



N° 1620

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du traité sur le commerce des armes*,

PAR M. JEAN-PHILIPPE MALLÉ

Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : **837** (2012-2013), **33, 34** et T.A. **8** (2013-2014).

Assemblée nationale : **1420** et **1601**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA CIRCULATION DES ARMES, UN FLÉAU MONDIAL	7
A. UN PAYSAGE MONDIAL INQUIÉTANT	7
1. Des flux commerciaux significatifs	7
2. Les populations civiles, premières victimes de la circulation des armes.....	8
B. UNE RÉGULATION INSUFFISANTE	9
1. Une régulation internationale perfectible.....	9
a. Absence d'une norme couvrant l'ensemble des armes conventionnelles	9
b. Des instruments internationaux trop contingents	9
c. Des normes régionales inégales.....	10
2. Des législations nationales disparates	11
II. LE TCA, UN PAS IMPORTANT VERS UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE DES ARMES EN CIRCULATION	13
A. UN ACCORD HISTORIQUE	13
1. Une initiative des ONG.....	13
2. Des négociations longues et difficiles.....	13
3. Une adoption à une très grande majorité	14
4. L'information régulière du Parlement	15
B. UNE AVANCÉE MAJEURE SUR LE PLAN DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE	15
1. Un champ d'application large	15
a. Un enjeu de la négociation	15
b. L'application à toutes les armes classiques.....	16
c. L'application à l'ensemble des « transferts »	16
2. La mise en place de dispositifs nationaux de contrôle des exportations d'armements.....	17
3. L'amélioration de la transparence.....	19

III. LE TCA, UN « ESSAI À TRANSFORMER »	21
A. QUELLE EFFECTIVITÉ ?	21
1. Un traité qui n'a pas d'effet direct	21
2. Coopération et assistance dans le cadre du TCA	21
a. La coopération internationale	21
b. L'assistance internationale	21
c. Dispositions institutionnelles	22
3. Possibilité de faire vivre le traité	23
B. UN TRAITÉ UNIVERSEL ?	24
1. Des absents à convaincre	24
2. Le rôle moteur de la France et de l'Union européenne	24
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE	31
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	31

INTRODUCTION

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification du traité sur le commerce des armes, adopté à une très large majorité par l'Assemblée générale des Nations unies, à New-York, le 2 avril 2013. Au terme de plus de sept années de négociations, associant les organisations non-gouvernementales et les parlements nationaux, le traité a été ouvert à la signature le 3 juin 2013 et a été signé par plus de 110 États depuis ce jour.

Le traité sur le commerce des armes est un texte novateur : c'est le premier instrument international contraignant ayant vocation à s'appliquer à toutes les armes classiques et à l'ensemble des transferts internationaux d'armements. C'est aussi un texte ambitieux dont l'objet est double : d'une part, il vise à réguler le commerce licite entre États et, d'autre part, il tend à prévenir les trafics illicites d'armes.

Pour atteindre ces objectifs interdépendants dans une matière où les intérêts économiques ont souvent primé sur les considérations humanitaires, le traité met en place des dispositifs de contrôle des exportations d'armements, en particulier en prohibant strictement toute exportation d'armes classiques lorsque l'exportation violerait le droit international public, le droit international des droits de l'homme ou le droit international humanitaire.

Mais avant d'aborder de manière plus précise le contenu du traité et les enjeux qu'il revêt, votre rapporteur a souhaité revenir sur le paysage mondial de la circulation des armes, caractérisé par des flux commerciaux significatifs, un trafic illicite important et meurtrier ainsi que par une régulation insuffisante.

I. LA CIRCULATION DES ARMES, UN FLÉAU MONDIAL

A. UN PAYSAGE MONDIAL INQUIÉTANT

1. Des flux commerciaux significatifs

La circulation des armes dans le monde revêt, de nos jours, une dimension significative. Si, bien évidemment, il est impossible de connaître avec précision le poids des trafics illicites en la matière, les données officielles montrent l'importance acquise aujourd'hui par le commerce légal.

Selon les informations transmises à votre rapporteur par le Quai d'Orsay, le **marché mondial des armes** a représenté, en moyenne, sur la période 2006-2011, **75 milliards d'euros par an**.

Parmi les trente pays **exportateurs** d'armes, sept représentent à eux seuls près de 90 % du commerce d'armes dans le monde : il s'agit des **États-Unis**, de la **Russie**, du **Royaume-Uni**, de la **France**, d'**Israël**, de l'**Allemagne** et de l'**Italie**.

Les principaux **importateurs** d'armes dans le monde sont l'**Inde**, le **Pakistan**, le **Japon** et l'**Arabie Saoudite**, pays qui portent la croissance d'un secteur en pleine expansion. Au cours des dix dernières années, les dépenses militaires des pays d'Asie ont doublé et le rythme de cette croissance s'est nettement accéléré depuis 2005. De même, la Russie a augmenté ses dépenses d'armements de 113 % entre 2003 et 2012 et projette d'investir 600 milliards d'euros d'ici à 2022 dans les acquisitions de défense.

Notre pays est un acteur très présent sur le marché de l'armement même s'il n'exporte que peu d'armes légères et de petit calibre (ALPC)⁽¹⁾, qui sont celles qui tuent massivement. La France dispose d'une industrie de défense dense, diversifiée et compétitive, reconnue sur le marché international pour sa gamme de produits récents, performants et de haut niveau technologique. Les exportations d'armements sont portées par les logiques économiques de grands groupes industriels parmi lesquels l'européen EADS (au 7^{ème} rang des entreprises productrices d'armement selon le *Stockholm International Peace Research Institute*) et les français Thales et Safran, respectivement aux 11^{ème} et 15^{ème} places.

La France figure depuis de nombreuses années parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux de matériel de défense et le montant des prises de commande, malgré une diminution, se sont élevées à 4,8 milliards d'euros en 2012. Sur la période 2008-2012, **l'Asie-Pacifique est devenue la principale destination des exportations françaises** avec 27,8 % des prises de commandes. Le Moyen-Orient représente 21,4 % des prises de commandes française et

(1) La France est au 23^{ème} rang mondial des exportateurs d'armes légères (<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2013/fr/Small-Arms-Survey-2013-Chapter-8-summary-FR.pdf>).

l'Amérique latine 20,9 %. Au-delà des traditionnels partenaires de la France (l'Arabie saoudite, qui demeure le premier client sur la période 2003-2012, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Corée du Sud), de nouveaux pays émergents font partie des principaux clients de la France parmi lesquels notamment l'Inde, le Brésil, les Émirats arabes unis et la Fédération de Malaisie.

