

REPONSE DE LA FRANCE A LA CONSULTATION DU SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES.

VERS UN TRAITE INTERNATIONAL SUR LE COMMERCE DES ARMES : ETABLISSEMENT DE NORMES INTERNATIONALES COMMUNES POUR L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LE TRANSFERT D'ARMES CLASSIQUES.

Introduction

Le commerce international d'armes conventionnelles a connu de profondes mutations depuis les années 1990, suite à l'apparition de nouvelles menaces et sous l'effet de la mondialisation progressive de l'industrie et du marché de l'armement.

La lutte contre les transferts illicites et la dissémination irresponsable des armes conventionnelles ainsi que la lutte contre le terrorisme représentent des enjeux essentiels de sécurité et de défense, auxquels la communauté internationale doit répondre en se dotant d'instruments de contrôle adaptés.

Les politiques de défense et les doctrines militaires ont évolué pour s'adapter aux nouvelles formes de conflits. La modernisation des armées, les concepts d'emploi de forces de projection, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, l'apparition de fora régionaux de sécurité et de défense communes, suscitent des besoins nouveaux, tant dans le secteur des armes de souveraineté que dans celui des équipements de sécurité et de défense.

Dans l'industrie de l'armement, la mondialisation se traduit par l'augmentation de la production des composants, les délocalisations de production, la multiplication des filiales, la diversification des pays producteurs d'armes, l'intrication des industries militaires et des technologies civiles. L'évolution de l'offre et de la demande sur le marché de l'armement explique en partie la multiplication des programmes en coopération, lesquels contribuent à accroître les transferts internationaux d'armes conventionnelles et de leurs munitions.

La France est à cet égard préoccupée par le renforcement de la présence non contrôlée d'acteurs non étatiques dans les conflits armés. Ce facteur, constaté par de nombreux rapports des Nations Unies, s'accompagne de l'émergence croissante d'acteurs non étatiques dans les transferts d'armements. Les trafiquants d'armes sont aujourd'hui à même, au sein de coalitions éphémères, de déstabiliser des Etats et des régions entières. Les acteurs de ces trafics trouvent une relative impunité dans le fait de mettre à profit la diversité qui caractérise nos systèmes juridiques et législatifs nationaux, et d'utiliser au mieux une globalisation qui ne leur était pourtant pas destinée.

Dans ces conditions, l'insuffisance des progrès en matière d'harmonisation des systèmes de contrôle représente un risque accru pour la paix et la sécurité.

Ainsi, la France considère que l'établissement de règles ou de principes communs relatifs au commerce international des armes conventionnelles s'impose comme un enjeu prioritaire de sécurité pour tous les Etats.

En vertu du droit à la légitime défense (article 51 de la Charte des Nations Unies), tout Etat peut légitimement produire, importer, exporter, transférer, détenir des armes ou effectuer des

activités de courtage pour répondre à ses besoins de défense et de sécurité. Les embargos décidés par le Conseil de sécurité afin de résoudre une crise régionale ou intérieure en constituent la seule exception légitime. Le commerce légal des armes est une prérogative de souveraineté.

La France est l'un des principaux acteurs dans le domaine du commerce des armes et compte au nombre des plus grands exportateurs mondiaux. En matière de contrôle des ventes d'armes, elle applique une politique responsable et contraignante, qui applique strictement les engagements pris aux niveaux régional et international.

En droit interne, le Code français de la Défense pose le principe général de l'interdiction des exportations d'armement. Les dérogations existantes sont accordées par le Premier ministre après instruction des dossiers par la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG). Ce dispositif permet d'inscrire chaque décision dans un ensemble cohérent et lisible. Par ailleurs, des dispositions d'application du Code de la Défense déterminent la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes, munitions et matériels dits assimilés.

Au plan international, la France a fermement soutenu l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre du Code de conduite de l'Union Européenne dans son double objectif de transparence et d'harmonisation. Aussi, depuis 1998, les décisions de la CIEEMG respectent-elles les huit critères fixés par le Code de conduite. Celui-ci comporte en outre un mécanisme de consultations et d'échanges d'informations entre partenaires qui permet une harmonisation progressive des politiques d'exportation au sein de l'espace européen.

Dans le cadre des Nations Unies, la France souhaite œuvrer en faveur d'un traité international sur le commerce des armes conventionnelles. Elle se félicite de l'adoption de la résolution A/Res/61/89 par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 6 décembre 2006, qui prévoit la création d'un « instrument global et juridiquement contraignant » destiné à réglementer le commerce international des armes conventionnelles. Elle se félicite du soutien massif qui s'est exprimé en faveur de l'adoption de la résolution, et espère que les réponses nationales qui seront transmises au Secrétaire Général témoigneront d'un intérêt constant et d'un effort soutenu dans la durée.

L'objectif principal d'un tel traité sera d'amener les Etats à adopter des règles de comportement responsable, transparent et proportionné en matière de transferts d'armes conventionnelles.

