

étude

La mise en œuvre d'un Traité sur le commerce des armes et son suivi

P. LE MEUR

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1 – ASSEOIR L’AUTORITE DE LA NORME DE REGLEMENTATION AU NIVEAU NATIONAL	5
1.1 – Création d’une capacité nationale.....	5
1.2 – Mesures de transparence	7
1.3 – Assistance et coopération	7
2 – RENFORCER L’APPLICATION DE LA NORME PAR UN ENGAGEMENT DES ORGANISATIONS REGIONALES.....	8
3 – RENDRE LA NORME VERITABLEMENT EFFICACE AU NIVEAU INTERNATIONAL	10
3.1 – Mécanismes internationaux de suivi de la mise en œuvre.....	10
3.1.1 – Mécanisme d’échange d’informations	10
3.1.2 – Processus de contrôle et de vérification.....	12
3.2 – Structure institutionnelle	16
CONCLUSION	17

ACRONYMES

AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique

CEDEAO : Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest

CIAB : Convention pour l'interdiction des armes biologiques

CIAC : Convention pour l'interdiction des armes chimiques

CMC : Cluster Munitions Coalition

GICHD : Geneva International Centre for Humanitarian Demining

ICBL : International Campaign to Ban Landmines

OIAC : Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

ONG : Organisation non gouvernementale

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

TCA : Traité sur le commerce des armes

TICE : Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

TNP : Traité sur la non prolifération des armes nucléaires

UNODA : Bureau des affaires du désarmement des Nations unies.

Introduction

Lors du débat thématique sur les armes classiques en octobre 2009, au sein de la Première Commission de l'Assemblée générale¹, 153 Etats (parmi eux certains des plus grands exportateurs mondiaux d'armements, les Etats Unis, la France, la Grande Bretagne, l'Allemagne) ont décidé l'ouverture des négociations sur un traité destiné à réglementer le commerce des armes classiques. Ils ont mis en place pour les 3 prochaines années un calendrier ambitieux, avec comme objectif final l'année 2012 et la tenue d'une conférence diplomatique sur un TCA.

Il s'agit là d'une étape importante dans le processus engagé il y a maintenant 3 ans, en octobre 2006. Le champ des discussions est vaste. Il concernera le champ d'application, les paramètres mais aussi les mécanismes de mise en œuvre et de suivi, sans lesquels les deux premiers points resteraient lettre morte. Il s'agira pour les négociateurs de mettre en place la « **mécanique** » d'un **traité sur le commerce des armes**, de définir quels pourraient être les mécanismes de contrôle, la structure institutionnelle de l'instrument, les mécanismes de mise en œuvre, de transparence. Les Etats devront entrer dans une étape opérationnelle, pratique de la négociation. Dans les réponses envoyées au Secrétaire général des Nations unies, de nombreux Etats ont fait référence à la nécessité de mettre en place des mécanismes d'échange d'informations, de créer une capacité institutionnelle...²

Les négociateurs devront tenter par le biais de ces mécanismes de faire coïncider la réalité en matière de commerce des armes (mondialisation, multiplication des acteurs en jeu...) avec un système de réglementation efficace, à plusieurs niveaux. La mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes et son suivi devrait, en effet, se faire à un triple niveau : au niveau national, régional et au niveau international. L'objectif étant la mise en œuvre efficace par l'ensemble des Etats parties. Il a souvent été répété qu'un traité sur le commerce des armes devait être conçu dans un esprit réaliste et constructif, conciliant les impératifs des pays exportateurs et ceux des pays importateurs, les impératifs de sécurité et les impératifs humanitaires et éthiques. Il devra également être réaliste dans sa mise en œuvre : il est primordial que l'ensemble des dispositions puissent être appliquées par tous les Etats parties. Un traité sur le commerce des armes ne doit pas être muet sur les conditions d'application, de mise en œuvre tout comme sur les conditions de contrôle.

¹ A/C.1/64/L.38/Rev.1, 29 Oct. 2009.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N09/582/65/PDF/N0958265.pdf?OpenElement>

² S. Parker, « *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty* », UNIDIR, octobre 2007, p.24.

1 – Asseoir l'autorité de la norme de réglementation au niveau national

L'efficacité d'un traité sur le commerce des armes doit entraîner l'adoption de diverses mesures internes par les Etats parties, afin qu'elles en assurent elles-mêmes la mise en œuvre et le respect dans et par leur ordre juridique interne. Il faut attirer l'attention sur les risques d'un «*smoke screen*», d'un TCA «*cosmétique* », dont la mise en œuvre ne reposerait pas sur les mécanismes internes indispensables.

Afin que les dispositions d'un traité sur le commerce des armes se traduisent dans la pratique, chacun des Etats parties devra donc transcrire les obligations dans son ordre juridique interne. Les instruments et régimes existants fournissent, sur ce point, des lignes directrices.

Cependant, si nombre d'Etats ont d'ores et déjà mis en place des systèmes de contrôle nationaux efficaces, d'autres ne disposent pas même de basiques mesures de contrôle.

