



Parliamentarians for Global Action
Acción Mundial de Parlamentarios
Action Mondiale des Parlementaires

Guide Parlementaire

PROMOUVOIR LA SIGNATURE, LA RATIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE
DU TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

avec la collaboration de

controlarms

Qu'est-ce que le Traité sur le com- merce des armes?

Objectif

Les parlementaires jouent un rôle unique et fondamental dans la promotion de la signature, de la ratification et de la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes.

En tant que pouvoir législatif du gouvernement, le parlement et les parlementaires ont apporté et continueront d'apporter d'importantes contributions à la mise en place d'un traité solide, qui puisse être ratifié et mis en œuvre par le plus grand nombre de pays.

Compte tenu de leur fonction et du fait qu'ils opèrent en étroite liaison avec les acteurs principaux du pouvoir législatif du gouvernement, les parlementaires sont en mesure d'exercer une influence considérable et

positive sur les décisions de signature, de ratification et de mise en œuvre du TCA de leurs pays respectifs.

Le but de ce guide parlementaire est de mettre en exergue, de manière claire et efficace, les nombreux moyens, mais d'importance égale, dont disposent les parlementaires pour agir avec de manière sûre et mettre en avant le TCA pour un avenir prometteur.

Il est donc à espérer que les parlementaires du monde entier trouveront dans ce guide un instrument de référence utile pour différentes et nombreuses initiatives législatives et de plaider qu'ils en place afin d'assurer l'universalité du TCA.

Le 2 avril 2013, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté un Traité historique sur le commerce des armes (TCA), qui régleme le commerce international d'armes classiques, comme indiqué dans le texte tu TCA.

Le Traité a pour objectif de contribuer à la paix et à la sécurité en mettant un terme aux transferts d'armes classiques vers des pays qui sont le théâtre d'instabilité ou de conflit. Par conséquent, il sera beaucoup plus difficile, pour les détracteurs des droits de l'homme et tous ceux qui contreviennent au droit international humanitaire et au droit international sur les droits de l'homme, de se procurer de telles armes.

Le TCA fait parti d'une vaste initiative internationale amorcée en 1997. La démarche initiale consistait à définir un code éthique en matière de com-

merce des armes, qui soit finalement adopté à l'échelle internationale. La première fois que le TCA fut évoqué remonte en décembre 2006, date à laquelle l'Assemblée générale des Nations unies adopte la résolution 61/89 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.

La résolution 61/89 prie le Secrétaire général des Nations unies de solliciter les vues des États Membres sur la viabilité, le champs d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques, et de lui présenter un rapport sur la question à sa soixante-deuxième session.

Depuis le 10 juillet 2013, 79 États membres des Nations unies ont signé le TCA et deux l'ont ratifié. Ce nombre devrait augmenter sensiblement d'ici la fin de l'année 2013.

Le 18 octobre 2006, une résolution est déposée priant le Secrétaire général des Nations unies de solliciter les vues des États Membres sur la viabilité, le champ d'application et les paramètres généraux d'un instrument global et juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques.

En décembre 2006, 153 États membres votent en faveur de l'adoption de la résolution numéro 61/89. Vingt-quatre pays s'abstiennent. La résolution 61/89 prie également le Secrétaire général de constituer, suivant le principe d'une répartition géographique équitable, un groupe d'experts gouvernementaux qui sera chargé d'examiner la viabilité, le champs d'application et les paramètres généraux de cet instrument juridique, et de transmettre le rapport de ce groupe d'experts à l'Assemblée afin qu'elle l'examine à sa soixante-troisième session. Le 28 septem-

bre 2007, le Secrétaire général nomme un groupe d'experts gouvernementaux issus de 28 pays. Le groupe se réunit à trois reprises en 2008 et publie un rapport final sur la question.