Assurément, la France, en tant qu'un des principaux exportateurs d'armes mais aussi en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, assume une responsabilité particulière, de même que les autres membres permanents du Conseil de sécurité qui représentent 80 % des 80 milliards d'euros d'exportations d'armes chaque année

2. Les populations civiles, premières victimes de la circulation des armes

D'après les Nations Unies, 40 à 60% du commerce des armes légères dans le monde est illicite à un moment ou à un autre.

Les populations civiles sont alors les premières victimes de la circulation incontrôlée qui en résulte. À ce titre, votre rapporteur tient à citer quelques chiffres éloquents, issus de la campagne de mobilisation internationale « Control Arms » menée par Amnesty International, Oxfam et le Réseau d'action international des organisations non-gouvernementales (ONG) sur les armes légères (RAIAL) :

– **chaque minute, une personne est tuée par arme dans le monde**, et 15 sont blessées, et chaque année, 500 000 personnes meurent de la violence armée ;

– **60 % des violations graves des droits de l'homme sont liées à l'utilisation d'armes légères** et de petit calibre ces dix dernières années ;

– **80 % des victimes des conflits armés sont des civils** ;

– **875 millions d'armes à feu sont en libre-circulation dans le monde**, 640 millions d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et la production de cartouches militaires atteint 14 milliards d'unités par an.

Une arme symbolise à elle seule le fléau de cette circulation incontrôlée : l'AK-47, plus connue sous le nom de *Kalachnikov*. C'est l'un des fusils d'assaut les plus répandus dans le monde. Connu pour sa très grande fiabilité, il aurait été produit à plus de 100 millions d'exemplaires depuis 1947 et a séduit un « public » très large allant de nombreuses forces armées régulières à divers mouvements de guérillas en passant par des groupes terroristes ou la grande criminalité, y compris dans notre pays ⁽¹⁾.

(1) Voir notamment le démantèlement d'un trafic international d'armes en France, le 2 décembre 2013 : http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/12/02/un-traffic-d-armes-international-demantele-entre-les-balkans-et-la-france_3523918_3224.html

B. UNE RÉGULATION INSUFFISANTE

1. Une régulation internationale perfectible

a. Absence d'une norme couvrant l'ensemble des armes conventionnelles

L'histoire moderne a démontré les efforts de la communauté internationale en matière de contrôle des armes et de désarmement, toutefois limités à certaines armes nucléaires, chimiques, biologiques ou balistiques :

– à l'orée de la première guerre mondiale, il s'agit de la Convention de La Haye de 1899 (interdisant l'usage de munitions à balles expansives « balles dum-dum » ainsi que les baïonnettes à dents de scie), amendée et révisée par la Convention de La Haye de 1907 ;

– après le conflit, la Société des Nations fut créée pour maintenir la paix en Europe par la prévention des conflits et le désarmement. En 1925 sous son égide eu lieu à Genève la Conférence sur le contrôle du commerce international des armes et des munitions qui adopta une convention, qui n'est cependant pas entrée en vigueur, sur le contrôle du commerce international des armes, munitions et instruments de guerre. La Conférence permit également la rédaction et la signature du Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques ;

– à l'issue de la seconde guerre mondiale, le climat d'affrontement entre les deux blocs conduisit à la conclusion de traités dans le domaine nucléaire (traité d'interdiction partielle des essais nucléaires en 1963 et traité de non-prolifération nucléaire en 1968) ;

– enfin, les bouleversements liés à la fin de la guerre froide et à la chute de l'URSS ont donné un regain d'intérêt aux accords de maîtrise des armements : convention sur les armes chimiques en 1993, convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996 et convention sur les armes à sous-munition en 2008.

Ainsi **aucun instrument juridique global et complet sur les armes conventionnelles n'a pu être conclu** avant le traité sur le commerce des armes, objet du présent rapport.

b. Des instruments internationaux trop contingents

S'il existe aujourd'hui plusieurs traités permettant le contrôle de certaines catégories d'armes, les instruments qui ont une vocation plus large présentent l'inconvénient de demeurer trop contingents.

Tout d'abord, il convient de citer le rôle joué par les **embargos sur les armes édictés par le Conseil de sécurité des Nations unies**. Ce sont de véritables outils de contrôle des transferts d'armes conventionnelles. Ils ont pour

conséquence d'interdire le transfert d'armes vers les pays ou les acteurs visés, d'obliger les États à prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter sur leur territoire et s'imposent également aux acteurs privés. Il s'agit donc de mesures *ad hoc*, qui ne concernent qu'une situation particulière, et qui sont par nature temporaires. Surtout, ils sont soumis au veto éventuel de l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et interviennent malheureusement souvent trop tard, une fois que la situation justifiant l'embargo a engendré de nombreuses victimes.

Votre rapporteur tient également à citer deux textes internationaux dont la contingence tient au fait que leur mise en œuvre dépend de la bonne volonté des États signataires. Il s'agit, tout d'abord, du **Registre des armes classiques** (ou *UN Register of Conventional Arms*), créé en 1992 pour renforcer la sécurité et favoriser la confiance entre États. Ce système repose sur le volontariat des États. Il prévoit que les gouvernements communiquent des informations sur les exportations et importations de sept catégories d'armes majeures, telles que les navires de guerre – y compris les sous-marins – les chars d'assaut, les véhicules blindés de combat, les avions de combat, les hélicoptères d'attaque, les pièces d'artillerie de gros calibre et les missiles et lanceurs de missiles, y compris les systèmes portables de défense aérienne à courte portée. Les données ainsi obtenues sont compilées et publiées annuellement par les Nations Unies comme documents officiels, accessibles au public notamment sur le site internet de l'ONU. Plus de 160 États ont communiqué des données à inclure dans le Registre une ou plusieurs fois. Un autre mécanisme mondial pour promouvoir la transparence dans le domaine militaire existe, il s'agit du **Système des Nations Unies pour l'établissement de rapports normalisés sur les dépenses militaires**, créé en 1980. Il repose aussi sur la notification volontaire de la part des États mais dans le domaine militaire comme les dépenses nationales consacrées au personnel, aux opérations, à l'entretien, aux achats, à la construction et à la recherche-développement dans le domaine militaire. À ce jour, plus de 110 États ont communiqué, au moins une fois, des informations à ce titre.

c. Des normes régionales inégales

Outre les instruments internationaux, plusieurs normes régionales ont été conclues pour renforcer le contrôle et la transparence de la circulation des armes.