Il s'agira donc pour les Etats parties de **mettre en place ou de renforcer un appareil réglementaire et législatif et de se doter d'outils administratifs capables de faire appliquer cette nouvelle réglementation, de transcrire les paramètres d'un traité sur le commerce des armes.**

L'application au niveau national constitue l'essentiel de la mise en œuvre d'un TCA. Les systèmes pourront varier d'un Etat partie à un autre en fonction des systèmes juridiques et des procédures nationales. Cependant certaines caractéristiques communes devraient être respectées, comme la base juridique, éventuellement le mécanisme décisionnel, l'existence d'un registre des acceptations et des refus des transferts...

La problématique de la mise en œuvre comporte un double volet : juridique avec l'intégration des dispositions dans les systèmes nationaux et pratique avec le financement, l'assistance et la coopération qui pourraient être offertes aux Etats qui en exprimeraient le besoin.

1.1 – *Création d'une capacité nationale*

Cette capacité se construit sur la base de l'adoption d'un certain nombre de mesures d'application nationale.

Elle passe avant toute chose par l'adoption par chaque Etat partie **d'une législation nationale³, transcrivant les dispositions d'un traité sur le commerce des armes dans son ordre juridique interne.**

Elle pourrait être fondée sur un **système d'autorisations et de licences**, qui impliquerait que chaque transfert international soit explicitement autorisé par les autorités nationales compétentes. De nombreux Etats disposent d'un cadre législatif, mais celui-ci est souvent inadapté et/ou ancien. Dans une grande majorité des cas, la législation n'appréhende pas la problématique du commerce des armes dans sa globalité (licence, transfert physique et

³ Angela Woodward, «*National implementing laws for arms control and disarmament treaties*», Yearbook Verification 2003, p.151.

utilisation)⁴. En découlent inévitablement des lacunes et insuffisances, qui peuvent profiter à des activités illicites.

La législation sur le contrôle des transferts en matière d'armement devrait spécifier les cas dans lesquels une licence est exigée. Elle devrait également préciser les équipements ou à tout le moins les catégories d'équipements, dont les transferts au niveau international devraient faire l'objet d'une licence, la procédure d'octroi d'une licence... La législation devrait également indiquer les critères et paramètres établis par le TCA devant être pris en compte lors de l'examen d'une demande de transfert. Les procédures de contrôle doivent concerner l'ensemble du processus de transfert : négociation, exportation, importation, transit, utilisation finale....

L'adoption et l'harmonisation des législations nationales des Etats parties sont un élément important de la mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes.

Les Etats devraient également prendre de mesures réglementaires, permettant la création d'une infrastructure institutionnelle, l'institution d'autorités compétentes en matière de transferts d'armements pour mettre en œuvre avec efficacité un traité sur le commerce des armes.

Les mécanismes nationaux devraient permettre une **coordination de la politique et de la prise de décision et une coopération entre les autorités en charge du contrôle et les autorités d'application. En matière de transfert, interagissent en effet de nombreuses autorités : les affaires étrangères, la défense, les affaires intérieures, les douanes.... Une coordination interministérielle, une circulation coordonnée de l'information, une sensibilisation des autorités et des industriels aux enjeux de la réglementation sont des éléments essentiels pour l'application d'un TCA.**

Les Etats doivent chercher à contrôler les équipements militaires qui franchissent leurs frontières par des services de douanes, notamment. L'organisation mondiale des douanes⁵ rassemble les autorités douanières des Etats membres afin d'améliorer la coopération et favoriser des systèmes efficaces. Les Etats parties à un TCA devront tenter de clarifier au niveau national les questions du partage des responsabilités entre les différentes autorités et coordonner les agences responsables de la sûreté des frontières.

Des initiatives peuvent être menées au niveau international ou régional pour faciliter l'application de mesures nationales. (cf. par exemple un plan d'action.)

Dans le cadre d'une mise en œuvre efficace d'un traité sur le commerce des armes, les Etats parties devront également mettre en place un mécanisme de sanction (civile et/ou pénale) en cas de non respect des dispositions.

⁴ Voir par exemple le cas de la région de la Mer Noire, Suzanne R. Grillot, «*Small Arms Control in the Black Sea Region*», London, International Alert, 2003.

⁵ Organisation mondiale des douanes www.wcoomd.org

1.2 – Mesures de transparence

Les processus nationaux en vigueur devraient se dérouler dans le cadre d'une grande transparence.

A ce titre, certaines informations sur les transferts devraient être rendues publiques. Il faut souligner que, dans un grand nombre d'Etats (notamment ceux participant à des régimes de contrôle régionaux), ces mécanismes d'échange, de transparence au niveau national existent déjà. Dans le cadre de la mise en œuvre nationale d'un TCA notamment, des rapports nationaux annuels sur les différents transferts d'équipements pourraient être rédigés. Dans le cadre de cette publicité de données, il est nécessaire de prendre en compte les préoccupations des industries nationales, qui peuvent voir d'un mauvais œil que des informations de ce genre soient accessibles au public.