En 2009, l'Assemblée générale adopte la résolution 64/48, qui comporte une décision visant à convoquer une conférence des Nations unies sur le Traité sur le commerce des armes. Toujours en 2009, un groupe de travail à composition non limitée tient deux séances sur le Traité sur le commerce des armes. Au total, le groupe organise six séances. Toutefois, fin 2009, l'Assemblée générale des Nations unies décide, par sa résolution A/RES/64/48[17], de convoquer une conférence sur le Traité sur le commerce des armes en 2012 « en vue d'élaborer un instrument juridiquement contraignant établissant les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques. » Il est alors décidé que le TCA devra être adopté par consensus, c'est-à-dire qu'il ne pourra être

adopté qu'avec l'accord de tous les États membres des Nations unies, sans exception.

La Conférence du TCA a lieu du 2 au 27 juillet 2012, sous la présidence de Roberto Garcia Moritan, ambassadeur de l'Argentine. Malgré les modifications importantes apportées au projet de texte, les États membres échouent à parvenir à un consensus au dernier jour de la conférence, le 27 juillet 2012. En décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations unies décide de convoquer une Conférence finale sur le TCA, du 18 au 28 mars 2013. En dépit des nouvelles modifications apportées au Traité sous la présidence de l'ambassadeur d'Australie, Peter Woolcott, l'expérience peu concluante de la conférence de juillet 2012 se répète et il s'avère une nouvelle fois impossible d'obtenir un consensus.

Le 2 avril 2013, lors de sa soixante-et-onzième session plénière, l'Assemblée générale des Nations unies vote en faveur de l'adoption du Traité sur le com-

merce des armes par 154 pour, 3 voix contre et 23 abstentions. Le TCA s'est ouvert à la signature depuis le 3 juin 2013. Depuis le 8 juillet, 77 États membres des Nations unies ont signé le texte et deux l'ont ratifié. Ce nombre devrait augmenter sensiblement lors des réunions de l'Assemblée générale des Nations unies à New York, en septembre 2013, ainsi que par la suite.

Quel rôle jouent les parlementaire dans la promotion du TCA?

PLAIDOYER

Les parlementaires tiennent un rôle central et éminemment important dans la promotion du Traité sur le commerce des armes.

Au titre de leur appartenance aux organes législatifs du gouvernement, les membres de parlement sont les mieux placés pour agir auprès des principaux décideurs du pouvoir législatif, et les encourager et exhorter à soutenir le Traité sur le commerce des armes. De nombreux législateurs du monde entier ont déjà profité de cette étroite relation pour promouvoir le TCA.

Dans de nombreux pays, les ministres du gouvernement, y compris les ministres des Affaires étrangères, sont également souvent membres du parlement, et réciproquement, de nombreux députés finissent par être élus ministres. C'est ce chassé-croisé entre les pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement qui confère aux législateurs un rôle prioritaire dans la promotion du TCA.

Au sens large et général, les différentes fonctions dont s'acquittent les législateurs dans ce domaine peuvent se diviser en 3 différentes catégories, aussi importantes l'une que l'autre:

- 1. Plaidoyer**
- 2. Élaboration et mise en oeuvre des lois**
- 3. Supervision/Responsabilisation/Application**

Sous l'initiative de l'Action Mondiale des Parlementaires (PGA), plus de 2100 parlementaires issus de 114 pays à travers le monde ont signé la Déclaration parlementaire mondiale pour un Traité sur le commerce des armes de Contrôlez les armes, entre novembre 2011 et juillet 2012. Cette déclaration engage ses signataires à soutenir le TCA, notamment, à défendre sa ratification et sa mise en oeuvre, une fois le Traité conclu. Le PGA a également invité plusieurs délégations internationales de parlementaires à assister aux quatre réunions du comité préparatoire pour un Traité sur le commerce des armes, qui se sont tenues

entre 2010 et 2012, ainsi qu'aux conférences de 2012 et 2013, et a organisé un certain nombre de manifestations parallèles de haut niveau à ces occasions.

