

Loïc SIMONET

LE TRAITE SUR LE COMMERCE **des armes**

Préface du Dr. ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ,
ancien Président du COSTA RICA, Prix Nobel de la Paix



GENESE, ANALYSE, ENJEUX ET PERSPECTIVES
DU PREMIER INSTRUMENT JURIDIQUE CONSACRE
A LA REGLEMENTATION DES TRANSFERTS
INTERNATIONAUX D'ARMES CONVENTIONNELLES

A. PEDONE



PRÉFACE

Since the day in 1997 when I joined seven of my fellow Nobel Peace Laureates – José Ramos-Horta, His Holiness the Dalai Lama, Susan Waltz of Amnesty International, Donald Gann of the American Friends Service Committee, Elie Wiesel, Betty Williams, and Gururaj Mutalik of the International Physicians for the Prevention of Nuclear War – to unveil our International Code of Conduct on Arms Transfers, seventeen years have passed. Seventeen years of reflection, negotiation, countless hours of work, and slow progress towards an International Arms Trade Treaty (ATT). Seventeen years often illuminated by hope and joy, as in September 2004, when Jack Straw, then the British Foreign Minister, made a surprise announcement that the United Kingdom would support the draft ATT, a courageous stand that would soon be followed by all Member States of the European Union and 38 States of the Commonwealth. Seventeen years sometimes clouded by disillusionment and discouragement, as when the United Nations Conference had to adjourn in July 2012.

During the passage of those years, while our idea was making its way to the world stage and we were spending late nights working out the details of the future Treaty, millions of civilians were killed by small arms and light weapons flowing unrestricted across borders, most of them into developing countries. Many thousands of child soldiers were armed. Families were torn apart. And those are only the direct victims of the unregulated arms trade: it is impossible to calculate the consequences of the diversion of funds to illegal or unnecessary weapons, that should have been spent on education, health care and human development.

That is why I am both proud and deeply relieved that as I write these words in October 2014, we have defied the odds. We have made history. The Arms Trade Treaty was adopted on 2nd April 2013 by a large majority of the UN General Assembly. Since then, more than 120 States have signed it; the fifty ratifications required for its entry into force were achieved in September 2014, just when the world was commemorating the hundredth anniversary of the start of World War I. As we looked back on our history of violence, we took a powerful step towards peace. For the first time in history, a legally binding instrument established a common regulatory framework for international transfers of conventional arms, and therefore set up universal

legal standards for the arms trade, one of the few areas of global commerce which had escaped any control until now. The Treaty has the power to reduce human suffering and contribute to international peace, security and stability. To be honest, it is an achievement I never expected to witness. I never thought that an idea that first took shape so many years ago would become a part of international law in my lifetime.

The task now before the world is to reconcile the ambition of the ATT and the constraints of its implementation; to maintain the balance between ideals and reality; to navigate the sometimes stormy waters between our hopes for peace and national interests. There is much left to do to ensure that the Treaty will be implemented strictly and fairly, that it will have the impact we seek and that it will be universally ratified. As Dr. Simonet points out in this book, which I am proud to introduce, the future of the Treaty now depends on the political will of participating States, but also on the vigilance of civil society. In other words, its successful implementation, so critical to the future of humankind, depends on all of us.

When the Code of Conduct was first drafted in the 1990s, the world had entered a period of geopolitical upheaval amidst the rubble of the Cold War. The first Gulf War and the growing anarchy in Afghanistan had demonstrated the dangers of weapon deliveries without safeguards; caused a kind of crisis of legitimacy for the conventional arms trade; and underlined the urgency of moving forward with regulations. At the time of this writing, the world is experiencing a new phase of transition marked by the questioning of historical borders (Ukraine), by striving for political change ("Arab Spring"), and by the radicalization of armed groups in Iraq, Syria and Libya, which can lead to anarchy. In this context, there is a growing risk that arms traffickers could destabilize States and entire regions. In Central America, we learned in a very painful way that the transfer of weapons to a developing country, or to a State weakened by crisis, is like a virus in a crowded room: it is uncontrollable and can spread unexpectedly. By learning from events that occurred in my region, I realized that the same story is repeated again and again, throughout the world.