La question de la transparence est une question centrale et extrêmement sensible. En effet, le commerce des biens de défense est traditionnellement relativement opaque du fait de motifs de défense nationale (les Etats ne souhaitent pas communiquer d'informations sur leur capacité militaire) et du fait qu'en matière d'armement les Etats sont particulièrement attentifs au secret commercial qui entoure les transactions. Les négociateurs devront prendre en compte cette réalité pour respecter la contrainte commerciale et de sécurité incontournable. L'expérience en matière de transparence de certains Etats (qui rendent des rapports annuels) pourra servir de base. (cf. membres de l'Union européenne, Russie). Ils sont d'autant d'exemples du degré de transparence acceptable pour les Etats et illustre également que les pratiques peuvent évoluer dans le temps.

Ces mesures de transparence constituent un premier degré de responsabilité des gouvernements envers leur Parlement et leur société civile.

1.3 – Assistance et coopération

Le manque de capacité des Etats serait un obstacle fondamental à une réelle mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes. Il faut souligner que la mise en place d'un mécanisme d'échange d'informations, la création d'autorités nationales compétentes en matière de transfert peuvent être lourdes en termes administratif et financier pour certains. Pour tenter de palier à cela, un mécanisme de coopération et d'assistance pourrait être créé⁶.

Elles pourraient se faire à différents niveaux : **au plan technique** (assistance à la mise en place d'une législation, à la rédaction des rapports, développement de moyens techniques pour le contrôle et la surveillance), **administratif et financier**.

Elle pourrait provenir **de la part d'Etats** dans la capacité de fournir une telle assistance (comme ce qui peut exister dans le cadre de la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, ou la convention d'Oslo sur les armes à sous munitions causant des

⁶ L'assistance et la coopération internationales sont le mécanisme opérationnel le plus souvent cité par les Etats dans leur réponse au Secrétaire général des Nations unies.

Cf. S. Parker, «*Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty* », UNIDIR, 2008 , p.37

dommages inacceptables aux populations civiles), mais aussi **des institutions des Nations unies** (comme ce qui existe dans le cadre du Programme d'action sur les armes légères et de petit calibre avec le projet de l'UNIDIR), **d'organisations régionales** comme l'OSCE, ou la CEDEAO..., **ou des organisations non gouvernementales** ou autre (cf. le GICHD dans le cadre de la convention d'Ottawa ou du Protocole V de la Convention sur certaines armes classiques.)

La question financière mènera à un débat important. Alors qu'il existe de nombreux programmes d'assistance dans ce domaine entre pays en développement et pays développés, il conviendra pour les négociateurs d'étudier de près les dispositions qui donneraient un caractère obligatoire à ces programmes ou qui donneraient seulement un caractère d'encouragement.

La rédaction d'un **guide des meilleures pratiques** en matière de transferts d'armements comme dans le cadre de l'OSCE, de l'Arrangement de Wassenaar ou le code de conduite de l'Union européenne peut constituer un premier niveau dans cette démarche coopérative.

Cela permettra aux Etats de bénéficier de lignes directrices sur la meilleure manière d'appliquer les paramètres mis en place dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes, et d'aboutir ainsi à une mise en œuvre cohérente de l'instrument.

Il faudra toutefois veiller à une coordination de ce système de coopération et d'assistance dans le cadre d'un TCA avec les autres programmes d'aide existants au niveau régional notamment.

2 – Renforcer l'application de la norme par un engagement des organisations régionales

L'importance de l'action au niveau régional a été soulignée dès l'initiative du processus de discussions vers un traité sur le commerce des armes⁷. L'objectif est d'appréhender et de comprendre les spécificités et dynamiques propres à chaque région pour construire un instrument international efficace qui s'adapte aux problématiques de chacune. Cette **dynamique régionale doit se retrouver dans la mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes**, en raison notamment du caractère transnational, par définition, des transferts internationaux.

Les problèmes en matière de réglementation des transferts internationaux diffèrent selon les régions du monde (corruption, fragilité des institutions...) Par ailleurs, les Etats ont des ressources matérielles et financières différentes. Une mise en œuvre au niveau régional peut permettre d'équilibrer ces déficits en termes humains et financiers et d'adapter la mise en œuvre de cette réglementation internationale en fonction de besoins communs des Etats d'une région. Les mesures régionales devraient venir compléter et renforcer l'application d'un TCA. Cela permet d'introduire une étape intermédiaire, entre le national et l'international, d'offrir un débat, des discussions plus suivies, régulières, et éventuellement des moyens, notamment techniques, supplémentaires. **L'engagement des organisations régionales, dans les limites de leurs mandats, capacités et priorités, est donc important à**

⁷ Cycles de séminaires régionaux pour promouvoir les discussions sur un TCA, organisés par l'Union européenne avec le soutien de l'UNIDIR.

plusieurs niveaux, pour consolider la capacité d'exécution aux niveaux régional et national et favoriser la mise en place de mesures de confiance et de transparence, le partage des coûts et des connaissances techniques, et une assistance sur le plan des ressources.⁸ Les organisations régionales devraient également continuer de jouer un rôle en matière de coopération et d'assistance, notamment au niveau du contrôle des frontières (maritimes, terrestres ou aériennes).

