

---

Séminaire – 6 Mai 2011

## *Traité sur le commerce des armes : Perspectives et questions de mise en œuvre*

Genève, Palais des Nations, salle XVI

---

La mise en œuvre d'un Traité sur le commerce des armes (ci-après TCA) sera l'objet du prochain comité préparatoire, en juillet prochain, de la conférence diplomatique de 2012.

L'objectif du séminaire, co-organisé par la Fondation pour la Recherche Stratégique, le Ministère des affaires étrangères et européennes et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), était **d'identifier les principales questions soulevées par la mise en œuvre d'un TCA, et les possibles manières d'y répondre de manière efficace**. Il s'est déroulé en présence notamment du Président du Comité préparatoire sur le TCA, l'Ambassadeur R. Garcia Moritan, et a réuni plus d'une centaine de participants, issus d'un **très large public**: représentations diplomatiques genevoises, membres de la société civile (ONG, Think tanks, universitaires), représentants d'industries de l'armement.

L'**intérêt** d'un séminaire dédié aux questions de mise en œuvre, à la veille du dernier comité préparatoire de substance, a été **souligné par l'ensemble des participants**.

Après une ouverture par les 3 co-organiseurs, la journée de travail s'est structurée autour de deux thématiques particulières :

- La matinée était consacrée à la **mise en œuvre au niveau national du Traité sur le commerce des armes**, avec deux tables rondes sur le dispositif de contrôle national, les mécanismes d'exécution et la criminalisation des violations.
- L'après midi était destiné à discuter des **mécanismes de mise en œuvre au niveau international**, plus particulièrement sur la coopération et l'assistance internationales, la possible structure institutionnelle d'un Traité sur le commerce des armes, les mécanismes de suivi de la mise en œuvre et de transparence.

La première séance de la journée, consacrée aux **systèmes nationaux de contrôle**, a permis d'aborder les éléments nécessaires à la mise en place de tels dispositifs par les Etats parties, tout en rappelant qu'il n'existe **pas de système unique valable pour l'ensemble de la Communauté internationale** (pas de « *one size fits all* »).

Il a été souligné qu'un TCA devait définir l'objectif d'un développement de plusieurs **éléments de base** de ce dispositif (un système d'autorisation, via un mécanisme de licence, qui prend en compte des critères communs...) Les intervenants ont souligné l'importance pour chaque Etat Partie de créer son propre système national, à partir de ces éléments de base, en fonction de ses traditions juridiques et de son système administratif.

Concernant l'application des **critères** qui pourraient être définis par un TCA, le document de la Présidence, transmis en mars dernier, établit une distinction entre des critères **purement objectifs** (la violation d'embargos, la violation d'instruments internationaux ratifiés par l'Etat en question) et des **critères nécessitant une évaluation de risque** : atteinte à la paix et la sécurité internationale, régionale ou nationale, sérieuses violations du droit international humanitaire, des droits de l'Homme. L'application de ces critères devra se faire de manière souveraine par chaque Etat partie.

L'intervenante du CICR a souligné que de nombreux instruments ou régimes existants ont établi des **guides** à l'attention des Etats, leur offrant des indicateurs, et permettant ainsi une plus grande **prévisibilité** dans le processus d'autorisation, contestant par là le reproche de « subjectivité » des critères nécessitant une évaluation du risque. Le CICR a, lui-même, rédigé un guide sur l'application des critères fondés sur le droit international humanitaire. L'intervenante a souligné qu'il était possible pour les négociateurs de se reposer sur des institutions telles que le CICR pour établir de tels guides et indicateurs.

Certaines délégations ont souligné le fait **qu'il ne pouvait toutefois y avoir d'application « mathématique » de ces critères, en raison de l'important degré de complexité propre à chaque situation de transfert.**

Les **systèmes français et européen** ont été présentés à titre d'**illustration**, en rappelant aux participants, qu'il ne s'agissait bien évidemment pas de retranscrire ces systèmes régionaux au niveau international dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes.

Le rôle nécessaire du Parlement, parmi les acteurs impliqués au niveau national, a été souligné par de nombreux participants, notamment de la société civile.

La séance était consacrée plus particulièrement aux **mesures d'exécution et d'incrimination** qui pourraient être établies au niveau interne pour une mise en œuvre efficace d'un TCA.

