

L'ART DU DETAIL

L'importance de définir des critères exhaustifs et juridiquement contraignants pour les transferts d'armes

MAI 2012

Oxfam est un membre de **contrôlez** les armes

Résumé

- L'absence d'obligations juridiques internationales exhaustives visant à prévenir les transferts d'armes irresponsables a laissé le champ libre à l'importation d'au moins 2,2 milliards de dollars d'armes et de munitions par des pays sous le coup d'embargo sur les armes entre 2000 et 2010 ;
- Pour s'accompagner d'un impact réel, le futur Traité sur le commerce des armes (TCA) doit inclure des critères juridiquement contraignants, interdisant tout transfert d'armes au profit de ceux qui se rendent responsables de violations des droits de l'Homme ou dans des contextes où il existe un risque substantiel que ces armes nuisent au développement ou exacerbent la violence armée ;
- Le TCA peut s'inspirer d'initiatives régionales et sous-régionales existantes : depuis début 2012, 100 pays sont déjà engagés dans divers accords régionaux intégrant des obligations juridiquement contraignants pour contrôler le commerce des armes et des munitions.

LA REGULATION DU COMMERCE DES ARMES

Le commerce de la plupart des biens de consommation est régulé à l'échelle internationale et fait d'objet de contrôles stricts. Étonnamment, ce n'est pas le cas du commerce international des armes et des munitions. À l'heure actuelle, aucun critère universel fiable et juridiquement contraignant ne régit le transfert d'armes d'un pays à un autre. Pourtant, plus de 2 000 personnes sont tuées chaque jour par la violence armée.¹ Cette absence de régulation a de graves répercussions sur la vie et les moyens de subsistance de millions de femmes, d'hommes et d'enfants à travers le monde.

Entre 2000 et 2010 et malgré 26 embargos onusiens, régionaux et multilatéraux sur les armes en vigueur pendant cette période,² Oxfam estime qu'au moins 2,2 milliards de dollars d'armes et de munitions ont été importés par des pays sous embargo.³ Un cadre de règles internationales juridiquement contraignant est requis d'urgence pour réguler le transfert des armes. Ces règles (ou critères) doivent se baser sur des seuils définis par des obligations juridiquement contraignantes au regard du droit international des droits de l'Homme, du droit international humanitaire, de la charte des Nations unies et des conventions, pactes et traités pertinents des Nations unies. Sans cela, certains États ne sont que faiblement incités à lutter contre le commerce d'armes irresponsable.

Pour assurer la pertinence de leur impact, les embargos sur les armes et autres interdictions requièrent un régime international d'obligations juridiques claires pour inciter les États à bannir certaines activités, par exemple avec une formulation du type « Les États ne doivent pas transférer des armes... ». La Conférence diplomatique des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes (*ATT DipCon*) se tiendra en juillet 2012. Elle offrira aux États membres des Nations unies une opportunité historique d'élaborer un cadre mondial exhaustif se basant sur des règles afin de contrôler le commerce international des armes. Pour que ces négociations aboutissent et s'accompagnent d'un véritable impact humanitaire, les États doivent approuver un ensemble de règles qui interdisent le transfert d'armes là où il existe un risque substantiel que ces armes :

- soient utilisées pour perpétrer des violations graves du droit international des droits de l'Homme ou de graves violations du droit international humanitaire ;
- nuisent au développement socio-économique ou engendrent de la corruption ; ou
- provoquent ou exacerbent un conflit armé ou la violence armée, y compris la violence armée fondée sur le sexe.

POURQUOI EST-CE IMPORTANT ?