L'action au niveau régional pourrait donc venir soutenir les initiatives prises tant au niveau national qu'au niveau global, en venant notamment coordonner la mise en œuvre. Elle pourrait également permettre de donner un poids à celle-ci : **permettre une action gouvernementale coordonnée pour la mise en œuvre d'un TCA au niveau régional, complémentaire de ce qui pourra se faire au niveau national et international.**

Les organisations régionales, comme l'OSCE, la CEDEAO, l'OEA, la SADC, l'Union européenne, l'ASEAN devraient avoir un rôle important à jouer. En raison des valeurs et des intérêts qu'elles partagent et des mécanismes dont elles disposent, les organisations régionales pourraient bien être parmi les mieux placées pour encourager et faciliter l'application des obligations internationales découlant d'un traité sur le commerce des armes. Elles sont également peut-être mieux placées par rapport à une organisation internationale pour évaluer comment les mesures prises par les Etats sont mises en œuvre, et éventuellement pour remédier aux difficultés.

Un TCA a un fort intérêt à s'appuyer sur les structures régionales existantes pour coordonner les pratiques et les politiques des Etats de la région, et ainsi mieux mettre en œuvre un instrument international. Comme cela a pu être fait dans le cadre du Programme d'action des Nations unies par exemple.⁹

Les organisations régionales peuvent jouer également un rôle en matière de contrôle et de surveillance. La surveillance mutuelle au niveau régional pourrait renforcer ce qui est fait au niveau international. Par ailleurs une dénonciation de non respect des engagements au nom de l'ensemble d'une région pourrait sans doute avoir plus de poids qu'une action menée par un seul Etat.

Ce bénéfice joue également dans l'autre sens. Les organisations régionales ont tout à gagner à ce que chacun de leurs membres respectent leurs engagements envers un traité sur le commerce des armes.

Le non respect par un Etat membre pourrait avoir des conséquences allant au-delà de la sécurité de ce seul Etat, et mettre ainsi en péril la sécurité de l'ensemble de la région en question.

Par ailleurs, les organisations régionales dont les membres participent à une initiative plus globale, comme un traité internationale sur le commerce des armes, peuvent aider à responsabiliser, plus encore, ces Etats, mais aussi et surtout aider à combler les différences entre des problématiques régionales et des problématiques qui peuvent considérées comme plus internationales et permettre aux Etats de se les approprier véritablement.

⁸ L. Scheinmann, "Implementing Resolution 1540: the Role of Regional Organizations", UNIDIR, septembre 2008.

⁹ Elli Kytömäki, « Les initiatives régionales de contrôle des armes légères sont indispensables à l'exécution du Programme d'action », Forum du désarmement, 2006, n°1, p.59-69.

3 – Rendre la norme véritablement efficace au niveau international

3.1 – *Mécanismes internationaux de suivi de la mise en œuvre*

Les instruments et régimes existants au plan international ou régional offrent une large gamme de possibilités et de mécanismes aux négociateurs. Il s'agira donc pour eux de choisir lesquels correspondent le mieux, afin qu'un traité sur le commerce des armes remplisse pleinement ses objectifs.

Certaines mesures sont nécessaires pour accroître la confiance des Etats parties en l'instrument.

3.1.1 – Mécanisme d'échange d'informations

Si les acteurs veulent pouvoir contrôler le comportement des Etats parties, et évaluer l'efficacité d'un régime, ils doivent disposer d'informations sur les activités qu'ils veulent réguler. On a pu voir que la transparence est essentielle à la bonne mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes. Pour la renforcer, les Etats doivent, notamment, être encouragés à communiquer régulièrement, et dans les délais prévus par l'instrument, des **rapports sur leurs activités** en matière de transferts internationaux d'armements.

Dans le cadre d'un tel mécanisme d'échange, deux points doivent être gardés à l'esprit : **les déclarations des Etats doivent être homogènes et régulières et les données communiquées doivent être pertinentes.**

Sur le premier point, les Etats parties à un traité sur le commerce des armes devraient être tenus de **communiquer régulièrement** des rapports sur leurs activités nationales. Ce type de mécanisme, volontaire ou non, existe dans la très grande majorité des régimes actuels de contrôle selon un rythme généralement annuel (cf. le Registre des Nations unies, le Code de conduite de l'Union européenne, la convention de la CEDEAO) ou moins (cf. l'Arrangement de Wassenaar tous les 6 mois). Cela offre aux Etats une première possibilité de démontrer le respect de leurs engagements.

L'**uniformisation** des informations transmises dans le cadre de cet échange est importante, notamment à **des fins de comparabilité**. Il serait utile d'avoir recours à des **formulaires, faciles à compléter**, de type unique, que les Etats devraient remplir, permettant **d'éviter les incompréhensions et les interprétations divergentes sur ce qui leur serait demandé de communiquer**. Ce système existe notamment dans le cadre du Registre des Nations unies sur les armes classiques¹⁰...