Suite à l'adoption du Traité sur le commerce des armes le 2 avril 2013, le PGA a lancé sa campagne mondiale des parlementaires en faveur de la signature, de la ratification et de la mise en oeuvre du Traité sur le commerce des armes. À l'heure actuelle, des parlementaires membres de le PGA de plus de 50 pays à travers le monde sont en contact avec leurs collègues députés, les membres de l'exécutif (ministres des Affaires étrangères) et d'autres intervenants, pour promouvoir la signature et la ratification du TCA dans les meilleurs délais.

Voici quelques activités de plaidoyer que les parlementaires peuvent mettre en place pour promouvoir le TCA :

- Soumettre la question du TCA au débat lors des commissions parlementaires pertinentes.

- Rencontrer les présidents du parlement et du sénat pour inclure la question de la signature et de la ratification du TCA à l'ordre du jour ou aux programmes de travail des Chambres basse et haute du Parlement.
- Adresser des questions parlementaires et/ou déposer des motions de soutien devant le parlement, en faveur de la signature et de la ratification du TCA.
- Rencontrer les représentants de gouvernement compétents afin de se renseigner sur la question, de les encourager à signer et à ratifier le TCA, et de les inciter à soumettre au parlement des projets de loi qui puissent être examinés et approuvés par le parlement, de manière à ce que le TCA puisse être ultérieurement ratifié par le gouvernement.
- Communiquer avec différents médias, traditionnelles et sociale, afin que le TCA puisse bénéficier d'un large soutien de l'ensemble de la population.

ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES LOIS

L'une des prérogatives les plus importantes des parlementaires est qu'ils ont le pouvoir de légiférer. Avant d'être adoptés sous forme de loi, les projets de loi doivent être présentés, rédigés et débattus. Il en va de même pour toute loi qui vise à transposer un traité international dans le droit interne.

Les diverses responsabilités directes des législateurs dans ce domaine peuvent être résumées ainsi:

- Dans de nombreux pays, les membres du parlement doivent convenir à l'avance de la ratification d'un traité international avant que le gouvernement ne puisse déposer officiellement un instrument de ratification/d'adhésion auprès des Nations unies. Généralement, le gouvernement présente un projet de loi de ratification au parlement, qui est chargé de l'examiner et d'y donner suite.

- Au moment de la ratification ou à tout autre moment par la suite, le gouvernement élaborera une loi visant à donner effet, au plan national, aux dispositions du TCA. Les législateurs ont le devoir de réviser et de modifier cette loi avant son adoption, afin de s'assurer qu'elle est parfaitement conforme aux obligations auxquelles les États se sont engagés à propos TCA.
- Dans beaucoup de pays, les membres de parlement peuvent introduire eux-mêmes une mesure législative visant à transposer le traité dans le droit interne, soit par eux-mêmes soit par le biais de commissions parlementaires, sans l'intervention du gouvernement. Il s'agit d'un avantage considérable, que tous les membres de parlement doivent garder à l'esprit et être prêts à mettre à profit dans le cas du TCA. Bien que l'approbation du gouvernement soit toutefois nécessaire, il s'agit du plus important outil dont disposent les membres de parlement pour entamer le processus et progresser dans

la mise en œuvre du TCA dans leurs pays respectifs.

- En ce qui concerne l'élaboration des textes législatifs, les membres du parlement jouent un rôle crucial dans la rédaction proprement dite des lois, ainsi que dans leur mise en œuvre et leur transposition. Quant à la mise en œuvre d'un traité international, les organisations internationales de la société civile telles que le PGA peuvent faire part de leur considérable expertise et de leurs conseils dans ce domaine.

