

Retour à l'essentiel

LES CONTRÔLES DES TRANSFERTS DANS UNE PERSPECTIVE MONDIALE

En décembre 2006, une grande majorité des États membres de l'ONU a voté en faveur de l'enclenchement d'un processus qui pourrait aboutir à l'adoption d'un Traité sur le commerce des armes (TCA) ayant force obligatoire. C'est sur cette note encourageante que s'est achevée une année marquée par d'autres progrès importants, dont, notamment, l'adoption de la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement (Déclaration de Genève), et une grande déception, la conférence d'examen du Programme d'action de l'ONU de 2006 (conférence d'examen). Bien que leurs priorités se soient resserrées depuis l'échec de la conférence d'examen, les États membres de l'ONU s'occupent maintenant de l'essentiel.

En réalité, le commerce illicite des armes légères dépend en grande partie du contrôle – ou de l'absence de contrôle – des transferts légaux. Il existe plusieurs difficultés majeures à cet égard : clarifier les responsabilités actuelles, décider si et comment aborder la question des transferts aux acteurs non-étatiques et développer des moyens d'appliquer efficacement des critères d'autorisation de transfert.

La première partie de ce chapitre présente un bilan de l'activité récente au niveau mondial. Si la conférence d'examen ne s'est pas soldée par un résultat notable, c'est en grande partie en raison de l'incapacité du processus de l'ONU en matière d'armes légères de prendre en compte les aspects de la question sortant du paradigme désarmement/contrôle des armes traditionnel. La session 2006 du premier comité de l'Assemblée générale de l'ONU a repris certaines des parties laissées par la conférence d'examen et adopté plusieurs résolutions importantes prévoyant, entre autres, la poursuite du processus du Programme d'action. La session de 2006 du comité a toutefois confirmé et accentué la tendance récente au délaissement de l'adoption par consensus des résolutions relatives aux armes légères.

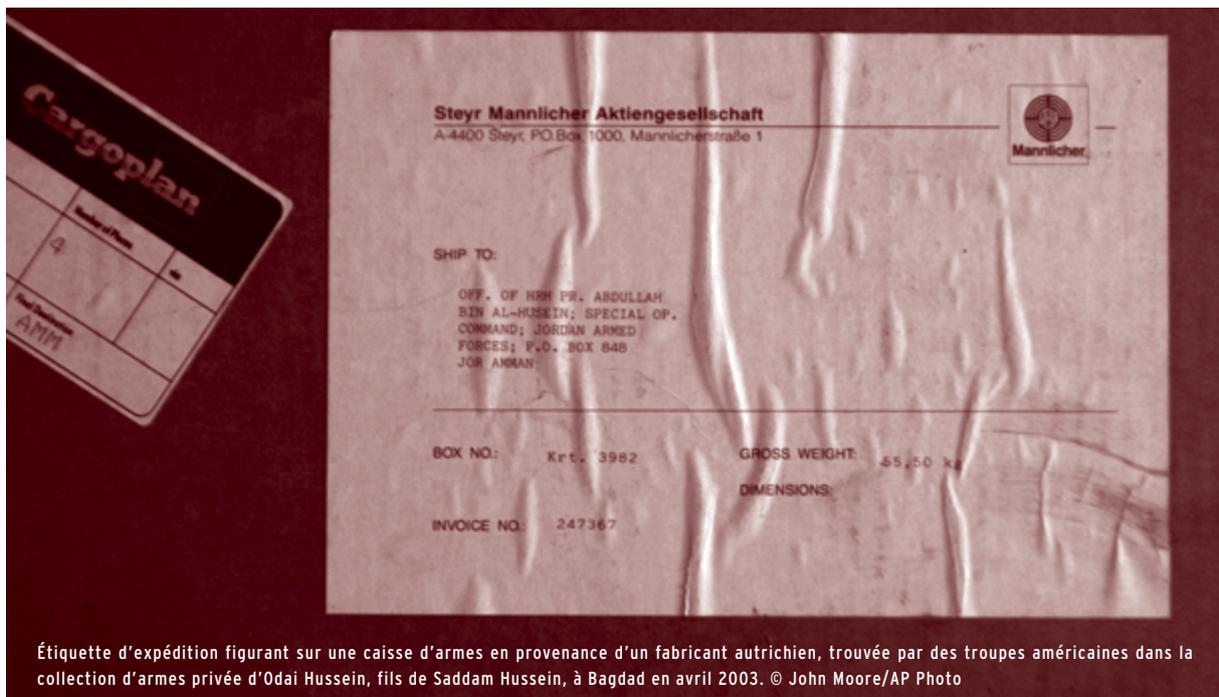


La question du contrôle des transferts d'armes est passée au sommet des priorités de l'ONU.