Une **aide** pourrait être, là aussi, fournie aux Etats ayant des difficultés. En effet, la participation à un système d'échange d'informations au niveau international, la collection et l'organisation de données auprès de différentes sources, la mise en forme d'un rapport demandent un certain nombre de capacité que tous les Etats ne détiennent pas.

¹⁰ http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register_ReportingForms.shtml

Une première mesure en ce sens pourrait être la rédaction d'un guide donnant des indications sur la façon de collecter et de compiler les informations, de compléter les formulaires.¹¹

Le deuxième point concerne la pertinence des données communiquées. **Le type d'informations qui devraient être transmises se définit en fonction de l'objet de l'instrument. Dans le cadre des instruments existants, essentiellement des instruments régionaux, ne sont concernés que les transferts vers des Etats non membres des instruments¹². Dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes multilatéral, seront concernés l'ensemble des transferts internationaux, dès lors qu'ils entrent dans son champ d'application.**

Les équipements devant être déclarés au titre des mesures de transparence dépendront de manière évidente, là encore, du champ d'application qui sera décidé par les Etats. Dans le cadre du Registre des Nations unies, les Etats doivent rendre annuellement des rapports sur les 7 catégories définies par le Registre, et de manière facultative, sur les armes légères et de petit calibre¹³. Actuellement, dans le cadre de certains instruments, les Etats peuvent rédiger des rapports sur la base de listes d'équipements différentes de celles établies par l'instrument lui-même¹⁴. Dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar, dont la liste de munitions est très détaillée et compte plus d'une centaine d'éléments, les Etats membres ne déclarent les activités portant strictement sur les 7 catégories du Registre et les armes légères et de petit calibre.

Parallèlement, aux équipements concernés par les déclarations se pose également la question du **degré de détail** des informations transmises : la quantité d'armes transférées, le type, la valeur du transfert, la nature de la transaction, la date, le destinataire....

A ce stade, il sera sans doute difficile de mettre en place un mécanisme de notification des refus de demandes de transferts. Comme le soulignent certaines ONG, ce type de procédé intervient entre les Etats qui ont atteint un certain degré de confiance mutuelle, qui pourrait ne pas exister immédiatement dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes.¹⁵

Le mécanisme d'échange des informations pourrait avoir lieu entre les Etats parties à un TCA ou, de manière plus générale, à l'ensemble des membres de la Communauté internationale, comme peuvent le souhaiter certaines ONG.¹⁶ Deux points de vue s'affrontent. Ne rendre publiques les informations qu'aux Etats parties pourrait constituer un moyen d'encourager la ratification des Etats et ainsi participer à l'universalisation d'un TCA ou, à l'inverse, cela peut participer à un phénomène de cloisonnement de l'information et avoir un effet dissuasif auprès de certains.

¹¹ Procédures techniques pour la notification des transferts internationaux du Registre des Nations unies sur les armes classiques,

<http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/ReportingGuides/QandA/french%20MOD.PDF>

¹² Saferworld, "Making it work : monitoring and verifying implementation of an Arms Trade Treaty", mai 2008.

¹³ UNODA, "Assessing the UNROCA", UNODA Occasional Paper n°16, avril 2009.

¹⁴ Cela est notamment le cas dans le cadre du Code de conduite de l'UE. Les Etats ne sont pas dans l'obligation de construire leurs rapports selon la structure offerte par la liste commune d'équipements militaires.

¹⁵ Cf. supra note 8. p.10.

¹⁶ Cf. note 8. p.7.

L'ensemble des Etats n'est pas à l'aise avec l'idée de rendre public des informations dans un domaine comme les transferts en matière d'armement. Les raisons invoquées par certains pour ne pas transmettre tel ou tel type d'information sont souvent la confidentialité commerciale ou les raisons de sécurité nationale qui poussent certains Etats (essentiellement ceux dont la capacité de défense repose essentiellement sur les importations) à ne pas vouloir révéler les détails de leurs capacités militaires¹⁷ (voir également les réticences existantes au niveau national. supra 1.2).

Le degré de publicité et de transparence varie d'un régime de contrôle à un autre. Tout dépend de la logique sur laquelle a été construite l'instrument. Dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar au sein duquel prévaut une logique de club, les informations ne sont disponibles que pour les Etats parties. Dans le cadre du Code de conduite de l'Union européenne ou dans le cadre du Registre des Nations unies sur les armes classiques, les informations sont disponibles pour tous les membres de la Communauté internationale.

Il faudra que les négociateurs prennent en compte des préoccupations de l'industrie de l'armement, c'est-à-dire trouver le juste équilibre entre le besoin de confidentialité de certains Etats et l'accès aux informations que suppose le mécanisme d'échange.

A ce stade des négociations, il pourrait être intéressant de choisir une publicité, en direction des Etats parties uniquement. Il faut toutefois souligner qu'une ouverture à l'ensemble des membres de la Communauté internationale pourrait être faite dans un second temps, de manière volontaire¹⁸.