Votre rapporteur tient ainsi à rappeler la **législation européenne** en la matière, laquelle régit strictement le contrôle du commerce des armes, qui figure implicitement dans le champ de compétence de l'Union européenne dans la mise en œuvre du marché commun. Dès 1998, la France, avec le Royaume-Uni, a œuvré pour l'adoption d'un code de conduite européen en matière d'exportation d'armements. De portée essentiellement politique, ce code de conduite a été repris dans une Position commune du Conseil de l'Union européenne n° 2008-944 PESC « *définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaire* ». La Position commune sur les exportations d'armement, instrument juridique au caractère contraignant, exige des États

membres de l'Union qu'ils examinent une demande d'exportation, de transit, de transbordement et de courtage au regard de huit critères portant pour la plupart sur le comportement du pays demandeur. La Position commune établit en outre un mécanisme de consultation et d'échange d'informations entre les États devant permettre, d'une part, d'accroître la transparence dans les transferts européens et, d'autre part, d'atteindre une interprétation commune des critères.

En **Afrique subsaharienne** ont été adoptés quatre instruments juridiques différents pour chaque sous-région qui mettent en œuvre un ensemble de règles communes contre la prolifération des armes légères, aux conséquences très graves sur le sous-continent, prévoyant le contrôle des transferts d'ALPC que chaque État doit transposer dans sa législation nationale. Peu d'États ont cependant appliqué des règles communes par manque de ressource ou de volonté politique.

Au sein de l'**Organisation des États américains** (OEA), la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, des munitions, des explosifs et d'autres matériels connexes vise elle aussi à contrer les conséquences du trafic illicite d'armes à feu dans les pays latino-américains. Elle exige des États qu'ils établissent des contrôles sur leurs exportations, importations et transits et met en place la coopération et les échanges d'informations entre les États, notamment en matière de traçage des armes à feu. L'échange d'informations est également l'élément principal de la Convention interaméricaine sur la transparence dans les acquisitions d'armes conventionnelles, elle aussi négociée et adoptée sous l'égide de l'OEA.

Votre rapporteur tient enfin à signaler l'existence d'un instrument qui n'est pas à proprement parler un instrument régional puisqu'il regroupe des États qui n'appartiennent pas à un même ensemble géographique : l'**Arrangement de Wassenaar** sur la réglementation des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage. Ce texte en vigueur depuis septembre 1996, institue un régime multilatéral de contrôle des exportations des armes conventionnelles. Il a été mis en place pour coordonner les politiques des États parties en matière d'exportation d'armements conventionnels et de biens et technologies à double usage. Il compte aujourd'hui 41 États parties. Selon cet accord, les parties doivent empêcher les transferts d'articles non autorisés, s'échanger spontanément des informations pertinentes et s'informer des transferts autorisés et refusés. La décision de transférer ou non certains articles relève de la responsabilité de chaque État partie. L'Arrangement de Wassenaar n'est donc qu'un accord de transparence favorisant la prise en compte, lors du transfert de certaines armes, de leurs potentiels effets sur le développement, la sécurité et la stabilité régionale et internationale.

2. Des législations nationales disparates

En 2008, l'ambassadeur argentin Roberto Garcia Moritan, président du Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur le traité sur le commerce des armes, estima que **seule une soixantaine d'États dans le monde étaient dotés de**

législations nationales sur les transferts d'armes. Indéniablement, il existe une très grande différence de qualité entre les systèmes de contrôle d'un État à un autre, et d'une région à l'autre, qui s'explique non seulement par le manque de ressources financières, techniques et humaines mais aussi souvent par un manque évident de volonté politique.

En ce qui concerne la **France**, votre rapporteur a souhaité brièvement rappeler le régime national de contrôle des transferts d'armements, régi par la 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. La législation française repose en effet sur le **principe de l'autorisation** : toute personne qui souhaite fabriquer, faire commerce ou se livrer à une activité d'intermédiation dans le domaine des armes doit avoir reçu l'autorisation du ministère de la défense. L'autorisation est également obligatoire en matière d'exportation ou d'importation d'équipements à destination de pays non-membres de l'Union européenne ainsi que pour les opérations de transit ou de transbordement. Les demandes d'autorisation sont examinées par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

La France se base principalement sur les critères de la Position commune de l'Union européenne pour octroyer ou non une autorisation : elle prend en compte, par définition, dans sa politique de délivrance des autorisations, les situations de conflits ainsi que les risques d'atteintes graves aux droits de l'homme. L'article L. 2335-4 du code de la défense dispose lui aussi que toute autorisation peut être suspendue, modifiée, abrogée ou retirée « *pour des raisons de respect des engagements internationaux de la France, de protection des intérêts essentiels de sécurité, d'ordre public ou de sécurité publique ou pour non-respect des conditions spécifiées dans la licence.* ».

II. LE TCA, UN PAS IMPORTANT VERS UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE DES ARMES EN CIRCULATION

A. UN ACCORD HISTORIQUE

1. Une initiative des ONG

L'idée d'un instrument international contraignant en matière de transfert d'armes fut lancée par Oscar Arias Sanchez en octobre 1995. Ancien Président du Costa Rica et Prix Nobel de la Paix en 1987, il invita ses collègues lauréats du même prix à développer avec lui un Code de conduite international sur les transferts d'armes pour le proposer à l'Assemblée générale des Nations unies.

Le projet de Code soumettait un ensemble de principes à l'État d'exportation pour qu'un transfert puisse être autorisé : le respect des droits de l'homme, du droit humanitaire, de la démocratie, des embargos internationaux, la promotion du développement, l'opposition au terrorisme, la participation au Registre des Nations unies et l'engagement de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité régionales et internationales. Jugé trop ambitieux, le texte ne fut cependant pas soumis aux Nations unies.⁽¹⁾

L'initiative fut ensuite reprise et développée par une coalition de 62 ONG, parmi lesquels Oxfam et l'Action mondiale des parlementaires, qui érigea l'adoption d'un traité sur le commerce des armes comme le but principal de la campagne « Contrôlez les armes ».

2. Des négociations longues et difficiles

Ces ONG ont mené l'Assemblée générale à adopter le 6 décembre 2006 la résolution 61/92 intitulée « *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* ».

Le processus s'accéléra en 2009 avec l'adoption d'une résolution prévoyant le début des négociations officielles et la tenue d'une Conférence des Nations unies en 2012, sur la base d'un consensus, pour l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques. A la surprise générale, les États-Unis, qui s'étaient jusque-là opposés à toute négociation sur un instrument contraignant, ont soutenu la résolution en conditionnant leur participation à l'usage de la règle du consensus durant les négociations finales.

(1) S. Lorthois Louembet, « Vers un traité international réglementant les transferts d'armes classiques en 2012 », *Revue générale de droit international public*, vol. 114, n° 4, 2010, pp. 723-746, p. 740.