When I presented the Code of Conduct at the State of the World Forum in San Francisco, on 5th October 1996, I urged my distinguished audience "*never to underestimate the importance of pressing on with your vision.*" When I think of the progress that has been made since that Code of Conduct was first drafted, I recall the words of the great Spanish poet Antonio Machado, "*Caminante, no hay camino ... Traveler, there is no path. Your footprints are the path, and nothing else. A path is made by walking, and in looking back, you see the road you will never set foot on again.*" In recent years, we sometimes indeed moved blindly in search of the best path

LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

between ambition and practical constraints, but we knew that our task was too urgent to delay, and that only by setting out on our journey would we one day reach our destination of peace and progress.

The Arms Trade Treaty will take effect on 24th December 2014, which is Dr. Simonet's birthday. May the Treaty be a tremendous gift, not only to him and to all those of us who worked so hard to make it a reality, but also to all of humanity. May it fulfill its potential to save lives and protect future generations from some of the violence of the past. May the book in your hands contribute to "*making the path*" by addressing one of humanity's greatest problems, and helping a broader audience to understand and implement this iconic document of the early 21st Century.

Óscar ARIAS

1987 Nobel Peace Laureate,
Former President of Costa Rica
(1986-1990, 2006-2010)

San José, Costa Rica


October 2014

TABLE DES MATIÈRES

Préface	3
Introduction.....	9
Remarques méthodologiques	13
I. LE COMMERCE DES ARMES EN 2013 : DANS QUEL CONTEXTE LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES S'INSCRIT-IL ?	15
1. Tendances du commerce des armes au début du 21 ^{ème} siècle.....	18
2. Les effets de la mondialisation.....	22
II. LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES ARMES DANS L'HISTOIRE DU 20^{ÈME} SIÈCLE : UN PROCESSUS OTAGE DES FLUCTUATIONS DES RELATIONS INTERNATIONALES	25
III. DU CODE DE CONDUITE DES PRIX NOBEL À L'ADOPTION DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES : VINGT-CINQ ANS D'OBSTINATION.....	29
1. 1997-2006 : le ralliement progressif de la communauté internationale.....	30
2. 2006-2010 : la genèse du TCA aux Nations Unies.....	33
3. Enjeux et écueils des négociations	35
4. 2012 : un ajournement, plus qu'un échec	38
5. 2013 : le passage en force	40
6. Les forces en présence à l'issue de l'adoption du TCA.....	41
7. L'ONU, renforcée ou affaiblie ?	43
IV. OBJET ET BUT DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES.....	45
V. A QUI S'ADRESSE LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ?	49
1. Les organisations internationales tenues à l'écart du nouveau Traité.....	49
2. Le TCA et la question des individus acteurs du commerce des armes	50
VI. LE CHAMP D'APPLICATION DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES.....	55
1. A quelles catégories d'armes le TCA s'applique-t-il ?	55
A. Les catégories d'armes couvertes par le TCA	56
B. Les catégories d'armes exclues du TCA.....	58
C. Les armes légères et de petit calibre.....	61
D. Le régime particulier appliqué aux munitions et aux pièces détachées	63
E. La précision énoncée par l'article 5	70
2. A quelles phases du commerce international des armes le TCA s'applique-t-il ? ...	72
A. Commerce ou transfert ?	72
B. L'intégralité de la chaîne du commerce des armes	73
C. Les catégories de transferts qui échappent au TCA.....	81

LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

VII. INTERDICTIONS ET CRITÈRES.....	87
1. Les interdictions de l'article 6.....	87
2. La conditionnalité « humanitaire » de l'article 7.....	92
A. Le TCA et la sécurité humaine.....	92
B. Les modalités de l'évaluation de l'article 7.....	95
C. Des dispositions limitées aux seules exportations.....	106
VIII. LA QUESTION DU DÉTOURNEMENT DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES (ARTICLE 11).....	109
IX. LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES PAR LES ÉTATS PARTIES.....	111
1. Les principes encadrant l'application du Traité.....	111
2. Les mesures concrètes mises à la charge des Etats.....	114
A. Le régime de contrôle national (article 5).....	114
B. La conservation des données et l'établissement des rapports (articles 12 et 13).....	115
C. Coopération et assistance dans le TCA (articles 15 et 16).....	122
X. L'ADMINISTRATION DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES (ARTICLES 17 ET 18).....	127
XI. LES DISPOSITIONS FINALES (ARTICLES 19 ET SUIVANTS).....	133
1. Le règlement des différends (article 19).....	133
2. La procédure d'amendement du TCA (article 20).....	137
3. Ratifications et entrée en vigueur (articles 21 et 22).....	139
4. L'application de certaines dispositions à titre provisoire (article 23).....	141
5. L'article 26 et les relations du TCA avec d'autres accords internationaux.....	141
XII. LA QUESTION DES ACTEURS NON-ÉTATIQUES DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ET LES TRANSFERTS D'ARMES À LA RÉBELLION SYRIENNE.....	145
1. La fourniture d'armes conventionnelles aux acteurs non-étatiques et le droit international.....	149
2. L'enjeu des acteurs non-étatiques dans le TCA.....	153
3. Le Printemps arabe et la question des fournitures d'armes aux mouvements rebelles.....	158
A. Le précédent libyen.....	158
B. Le TCA et la Syrie.....	161
XIII. LE PROCESSUS DE RATIFICATION ET D'ENTRÉE EN VIGUEUR : QUEL EST L'AVENIR PROCHE DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES ?.....	171
CONCLUSION CRITIQUE.....	181
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	189
ANNEXE : TEXTE INTÉGRAL DU TRAITÉ.....	205



Instrument novateur et inédit, lointain aboutissement des efforts de la Société des Nations entre les deux Guerres mondiales, le Traité sur le commerce des armes a été adopté « à l'arraché » par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 avril 2013 et est entré en vigueur le 24 décembre 2014. Conclu au terme de dix-sept ans de réflexion et de négociation, il a constitué pour la communauté internationale l'un des plus importants chantiers juridiques de ce début de siècle.

Cet ouvrage inscrit le TCA dans le contexte du commerce mondial des armes, dont il livre les principaux paramètres. Il étudie la genèse du nouveau Traité et retrace les rebondissements qui ont précédé son adoption. Surtout, il constitue pour le juriste, pour les acteurs de la défense et pour les industriels de l'armement un outil précieux, en analysant rigoureusement les dispositions du TCA et leurs implications, et en les comparant avec les conventions existantes qui régissent le contrôle des armements et l'interdiction de certaines armes.

Rapidement devenu opérationnel, le Traité sur le commerce des armes permettra-t-il d'atteindre les objectifs fixés par ses promoteurs : contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité, réduire la souffrance humaine et promouvoir la coopération, la transparence et la confiance entre les États? Parviendra-t-il à fédérer l'Inde et la Russie, qui campent sur leur hostilité, la Chine, qui demeure dans l'attentisme, et les Etats-Unis, dont la signature tardive n'implique nullement qu'ils ratifieront le TCA ? Exercera-t-il, en définitive, l'influence espérée sur le commerce des armes ? Telles sont aussi les questions auxquelles ce livre s'attache à répondre, anticipant ainsi les années à venir.

Docteur en Droit, Loïc SIMONET est en charge des relations extérieures de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), à Vienne (Autriche). Spécialiste des questions de sécurité internationale, il collabore régulièrement avec de nombreuses revues juridiques et de géopolitique.