

LOÏC SIMONET, *LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES*, PARIS, PEDONE, 2015

Valère Ndior*

Il aura fallu près de vingt ans pour que les propositions de codes de conduite, développées par une poignée d'organisations non gouvernementales au début des années 1990¹, puis la tenue de négociations au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU) à partir de 2006², finissent par aboutir à la conclusion d'un instrument universel et contraignant destiné à encadrer le commerce international des armes : le *Traité sur le commerce des armes*, adopté le 2 avril 2013 par l'Assemblée générale des Nations unies³. Ce processus a été d'autant plus semé d'embûches que son objet cristallisait les tensions qui traversent les enceintes de négociation sur la question de la fabrication, du port, de l'emploi, de la vente et du transfert des armes. Cet instrument prétend en effet développer des règles à la fois générales et contraignantes, destinées à appréhender le comportement de l'État exportateur d'armes classiques et à endiguer la prolifération non contrôlée de celles-ci.

L'ouvrage de Loïc Simonet procède à une analyse approfondie de ces obligations grâce à une présentation détaillée de l'économie générale du *Traité*. Chargé des relations extérieures de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁴, docteur en droit public et spécialiste de géopolitique, l'auteur dispose d'une expertise qui lui permet d'amener l'étude du *Traité* avec pédagogie et précision. L'ouvrage est honoré par la préface du Dr. Oscar Arias Sanchez, ancien président du Costa Rica, Prix Nobel de la Paix et l'un des principaux artisans du développement du *Traité*.

Comme il l'indique dans ses remarques préliminaires, destinées à présenter la méthodologie adoptée, Loïc Simonet, plutôt que de commenter le texte article par article, a privilégié une analyse des grands thèmes abordés par celui-ci afin d'éviter

* Maître de conférences, Université Toulouse 1 Capitole, IRDEIC - Centre d'excellence Jean Monnet.

¹ Sylvie Lorthois Louembet, « Vers un traité international réglementant les transferts d'armes classiques en 2012 » (2010) 4 RGDIP 723; Amnesty International, « Timeline of Arms Trade Treaty Campaign Landmarks », en ligne : <<https://www.amnesty.org/fr/documents/ACT30/016/2013/en/>>. Dès 1993, des représentants d'Amnesty International, du British American Security Information Council, de Saferworld UK et de World Development Movement UK, rejoints à partir de 1995 par le Dr. Oscar Arias, Prix Nobel de la Paix, et par d'autres ONG, ont élaboré une proposition visant à la création d'un Code de conduite destiné à réglementer le commerce des armes.

² *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert des armes classiques*, Rés AG, Doc off AG NU, 61^e sess, Doc NU A/RES/61/89 (2006).

³ *Traité sur le commerce des armes*, Doc off AG NU, 67^e sess, supp n° 49, Doc NU A/RES/67/234 B (2013) (entrée en vigueur : 24 décembre 2014) [*Traité*].

⁴ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, en ligne : DFAE <<https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/organisations-internationales/osce.html>>.

les répétitions et de pallier le « caractère décousu » du *Traité*⁵. C'est la raison pour laquelle, après avoir exposé sa genèse et sa place dans l'architecture du droit international du désarmement et du contrôle de l'armement, l'auteur insiste particulièrement sur les difficultés théoriques et pratiques causées par les notions qui y sont employées, à la lumière des référentiels du droit international général et des travaux préparatoires. L'ouvrage est composé de treize sections qui sont, successivement, consacrées à la description du contexte et de l'histoire de l'élaboration du *Traité* (sections I à III), à l'analyse de son économie (sections IV à XI), à l'étude spécifique du lien qui pourrait être établi entre le *Traité* et la crise syrienne (section XII) et aux difficultés liées à la ratification et l'entrée en vigueur (section XIII). Une conclusion critique clôt l'ouvrage, auquel sont par ailleurs annexés le texte du *Traité* et une bibliographie sélective.