Les réunions du Comité préparatoire de juillet 2010, février 2011 et juillet 2011 furent marquées par des divergences considérables entre les États tant sur les principes, les buts et les objectifs, le champ d'application que sur la mise en œuvre du traité envisagé. La question de l'inclusion des munitions, par exemple, était un enjeu crucial des négociations et marqua l'opposition de l'Égypte, de l'Inde et de la Syrie ainsi et surtout que des États-Unis.

La première Conférence diplomatique se tint au mois de juillet 2012. Dans une tribune conjointe avec ses homologues d'Allemagne, du Royaume-Uni et de Suède, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, avait rappelé l'importance d'aboutir à un traité solide, efficace et juridiquement contraignant. Ainsi, la proposition de texte soumise par le président de la Conférence, l'ambassadeur Moritan, au terme des quatre semaines de négociation, répondait globalement aux attentes de la France : il était prévu que les États n'autorisent pas le transfert d'armes classiques dès lors qu'il existait un risque substantiel que ces armes ne soient utilisées pour commettre ou faciliter de graves violations du droit international des droits de l'homme ou du droit humanitaire. Si le détail de la rédaction était perfectible, la France encourageait, au nom de la responsabilité collective, tous les États à envisager de bonne foi le compromis afin de parvenir à un accord.

L'opposition de certains pays au texte proposé, au premier rang desquels les États-Unis, rejoints ensuite par la Russie, la Corée du Nord et le Venezuela, provoqua l'échec de la Conférence de juillet 2012.

La France et l'ensemble de ses partenaires internationaux ont continué à porter cette question au sein des Nations unies et l'Assemblée générale convoqua une nouvelle conférence diplomatique pour le mois de mars 2013.

3. Une adoption à une très grande majorité

La seconde Conférence diplomatique, tenue du 18 au 28 mars 2013, se voulait être une conférence de finalisation du texte rédigé en juillet 2012.

L'adoption par consensus ayant été bloquée par trois pays (la Corée du Nord, l'Iran et la Syrie), le projet de traité fut soumis au vote de l'Assemblée générale le 2 avril 2013. Le Traité sur le commerce des armes a été adopté à une très grande majorité : 155 voix pour, 3 voix contre et 22 abstentions. 13 pays n'ont pas pris part au vote. La Chine s'est abstenue pour une question de procédure du fait du détournement de la règle du consensus. La Russie, l'Inde et certains pays arabes se sont quant à eux abstenus en raison du contenu même du texte, en ce qu'il ne prenait pas assez en compte certaines préoccupations, en particulier celles des importateurs.

L'ouverture du traité à la signature avait été fixée au 3 juin 2013 à New York. Le jour de l'ouverture, 67 États le signèrent parmi lesquels la France,

rejoints le 24 septembre, lors de la 68^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies, par 24 autres États, dont les États-Unis.

Après sept ans de négociations, plus de 110 États ont signé le Traité sur le commerce des armes ⁽¹⁾. Ce traité est le premier accord au niveau universel dont le but est de réglementer, de façon contraignante, le commerce international des armes classiques.

4. L'information régulière du Parlement

Votre rapporteur tient à souligner le suivi attentif qu'a pu exercer le Parlement tout au long de la négociation du traité.

Le 13 mars 2013, à quelques jours de l'ouverture de la dernière session de négociation finale, la **commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale** a entendu **M. Jean-Hugues Simon Michel**, ambassadeur, représentant permanent auprès de la Conférence du désarmement à Genève, chargé de la négociation du traité sur le commerce des armes (TCA) ainsi que **M. Aymeric Elluin**, coordinateur TCA - **Amnesty International France**, et **M. Benoît Muracciole**, président d'**Action Sécurité Ethique Républicaines** ⁽²⁾. La **commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat** a également entendu M. Jean-Hugues Simon Michel à deux reprises le 27 juin 2012 ⁽³⁾ et le 27 mai 2013 ⁽⁴⁾.

Ces auditions ont revêtu un grand intérêt. Elles ont permis à chacun d'exprimer son point de vue et ses éventuelles inquiétudes tout au long du processus de négociation mais aussi de recueillir de précieuses informations quant à l'évolution des positions de chaque Partie. Ces travaux préparatoires du Parlement ont d'ailleurs été utilement complétés par l'avis de la **Commission nationale consultative des droits de l'homme** rendu en février 2013 sur le projet de traité arrêté en juillet 2012.

B. UNE AVANCÉE MAJEURE SUR LE PLAN DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

1. Un champ d'application large

a. Un enjeu de la négociation

Le traité sur le commerce des armes n'est pas un traité de désarmement, ni un traité d'interdiction. Il tente de réglementer le commerce des armes en visant

(1) http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=fr&clang=_fr

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cafe/12-13/c1213041.pdf>

(3) <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120625/etr.html#toc5>

(4) <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130520/etr.html#toc10>

deux objectifs interdépendants, pleinement soutenus par la France : il tend d'une part à réguler le commerce licite entre États et d'autre part à prévenir les trafics illicites d'armes (**article 1^{er}**).

Ces deux objectifs, s'ils paraissent consensuels, ont en réalité été vivement débattus lors de la négociation du traité. Certains États contestaient l'instauration de règles permettant le contrôle du commerce légitime entre États, du fait de l'existence d'un marché privé légitime de l'armement pour les particuliers dans certains États au régime de détention permissif, pour les sociétés de transport de fonds ou pour certaines activités de tir sportif ou de loisir. D'autres États reprochaient la faiblesse du traité en matière de lutte contre les trafics illicites en ce qu'il n'interdit pas tout transfert d'armes à des acteurs non étatiques.

b. L'application à toutes les armes classiques

Le **paragraphe 1^{er} de l'article 2 du TCA** prévoit son application à « toutes les armes classiques » relevant des catégories des **chars de combat**, des **véhicules blindés de combat**, des **systèmes d'artillerie de gros calibre**, des **avions de combat**, des **hélicoptères de combat**, des **navires de guerre**, des **missiles** et **lanceurs de missiles** et des **armes légères et armes de petit calibre** (ALPC). Le TCA a donc retenu la proposition des ONG humanitaires visant à retenir les catégories du Registre des Nations unies et à y ajouter la catégorie des ALPC, considérées comme les plus meurtrières, ainsi que les **munitions** (**article 3**) et les pièces et **composants** (**article 4**).

Votre rapporteur estime que deux précisions sont, ici, nécessaires :

- tout d'abord, en ce qui concerne les **drones**, lorsque ceux-ci sont armés, ils doivent être considérés comme des avions de combat pilotés à distance. S'ils ne sont pas explicitement évoqués dans le texte du traité, ils sont donc rattachés à la catégorie des avions de combat, référencée dans le Registre des Nations-Unies et citée dans le champ d'application du traité à l'article 2 ;

- par ailleurs, l'absence de définition précise des **ALPC** risque de poser certaines difficultés du fait d'un risque d'interprétation subjective et divergente sur le contenu de cette catégorie. En outre, les armes dédiées au maintien de l'ordre (par exemple les matraques et les gaz lacrymogènes) ne se voient pas appliquer les dispositions du traité.

c. L'application à l'ensemble des « transferts »

Le **paragraphe 2 de l'article 2** fait entrer dans le champ d'application du traité l'ensemble des activités de commerce international de transfert d'armement : l'**exportation**, l'**importation**, le **transit**, le **transbordement** et le **courtage**.