3.1.2 – Processus de contrôle et de vérification

Le mécanisme d'échange d'informations peut constituer l'unique mécanisme pour suivre l'application d'un traité sur le commerce des armes, comme c'est le cas dans le Registre des Nations unies sur les armes classiques, du Code de conduite de l'Union européenne, de l'OSCE notamment. L'évaluation des données récoltées est ensuite faite de manière individuelle, par chacun des Etats parties. En dehors de cela, il n'existe pas d'analyse (hormis celle produite par certains instituts de manière indépendante) permettant de vérifier l'exhaustivité et la véracité des données déclarées par les Etats.

Il pourrait cependant être possible d'aller plus loin dans le suivi de la mise en œuvre d'un TCA et de mettre en place un mécanisme un peu plus élaboré, collectif, fondé sur cet échange d'informations notamment, et permettant de contrôler la véracité des renseignements transmis par les Etats parties.

Contrairement aux années 1990, pendant lesquelles cela apparaissait comme un point fort des processus de négociations, certains membres de la Communauté internationale semblent aujourd'hui peu enclins à l'introduction de véritables mécanismes de vérification (avec à la clé, un système de sanction) au sein des quelques instruments multilatéraux

¹⁷ S. Bauer & M. Bromley, «*The EU Code of Conduct on Arms Exports, improving the annual report*», SIPRI Policy paper, novembre 2004.

¹⁸ Cela s'est produit notamment dans le cadre de la convention sur les armes biologiques au moment de la création de l'Unité d'appui à la mise en œuvre. Certaines informations peuvent être rendues publiques, avec l'accord des Etats sur le site internet de l'*Implementation Support Unit*.

négoiés ces dernières années¹⁹. Un traité sur le commerce des armes pourrait ne pas échapper à cette tendance, comme en témoignent les réponses des Etats envoyées au Secrétaire général des Nations unies.²⁰

Certains mécanismes et régimes existants offrent un très large spectre de possibilités, d'options qui peuvent être envisagées dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'un TCA n'est pas un traité de désarmement, mais un instrument de réglementation des transferts internationaux. Il est important de définir l'objet d'un tel mécanisme de vérification.

La vérification peut avoir différents degrés :

- une vérification par les paires sur la base d'un échange d'informations, dans le cadre d'un mécanisme de consultations et/ou lors de cycle de conférences annuelles.

En cas de doute de certains Etats parties quant au respect des engagements, ceux-ci peuvent adresser une demande de clarification [comme cela peut exister dans le cadre de la convention d'Ottawa (article 8)²¹, ou de la Convention d'Oslo sur les armes à sous munitions]. Cela peut aller jusqu'à l'envoi d'une mission ad hoc composée d'inspecteurs nationaux. Ce mécanisme offre la possibilité à chaque Etat partie de vérifier l'application des dispositions par un autre Etat partie.

Les conférences régulières des Etats parties sont également un des moyens les plus faciles pour eux de suivre la mise en œuvre de l'instrument. A ce titre notamment, elles constituent un forum de discussion important, offrant aux Etats l'opportunité de pouvoir discuter de l'application du traité, des mesures adoptées, des éléments qui pourraient évoluer... Ces conférences constituent une enceinte pour les Etats leur permettant d'exposer le respect de leurs engagements. La base annuelle semble ainsi être le cycle plus adapté.

Parallèlement à ces réunions annuelles, des conférences d'examen peuvent également avoir lieu, selon un cycle plus long, par exemple quinquennal comme cela peut exister dans le cadre de la Convention d'Ottawa, la Convention sur certaines armes classiques, la convention pour l'interdiction des armes biologiques. Ces réunions peuvent être l'occasion de réviser certains points, mécanismes...

- vérification par une organisation internationale. Il peut s'agir d'un organisme existant, comme par exemple le secrétaire général des Nations unies, ou le conseil de sécurité. Il peut également s'agir d'une organisation établie par les Etats parties, dotée de moyens propres, spécialement dédiée au suivi de la mise en œuvre de l'instrument, comme ce qui peut exister dans le cadre régional de la CEDEAO²² (avec la Commission de la CEDEAO) ou multilatéral de la Convention pour l'interdiction des armes chimiques (Organisation pour l'interdiction des armes chimiques), du traité d'interdiction des essais nucléaires (Système de surveillance internationale). Il faut toutefois souligner qu'il est peu

¹⁹ Cf. la convention d'Ottawa, la convention d'Oslo qui ne mettent pas en place de véritables mécanismes de vérification, et privilégient une approche plus coopérative du désarmement

²⁰ Cf. note 2, S. Parker.

²¹ I. Marques-Gross, « *Le dilemme des mines antipersonnel - le retour vers le futur* », Annuaire français de relations internationales, 2004, p.793.

²² C. P. Agnekethom, « *Dynamiques politique et institutionnelle du contrôle des armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest* », Forum du désarmement, 2008, 4, p.15

probable que les Etats acceptent de mettre en place un tel mécanisme, relativement lourd en termes administratifs et financiers.

