piece by piece: Authorised transfers of parts and accessories », dans *Small Arms*

Survey 2012: Moving targets, chap. 8, Cambridge: Cambridge University Press, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-08-EN.pdf (dernier accès 8 février 2013) ; Marketsandmarkets (2012) « Global Ammunition Market (Large Caliber, Medium Caliber and Small Caliber) (2012-2017) », Marketsandmarkets*, décembre 2012,* http://www.marketsandmarkets.com/Market-Reports/ammunition-market-923.html (dernier accès 8 février 2013).

[19] *Marketsandmarkets, op. cit.*

[20] D. Basu Ray (2012) « Le compte à rebours est lancé : une opportunité historique d'aboutir à un traité sur le commerce qui sauve des vies », Oxford : Oxfam, p.30, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-final-countdown-arms-trade-treaty-020712-fr_1.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[21] M. Butcher et D. Basu Ray (2012) « Assembler toutes les pièces du puzzle : ou pourquoi le traité sur le commerce des armes doit réguler les pièces et composants utilisés pour les armes et les équipements militaires », Oxford : Oxfam, pg. 2-3, http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/piecing-it-all-together-why-the-arms-trade-treaty-must-regulate-parts-and-compo-230815 (dernier accès 15 février 2013)

[22] A. Cordesman (2004) « Military Balance in the Middle East », Greenwood Publishing Group, p.96.

[23] International Institute for Strategic Studies (2010) « Military Balance 2010 », p.263.

[24] J. Hardy et A. Davis,(2013) « Materiel moves: Chinese arms sales building key alliances in SE Asia », *Janes Defence Weekly*, 31 janvier 2013

[25] « China to train Cambodian army », *Bangkok Post*, http://www.bangkokpost.com/news/local/332578/china-to-train-cambodian-army

[26] Durant les négociations sur l'élaboration du traité, plus de 100 États Membres ont exprimé leur ferme appui à l'élargissement du champ d'action du texte pour qu'il aille au-delà de la formule 7+1. Voir armstreaty.org « Other conventional weapons », *Mapping the Arms Trade Treaty*, http://armstreaty.org/mapsstates_map.php?sid=1362 (dernier accès 8 février 2013).

[27] Les articles 3 et 4 (paragraphes 2 et 6) du projet de traité identifient une série de risques devant être évalués par les pays avant d'approuver ces transferts d'armes. Ceux-ci comprennent : le détournement, les violences sexistes, le crime organisé, la corruption et le développement. ONU (2012) « Projet de traité sur le commerce des armes », 21 septembre 2012, A/CONF.217/CRP.1, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.217/CRP.1&Lang=F (dernier accès 8 février 2013).

[28] Alors que plus de 130 États Membres ont lancé un appel pour que les munitions soient incluses dans le champ d'application du traité, quelques pays influents sont hostiles à amender le texte de l'article 2.A.1 en vue d'inclure les munitions en raison de considérations stratégiques et d'intérêt national. Parmi ces pays, on compte la Chine, l'Égypte, la République arabe syrienne et les États-Unis. Les pays membres appelant à un élargissement du champ d'application du traité comprennent la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Voir armstreaty.org « Ammunition », *Mapping the Arms Trade Treaty*, http://armstreaty.org/mapsstates_map.php?sid=1333 (dernier accès 8 février 2013).

[29] Ces autres crimes sont spécifiés dans le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le droit international coutumier.

[30] Selon l'Article 1 (1) de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide : « Les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir. » Il faut ainsi procéder une évaluation pour déterminer si ce qui est à prévenir a des chances de se produire – voir, par exemple, l'affaire de génocide en Bosnie : « l'obligation qui s'impose aux États parties [à la Convention sur le génocide] est […] celle de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide. La responsabilité d'un État ne saurait être engagée pour la seule raison que le résultat recherché n'a pas été atteint ; elle l'est, en revanche, si l'État a manqué manifestement de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée, et qui auraient pu contribuer à l'empêcher. En la matière, la notion de « *due diligence* », qui appelle une appréciation *in concreto*, revêt une importance cruciale. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte quand il s'agit d'apprécier si un État s'est correctement acquitté de l'obligation en cause. Le premier d'entre eux est évidemment la capacité, qui varie grandement d'un État à l'autre, à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide. », Cour internationale de Justice (2007), « Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), jugement du 26 février 2007, **http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf** (dernier accès 14 février 2013).