Deux activités semblent exclues du champ d'application du traité : d'une part, le transport international par un État partie, ou pour son compte, d'armes destinées à son propre usage, par exemple dans l'hypothèse d'une intervention

militaire extérieure, d'autre part – et c'est une lacune dénoncée par certaines ONG –, les activités non explicitement commerciales comme les dons, les cessions gratuites ou les prêts d'armes. Certains pays, et notamment la Chine, s'y sont effectivement opposés.

La France, cependant, à l'instar de la plupart des pays européens, considère que les **transferts d'armes à titre non onéreux** sont couverts par le traité. Cette interprétation correspond aux dispositions du droit interne qui prévoit que les cessions ou les dons que la France est amenée à consentir à des États tiers dans un cadre bilatéral doivent faire l'objet d'une autorisation dans le cadre des procédures nationales de contrôle des exportations d'armement.

2. La mise en place de dispositifs nationaux de contrôle des exportations d'armements

L'article 5 prévoit la création, par chaque État partie, d'un **régime de contrôle national** comprenant une liste de contrôle communiquée au Secrétariat ⁽¹⁾ qui la porte à la connaissance des autres États parties.

L'article 6 prohibe strictement toute exportation d'armement, d'armes classiques, de munitions, de pièces et de composants lorsque l'exportation violerait le droit international public, le droit international des droits de l'homme ou le droit international humanitaire.

L'article 7 complète ce dispositif en imposant à l'État exportateur, pour toute demande d'exportation n'entrant pas dans le champ des interdictions prévues par l'article 6, l'**évaluation objective et non-discriminatoire** de l'utilisation de ces armes.

Les **importations (article 8)**, le **transit** et le **transbordement (article 9)** et le **courtage (article 10)** font l'objet de mécanismes moins contraignants que les exportations. Les États parties sont encouragés à prendre des mesures nationales afin de favoriser à la fois leur évaluation par les pays exportateurs mais aussi à accentuer le contrôle des transferts d'armes à toutes les étapes du processus. De même, **les munitions ainsi que les pièces et composants ne sont pas soumis à toutes les dispositions du traité**. Si leur exportation est soumise aux articles 6 et 7 du traité, elle est en revanche soustraite aux dispositions concernant la transparence, l'établissement de rapports ou la prévention du détournement.

À l'issue de l'évaluation imposée par l'article 7, et après avoir éventuellement proposé des mesures d'atténuation des risques disponibles (par exemple des mesures de confiance ou des programmes conjoints), l'État exportateur s'il estime qu'il existe un **risque prépondérant** de réalisation d'une des conséquences négatives précitées **ne doit pas autoriser l'exportation**. Toute autorisation peut enfin être réexaminée s'il est avéré que l'État exportateur obtient de nouvelles informations. Votre rapporteur tient à souligner que la France est

(1) *En ce qui concerne le Secrétariat, voir infra.*

déjà, par la législation européenne, soumise à une norme plus restrictive que ce que prévoit le Traité sur les mesures de confiance et ne devrait pas être amenée à mettre en œuvre cette disposition ⁽¹⁾.

Deux interrogations subsistent à la lecture du traité :

- d'une part, la notion de « **risque prépondérant** », qui doit empêcher l'exportation d'armes, ne recouvre aucune réalité juridique précise en droit international. Pour clarifier cette terminologie et assurer l'application uniforme du traité, certains États, comme la Nouvelle-Zélande ont déclaré qu'ils l'interpréteraient comme étant un « risque substantiel ». D'autres, comme l'Union européenne, vont peut-être proposer, une fois l'examen juridique réalisé par l'ensemble des délégations, une déclaration interprétative de cette notion compatible avec les termes de « *clear risk* » contenus dans la position commune européenne sur les exportations d'armement ;

- d'autre part, le traité ne prévoit aucune disposition sur les transferts vers des États où les armes ne serviraient pas directement à commettre les violations telles qu'elles sont prévues dans le traité (ou si le risque n'est pas prépondérant).

Afin de présenter de manière plus intelligible le dispositif introduit par le TCA, votre rapporteur a choisi de rassembler ses principales dispositions dans le tableau suivant :

Exportation	<p>– chaque État partie institue et tient à jour un régime de contrôle national, notamment une liste de contrôle nationale (article 5§2).</p>
	<p>– chaque État partie institue et tient à jour un régime de contrôle national pour réglementer l'exportation des munitions (article 3) et des pièces et composants (article 4).</p>
	<p>– un État ne doit autoriser aucun transfert qui : violerait ses obligations résultant de mesures prises par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (en particulier les embargos sur les armes) (article 6§1), violerait ses obligations internationales (article 6§2) ou pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil ou d'autres crimes de guerre (article 6§3).</p>
	<p>– chaque État partie exportateur évalue si l'exportation : contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité ou pourrait servir à commettre une violation du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme, des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée (article 7§1).</p>

(1) La proposition commune de l'Union européenne prévoit qu'en cas de « risque manifeste », l'autorisation d'exportée n'est pas accordée. Elle ne prévoit donc pas, comme l'article 7.2 du Traité sur le commerce des armes, de mesures d'atténuation du risque.

	<p>– chaque État partie exportateur doit ne pas autoriser l'exportation s'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences (article 7§3).</p> <p>– chaque État partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportations soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportateur (article 7§5).</p> <p>– chaque État partie importateur prend des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies, conformément à sa législation nationale, à l'État partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation (article 8§1).</p> <p>– chaque État partie exportateur communique les informations appropriées concernant l'autorisation en question aux États parties d'importation, de transit ou de transbordement (article 7§6).</p>
Importation	<p>– chaque État partie importateur prend des mesures afin de réglementer, lorsque cela est nécessaire, les importations d'armes classiques, sous sa juridiction (y compris par des régimes d'importation) (article 8§2).</p> <p>– chaque État partie importateur prend des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies, conformément à sa législation nationale, à l'État partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation (article 8§1).</p> <p>– chaque État partie importateur peut demander des informations à l'État partie exportateur concernant des demandes d'autorisation (article 8§3).</p>
Transit ou transbordement	<p>– chaque État partie prend les mesures nécessaires pour réglementer, lorsque cela est nécessaire et possible, le transit ou le transbordement, sous sa juridiction et sur son territoire (article 9).</p>
Courtage	<p>– chaque État partie prend, en vertu de sa législation, des mesures pour réglementer les activités de courtage des armes classiques relevant de sa juridiction, notamment exiger des courtiers leur enregistrement ou l'obtention d'une autorisation (article 10).</p>
Détournement	<p>– chaque État partie qui participe au transfert d'armes classiques prend des mesures pour prévenir leur détournement (article 11).</p>

3. L'amélioration de la transparence

L'article 12 du TCA a trait à la **conservation des données** par les États parties. Celle-ci se fait conformément à leur législation ou réglementation nationale, ce qui permet d'assurer la protection des données contenues dans les

registres nationaux des autorisations d'exportation ou des exportations effectives d'armes classiques.