Le premier mouvement de l'ouvrage (sections I à III) est donc consacré à la présentation du contexte du commerce mondial des armes et à la genèse du *Traité*. Les données fournies par M. Loïc Simonet⁶ démontrent un « accroissement significatif⁷ » des transferts internationaux d'armes conventionnelles – dans un marché essentiellement contrôlé par une poignée de pays exportateurs⁸ – dont les effets néfastes sont ressentis surtout sur le territoire des pays en développement⁹. L'auteur démontre ainsi que la société internationale a négligé la contribution des armes dites « classiques » aux maux qui affectent les différentes régions du globe. Leur emploi permet ou facilite différentes formes de violence, hors ou dans le cadre de conflits armés, incluant des viols, des déplacements forcés de civils ou des enlèvements¹⁰. Dans cette optique, comme le souligne l'auteur, l'élaboration d'un traité général réglementant le commerce de ce type d'armes nécessitait de faire preuve de cohérence, ce qui n'était pas dénué de difficulté¹¹. En effet, jusque-là, la société internationale s'était consacrée à l'élaboration d'instruments à la portée limitée, les seules conventions pertinentes portant sur des catégories spécifiques d'armes ou de dommages au corps humain, en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques ou de leurs effets sur leurs victimes directes et collatérales¹². En dehors de ces instruments

⁵ Loïc Simonet, *Le Traité sur le commerce des armes : genèse, analyse, enjeux et perspectives du premier instrument juridique consacré à la réglementation des transferts internationaux d'armes conventionnelles*, Paris, Pedone, 2014, à la p 13 [Simonet].

⁶ *Ibid* aux pp 18-24.

⁷ *Ibid* à la p 19.

⁸ *Ibid* à la p 20.

⁹ *Ibid* à la p 21.

¹⁰ Selon des statistiques convergentes, 500 000 personnes sont tuées par balles chaque année dans le monde, donc entre 1 500 et 2 000 par jour. Déclaration générale : Intervention de S. E. l'Ambassadeur Eric Danon, Représentant permanent de la France auprès de la Conférence du Désarmement à Genève au nom de l'Union européenne, 20 octobre 2008, 63^e sess AG NU, en ligne : Mission permanente de la France <<http://www.delegfrance-cd-geneve.org/>>.

¹¹ Simonet, *supra* note 5 à la p 35.

¹² Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, 2^e éd, Bruxelles, Bruylant, 2012 aux pp 371, 378, 382. Peut-être être mentionnés le *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, 1^{er} juillet 1968, 729 RTNU 161 (entrée en vigueur : 5 mars 1970), la *Convention prohibant l'emploi d'armes classiques pouvant produire des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination et ses nombreux protocoles*, 10 octobre 1980, 1342 RTNU 137 (entrée en vigueur : 2 décembre 1983), la *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des*

conventionnels ciblés, ou d'instruments développés à l'échelle régionale¹³, il existait également un certain nombre de mécanismes non contraignants dont l'efficacité apparaissait toute relative, leur mise en œuvre par les États reposant exclusivement sur leur coopération discrétionnaire – de manière notable le Registre des armes classiques des Nations unies (UNROCA)¹⁴. Sur cette base, fallait-il, comme se le demande à juste titre l'auteur, considérer le *Traité* comme un « traité des traités » reprenant le corpus juridique existant ou au contraire élaborer « de nouvelles règles *ex nihilo*¹⁵ » ? Sans que l'ouvrage prétende apporter de réponse à cette question, son mérite, à ce stade, est de rappeler à quel point le processus d'élaboration du *Traité* a été – quoique ce soit souvent le cas – extrêmement complexe¹⁶. Il est relevé qu'outre les positions des États qu'il a fallu ménager et concilier, il s'est avéré nécessaire de canaliser les revendications des organisations non gouvernementales dont les actions ont été coordonnées et décisives, aussi bien dans l'enceinte de l'Organisation qu'en dehors de ses murs¹⁷. Les différentes formulations du projet de *Traité* mentionnées par l'auteur attestent d'ailleurs des influences respectives de ces acteurs variés, lesquels ont voulu imprimer successivement sur le texte la marque d'un traité fort, ou celle d'un traité réaliste.