[31] La Russie a envoyé des missiles, des avions à réaction de combat, des chars, de l'artillerie et d'autre matériel militaire pour une valeur de millions de dollars pendant plus de quatre décennies (de 2007 à 2010, la valeur des transactions d'armes russes avec la Syrie a plus que doublé, passant de 2,1 milliards entre à la période 2003-2006 à 4,7 milliards de dollars). D. Basu Ray (2012) « L'art du détail. L'importance de définir des critères exhaustifs et juridiquement contraignants pour les transferts d'armes » p.3.http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tb-devil-detail-arms-trade-treaty-030512-fr.pdf ; *SIPRI Arms Transfers Database*, http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php (dernier accès 13 février 2013)

[32] Base de données statistiques des Nations unies sur le commerce des marchandises (Comtrade), http://comtrade.un.org/db/default.aspx. Code des douanes référencé : [HS1996 code 930100] Armes militaires, autres que les armes de poing, les épées, etc ; [HS1996 code 930200] Revolvers et pistolets ; [HS1996 code 930510] Pièces et accessoires de revolvers et pistolets ; et [HS1996 code 930690] munitions de guerre, munitions/projectiles et pièces.

[33] Un rapport du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme a fait état de toute une série de violations commises par le gouvernement, dont des politiques consistant à « tirer pour tuer » les protestants par des tireurs d'élite. Le rapport déclarait également que : « Les informations fournies à la commission montrent que le

Gouvernement et les forces armées ont alloué de vastes ressources aux efforts de répression des manifestations. Outre les unités militaires régulières équipées d'armes automatiques, l'armée a déployé des tireurs d'élite, des unités de forces spéciales, des chars, des véhicules blindés de transport de troupes et des membres des services de renseignement lors des opérations visant à mettre fin aux manifestations. » Conseil des droits de l'Homme (2011), « Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne », p.15, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/170/98/pdf/G1117098.pdf?OpenElement (Dernier accès 13 février 2013)

[34] « Syrie : L'armée a largué des bombes incendiaires sur des zones peuplées. » Human Rights Watch, décembre 2012. http://www.hrw.org/fr/news/2012/12/11/syrie-l-armee-largue-des-bombes-incendiaires-sur-des-zones-peuplees (dernier accès le 4 mars 2013)

[35] « Ban condamne une attaque meurtrière à la frontière entre la Syrie et la Turquie », Centre d'actualités de l'ONU, 13 février 2013 : http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=29803&Cr=Syrie&Cr1=HCR&Kw1=syrie&Kw2=turquie&Kw3=#.UTOV-VdCdrE (Dernier accès 13 février 2013)

[36] A.Quinn, « US approves Egypt military aid despite rights fears », Reuters, 23 mars 2012. http://www.reuters.com/article/2012/03/23/us-egypt-usa-aid-idUSBRE82M0UG20120323 (dernier accès le 13 février 2013)

[37] *Ibid*

[38] Cela comprend 54 millions de dollars dans des avions et équipements connexes, ainsi que 36 millions de dollars dans d'autres équipements. « The US and Egypt sure look like allies, at Least on Military Matters », *The Atlantic*, 14 septembre 2012. http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/09/the-us-and-egypt-sure-look-like-allies-at-least-on-military-matters/262411/ (dernier accès le 13 février 2013)

[39] Amnesty International, « Reaction to David Cameron's arms trip to UAE and Saudi Arabia », 5 novembre 2012, http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=20427 (dernier accès 8 février 2013).

[40] « David Cameron defends arms deals with Gulf states », *The Telegraph*, 5 novembre 2012, http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/defence/9656393/David-Cameron-defends-arms-deals-with-Gulf-states.html (dernier accès 8 février 2013).

[41] « BAE Systems and Saudi Arabia sign £1.9bn Hawk jet deal », BBC, 23 mai 2012, http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-18173779 (dernier accès 8 février 2013).

[42] Amnesty International, *op. cit*.

[43] Cette deuxième série inclut : le risque de détournement, de violences sexistes ou de violences sur la personne d'enfants, la criminalité transnationale organisée, la corruption et le « développement ». Dans ce contexte, le projet de traité fait référence en particulier au terme « développement », par opposition à la locution plus largement acceptée de « développement socioéconomique ». Sans ces qualificatifs, le mot « développement » peut être interprété de nombreuses façons qui n'ont pas forcément trait au langage du développement socioéconomique ou du développement durable.