1. Mettre fin aux violations des droits humains

L'absence d'obligations juridiquement contraignantes et robustes régissant la vente et les transferts d'armes permet aux personnes violant les droits humains de continuer à constituer leur arsenal. En 2010 par exemple, la Syrie a importé l'équivalent de plus d'1 millions de dollars⁴ d'armes de petit calibre et armes légères, de munitions et autres projectiles, ainsi que des systèmes de défense aérienne et de missiles pour 167 millions de dollars supplémentaires.⁵ Certaines de ces armes ont joué un rôle central dans la répression du gouvernement syrien sur les manifestants,⁶ dont les Nations unies estiment qu'elle a tué 7 500 civils en 2011.⁷ Un rapport du Bureau du Haut Commissaire des Droits de l'Homme a révélé une succession de violations de la part du gouvernement, où l'ordre de « tirer pour tuer » aurait été donné aux tireurs d'élite pour éliminer des manifestants.⁸ Le rapport précise en outre combien les informations fournies à la commission témoignent des ressources considérables que le gouvernement et les forces armées déploient pour contrôler les manifestations. Outre les escadrons militaires standard équipés d'armes automatiques, les militaires ont également déployé des tireurs d'élite, des unités des forces spéciales, des tanks, des véhicules blindés de transport de troupes et les services de renseignements lors des opérations destinées à mettre fin aux manifestations.⁹

2. L'échec des embargos et autres textes pour interdire les transferts d'armes

Selon Oxfam, la somme de 2,2 milliards de dollars correspondant à l'importation d'armes par des États alors qu'ils étaient sous le coup d'embargos est sous-estimée : le montant réel est probablement nettement supérieur. Les données sur les transferts d'armes font défaut dans de nombreux pays parmi ceux qui ont été étudiés. Par ailleurs, les estimations d'Oxfam ne tiennent pas compte du volume considérable d'armes transférées dans des contextes délicats juste avant qu'un embargo sur les armes soit imposé, comme en Côte d'Ivoire, en Iran et en Syrie.¹⁰ Elles n'intègrent pas non plus les cas où aucun accord multilatéral n'a été trouvé pour imposer un embargo sur les armes, malgré un contexte humanitaire édifiant en faveur d'une telle décision. En 2011-2012, l'échec l'incapacité du Conseil de sécurité à imposer un embargo sur les armes en Syrie (alors que le gouvernement syrien continue à importer des armes et des munitions librement) en est l'illustration la plus récente.

En outre, les États doivent tirer les leçons des efforts passés en matière de régulation des armes, notamment le programme d'action sur les armes légères et de petit calibre des Nations unies. Ce programme n'étant pas juridiquement contraignant, il n'a pas permis de développer un système universel basé sur le droit. Au final, il n'a généré que peu, voire aucun impact humanitaire depuis sa mise en place en 2001.

L'impact humanitaire des transferts d'armes en Côte d'Ivoire, alors que ce pays était pourtant sous embargo, est glaçant. En 2006, près de 26 000 Ivoiriens ont cherché refuge dans d'autres pays et 709 000 autres ont été déplacés à l'intérieur même du pays.

Source :

Annuaire statistique 2006 du UNHCR
<http://www.unhcr.org/478ce34a2.html>;

Rapport global 2006 du UNHCR :
<http://www.unhcr.org/4666d2340.html>

3. Garantir des directives claires sur les obligations légales

Le TCA doit inclure des obligations juridiques univoques et des directives claires à destination des États membres. Cela permettra de minimiser la marge d'interprétation dont disposent les États quant à leurs responsabilités. Toute zone d'ombre présente un risque de négligence ou d'inaction. Par exemple, l'Union européenne a imposé un embargo sur les armes en Syrie auquel tous les États membres doivent se soumettre depuis mai 2011. Pourtant, l'absence de directives spécifiques sur sa mise en œuvre a posé problème aux autorités chypriotes qui ne sont pas parvenues à retenir un cargo d'armes et de munitions en provenance de Russie et à destination de la Syrie lors d'une escale au port de Limassol en janvier 2012.¹¹

4. Lutter contre toute utilisation détournée d'armes

Pour la réussite du TCA, il est essentiel que les États puissent se référer à des directives univoques pour procéder à l'évaluation des risques en amont de tout transfert d'armes et de munitions. De récents transferts d'armes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord suggèrent que les exportateurs européens ne pensaient pas qu'il y avait un risque substantiel que ces armes lourdes puissent être utilisées contre des civils.¹² Ce raisonnement a été mis en avant pas plus tard qu'en 2010 pour justifier la vente d'armes aux autorités libyennes, malgré des preuves concrètes du contraire.¹³ Certaines de ces armes ont ensuite été utilisées délibérément contre des manifestants civils et lors d'attaques indiscriminées dans des zones civiles.