Dans un deuxième mouvement (sections IV à XI), l'auteur présente de façon critique l'économie générale du *Traité*, son objet et son but, en insistant particulièrement sur les difficultés théoriques et pratiques causées par les notions qui y sont employées, à la lumière des référentiels du droit international, notamment des règles issues de la *Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités*¹⁸. C'est lorsque l'auteur souligne les insuffisances du *Traité* ou les incertitudes suscitées par la terminologie utilisée qu'il révèle sa connaissance approfondie des questions de sécurité internationale. Loïc Simonet consacre plusieurs développements aux catégories d'armes incluses dans le *Traité* – l'une des nombreuses « pierres d'achoppement » des négociations de 2012¹⁹ – et à celles exclues *de facto* de celui-ci²⁰, en notant que « la liste des armes classiques couvertes par le *Traité* s'est effilochée au long des négociations²¹ ». L'absence de définition de certains termes

armes chimiques et sur leur destruction, 3 septembre 1992, 1974 RTNU 45 (entrée en vigueur : 29 avril 1997), la *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur la destruction*, 18 septembre 1997, 2056 RTNU 211 (entrée en vigueur : 1^{er} mars 1999) et la *Convention sur les armes à sous-munitions*, 30 mai 2008, 2688 RTNU 39 (entrée en vigueur : 1^{er} août 2010).

¹³ Voir l'exemple de l'Union européenne : Simonet, *supra* note 5 à la p 104.

¹⁴ L'UNROCA ne vise qu'à favoriser la transparence, les États étant invités à fournir annuellement des informations sur la nature et le volume de leurs importations et exportations pour différentes catégories d'armes. Ces données font l'objet d'une publication brute, sans suivi ni contrôle par le Secrétariat général. Voir Bureau des affaires du désarmement des Nations unies, Registre des armes classiques, en ligne : ONU <<http://www.un.org/fr/disarmament/conventionalarms/register.shtml>>.

¹⁵ Simonet, *supra* note 5 à la p 35.

¹⁶ *Ibid* à la p 40.

¹⁷ *Ibid* à la p 42.

¹⁸ *Ibid* à la p 45. Voir *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1980 RTNU 1155, (entrée en vigueur : 27 janvier 1980).

¹⁹ *Ibid* à la p 56.

²⁰ *Ibid* à la p 58.

²¹ *Ibid* à la p 56.

essentiels est également abordée, par exemple celui de « munitions », lacune d'autant plus notable que cet aspect du *Traité* est présenté par l'auteur comme l'une de ses faiblesses majeures²². D'autres termes souffrent, selon l'auteur, de manque de précision ou de définition. Loïc Simonet signale par exemple que « commerce » et « transfert » sont, au cœur du *Traité*, substitués l'un à l'autre alors qu'ils ne représentent pas des réalités similaires²³. L'intérêt principal de l'ouvrage réside, à notre sens, dans la section VII consacrée aux « interdictions et critères ». En effet, en plus d'y présenter les critères d'évaluation qui devront être pris en compte par les exportateurs potentiels avant d'autoriser le transfert d'armes vers un autre État, l'auteur identifie les référentiels qui sont susceptibles de créer des difficultés au stade de l'application du *Traité*. La conditionnalité « humanitaire » (l'auteur insère lui-même ces guillemets) de l'article 7 du *Traité* et les modalités de son évaluation sont par exemple envisagées, notamment pour rappeler que c'est à l'État exportateur qu'il reviendra d'être le « seul juge » du processus, avec la possibilité de se référer « à son droit interne, ses pratiques ou ses politiques²⁴ ». L'auteur de l'ouvrage souligne ainsi à quel point la marge d'appréciation accordée aux États exportateurs dans la mise en œuvre de leurs obligations risque de vider le *Traité* de son sens. C'est au stade de la mise en œuvre concrète de leurs obligations par les États parties (Section IX) que l'objectif du *Traité* risque d'être compromis²⁵, faute, selon Loïc Simonet, de création de mécanismes de vérification suffisamment « intrusifs²⁶ », même s'il conserve l'espoir que certains aillent « en vertu de leur propre tradition de transparence [...] plus loin que la lettre du *Traité*²⁷ ».