Pour être efficace, le futur traité devra avoir vocation à être universel et devra, en tout état de cause, être adopté d'emblée par le plus grand nombre d'Etats, en particulier par les principaux importateurs et exportateurs d'armement.

Faisabilité

Le futur traité a vocation à devenir l'instrument universel de référence s'appuyant sur les engagements déjà pris dans le domaine des transferts d'armes conventionnelles.

Compte tenu de la multiplicité des sources en matière de réglementation des transferts internationaux d'armes, la France recommande qu'une réflexion préalable soit conduite sur le corpus de normes qui sera pris comme référence. Cette réflexion sera l'occasion de

s'interroger sur la meilleure façon d'insérer le futur instrument au sein du dispositif existant de normes internationales, régionales, sub-régionales et nationales, en vue de produire un contrôle efficace à tous les niveaux.

Pour recueillir la plus large adhésion des Etats en vue de l'universalité de ce futur traité et dans un souci de légitimité, la sélection des sources retenues s'appuiera en premier lieu sur celles qui émanent des Nations Unies.

La difficulté principale que le traité devra dépasser réside dans les disparités qui prévalent aujourd'hui d'un instrument régional à l'autre, d'un système national de contrôle à l'autre. **Le futur traité devra tendre à une harmonisation des normes et, dans la mesure du possible, à une universalisation des règles déjà existantes qui apparaîtront comme les plus abouties.**

Champ d'application

1) Champ d'application des équipements.

S'agissant du périmètre des armes conventionnelles, la France recommande l'élaboration d'une liste dédiée, qui pourra s'inspirer des listes déjà existantes de matériels militaires, au premier rang desquelles figure le Registre des armes classiques des Nations Unies. Cette liste devra se limiter aux **armes conventionnelles et à leurs munitions.**

A minima, la liste devrait être le Registre des armes classiques des Nations Unies, assorti impérativement d'une huitième catégorie sur les armes légères et de petit calibre et leurs munitions, y compris les Manpads.

A ce stade, la France préconise l'examen d'un périmètre plus inclusif qui pourrait tenir compte, en plus de la problématique des ALPC et de leurs munitions, des transferts de munitions de toutes les armes conventionnelles et, éventuellement, des équipements de réparation et de maintien en condition opérationnelle dédiés à l'ensemble de ces armements.

Pour répondre à des besoins spécifiques de sécurité, ce périmètre pourra ultérieurement, le cas échéant, être complété au moyen de protocoles additionnels relatifs à des armes ou des équipements de défense particulièrement sensibles.

La nouvelle liste devra être :

- compréhensible et opérationnelle, aussi bien du point de vue des industriels que de l'administration en charge du contrôle, des Etats faiblement exportateurs comme de ceux dotés d'une importante industrie d'armement, des Etats exportateurs comme des Etats importateurs ;
- lisible par tous ;
- techniquement précise.

2) Champ d'application des transferts.

Sur le volet des exportations, le traité a vocation à définir des principes internationaux dont l'application encadre les autorisations ou les refus d'exportations que chaque Etat prononce en réponse aux demandes dont il est saisi. Sur le volet des importations, il conviendra

d'appeler les Etats à adopter des dispositions nationales permettant d'encadrer les importations sur leurs territoires.

La France appelle l'attention sur le fait que la notion de transfert peut recouvrir des réalités différentes. Elle préconise, dans ces conditions, de conduire une réflexion menant à une définition ouverte des transferts internationaux d'armes conventionnelles. Celle-ci pourrait inclure les activités d'intermédiation, les cessions onéreuses et gratuites, les ré-exportations, les exportations temporaires, les transits et les transbordements, les transferts de capacité de production et les transferts de biens intangibles.

Les transferts inclus dans le périmètre du traité devraient se limiter aux transferts transfrontaliers avec changement de propriétaire et d'utilisateur. Ils devraient concerner tout type d'acteur et d'utilisateur final, qu'il soit ou non gouvernemental, privé ou public.

Enfin, elle devrait inclure la question des besoins opérationnels liés à la circulation des forces armées, notamment dans le cadre de missions de restauration ou de maintien de la paix.

S'agissant de l'intermédiation, la France est favorable à l'introduction de toutes références aux travaux actuellement menés sur le sujet par le groupe d'experts gouvernementaux créé par la résolution n° 60/81 du 11 janvier 2006, en particulier aux bonnes pratiques, dont l'intégration au sein des législations nationales sur le courtage des armes légères, pourrait être recommandée.

Paramètres généraux

1) Principes politiques.

Les paramètres généraux sont constitués des principes politiques que les Etats parties au traité s'engageront à mettre en application. Ils s'imposeront à l'ensemble des acteurs intervenant dans le transfert (producteurs, fournisseurs, intermédiaires et clients).

