

LES NATIONS UNIES ET LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES ARMES

JACOBO RIOS RODRIGUEZ

*Maître de conférences HDR en droit public
à l'Université de Perpignan Via Domitia*

La régulation du commerce des armes témoigne de la diversité et de la richesse des « procédés actuels de formation du droit international »¹ auxquels le Professeur Yves Daudet a consacré nombre de ses travaux : ces procédés « s'entrecroisent et se combinent et contribuent grandement à cet égard à faire la richesse et l'originalité du droit international »². Qu'il s'agisse de la technique conventionnelle par des traités multilatéraux, ou des actes unilatéraux des organisations, notamment de l'ONU, en passant par des stades intermédiaires de développement de la règle juridique, cette régulation oscille entre la compétence nationale primitive et originale et le passage progressif du caractère interne de ces règles à une nature internationale qui ne leur était pas initialement dévolue et qui se heurtait traditionnellement aux réticences des Etats.

Le marché du commerce des armes rapporte environ 80 milliards de dollars par an³ ; son poids financier et stratégique est donc particulièrement important, notamment pour les principaux Etats exportateurs soit la Russie avec 31 % du marché, les Etats-Unis (30 %), la France (9%), l'Allemagne (6%), et le Royaume-Uni (4%)⁴. Il s'inscrit dans un premier temps dans une compétence nationale exclusive de régulation, encadrée par des instruments particuliers. Ainsi, en France, la question est traitée notamment par les articles L2335-2 et L2335-3 du Code de la défense⁵ et par l'article 1^{er} de la Loi 2011-702⁶.

¹ Y. Daudet, « Actualités de la codification du droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, La Haye, vol. 303, 2003, p. 116.

² *Idem*.

³ AFP, « Le premier traité sur le commerce des armes conventionnelles adopté par l'ONU », *Libération*, 2 avril 2013.

⁴ *SIPRI Yearbook*, Stockholm International Peace Research Institute, 2006, pp.16-18.

⁵ Le premier d'entre eux prévoit que « [l']exportation sans autorisation préalable de matériels de guerre et matériels assimilés vers des Etats non membres de l'Union européenne est prohibée. L'autorité administrative définit la liste de ces matériels de guerre et matériels assimilés soumis à

Jacobo Ríos Rodríguez

En effet, le commerce des armes n'est pas une activité illicite en soi en droit international, sauf s'il y a des dispositions conventionnelles contraires : en cas de violation de ces normes, ce commerce devient illicite : « Il n'est pas contesté que, sauf dispositions conventionnelles contraires, [...] un Etat indépendant est libre de fournir des armes à un autre Etat indépendant »⁷.

Si cela reste une compétence étatique⁸, l'ONU a développé un certain nombre d'initiatives normatives en la matière. Par exemple, le registre des Nations Unies sur les transferts d'armes conventionnelles⁹ créé en 1992, le Protocole additionnel de 2001 à la Convention contre la criminalité transnationale organisée contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu¹⁰, ou le programme d'action des Nations Unies visant à prévenir, à combattre et à éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, adopté en 2001¹¹.

Mais le processus normatif le plus intéressant et actuel est principalement conventionnel et concerne l'élaboration du Traité sur le commerce des armes (TCA), qui fera l'objet essentiel de ce travail. L'analyse normative risque donc d'être quelque peu désincarnée, comme tout examen d'un texte qui n'est pas encore en vigueur : l'interprétation du droit et la formulation d'un certain nombre d'hypothèses d'application remplaceront alors les illustrations encore inexistantes.

autorisation préalable ainsi que les dérogations à cette autorisation ». Voir le Code de la défense, créé par l'ordonnance °2004-1374 du 20 décembre 2004, ratifiée par la loi n°2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense.

⁶ Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, *JORF* n° 0144 du 23 juin 2011, p. 10673.

⁷ J. Charpentier, « Pratique française du droit international public », *AFDI*, vol. 5, 1959, p. 877.

⁸ Comme l'illustre par exemple les déclarations du Ministre des affaires étrangères en 1959, « Le Gouvernement tunisien s'est adressé dans le courant de l'année 1958 au Gouvernement des Etats-Unis pour acquérir des armes destinées à équiper quatre nouveaux bataillons de l'armée tunisienne ; un marché a été conclu à cet effet le 27 novembre 1958 et les livraisons ont été effectuées en janvier et février 1959 : ces fournitures d'armes ont été assorties des conditions habituelles aux livraisons américaines : usage exclusivement défensif et non-cession à des tiers. Aucune clause du traité de l'O.T.A.N. n'interdit à un pays membre de céder des armes à un pays tiers. Ces livraisons ne sont pas destinées aux rebelles algériens, mais uniquement à l'armement de l'armée tunisienne » : J. Charpentier, *ibid.*, p. 878.