QUE PEUT APPORTER LE TCA ?

Le TCA doit créer un instrument juridiquement contraignant qui inclut un ensemble exhaustif de critères d'évaluation des risques pour tout futur transfert d'armes. Ces critères doivent être robustes et tenir compte des conséquences potentielles d'un transfert d'armes sur divers domaines : droit international des droits de l'Homme, droit international humanitaire, développement socio-économique, corruption et violence armée. Mais avant tout, ils doivent être univoques et être juridiquement contraignants. Sans cela, la situation actuelle restera inchangée.

Si un cadre exhaustif et fort avait été en vigueur pour contrôler les transferts d'armes, il aurait été très difficile pour les acteurs armés non-étatiques tels que les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET) d'acquérir des armes et des munitions chinoises sophistiquées pendant les 20 ans qu'a duré le conflit au Sri Lanka. Il a été prouvé que les TLET ont acheté à la Chine à la fois des armes légères et des munitions pour des armes plus lourdes (mortiers et artillerie, par exemple). Un rapport révèle ainsi que « des photos récentes des troupes rebelles, disponibles sur des sites Web pro-TLET, montrent un armement chinois manifestement récent, dont le QBZ-95 de calibre 5,56 mm, un fusil d'assaut moderne de type « bullpup », qui n'a pas pu être ravi aux forces gouvernementales. »¹⁴ Cela a contribué à l'escalade des affrontements entre les TLET et les forces gouvernementales, avec des conséquences désastreuses pour les civils sri lankais. Les Nations unies estiment qu'entre 80 000 et 100 000 personnes ont trouvé la mort, tandis que plus de 200 000 autres ont été déplacées au Sri Lanka depuis le début de la guerre dans les années 1980¹⁵.

Le TCA représente une opportunité unique de rassembler des initiatives complémentaires thématiques, régionales et parallèles sur la régulation des transferts d'armes dans un cadre exhaustif unique. Des critères juridiquement contraignants et appliquant des standards élevés n'ont rien d'anormal : **100 pays sont déjà engagés dans divers accords régionaux intégrant ces obligations pour contrôler le commerce des armes et des munitions**¹⁶. 35 autres États sont parties à instruments relatifs au contrôle des armes visant à créer une norme opérationnelle commune, notamment l'Arrangement de Wassenaar et le Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre. Chacun de ces cadres regroupe les principaux

éléments requis pour rendre le TCA efficace, à savoir des processus décisionnels prohibitifs s'il existe un risque substantiel que les armes nuisent aux droits de l'Homme et au développement, ou qu'elles alimentent la corruption ou la violence armée. Le TCA doit harmoniser ces initiatives dans un instrument universel exhaustif et juridiquement contraignant.

APPEL A L'ACTION ET RECOMMANDATIONS A DESTINATION DES NEGOCIATEURS

La phase préparatoire du TCA menée par les Nations unies a révélé une volonté accrue des États membres de s'accorder sur un traité. Le défi à relever porte désormais sur la rédaction d'un traité de qualité au niveau de sa pertinence et de son contenu. Pour être efficace, le TCA doit définir un cadre mondial strict, exhaustif et juridiquement contraignant aussi univoque que possible. Il existe trois moyens pour y parvenir :

1. Formulation avec « ne doit pas »

Pour que le TCA ait un impact humanitaire bénéfique, il doit recourir au registre de l'interdiction. Il doit faire usage de formulations telles que « ne doit pas », « ne va pas » et leurs équivalents dans toutes les autres langues. Une telle formulation doit avant tout s'appliquer aux critères, à savoir les considérations individuelles et contextuelles qui autorisent ou interdisent des demandes de transfert d'armes spécifiques.

2. Critères exhaustifs en relation avec la formulation « ne doit pas »

Le TCA doit interdire tout futur transfert d'armes s'il existe un risque substantiel que ces armes :

- soient utilisées pour perpétrer des graves violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme ou de graves violations du droit international humanitaire ;
- nuisent au développement socio-économique ou engendrent de la corruption ; ou
- provoquent ou exacerbent un conflit armé ou la violence armée, y compris la violence armée fondée sur le sexe.