L'**article 13** prévoit des règles visant à améliorer la transparence des transferts d'armements par l'**établissement de rapports**. Il dispose que les États parties doivent fournir, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du traité, un rapport initial détaillé précisant les mesures qu'ils ont prises pour sa mise en œuvre parmi lesquelles les lois, les listes de contrôles, les règlements et les mesures administratives... Les États doivent aussi rendre compte aux autres des mesures jugées efficaces pour lutter contre le détournement des armes classiques.

Sur le modèle du Registre des armes classiques, **les États ont également l'obligation de fournir un rapport annuel concernant les importations** et les exportations d'armes classiques, à l'exception des informations commerciales sensibles ou relevant de la sécurité nationale. Ces rapports sont communiqués aux États parties et conservés par le Secrétariat.

La France rend déjà public, annuellement, un rapport au Parlement sur les exportations d'armes dont la dernière version date de juillet 2013 ⁽¹⁾.

(1) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000461/index.shtml>

III. LE TCA, UN « ESSAI À TRANSFORMER »

A. QUELLE EFFECTIVITÉ ?

1. Un traité qui n'a pas d'effet direct

Comme votre rapporteur l'a indiqué, le traité sur le commerce des armes engage les États qui l'ont ratifié à adopter un dispositif de contrôle national des transferts d'armes conventionnelles.

Ainsi que le rappelle l'**article 14** du TCA, il appartient donc à chaque Partie d'aménager sa législation pour mettre en œuvre le traité, lequel **n'a pas d'effet direct** et n'apporte **pas de dispositif « clef en main »** qui aurait vocation à s'appliquer tel quel dans tous les États l'ayant signé et ratifié.

De même doit-on constater que **le TCA ne prévoit aucun régime de sanctions**. Cela aurait peut-être été souhaitable mais très peu de traités le font et le réalisme conduit à constater qu'il aurait été impossible que la négociation aboutisse sur ce point.

L'enjeu est donc maintenant que le traité trouve réellement à s'appliquer. Pour cela, il contient plusieurs articles destinés à favoriser la coopération et l'assistance entre les différentes Parties.

2. Coopération et assistance dans le cadre du TCA

a. La coopération internationale

L'**article 15** met en place des mécanismes de coopération internationale, notamment par des **échanges d'informations** sur des questions d'intérêt mutuel, sur des activités ou des acteurs illicites afin de prévaloir et d'éliminer le détournement d'armes classiques ou sur les expériences tirées de l'application du traité. Les États parties s'engagent également à s'apporter **une assistance dans la mise en œuvre d'enquêtes, de poursuites et de procédures judiciaires**, conformément à leur droit interne se rapportant à la violation des mesures nationales adoptées en application du traité.

Le règlement des différends qui pourraient survenir quant à l'interprétation ou à l'application du traité se fait lui aussi par la coopération entre les États parties selon l'**article 19**, y compris par la négociation, la médiation, la conciliation ou le règlement judiciaire par le recours à l'arbitrage.

b. L'assistance internationale

L'**article 16** prévoit des mesures permettant aux États de solliciter une assistance juridique ou législative, une aide au renforcement de leurs capacités institutionnelles et une assistance technique, matérielle ou financière. Les États en

mesure d'apporter leur assistance doivent, sur demande, la fournir. L'assistance peut également être obtenue par des organisations internationales ou régionales, au premier rang desquels l'ONU, ainsi que par des organisations non-gouvernementales.

Le traité met également en place un « **fonds d'affectation volontaire** » destiné à aider les États parties qui requièrent une assistance internationale pour la mise en œuvre du traité, que chaque État partie est encouragé à alimenter. La France participera à ce soutien par l'intermédiaire d'autres instruments, en particulier européens. L'Union européenne s'apprête en effet à adopter un projet de soutien aux États qui envisagent de ratifier le TCA, ce qui constituera indéniablement une aide aux États éprouvant des difficultés à respecter seuls leurs engagements.

c. Dispositions institutionnelles

Afin d'assurer l'effectivité du traité sur le commerce des armes, deux structures seront créées lors de son entrée en vigueur : la Conférence des États parties et le Secrétariat.

La **Conférence des États parties** est prévue par l'**article 17**. Elle sera en charge de l'examen de la mise en œuvre des traités, des recommandations relatives à sa mise en œuvre, des propositions d'amendement et de toute question interprétative, des tâches budgétaires et de l'opportunité de la création de tout organe subsidiaire.

Le **Secrétariat**, selon l'**article 18**, sera chargé d'aider les États parties dans la mise en œuvre du traité et d'assurer les fonctions administratives. Son organisation n'est pas encore définie (il doit être doté des effectifs suffisants ayant la compétence nécessaire), tandis que ses fonctions sont expressément prévues :

- recevoir, mettre à disposition et distribuer les rapports prescrits par le traité ;
- tenir à jour et à disposition des États parties la liste des points de contacts nationaux ;
- aider à rapprocher l'offre et la demande d'assistance dans la mise en œuvre du traité et promouvoir la coopération internationale ;
- faciliter les travaux de la Conférence des États parties en organisant les réunions.

La ville accueillant le siège du Secrétariat n'a pas encore été choisie. Il semble que trois villes soient susceptibles de l'accueillir : New York, Vienne et Genève. Cette dernière aurait sans doute pour avantage de favoriser l'emploi du français dans les travaux de la Conférence. En outre, Genève est également le siège de nombreuses organisations internationales de protection des droits de

l'homme et du droit humanitaire et abrite les organes de désarmement créés par les conventions d'Ottawa et d'Oslo ainsi que le siège de l'OMC.

Les questions du financement de ces structures, ainsi que celle de la participation budgétaire des États parties, ne sont pas évoquées par le traité et devront, pour être résolues, attendre la première réunion de la Conférence.