Afin de conduire les Etats à adopter des normes de comportement responsable, transparent et proportionné en matière de transferts d'armements classiques, la France considère que le traité devrait encourager l'adoption de systèmes nationaux de contrôle aux exportations répondant aux normes internationales existantes et permettant l'application des mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle ajoute que le traité devrait permettre de limiter la fourniture d'armes et de munitions dans les zones d'instabilité, de respecter les droits de l'homme et de préserver la paix, la sécurité et la stabilité régionale, de prévenir les détournements, d'améliorer la gestion des stocks d'armements pouvant avoir des effets déstabilisateurs ainsi que la destruction des stocks d'armements en excès des besoins de défense, et enfin d'accroître la transparence en matière de transferts d'armements.

Elle considère que ces engagements devraient pouvoir s'accompagner, dans ces domaines, d'une coopération internationale et régionale renforcée. Ces coopérations pourraient s'appuyer notamment sur les efforts exemplaires déjà entrepris par les organisations régionales africaines (CEDEAO, SADC, convention de Nairobi) et européennes (OSCE, Union Européenne).

Les considérants de la résolution rappellent les buts et principes énoncés par la Charte des Nations Unies, ainsi que le respect du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ils rendent hommage aux initiatives prises par les Etats à tous les niveaux et au rôle joué par les ONG et la société civile pour accroître la confiance et la transparence dans le domaine du commerce responsable des armes. Les considérants de la résolution sont compatibles avec les critères du Code de conduite de l'UE et les Principes gouvernant les transferts d'armes conventionnelles adoptés par l'OSCE. Pour toutes ces raisons, ils pourraient constituer la substance des paramètres généraux.

La France suggère de procéder préalablement au relevé des normes existantes et contraignantes dans le domaine, à commencer par les textes imposant des interdictions ou des limitations (Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels, règles des embargos du CSNU ...), afin d'inclure ces normes dans l'énoncé des paramètres généraux.

2) Critères opérationnels.

Pour donner aux Etats les moyens d'une politique responsable et proportionnée dans le domaine du commerce des armes, la France serait favorable à l'idée d'assortir les principes politiques d'une liste de critères opérationnels pour mettre en œuvre ces principes. Ces critères serviraient aux Etats, d'une part, de grille d'analyse dédiée à l'évaluation de chaque demande d'importation, d'exportation ou de transfert, dont les Etats seront saisis, et d'autre part de motifs de refus, transparents et lisibles à la fois pour leurs administrations en charge du contrôle et pour les autres Etats parties. Ces critères pourraient s'inspirer des critères de refus du Code de conduite de l'UE.

Les principes politiques assortis des critères opérationnels pourraient constituer l'ensemble des paramètres généraux.

3) Mesures d'application.

La France estime que, une fois créé, le traité sera viable à condition d'avoir prévu les moyens d'accompagner les Etats dans leur mise en œuvre du traité. Ainsi, l'efficacité du traité dépendra en grande partie des mesures d'application prévues :

- a. Mesures de contrôle. Chaque Etat signataire du traité devra s'engager à se doter d'un ensemble adéquat de lois et de procédures administratives concernant les transferts d'armes, assorti de mesures d'application rigoureuses. Afin de rechercher une convergence croissante dans l'interprétation du traité comme dans sa mise en œuvre, il pourrait être utile de réfléchir à la possibilité d'assortir le traité d'engagements politiques, par exemple sous la forme d'un guide des meilleures pratiques, voire d'un système de revue par les pairs qui porterait sur les mécanismes de contrôle.
- b. Mécanismes de transparence et mesures de confiance. Le traité devra prévoir un ou plusieurs mécanismes de transparence, en vue de renforcer la confiance entre les Etats et de favoriser leur coopération. Il pourra notamment rendre obligatoire la publication annuelle de rapports nationaux, et prévoir la tenue d'un registre universel sur les transferts, inspiré du registre des armes classiques des Nations Unies. Les licences d'exportation acceptées ou refusées

pourraient faire l'objet d'échange d'information, selon des modalités à préciser.

- c. Dispositions à vocation pédagogique, d'aide à la mise en œuvre et d'évaluation des performances. Destinées à aider les Etats et les régions les moins avancés en matière de contrôle de transferts d'armements, elles permettront, en application d'un principe de progressivité, d'organiser des ateliers type *outreach*, des formations d'experts gouvernementaux dans les secteurs des douanes et du contrôle, des échanges sur les meilleures pratiques...

4) Clause relative à la lutte contre la corruption.

En application des principes de responsabilité et de transparence, la France suggère que le futur traité prévoie une clause relative à la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, objet de plusieurs instruments existants.

Conclusion

La création d'un groupe d'experts gouvernementaux fin 2007 représente une étape importante dans le processus d'élaboration d'un traité international établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. La France entend participer activement et de manière constructive aux travaux du groupe.

La France estime que ces travaux devront tenir compte des situations spécifiques de chacun des continents affectés par la dissémination d'armes conventionnelles et de l'expérience acquise au sein des organisations régionales et sous-régionales à ce sujet. Ils pourront en particulier s'inspirer des mesures de confiance et de coopération transfrontalière qui existent déjà et qui constitueront le gage d'une **mise en œuvre effective** des principes de responsabilité, de transparence et de proportionnalité dans les transferts d'armement, fondateurs du futur traité sur le commerce des armes.