3. Les normes internationales ne doivent pas être moins exigeantes que les accords multilatéraux et régionaux existants

Le traité international doit s'inspirer des accords existants afin d'éviter toute incertitude concernant les seuils acceptables pour le transfert d'armes. Les critères du TCA doivent être en tout point cohérents avec les cadres existants tels que la position commune de l'Union européenne, la Convention de la CEDEAO, le protocole de Nairobi et la législation type de l'OEA, sans toutefois être moins ambitieux que ces derniers. Tous ces accords régionaux incluent des critères exhaustifs et des obligations juridiques traduites par des formulations de type « ne doit pas » dans leur contenu respectif.

La Conférence diplomatique des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes de 2012 offre une opportunité unique aux États membres des Nations unies de définir des paramètres acceptables pour le transfert d'armes et de les rendre juridiquement contraignants. À cette fin, les négociateurs ne doivent accepter aucun compromis quant au caractère strict des critères de transfert. Tout transfert d'armes doit être explicitement interdit où il existe un risque substantiel d'entraîner des conséquences négatives.

NOTES

- ¹ Alors que le chiffre phare du rapport 2011 du Secrétariat de la Déclaration de Genève révèle que 526 000 personnes sont tuées directement du fait de la violence armée chaque année, ce chiffre s'envole littéralement lorsque les victimes indirectes des conflits sont comptabilisées, passant à environ 742 000 chaque année, soit en moyenne environ 2 092 décès par jour. Secrétariat de la Déclaration de Genève (2011), « Fardeau mondial de la violence armée 2011 : Affrontements meurtriers », Secrétariat de la Déclaration de Genève, p. 70.
- ² Base de données SIPRI relative aux embargos sur les armes, <http://www.sipri.org/databases/embargo>
- ³ Ce chiffre est obtenu en analysant tous les embargos sur les armes en vigueur entre 2000 et 2010, y compris les initiatives multilatérales, des Nations unies et des organisations régionales. Seuls les embargos totaux sur les États membres des Nations unies ont été pris en compte ; tous les embargos partiels ou placés sur des forces non gouvernementales ont été ignorés. Seules les années pleines pendant lesquelles ces embargos étaient en vigueur ont été comptabilisées, ignorant ainsi toute année partielle où des embargos ont été imposés ou levés. Les données utilisées proviennent de deux sources différentes : la base de données UNCOMTRADE (<http://comtrade.un.org/>) et la base de données du SIPRI sur le transfert des armes (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>). Les importations et/ou les achats ont été déterminés à partir de chiffres provenant de l'une ou l'autre. Au Zimbabwe par exemple, où les données disponibles des bases COMTRADE et SIPRI étaient contradictoires, les données SIPRI ont été utilisées car elles reflétaient plus précisément la réalité du terrain. Les 2,2 milliards de dollars correspondent donc à une estimation prudente basée sur les données disponibles pour quatre pays sous embargo des Nations unies et un pays sous embargo de l'OSCE. Les données concernant huit pays supplémentaires sous embargo des Nations unies, deux pays sous embargo de l'Union européenne et six embargos sur des forces non gouvernementales n'étaient pas disponibles au moment de la recherche. Par ailleurs, les importations de la Chine sont exclues car ce pays ne fait pas l'objet d'un embargo total de l'Union européenne. Pourtant, des faits concrets révèlent que des membres de l'Union européenne ont régulièrement rompu les termes de cet embargo partiel pendant la période en question. D'après la base de données SIPRI, la Chine a importé plus de 22 milliards de dollars sur cette même période.
- ⁴ Base de données COMTRADE des Nations unies, <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>. Registre des codes de douane : [HS1996 code 930100] Armes militaires autres que armes de poing, épées, etc. ; [HS1996 code 930200] Revolvers et pistolets ; [HS1996 code 930510] Pièces et accessoires de revolvers ou pistolets ; et [HS1996 code 930690] Munitions de guerre, munitions/projectiles et pièces.
- ⁵ Base de données SIPRI sur le transfert d'armes, tableaux des valeurs des indicateurs de tendance sur les exportations d'armes en Syrie, 2006-2010, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>
- ⁶ Nations unies (2011), « Top UN human rights body orders inquiry into Syrian violence », 23 août, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39357&Cr=Syria&Cr1> (dernière visite le 2 avril 2012).
- ⁷ Département de l'information des Nations unies (2012), « Top UN Political Official tells Security Council Talks Started between Israelis, Palestinians in Amman Have 'Stalled', Time not on Side of Either Party: In Briefing, B. Lynn Pascoe also updates on "Rapidly Deteriorating" Syria Situation, Transfer of Power in Yemen, Impact of Syria Crisis on Lebanon », Conseil de sécurité, 6 725e séance (matin), 28 février, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10560.doc.htm> (dernière visite le 2 avril 2012).
- ⁸ Conseil des Droits de l'Homme (2011), « Rapport de la commission d'enquête internationale indépendante sur la République arabe syrienne », p. 15, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session18/A-HRC-S-17-2-Add1.pdf>
- ⁹ *Ibid.*, p.20.
- ¹⁰ D'après les données de la base COMTRADE, la Côte d'Ivoire a importé pour 36 millions de dollars d'armes lourdes en 2004, juste avant la mise en place de l'embargo des Nations unies le 15 novembre de cette même année. Les données de la base SIPRI révèlent qu'en 2010, soit juste avant le début de la contestation civile en 2011 et l'embargo de l'Union européenne le 9 mai 2011, la Syrie a importé pour 167 millions de dollars de missiles et de systèmes de défense aérienne. Enfin, et selon cette même source, l'Iran a importé pour 423 millions de dollars d'avions, de systèmes de défense aérienne, de véhicules blindés, de moteurs et de missiles en 2006, juste avant l'embargo des Nations unies établi le 6 décembre 2006.
- ¹¹ T. Grove et M. Kambas (2012), « Russian-operated ship with bullets reaches Syria », Reuters, 13 janvier, <http://www.reuters.com/article/2012/01/13/syria-russia-ship-idUSL6E8CD4DD20120113>
- ¹² A. Vranckx, F. Slijper et R. Isbister (eds.) (2011), « Lessons from MENA: Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa », Gand : Academia Press, pp. 10-11, <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Lessons%20from%20MENA%20Nov%202011.pdf>
- ¹³ Voir par exemple la justification du Royaume-Uni pour le transfert de véhicules blindés de transport de troupes en Libye en 2007 : Foreign and Commonwealth Office (2008), « United Kingdom Strategic Export Controls Report – 2008 », Londres, pp. 13-14.