L'effectivité du TCA est également assurée par son article 23 qui prévoit une application provisoire dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité (qui requiert la ratification par cinquante États) : tout pays, au moment de sa signature ou du dépôt de son instrument de ratification, peut déclarer pouvoir appliquer les articles 6 et 7 en attendant l'entrée en vigueur du traité à son égard. Au 25 novembre 2013, huit États ont choisi cette procédure⁽¹⁾. De même, le TCA contient des dispositions classiques relatives à la durée et à la dénonciation du traité (**article 24**), ainsi que celles relatives aux réserves (**article 25**), qui n'appellent aucun commentaire particulier.

3. Possibilité de faire vivre le traité

Le TCA n'est pas un texte qui vocation à être figé. Son **article 20** prévoit la **procédure d'amendement** suivante : le traité pourra être amendé par les États parties six ans après son entrée en vigueur. À l'expiration de ce délai, les amendements proposés pourront uniquement être examinés par la Conférence des États parties tous les trois ans.

La règle pour parvenir à l'amendement du texte repose sur le **consensus** entre les États parties. Si aucun accord n'est trouvé malgré les efforts déployés, l'amendement est, en dernier ressort, adopté par un vote majoritaire élevé des trois quarts des États parties présents et votant à la Conférence.

Eu égard à la très forte majorité à laquelle a été adoptée le TCA⁽²⁾, il est possible de supposer que l'évolution du traité se fera dans le sens de la protection des avancées qu'il prévoit. Cette clause d'amendement devrait permettre donc de faire évoluer le champ des matériels couverts par le traité (les armes classiques : les chars de combat, les véhicules blindés de combat, les systèmes d'artillerie de gros calibre, les avions de combat, les hélicoptères de combat, les navires de guerre, les missiles et lanceurs de missiles et les ALPC) tout en prenant en compte les développements technologiques futur ou les technologies à double usage, qui ne sont pas couvertes par le traité.

(1) Il s'agit de l'Antigua-et-Barbuda, du Costa Rica, de l'Espagne, de l'Islande, du Mexique, de la Serbie et de Trinité-et-Tobago.

(2) 155 voix pour, 3 voix contre et 22 abstentions.

B. UN TRAITÉ UNIVERSEL ?

1. Des absents à convaincre

Le traité sur le commerce des armes a été ouvert à la signature le 3 juin 2013 à New York et « *entrera en vigueur quatre-vingt-dix jours après la date de dépôt du cinquantième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation* » selon **l'article 22**. Au 25 novembre 2013, 115 États ont signé le traité, et 9 l'ont ratifié. ⁽¹⁾

L'absence d'adhésion au traité par certains États est souvent la conséquence d'un manque flagrant de volonté politique. Les trois-quarts des exportations mondiales sont réalisées par les membres permanents du Conseil de sécurité et Israël. Or, si la France et le Royaume-Uni ont signé le traité dès le 3 juin 2013 et que les États-Unis viennent de faire de même, **la Chine, la Russie et Israël, mais aussi l'Inde, le Pakistan ou le Canada n'ont toujours pas signé le traité**, et risquent de ne pas le faire dans un futur proche.

Au-delà de la signature, de nombreux efforts doivent être réalisés par certains États pour atteindre, par une ratification massive, l'universalité souhaitée.

Les **États-Unis**, par exemple, disposent déjà d'un système de contrôle des transferts d'armes répondant aux critères du TCA. Une ratification semble cependant improbable à court terme, compte tenu notamment de la composition de la Chambre des représentants, dont la majorité est opposée à l'administration Obama, et de l'influence au Congrès du lobby des porteurs d'armes (notamment la NRA), qui a réussi à faire croire que ce traité menace le deuxième amendement de la Constitution et le droit de tout citoyen à détenir une arme. Il est seulement possible d'espérer une ratification à la faveur d'une évolution des équilibres politiques internes. Or, **la ratification du plus important exportateur mondial d'armements serait un signe extrêmement fort et positif** envers l'ensemble de la communauté internationale.

En tout état de cause, votre rapporteur tient à souligner la **dimension éthique que constitue la signature du TCA**. Certes, il importe que le nombre le plus élevé possible d'États le signent et le ratifient. Mais le seul fait qu'il ait été signé et la perspective prochaine de son entrée en vigueur sont des signaux positifs. **Le TCA est amené à devenir un véritable standard normatif au sein de la communauté internationale** quand bien même ses effets concrets ne seront peut-être pas visibles avant une quarantaine d'années.

2. Le rôle moteur de la France et de l'Union européenne

Pour remporter le défi de l'universalité, **la France s'est associée, avec ses partenaires de l'Union européenne, à des démarches visant à inciter tous les**

(1) http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=fr&clang=fr

pays ayant soutenu le projet de Traité à le signer rapidement. Cette première étape est nécessaire pour permettre l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes, laquelle conduira à son universalisation ⁽¹⁾.

L'Union européenne est par ailleurs en train d'adopter, avec le soutien de la France, un programme d'assistance destiné à aider les États qui le souhaitent à mettre en œuvre le Traité lorsqu'ils l'auront ratifié.

Enfin, votre rapporteur tient à rappeler que notre pays a soutenu la demande de l'Inde d'introduire l'**article 26** du TCA qui porte sur les **rapports du traité sur le commerce des armes avec d'autres instruments internationaux**. Cet article prévoit que l'application du TCA se fait sans préjudice des obligations souscrites par les États parties en vertu d'accords internationaux auxquels ils sont parties pour autant que ces obligations soient cohérentes avec le TCA. De même, ce dernier ne pourra pas être invoqué pour priver d'effet un **accord de coopération** conclus entre deux États parties en matière de **défense**. Pour certaines ONG, il s'agit même d'une faille dans le dispositif qui risquerait de voir le traité s'appliquer de façon subsidiaire, voyant sa portée et sa crédibilité affectée par une lecture étatique dérogatoire. Votre rapporteur tient à nuancer cette position. Certes, le TCA ne saurait être opposable à la mise en œuvre des accords de défense en cours mais cela ne vaut que, dès lors que les obligations résultant de l'exécution de ces accords sont « *cohérents avec le Traité* ». Ceci implique que les États parties s'engagent à ne pas se mettre en situation de contradiction par rapport à l'esprit et aux objectifs du Traité dans la mise en œuvre de leurs accords de défense et dès lors qu'un accord de défense est conforme à ce critère, il pourra s'appliquer sans entrave. De la même manière, et ainsi que cela est longuement développé dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi autorisant la ratification du TCA, la relative souplesse introduite par l'**article 26** permet d'assurer la **compatibilité de cet accord avec le droit communautaire** et sa formulation, en outre, autorise l'acquis européen à évoluer.