Une fois encore, il a été rappelé que les mesures d'exécution relevaient de la **décision souveraine de chaque Etat**. Selon l'Ambassadeur de Suède, ces décisions ne devraient pas être susceptibles de recours. Au titre des sanctions possibles, il a été souligné qu'il ne faudrait probablement pas aller, au niveau international, au-delà de mécanismes de « *naming-shaming* ».

Il a été rappelé que le Traité sur le commerce des armes aurait une **nature sui generis**, hybride. Il ne s'agit ni complètement d'un traité de maîtrise des armements, ni d'un traité de contrôle aux exportations. Il est donc nécessaire pour les Etats de se montrer prudents lorsqu'il est envisagé de s'inspirer des mécanismes existants dans différents instruments.

S'agissant de la pénalisation des violations d'un TCA, le représentant d'Amnesty International, a présenté une série de recommandations à l'attention des Etats. Son intervention s'articulait autour d'un postulat de base : la **nécessité d'une autorisation**

**officielle** pour mener des activités en matière de transfert d'armes. L'intervenant a dressé une liste d'éléments à garder à l'esprit : les licences d'exportation et les autres documents, la création d'une autorité nationale, les certificats d'utilisation finale, les mesures de prévention des risques de détournement : la réglementation des activités de courtage, les autorisations en matière de transit, de transbordement et de transport, la vérification de la livraison, la nécessité d'une documentation authentique et vérifiable, les mécanismes de prévention de la corruption et de blanchiment d'argent, l'établissement de sanctions administratives et pénales....

Les discussions ont soulevé de nombreux questionnements, notamment autour du risque de duplication des incriminations avec d'autres instruments internationaux en vigueur (notamment avec la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée de 2001).

**Chacun a reconnu la nature *sui generis* du TCA, nécessitant une certaine créativité de la part des négociateurs, mais aussi du processus de discussions lui-même (nouvelle méthode de négociations, nouveaux partenaires...)**

La session de l'après midi s'est penchée sur la mise en œuvre d'un TCA au niveau international, plus particulièrement sur les **mécanismes de coopération et l'assistance** qui pourraient être développés, mais également sur la **structure institutionnelle internationale** à laquelle pourrait venir s'adosser un TCA, et les mécanismes de transparence.

Les défis en termes de mise en œuvre pour les membres de la Communauté internationale sont évidents, pour tous les Etats parties qu'ils soient exportateurs, importateurs ou de transit. Il sera nécessaire pour chacun **d'identifier le type de coopération et d'assistance dont ils pourraient avoir besoin** (aide l'adoption d'une législation nationale, création d'une autorité nationale, mécanisme de licence, coopération transfrontière, incrimination...). A ce titre, la création d'une **unité de soutien à la mise en œuvre** a été abordée, et soutenue par un certain nombre d'intervenants et de participants.

Le deuxième intervenant, de la campagne « *Control Arms* », a détaillé, en guise d'illustration, l'exemple du Tchad parmi les Etats qui pourraient demander à bénéficier des mécanismes de coopération et d'assistance. Au titre des **financements** de ces mécanismes, il a émis l'idée de la création d'un Fonds international, qui pourrait être géré par cette unité de soutien, et financé par les Etats parties. Il a également imaginé la mise en place d'une taxe sur les transferts.

Le dernier intervenant de la table ronde, représentant d'Interpol, a souligné **l'influence que pourrait avoir l'adoption d'un Traité sur le commerce des armes en termes de lutte contre le trafic**. Il a rappelé qu'à ce jour, à la différence de ce qui existe dans d'autres domaines comme la lutte contre le trafic de drogues ou la piraterie, les efforts de la Communauté internationale s'avèrent relativement faibles. Il n'existe pas d'outils de coopération, pas de base de données, pas de réseau, pas de méthodes d'investigation. Les raisons avancées au **manque de mesures opérationnelles sont nombreuses**, le manque de volonté politique, l'éclatement du dispositif normatif, l'inadéquation des structures de coopération par rapport à la menace. **L'adoption d'un TCA permettrait d'établir les bases**

**d'une coopération internationale à visée opérationnelle en matière de lutte contre les trafics, par la définition de mesures de prévention, l'établissement d'une base juridique solide et contraignante et de méthodes harmonisées de coopération.**

La dernière table ronde était consacrée notamment à la **structure institutionnelle d'un Traité sur le commerce des armes**. Ont été dressées l'ensemble des **options en matière d'entrée en vigueur, la mise en place d'une unité d'appui à la mise en œuvre, les conférences des Etats parties, mécanisme de peer review, la création d'un comité d'experts....** Tout en soulignant les **difficultés** découlant de la mise en place de tels **organes ou mécanismes**.