¹⁴ A. Webb-Vidal and A. Davis (2008), 'Lords of war - running the arms trafficking industry', *Jane's Intelligence Review*, mai

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Position commune de l'Union européenne (engageant 25 pays) ; convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (CIFTA) (engageant 35 pays) ; convention de la CEDEAO (engageant 15 pays) ; protocole de Nairobi (engageant 12 pays) ; et protocole sur les armes à feu et les munitions au sein du SADC (engageant 16 pays, dont trois sont également signataires du protocole de Nairobi). La position commune de l'Union européenne propose un système progressif qui ne doit pas être adopté dans le TCA.

© Oxfam International, mai 2012

Ce document d'information a été rédigé par Deepayan Basu Ray. Oxfam remercie Anna Macdonald, Ed Cairns, Jonathan Mazliah, Daniel Gorevan, Claire Mortimer, ATT Legal, Martin Butcher, Helena Whall, et Nicolas Vercken pour leur participation.

Ce document est protégé par 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.

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : advocacy@oxfaminternational.org.

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

www.oxfam.org

Publié par Oxfam Grande-Bretagne pour Oxfam International sous le numéro ISBN 978-1-78077-086-4 en mai 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 17 organisations qui travaillent ensemble dans 92 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice. N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur www.oxfam.org. Courriel : advocacy@oxfaminternational.org