[44] C. Nagarajan et C. Green (2012) Gender Action for Peace and Security (GAPS) « Putting women's rights into the Arms Trade Treaty », Gender Action for Peace and Security (GAPS), http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/putting-womens-rights-into-the-arms-trade-treaty-231631 (dernier accès le 4 mars 2013)

[45] *Ibid.*

[46] *Ibid.*

[47] E. Rehn et E. Johnson Sirleaf (2002) « Women, war, peace: The independent experts' assessment on the impact of armed conflict on women and women's role in peace-building », Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), http://www.unifem.org/materials/item_detaild89f.html (dernier accès 8 février 2013).

[48] « The impact of Guns on Women's Lives », (2005) Amnesty International, IANSA, Oxfam, p.44. http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-impact-of-guns-on-womens-lives-112463 (dernier accès le 4 mars 2013)

[49] « UN official condemns sexual violence in DR Congo by renegade soldiers », Centre d'actualité de l'ONU, 18 juilet 2012, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42507&Cr=# (dernier accès 8 février 2013).

[50] « Syria: Sexual assault in detention », Human Rights Watch, 15 juin 2012, http://www.hrw.org/news/2012/06/15/syria-sexual-assault-detention (dernier accès 8 février 2013).

[51] « Syria: A regional crisis. The IRC Commission on Syian Refugees », International Rescue Committee, janvier 2013, http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/IRCReportMidEast20130114.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[52] Small Arms Survey « Gangs », http://www.smallarmssurvey.org/?id=301 (dernier accès 8 février 2013).

[53] *Ibid.*

[54] *Small Arms Survey 2012: Moving targets*, (2012) http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2012.html (dernier accès le 4 mars)

[55] Les données du système de suivi des armes à feu couvrent uniquement les armes saisies qui sont suivies (à la suite d'une demande faite par le Mexique), c'est-à-dire que toutes les armes saisies ou retrouvées au Mexique ne sont pas envoyées pour être suivies aux États-Unis.

[56] Un total de 14 504 armes à feu sur 20 335 qui ont été récupérées en 2011 pourrait provenir des États-Unis, alors que ce chiffre s'élevait à 8 338 en 2010. Département de Justice des États-Unis « ATF Mexico, 2007-2011 », 12 mars 2012, http://www.atf.gov/statistics/download/trace-data/international/2007-2011-Mexico-trace-data.pdf

(dernier accès 8 février 2013).

[57] *Ibid.*

[58] La Banque mondiale a estimé que plus d'un trillion de dollars (1 000 milliards) était versé dans le monde sous forme de pots-de-vin chaque année (2004). La Banque mondiale a aussi évalué le PIB mondial à 41,5 trillions de dollars (prix actuels, 2004). Les dépenses militaires mondiales en 2004 s'élevaient approximativement à 1 trillion de dollars (prix actuels, SIPRI). Si 1 seul dollar sur 41,5 est mal employé dans le monde chaque année, alors le coût de la corruption dans le secteur de la défense, dont la valeur est environ d'un trillion, chaque année s'élève à 20 milliards de dollars. Cela donne à penser que le secteur de la défense n'est pas plus enclin à la corruption que d'autres secteurs – une hypothèse qui s'oppose aux idées populaires.

[59] Département du Commerce des États-Unis, « Trade Promotion Co-ordinating Committee Report » (mars 2000).

[60] Simmons & Simmons (2006) « International business attitudes to corruption – survey 2006 », Control Risks Group Limited and Simmons & Simmons, p.5, http://www.csr-asia.com/summit07/presentations/corruption_survey_JB.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[61] « 70% of governments fail to protect against corruption in the defence sector », Transparency International, 29 janvier 2013, http://www.transparency.org.uk/news-room/press-releases/13-press-release/487-70-of-governments-fail-to-protect-against-corruption-in-the-defence-sector (dernier accès 8 février 2013).

[62] « Six employees of Finnish firm Patria charged with bribery, espionage », Agence France Press, 18 décembre 2012, http://www.defensenews.com/article/20121218/DEFREG01/312180007 (dernier accès 8 février 2013).

[63] Voir par exemple, P. Collier. et A.Hoeffler. (2004), « The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War », Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, p. 6, http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf

[64] UN Stats « Millennium Development Goals Indicators », http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx (dernier accès 8 février 2013).