La convention pour l'interdiction des armes chimiques bénéficie d'un système de vérification très complet, Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, (constitué par 9 annexes au texte de la convention) qui fait d'elle un modèle en la matière. Il est fondé sur 3 piliers : les déclarations volontaires par les Etats parties sur leurs activités et installations, les visites de transparence et de clarification, les inspections en cas de non respect, le tout géré par une organisation internationale de suivi. On peut également citer le cas de l'AIEA, dans le cadre du mécanisme de vérification du Traité sur la non prolifération des armes nucléaires. Une autre possibilité pourrait être l'instauration d'un comité de contrôle par la conférence des Etats parties, plus intéressant d'un point de vue économique.

Ces modèles restent cependant plus l'exception que la norme, la plupart des conventions internationales n'ayant pas d'organisations dédiées à la vérification du respect des engagements.

- Contrôle du respect des engagements par les organisations non gouvernementales.

Les ONG peuvent avoir différents types de rôles soit en marge du système formel de vérification soit plus ou moins officiellement. Les ONG peuvent jouer un rôle de manière individuelle, ou, comme c'est souvent le cas, dans le cadre d'une coalition transnationale (ICBL, dans le cadre de la Convention d'Ottawa, la CMC dans le cadre de la convention d'Oslo par exemple).

Fréquemment, elles interagissent avec le système formel de vérification, mais sans qu'il existe de véritable mandat officiel. Dans certains accords, notamment en matière d'environnement, elles peuvent produire des preuves de non respect des engagements à l'organisme de vérification s'il existe, qui sont ensuite endossées par ce dernier au titre de document officiel.²³ Dans le cadre de la convention d'Ottawa, leur rôle est moins poussé, mais non moins important. Le *Landmine Monitor*, établi en juin 1998 par ICBL, vient compléter le mécanisme de rapports des Etats membres de la Convention. Il s'agit d'une importante collecte de données et d'analyses, recueillies grâce un réseau de chercheurs à travers le monde. Chaque année le rapport comprend une analyse des politiques menées par les Etats (parties ou non à la convention d'Ottawa) en matière de lutte antimines²⁴. Ce système est devenu quasi officiel, et bénéficie d'une grande reconnaissance à chaque conférence des Etats parties. Il jouit du soutien de nombreux gouvernements et organisations internationales, notamment financier. A ce niveau d'engagement, et en l'absence de véritable mécanisme de vérification de la convention d'Ottawa, le *Landmine Monitor* peut être qualifié de système quasi-officiel.

De manière tout à fait indépendante d'un instrument, les ONG peuvent également jouer un rôle en dehors de tout système formel. Elles peuvent tenter d'exercer un contrôle indépendant fondé sur l'utilisation de données en sources ouvertes, produire leurs propres

²³ O. Meier & C. Tenner, "Non-governmental monitoring of international agreements", *Verification Yearbook*, 2001, p. 210.

²⁴ <http://www.lm.icbl.org/index.php>.

T. Findlay, «Le mécanisme de vérification de la Convention d'Ottawa constitue-t-il une solution hybride applicable ou un compromis fatal», *Forum du désarmement*, 1999,4, p. 47.

M. Wareham & S. D. Goose, "Monitoring results, landmine monitor report 2001", *Disarmament Diplomacy*, issue n°60, septembre 2001.

publications et mécanismes de dénonciation. Dans le cadre des transferts internationaux d'armements, il existe déjà ce type de contrôle. Les membres de la campagne Control Arms, ainsi que d'autres organisations et institutions produisent de très nombreux documents, dénoncent les activités de certains Etats, sont présentes en marge de l'ensemble des réunions officielles, mènent des activités de lobbying...

Les ONG peuvent constituer de précieuses sources de renseignement et d'évaluation des faits, permettant aux Etats de ne pas s'engager dans un dialogue qui pourrait être délicat avec l'Etat contrevenant. Dans le cadre d'un mécanisme indépendant, une question de pose de savoir comment les Etats pourraient ou devraient reprendre à leur compte les informations transmises par les ONG.

Il faut souligner que certains gouvernements utilisent les ONG comme instrument discret de leur politique. Le principe de non discrimination entre les Etats confrontés à une procédure de vérification peut également être menacé dès lors que certaines ONG sont largement financées par les gouvernements.

Dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes, nombre d'Etats semblent s'opposer à un rôle officiel des ONG dans le cadre d'un mécanisme de contrôle. Par ailleurs, on peut se demander si elles y trouveraient un véritable intérêt puisque leur indépendance par rapport aux gouvernements et leur neutralité (cf. supra) pourraient être remises en cause.

Dans un souci d'universalisation d'un traité sur le commerce des armes, les dispositions sur la vérification ne devraient pas être trop intrusives, ni trop coûteuses²⁵. Cela pourrait en effet avoir un effet dissuasif sur certains Etats et constituer un obstacle à leur ratification.

La vérification, en l'absence d'organisation permanente, sera tributaire de l'attachement que les Etats parties porteront aux objectifs d'un traité sur le commerce des armes et de leur volonté politique d'agir en conséquence. Il est probable que l'échange d'informations et les conférences (annuelle et de révision) des Etats parties soient les seules mesures de transparence et de contrôle dans le cadre des premières négociations d'un traité sur le commerce des armes, en dehors du rôle parallèle joué par les ONG d'évaluation de la mise en œuvre d'un TCA par les Etats parties.