L'ONU, qui depuis longtemps représente l'organisme de normalisation par excellence au niveau mondial, a maintenant des concurrents. En juin 2006, 42 États et 17 organisations internationales et ONG de toutes les parties du monde ont adopté la Déclaration de Genève. Cela rend l'activité mondiale dans le domaine des armes légères plus complexe, et potentiellement plus dynamique, mais aussi plus fragmentée. Bien que ne constituant pas un problème en soi, la fragmentation du processus global suppose certains risques, dont, par exemple, l'incohérence des mesures et la possibilité que le cadre universel encore offert par le Programme d'action soit négligé.

Pour le moment, en dépit du recul du consensus, les États membres de l'ONU travaillent sur plusieurs fronts, dont celui des contrôles des transferts. Poussés par la société civile dès le début, les gouvernements accordent maintenant la priorité à la question. La deuxième partie du chapitre décrit les toutes dernières initiatives adoptées en matière de contrôle des transferts et effectue une analyse approfondie des principales questions et difficultés.

Dessin d'un enfant avec légende en arabe : « Des Janjaweed et des soldats au Soudan occidental et ailleurs. » © Human Rights Watch



Étiquette d'expédition figurant sur une caisse d'armes en provenance d'un fabricant autrichien, trouvée par des troupes américaines dans la collection d'armes privée d'Odaï Hussein, fils de Saddam Hussein, à Bagdad en avril 2003. © John Moore/AP Photo

Responsabilités actuelles. Le paragraphe II.11 du Programme d'action indique que les décisions d'autorisation des exportations nationales doivent tenir compte « des responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international pertinent » (AGONU, 2001b). Cela n'est toutefois pas sans soulever certaines questions : « Quelles sont ces « responsabilités » ? Quel est le droit international « pertinent » ? » Les fonctionnaires chargés des décisions d'autorisation de transfert d'armes, ainsi que leurs corps législatifs nationaux, ont besoin d'indications plus précises que celles fournies dans le paragraphe II.11. Pour conclure, le chapitre précise que les obligations actuelles des États en matière de transferts d'armes légères sont vastes. Les normes obligatoires pertinentes englobent les limites directes imposées sur certains transferts, ainsi que la règle tenant les États pour « complices » des violations du droit international commises lorsqu'ils transfèrent des armes en dépit d'un risque d'usage abusif connu (ou qui devrait être connu).

Acteurs non-étatiques. La question de l'interdiction du transfert des armes légères et de petit calibre aux acteurs non-étatiques (ANE) avait été source de discordes profonds lors de l'adoption du Programme d'action en juillet 2001 et le reste encore aujourd'hui. Qui sont les ANE ? Cette question a priori simple est à l'origine d'une bonne partie de la polarisation suscitée par la question des ANE. Une série de débats organisés par le projet britannique Biting the Bullet (BtB) en 2003–2005 a permis de conclure que seuls les ANE non autorisés à importer des armes par l'État dans lequel ils se trouvent sont en fait vraiment préoccupants.

Certains gouvernements considèrent toutefois que, dans certains cas, le transfert d'armes à des ANE non autorisés est justifié. Au cours des débats menés par BtB, plusieurs options ont été envisagées : (1) une interdiction totale des transferts aux ANE non autorisés ; (2) une présomption de non-transfert avec un cadre international qui autoriserait les exceptions dans des « cas spéciaux » ; et (3) envisager la question des transferts aux ANE selon les systèmes et principes d'autorisation habituels. Citant certains cas au Rwanda et en Afghanistan, le chapitre fait ressortir la difficulté pratique de répondre à des critères qui pourraient sinon justifier une exception pour « cas spéciaux ».

Les « responsabilités qui incombent aux États en vertu du droit international pertinent » sont en fait larges.

La difficulté de la mise en œuvre. Quel que soit le résultat des discussions sur les critères mondiaux, la grande difficulté réside probablement dans la mise en œuvre efficace de ces principes. Des directives identifiant les facteurs à prendre en compte pour décider si un transfert particulier doit être autorisé peuvent aider les États à prendre des décisions systématiques, rigoureuses et objectives. Le chapitre présente les nouvelles directives élaborées par le Comité international de la Croix-Rouge en vue d'aider les États à évaluer s'il y aura respect probable des règles régissant la conduite d'un conflit armé avant tout transfert d'armes.

Dans sa conclusion, le chapitre indique que les États membres de l'ONU ont beaucoup d'éléments à prendre en compte tandis qu'ils essaient d'assumer, collectivement, leurs « responsabilités . . . en vertu du droit international pertinent » comme l'exige le *Programme d'action*. Le risque est que le processus de l'ONU concernant les armes légères, réactivé récemment, passe une nouvelle fois au second plan si l'importance actuellement accordée aux engagements essentiels en matière de contrôle des transferts s'avère superficielle. ■