[65] C. Baudot (2013) « Les réfugiés du conflit malien », Oxford :Oxfam http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/malis-conflict-refugees-responding-to-a-growing-crisis-266392(dernier accès 8 février 2013).

[66] La dernière série de données disponibles sur ces indicateurs datent de 2006. Ces trois pays sont qualifiés par la Banque mondiale de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. K. Kotoglou, D. Basu Ray et S. Jones (2008) « Monitoring resource flows to fragile States: 2007 report », Organisation de coopération et de développement économiques, DAC Fragile States Group, p.40, http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/41680220.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[67] *Ibid.*

[68] Cette liste n'est pas exhaustive. Il existe d'autres problèmes, qui, pour des raisons de limitation d'espace ne peuvent être abordés dans ce document. Oxfam, Saferworld ainsi que d'autres membres de « Control Arms Coalition » peuvent fournir plus d'informations si besoin est.

[69] « Cyprus stops Syria bound ammunition ship ». *The Guardian*, 11 janvier 2012. http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/11/cyprus-stops-syria-russian-ship (dernier accès le 4 mars 2013)

[70] « Russian Foreign Minister speaks out over Syrian helicopter controversy.» 29 juin 2012. http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/politics/9365496/russia-syria-helicopters.html

[71] En juin 2012, la Secrétaire d'État des États-Unis a accusé la Russie d'envoyer des hélicoptères d'attaque à la Syrie, prévenant que l'envoi « aggraverait considérablement le conflit ». Toutefois, le Ministre des Affaires étrangères russe a rejeté cette affirmation en revendiquant que la Russie ne faisait qu'envoyer des systèmes de défense aériens dans le cadre de contrats signés antérieurement. « A glance at Russian arms sales to Syria », *The Guardian*, 14 juin 2012, http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/10288835 (dernier accès le 4 mars 2013)

[72] « Lavrov Dismisses Claims of New Helicopter Shipments to Syria », RIA Novosti, Moscou, 24 juin 2012 : http://en.rian.ru/russia/20120624/174216985.html (dernier accès le 4 mars 2013)

[73] Registre ONU des armes légères, participation par État Membre (2012), http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/2012-Register-Composite-Tables.pdf (dernier accès 8 février 2013).

[74] Bureau des affaires de désarmement de l'ONU (2012) « Transparency in Armaments: Reporting to the United Nations Register of Conventional Arms », http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/20120312-Register%20Fact%20sheet.pdf (dernier accès 8 février 2013).

© Oxfam International March 2013

Ce document a été rédigé par Helena Whall, Deepayan Basu Ray, et Elizabeth Kirkham. Oxfam et Saferworld remercient Anna Macdonald, Roy Isbister, Claire Mortimer, ATT Legal, Ed Cairns, Abigail Humphries Robertson, Jonathan Mazliah, Lorey Campese, Stacey Sundar, Daniel Gorevan, Louis Belanger, et Zahra Akkerhuys pour leur participation. Les auteurs aimeraient également remercier les collègues issus de différents affiliés Oxfam et de la coalition Contrôlez les armes qui ont apporté leurs commentaires et suggestions avisés : Caroline Green, Nicolas Vercken, Ben Murphy, Scott Stedjan, Robert Lidner, Eveline Philipse, et John Magrath (Oxfam) ; Ken Epps (Project Ploughshares), Daniel Mack (Sou Do Paz), Jeff Abramson (Control Arms Secretariat), Hector Guerra (IANSA), Tobias Bock (Transparency International), Helen Close (Omega Foundation), Nathalie Weizmann (CICR), et Paul Holtom (SIPRI).

Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org ou general@saferworld.org.uk

Ce document est soumis aux droits d'auteur mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel :
publish@oxfam.org.uk

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-271-4 en mars 2013.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

SAFERWORLD

Saferworld est une organisation internationale indépendante qui œuvre à prévenir les conflits et à construire des vies plus sûres. Nous travaillons avec des communautés locales touchées par un conflit pour améliorer leur sécurité et faire en sorte qu'elles se sentent en sécurité, et réaliser un travail de recherche et d'analyse plus large. Nous utilisons les résultats et les apprentissages pour améliorer les politiques et pratiques locales, nationales et internationales pouvant aider à instaurer une paix durable. Les individus sont notre priorité. Nous croyons que chacun doit pouvoir vivre en paix, mener une vie épanouie libérée de toute insécurité ou de la violence d'un conflit.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans 94 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org.