⁹ Voir à ce propos ONU, Département des affaires de désarmement, *Registre des armes classiques établi par l'Organisation des Nations Unies*, Livret d'information 2001, V-87 p.

¹⁰ *Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, résolution de l'Assemblée générale A/RES/55/255, 31 mai 2001.

¹¹ ONU, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*, New York, 9-20 juillet 2001, document A/CONF.192/15, III-17 p.

En l'honneur d'Yves Daudet

L'élaboration de ce texte est le produit de longues négociations¹². Le 6 décembre 2006, la résolution 61/89 de l'Assemblée générale, *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, donna lieu à la création postérieure d'un groupe d'experts pour qu'il se prononce sur la faisabilité de ce traité¹³, sans l'appui de certains Etats tels que les Etats-Unis ; le 2 décembre 2009, la résolution 64/48 demande l'organisation d'une conférence internationale pour son adoption¹⁴ ; ensuite, les négociations permettent de parvenir à une première conférence en juillet 2012, puis à une deuxième en mars 2013.

Ces conférences, soldées toutes les deux par un échec, ont donné lieu à l'adoption du traité dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁵, ce qui a permis de parler d'une « adoption symbolique mais contrariée »¹⁶. Certains l'ont alors qualifié de « texte majeur sur le désarmement »¹⁷. Ce processus laborieux a connu le revirement de position de plusieurs Etats finalement favorables à l'initiative, mais le consensus souhaité dans une matière aussi sensible n'a pas été formellement atteint, et les modalités d'adoption à l'Assemblée ont finalement eu recours à un vote, dans lequel trois Etats se sont prononcés contre : l'Iran, la Syrie et la Corée du Nord.

Le traité a bénéficié cependant du soutien de nombreux Etats. Parmi les principaux exportateurs d'armes, la France a qualifié cette initiative onusienne d'« ambitieuse » dans un rapport au Parlement de 2012 : « Sur le plan international, la France est pleinement engagée en faveur d'un contrôle rigoureux des exportations d'armement. Cet engagement s'est d'ores et déjà traduit en juillet 2012 par un soutien affirmé à un Traité sur le commerce des armes (TCA) ambitieux et robuste »¹⁸. Elle a affirmé lors de son adoption qu'il

¹² Voir à propos de ce traité le dossier très complet paru dans *Sentinelle*, E. Moubitang (dir.), « Le traité sur le commerce des armes, un tournant historique », *Sentinelle*, 20 avril 2013, 77 p., [En ligne] sentinelle-droit-international.fr

¹³ Assemblée générale, *Vers un traité sur le commerce des armes: établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques*, résolution A/RES/61/89, adoptée par l'Assemblée générale le 6 décembre 2006.

¹⁴ Assemblée générale, *Traité sur le commerce des armes*, résolution A/RES/64/48, adoptée par l'Assemblée générale le 2 décembre 2009.

¹⁵ Assemblée générale, *Traité sur le commerce des armes*, résolution A/RES/67/234/B, adoptée par l'Assemblée générale le 2 avril 2013.

¹⁶ A.S., Traversac, « Commerce des armes (Nations Unies) : Le Traité sur le commerce des armes, l'adoption symbolique mais contrariée d'un outil juridiquement contraignant au niveau international », *La Revue des Droits de l'Homme*, Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF-Paris Ouest Nanterre-La Défense), [En ligne] revdh.org/2013/06/12/traité-commerce-armes-adoption-symbolique/

¹⁷ « Le premier traité international sur la vente d'armes adopté à l'ONU », *Radio télévision suisse*, 2 avril 2013.

¹⁸ FRANCE, MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Rapport au Parlement 2012 sur les exportations d'armement de la France*, DICOd, Délégation à l'information et à la communication de la Défense, octobre 2012, p. 18.

Jacobo Ríos Rodríguez

s'agit d'une « réponse appropriée [à] un défi de sécurité planétaire »¹⁹. Cependant, certaines abstentions méritent d'être signalées, comme la Russie et la Chine²⁰.

Le traité n'est pas entièrement original, et il est le fruit d'influences diverses, comme la Position commune 2008/944/PESC de l'Union européenne du 8 décembre 2008, relative à l'exportation d'armes conventionnelles, qui pourrait être une « tentative d'exportation du modèle normatif de l'Union européenne »²¹, dont l'article 5 prévoit : « Les autorisations d'exportation ne sont accordées que sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale. [...] Lors de l'évaluation des demandes d'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires à des fins de production dans un pays tiers, les Etats membres tiennent compte, en particulier, de l'utilisation potentielle du produit fini dans le pays de production et du risque que ce produit fini soit détourné ou exporté pour le compte d'un utilisateur final non souhaité »²². Il en va de même pour des cadres plus informels de coopération déjà préexistants tels que l'Arrangement de Wassenaar²³.