S'il est vrai que les arrangements en matière de vérification sont généralement conclus lors de la négociation de l'instrument lui-même, il n'est pas exclu que les discussions reprennent ultérieurement²⁶.

Par ailleurs, la nature même d'un TCA (portant sur une réglementation des transferts) se prête peu à l'instauration d'un mécanisme de vérification lourd comme cela peut exister dans le cadre de traités classiques de désarmement.

²⁵ Comme en témoignent les discussions avec certains représentants gouvernementaux dans le cadre des séminaires régionaux organisés par l'Union européenne, avec le soutien de l'UNIDIR.

²⁶ Comme ce qui a pu se produire dans le cadre de la Convention pour l'interdiction des armes biologiques (où des discussions sont encore menées, avec certes peu de succès) ou encore le TNP.

3.2 – *Structure institutionnelle*

La mise en place d'une structure institutionnelle permanente est une question importante que devront se poser les négociateurs. Les Etats semblent faire porter leur préférence sur un **système « léger », en termes administratif et financier.**

La création d'un **secrétariat** permettrait de remplir un certain nombre de fonction pour appuyer le traité. Il s'agirait notamment de servir de secrétariat des conférences des Etats parties, mais aussi de remplir d'autres fonctions, comme traiter et diffuser les déclarations, rapports annuels des Etats, éventuellement les compiler en un rapport annuel sur la mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes, fournir une assistance technique aux Etats pour la mise œuvre d'un TCA.

Se pose la question de savoir si ce secrétariat aurait un caractère provisoire (c'est-à-dire uniquement lors de conférences annuelles ou de révision) ou permanent. Le secrétariat pourrait être une unité du Secrétariat général des Nations unies, notamment l'UNODA. Dans une telle hypothèse il serait sans doute préférable de renforcer quelque peu ses capacités d'action.

Il est peu probable que les Etats acceptent de mettre en place une véritable organisation, comme dans le cadre de la convention pour l'interdiction des armes chimiques ou le traité d'interdiction complète des essais nucléaires, selon une structure comprenant principalement 3 organes : une conférence des Etats parties, un conseil exécutif et un secrétariat technique.

La question de la création d'une unité d'appui à la mise en œuvre, comme cela peut exister dans le cadre de la convention d'Ottawa ou la convention pour l'interdiction des armes biologiques, a été soulevée par certains Etats. Elle aiderait les Etats parties à mettre en œuvre certains aspects du traité, parallèlement à ce que mènerait un secrétariat.

Il faut garder à l'esprit que l'ensemble de ce type de mécanismes promettrait la constitution d'un réseau considérable, comportant une importante croissance bureaucratique.

A défaut de la création d'un secrétariat propre, un TCA pourrait recourir aux services du secrétariat général des Nations unies. Ce secrétariat aurait différentes fonctions, au titre de l'échange d'informations, de transparence, d'aide et d'assistance... (cf. supra.)

Conclusion

Pour être véritablement efficace, et remplir l'objet qui sera le sien, un traité sur le commerce des armes doit traiter des questions de mise en œuvre et de suivi. D'importants débats au sein de la Communauté internationale auront lieu dans les deux prochaines années lors des réunions préparatoires. Il appartiendra aux négociateurs de trouver le juste équilibre entre la nécessité de mettre en place des mécanismes, de leur donner les moyens de fonctionner et la volonté de tous d'éviter une bureaucratie et un coût trop important. Il s'agira de coordonner les efforts aux trois niveaux : national, régional et international.

Divers bénéfices sont attendus de la mise en œuvre d'une réglementation internationale sur le commerce des armes, sans qu'il faille pour autant attendre d'un traité sur le commerce des armes qu'il règle l'ensemble des problèmes.

Une réglementation internationale du commerce des armes permettrait une **responsabilisation commune des politiques** des Etats, exportateurs mais également récipiendaires, **au niveau national** envers leurs Parlements et société civile, mais aussi **au niveau international** envers les autres gouvernements.

Un TCA mis en œuvre de manière efficace et efficiente serait une importante mesure de confiance et de sécurité, supplémentaire, pour les membres de la Communauté internationale, notamment grâce à la transparence et la prévisibilité qu'il apporterait dans les politiques menées par les Etats sur le sujet.

Enfin la mise en œuvre d'un TCA et son suivi auront inévitablement des conséquences sur le trafic d'armes classiques. En effet, la mise en œuvre d'un traité sur le commerce des armes, via un contrôle efficace des transferts permettrait de prévenir le trafic, et de diminuer l'impact des transferts illicites. Le marché légal du commerce des armes classiques est perçu comme le point de départ d'un trafic potentiel car les transferts sont une des principales sources du commerce illicite. Les transferts illicites d'armes classiques ne peuvent être efficacement contrôlés que si le commerce légal est étroitement réglementé par l'ensemble des membres de la Communauté internationale.