(1) Votre rapporteur tient à souligner que le TCA contient des dispositions relevant de la compétence exclusive de l'UE et d'autres relevant de compétences partagées avec les États membres. Or, l'UE n'a pu adhérer, en tant que telle, le TCA. Dès lors, les États membres n'ont pu signer ce texte qu'après y avoir été autorisés par le Conseil de l'UE au mois de mai dernier. S'agissant de l'étape suivante – la ratification –, une nouvelle autorisation européenne est nécessaire : les États membres ne pourront déposer les instruments de ratification du TCA qu'une fois que le Conseil de l'UE et le Parlement européen auront adopté la décision les autorisant à ratifier. Cette décision devrait être prise en mars 2014.

CONCLUSION

La signature du traité sur le commerce des armes, après plusieurs années de négociations, constitue une réelle avancée au service du droit international humanitaire.

Certes, son entrée en vigueur ne produira ses effets que dans de nombreuses années et ne mettra pas fin aux atrocités causées par les trafics illicites d'armes, et notamment des armes légères et de petit calibre. Mais ce nouvel instrument international a vocation à devenir un véritable standard éthique et juridique au sein de la communauté internationale, un standard en deçà duquel il sera difficile de revenir.

Pour notre pays, le ratifier n'aura aucun impact concret puisque la législation française et la réglementation européenne imposent déjà un contrôle strict et contraignant des exportations d'armements. En revanche, elle aura une portée symbolique significative puisque la France, en tant qu'un des principaux exportateurs d'armes mais aussi en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, détient une responsabilité particulière en la matière.

C'est donc au bénéfice de ces observations que votre rapporteur émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi qui nous est soumis.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Philippe MALLÉ, le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du traité sur le commerce des armes (n° 1420).

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Luc Bleunven. Je me réjouis de la signature de ce traité. Son périmètre d'application est large et touche tous les types d'armes, allant des petits calibres aux missiles. Il n'y aura plus de possibilité de ventes d'armes si elles ont vocation à servir de graves violations des droits de l'homme. Les ONG ont jugé ce traité comme un outil de qualité reconnaissant les avancées obtenues par l'ONU. Je souhaite cependant pointer trois limites. Premièrement, le traité exclut les dons d'armes d'un Etat à un autre. Ma deuxième remarque concerne les drones armés, qui ne sont pas évoqués dans le traité. Enfin, pourquoi restreindre la publication des rapports annuels aux États Parties et non à la société civile. Le rapport de notre pays sera-t-il rendu public ?

Mme Nicole Ameline. Je souhaite saluer l'efficacité de la France sur l'élaboration de ce traité car c'est une contribution nouvelle à la sécurité et à la paix dans le Monde. Il est très utile que nous ayons visé les armes de petits calibres qui alimentent les violences faites aux femmes, et cette mention de la violence de genre est un élément important du traité. Ma question est de savoir comment nous pourrions mobiliser les acteurs de l'armement, et notamment les industriels. En l'absence de dispositif contraignant, nous devons avoir des formules incitatives. L'Europe peut éventuellement être un modèle pour la mobilisation et la sensibilisation des industriels.

M. Pouria Amirshahi. En effet, ce traité est un progrès. Il s'agit d'encadrer, et à terme de faire reculer les abominations. Concernant les modalités concrètes de ratification ; il faut que 50 Etats ratifient ce traité pour qu'il entre en vigueur. C'est un élément encourageant pour les pays africains car dès 2006 la CEDEAO avait été en pointe. Elle avait établi une réglementation contraignante dans ce domaine et il me semble appréciable que nous soyons dans la même dynamique que les Africains sur ces questions. J'ai deux questions, la première au sujet des modalités de révision du traité. Je crois que les modalités de révision d'un tel traité sont très contraignantes. Cela nécessite l'unanimité de l'ensemble des signataires. Comment pourrait-on assouplir ces modalités afin de pouvoir, ultérieurement, améliorer le traité. Enfin, il est prévu qu'un rapport sur les exportations d'armes soit échangé entre les Etats signataires. Pourrait-on envisager des dispositions permettant d'informer la société civile du contenu de ce rapport ? Je regrette que ce débat ne soit pas pleinement partagé par l'ensemble de la représentation nationale.

M. Jacques Myard. Il me semble que nous avons à faire à un traité mou sur une situation molle. Bien sûr j'approuverai ce traité, mais il faut raison garder. Je me demande ce que signifie le paragraphe 2 de l'article 6, qui fait référence à la définition du génocide. Il n'apporte rien par rapport au droit international existant. Il répète, rappelle, et constitue un droit déclaratoire.

M. Jean-Philippe Malle, rapporteur. Vous m'avez interrogé sur le périmètre de l'accord. La France, comme les autres Etats membres de l'Union européenne, considère que les cessions gratuites d'armes sont couvertes par le traité. Les drones, lorsqu'ils sont armés, entrent également dans son champ d'application.

M. Amirshahi, je vous invite à consulter le rapport public remis au Parlement cette année sur les exportations d'armement de la France.

Mme Ameline, vous avez soulevé la question de la mobilisation des grands acteurs de l'armement en faveur du contrôle du commerce des armes. Tout d'abord, comme je l'ai indiqué, les industriels sont favorables à ce traité, qui ne devrait pas entraver leur activité. Par ailleurs, ce traité ne prévoit certes pas de sanctions, mais il participe au relèvement des standards normatifs et éthiques du commerce des armes, qui, peu à peu, permettent de tisser des liens au niveau international et font progresser la civilisation. Le traité met enfin en place un fonds d'affectation volontaire destiné à soutenir les États parties qui requièrent une assistance internationale dans la mise en œuvre de ce texte. En outre, il prévoit une forme de coopération internationale, par la voie d'échanges d'informations sur des questions d'intérêt mutuel des États.

Vous m'avez également interrogé sur les modalités de modification du traité. Celui-ci pourra être amendé par les États parties six ans après son entrée en vigueur. À l'expiration de ce délai, les amendements proposés pourront uniquement être examinés par la Conférence des États parties tous les trois ans. Plus précisément, l'article 20 du traité dispose que le texte pourra être amendé à la condition qu'il existe un consensus entre les États parties. Si aucun accord n'est trouvé malgré les efforts déployés, l'amendement est, en dernier ressort, adopté par un vote majoritaire des trois quarts des États parties présents et votant à la Conférence.

Nous devons donc laisser vivre ce traité. La procédure d'amendement que je viens de décrire permettra, en tant que de besoin, de faire évoluer le texte aujourd'hui soumis à notre examen, que ce soit pour élargir le champ des matériels couverts par le traité ou tenir compte des progrès technologiques.

Il ne faut donc pas donner à ce traité plus de force et d'ambition qu'il n'en a.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1420).

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification du traité sur le commerce des armes, signé à New York le 3 juin 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.