Le texte conventionnel a été critiqué aussi bien par les Etats qui ont voté contre que par une partie de la société civile et des ONG²⁴. Il conviendra également d'adopter une position critique sans pour autant reprendre les positions de ces trois Etats, ni une position militante, dans l'analyse de ses dispositions : l'on constate alors un « résultat particulièrement limité de négociations multilatérales pluriannuelles de pareille envergure »²⁵.

¹⁹ Assemblée générale, « Par un vote historique, l'Assemblée générale rattrape l'échec de la conférence finale des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes », communiqué de presse AG/11354, 2 avril 2013.

²⁰ Les abstentionnistes sont : Angola, Arabie saoudite, Bahreïn, Belarus, Bolivie, Chine, Cuba, Equateur, Egypte, Fédération de Russie, Fidji, Inde, Indonésie, Koweït, Myanmar, Nicaragua, Oman, Qatar, République populaire démocratique lao, Soudan, Sri Lanka, Swaziland et Yémen.

²¹ A.S Millet-Devalle, « L'Union européenne et le droit relatif aux moyens de combats », in A.S Millet-Devalle (dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire*, Pedone, Paris, 2010 p. 269.

²² Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *JOUE*, L 335/99, 13 décembre 2008.

²³ Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, mis en place le 12 mai 1996.

²⁴ Selon Brian Wood, responsable du programme Contrôle des armes et droits humains à Amnesty International, « à peine le traité a-t-il été signé que l'engagement des puissances mondiales exportatrices d'armes en faveur du TCA est déjà mis en doute par l'aggravation de la situation en Syrie ». Voir Amnesty international, « Amnesty fait appel aux dirigeants afin qu'ils tiennent leurs promesses concernant le traité sur le commerce des armes », communiqué de presse PRE01/261/2013, 3 juin 2013.

²⁵ S. Aluni, « Echec de la conférence de négociations relative à l'adoption du Traité sur le commerce des armes » *RGDIP*, t. 116, n° 4, 2012, p. 897.

En l'honneur d'Yves Daudet

En effet, le TCA symbolise les efforts réussis des Nations Unies en la matière. Il va encadrer le commerce international des armes. Mais s'il s'agit bien d'un traité régulateur, il n'est pas forcément innovateur (I), et son caractère prétendument universel cache en réalité une nature profondément unilatéraliste (II).

I. UN TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES
RÉGULATEUR MAIS PAS INNOVATEUR

Ce traité apporte une sécurité additionnelle aux Etats concernés par ce commerce, en rappelant dans un texte unique des principes existants en droit international (A), mais il s'agit d'un encadrement relatif et pas vraiment équilibré (B).

A. Effectivité sécuritaire au détriment d'innovation normative

La sécurisation d'un marché complexe est la motivation principale du texte et elle est partiellement réussie, en ce qui concerne du moins les relations purement interétatiques. Les Etats ont le pouvoir d'interdire ou d'autoriser les importations et les exportations des armes, en appliquant des critères de sécurité publique intérieure ou extérieure. C'est une compétence souveraine de l'Etat, qui doit donc contrôler l'action des personnes privées qui agissent dans ce marché selon leur réglementation et notamment dans le cadre des systèmes de licences d'exportation, car cela peut être une possible cause de la responsabilité internationale de l'Etat. Dans ce sens, comme le dispose l'article 8 du Projet de la Commission du droit international de 2001 sur la responsabilité internationale des Etats, « [l]e comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet Etat »²⁶.

Ainsi, certaines critiques comme celle de la Syrie semblent partiellement infondées²⁷ : en effet, « [l]e texte ne contient non plus aucune référence à l'interdiction catégorique de transférer des armes à des acteurs non étatiques »²⁸, ce qui est une manière implicite de nommer les belligérants rebelles lors d'un conflit interne. Il n'en va pas moins que la violation éventuelle du droit international lors de ce transfert déclencherait la

²⁶ CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite*, reproduit dans l'annexe à la résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001.

²⁷ Sur la situation en Syrie, voir par ex. J. Rios-Rodriguez, « Siria y el derecho internacional », *La Voz de Galicia*, 14 septembre 2013, p. 16.

²⁸ Assemblée générale, « Par un vote historique, l'Assemblée générale rattrape l'échec de la conférence finale des Nations Unies pour un traité sur le commerce des armes », *op. cit.*