Une attention particulière a été portée aux **mécanismes de compliance et de transparence**. L'intervenant du SIPRI, après avoir rappelé la nature hybride d'un TCA, a développé le **type d'informations** pouvant donner lieu à un échange d'informations dans le cadre du Traité: la **structure**, c'est-à-dire les éléments du système national de contrôle, les activités (les transferts actuels et ou les décisions de licence), les **mesures d'exécution** (les efforts visant à prévenir les violations des contrôles, à lutter contre les trafics), et enfin un échange d'information sur les **refus de transfert** (tout en soulignant que les instruments dans lesquels un tel échange d'informations sur les refus existent, relèvent d'une logique de club plutôt que d'une logique universelle qui prévaudrait dans le cadre d'un traité sur le commerce des armes.)

**En conclusion, il a été souligné que les actuelles négociations vers un Traité sur le commerce des armes participent des efforts internationaux, plus globaux, vers l'établissement d'une gouvernance mondiale. A ce titre, il a été rappelé qu'il appartenait à l'ensemble des membres de la Communauté internationale de soutenir cet effort commun.**

## Programme

- 9:00 *Accueil et ouverture : Le Traité sur le commerce des armes, prochaines étapes de la négociation*
- *AMBASSADEUR ERIC DANON*, Représentant de la France auprès de la Conférence du désarmement.
  - *YVES BOYER*, Directeur adjoint de la Fondation pour la Recherche Stratégique
  - *THERESA HITCHENS*, Directeur de l' UNIDIR
- 9:30 *La mise en oeuvre au niveau national : un système national de contrôle*  
PRESIDENCE: *AMBASSADEUR JÜRIG LAUBER*, Suisse
- Législations et institutions : quelle forme pour le système national de contrôle+ certificats d'utilisation finale  
*BENOIT MURACCIOLE*, ASER
- Procédures : quelle utilisation des critères pour la délivrance des licences  
*NATHALIE WEIZMANN*, CICR
- Un système national de contrôle appliquant les standards européens  
*STEPHANIE LAVERNY*, France
- Discussion
- 10:45 *Pause café*
- 11:00 *La mise en oeuvre au niveau national: la régulation du commerce légal et la lutte contre les trafics*  
PRESIDENCE : *JACQUES RAHARINAIVO*, France
- Mesures d'exécution  
*AMBASSADEUR PAUL BEIJER*, Suède
- Système d'incrimination (violation du système de contrôle et du courtage, corruption, blanchiment)  
*BRIAN WOOD*, Amnesty International
- Discussion
- 12 :45 Remarques par l'*AMBASSADEUR ROBERTO GARCIA MORITAN*, Représentant permanent de l'Argentine, Président du comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes
- 13:00 *Déjeuner*

14:00 ***La mise en oeuvre au niveau international: coopération and assistance***  
PRESIDENCE: CHRISTIANE AGBOTON JOHNSON, UNIDIR

Coopération et assistance dans un Traité sur le commerce des armes  
*AMBASSADEUR PETER WOOLCOTT, Australie*

La coopération pour la régulation du commerce légal: quels mécanismes et  
quels financements ?  
*ZOBEL BEHALAL, Control Arms*

La coopération pour la lutte contre le trafic : entraide judiciaire, échange  
d'informations  
*JOEL SOLLIER, Directeur juridique, Interpol*

Discussion

15H00 *Pause café*

15H15 ***La mise en oeuvre au niveau international : La « vie du traité »***  
PRESIDENCE: *NEIL COOPER, Université de Bradford*

Mise en œuvre au niveau international : entrée en vigueur, institutions (ISU...),  
réunions de suivi (réunion des Etats parties...)  
*JESUS « GARY » DOMINGO, Philippines*

Vérification du respect des dispositions du traité : transparence, *reporting*,  
consultation des Etats membres  
*PAUL HOLTOM, SIPRI*

Discussion

17h00 ***Conclusions***