Dans les derniers développements de son ouvrage (sections XII à XIII et conclusion critique), Loïc Simonet place le *Traité* dans une perspective géopolitique, confrontant notamment cet instrument à la question de la fourniture d'armes à la rébellion syrienne, et plus largement aux acteurs non étatiques dont l'auteur constate, avec regret, que ces derniers sont absents du texte final du *Traité*²⁸. Au stade de sa conclusion critique, l'auteur ne peut que convaincre le lecteur de l'un des principaux défauts du *Traité*, à savoir ses défaillances terminologiques, lesquelles favorisent une imprécision dommageable. Il envisage même le risque d'une obsolescence prématurée du *Traité* dans la mesure où celui-ci n'appréhende pas certains dispositifs militaires de technologie récente, sciemment ou involontairement exclus de son champ d'application²⁹. On ne manquera pas à cet égard de rappeler que les drones ne sont pas envisagés par le *Traité*.

In fine, le découpage adopté par l'auteur, donnant à première vue l'image d'un ouvrage dont la vocation serait purement descriptive, sert en réalité un traitement

²² *Ibid* à la p 68.

²³ *Ibid* aux pp 72-73.

²⁴ *Ibid* à la p 102.

²⁵ *Ibid* aux pp 111 et s.

²⁶ *Ibid* aux pp 115-16.

²⁷ *Ibid* à la p 125.

²⁸ *Ibid* aux pp 145 et s. Sont également évoqués le Printemps arabe et la fourniture d'armes aux rebelles libyens (à la p 158).

²⁹ *Ibid* à la p 183.

analytique du *Traité*. C'est bien une étude sous l'angle du droit international public que propose Loïc Simonet, ce dernier ne commettant cependant pas l'erreur de s'affranchir complètement des considérations politiques qui ont animé les négociateurs du texte. Il invite le lecteur au recul critique et n'emprunte pas la voie de la facilité, laquelle aurait consisté à procéder à une simple explication des dispositions du texte. Nous pouvons toutefois regretter qu'il ne consacre pas davantage de développements aux inspirations nationales et non gouvernementales du *Traité*, notamment aux premières versions du « Code Nobel » initié par le Dr. Oscar Arias ou aux codes de conduite élaborés dans les différents systèmes régionaux. Ceux-ci auraient certainement permis au lecteur de mieux saisir la manière dont s'est construite la charpente du *Traité* et d'expliquer les réticences de certains États lors des négociations. Ce sont d'ailleurs bel et bien les initiatives de la société civile, développées durant les années 1990 et relayées ou reprises en substance par les États qui ont permis le développement d'un projet de réglementation du commerce des armes par les Nations unies.

Il n'en demeure pas moins que cet ouvrage de 220 pages atteint son objectif, à savoir dresser, à destination d'un large public (universitaires, praticiens, étudiants), une analyse complète d'un instrument conventionnel ambitieux dont l'efficacité reste encore à démontrer. L'auteur démontre incidemment au fil des pages que, pour emporter l'adhésion, le *Traité* était condamné à prendre la forme d'un instrument de compromis, donc partiellement insatisfaisant. En atteste le flou qui entoure les modalités de mise en œuvre de certaines des obligations y contenues. C'est bien là le mérite de cet ouvrage que de les mettre en lumière de manière anticipée.