SUPERVISION/RESPONSABILISATION/APPLICATION

La plupart des pays démocratiques disposent de branches exécutives, législatives et judiciaires. Cette hiérarchie, dite « séparation des pouvoirs », est instaurée afin de garantir l'existence d'un système d'équilibre entre les trois pouvoirs du gouvernement. Le pouvoir législatif du gouvernement assume un rôle de premier plan puisqu'il veille à

ce que l'exécutif se conforme à tout moment aux obligations qui sont les siennes en vertu des instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux existants. Par conséquent, le rôle des parlementaires dans le cadre du Traité sur le commerce des armes est de veiller à ce que sa transposition dans le droit national ne nuise en rien à son efficacité.

Dans de nombreux pays, le pouvoir exécutif du gouvernement est tenu de rendre régulièrement compte au parlement et aux commissions parlementaires des mesures prises pour donner effet aux obligations qui lui incombent en vertu du droit national, régional et international. De plus, dans certains cas, l'exécutif doit obtenir l'approbation du parlement des plans proposés relatifs à la mise en œuvre et à l'application des lois nationales, régionales ou internationales.

En complément et pour mettre en place de telles lois, le pouvoir exécutif est tenu, dans de nombreux pays, de soumettre un plan budgétaire à

l'approbation du parlement. Les parlementaires ont donc un rôle décisif à jouer à cet égard. Ils doivent être convaincus que les plans et budgets consacrés à la mise en œuvre d'une loi nationale, régionale ou internationale serviront à atteindre leur objectif.

Parallèlement, le pouvoir exécutif du gouvernement de nombreux pays est également tenu de présenter des rapports périodiques de ses activités au parlement, aux fins d'examen et d'approbation. Dans certains cas, il ne peut agir sans l'approbation du parlement.

Quelle importance revêtent les prérogatives parlementaires pour le TCA dans les pays parties au Traité ?

- Les gouvernements/ ministères de la Défense qui importent des armes classiques peuvent être tenus de présenter leurs plans et budgets au parlement, si ce n'est pour approbation, du moins pour examen. Dans ce cas, avant de donner leur approbation, les membres

du parlement doivent être assurés que l'importation de ces armes ne contrevient à aucune des dispositions du Traité sur le commerce des armes. Le TCA inclut des obligations en matière de présentation de rapports, qui revêtent une importance particulière à cet égard.

- Les gouvernements/ ministères de la Défense qui prévoient d'exporter ou de transférer des armes classiques sont souvent tenus de consulter ou d'obtenir l'approbation du parlement avant de pouvoir effectuer une quelconque exportation ou transfert. Dans ce cas, avant de donner leur approbation, les membres du parlement doivent être assurés que ces exportations ou transferts ne contreviennent à aucune des dispositions du Traité sur le commerce des armes. Le TCA inclut des obligations en matière d'exportation, qui revêtent une importance particulière à cet égard.
- Dans beaucoup de pays, le parlement approuve les

budgets proposés par le gouvernement ou ministère de la Défense sur une base annuelle ou ponctuelle. Dans ce cas, les membres du parlement doivent être assurés qu'aucun aspect des budgets proposés ne va, ou n'est susceptible d'aller, à l'encontre des obligations incombant à son pays en vertu des dispositions du Traité sur le commerce des armes.

- Lorsqu'il a été établi, par le biais de reportages dans les médias ou d'enquêtes de la société civile, que le pouvoir exécutif du gouvernement a pris ou prévoit de prendre des mesures qui vont à l'encontre des obligations qui

incombent aux États en vertu du Traité sur le commerce des armes, les parlementaires ont, dans de nombreux pays, la capacité de tenir des audiences publiques au sujet de ces mesures et/ou le droit d'exiger aux représentants gouvernementaux et ministres compétents de comparaître devant le parlement pour fournir des éclaircissements sur les allégations formulées. Par conséquent, les membres de parlement ont un important pouvoir d'enquête et de vérification, qui leur permet de veiller à ce que les dispositions du TCA soient respectées par le pouvoir exécutif du gouvernement des pays faisant partie au Traité.

NOTES

1. Le texte du Traité sur le commerce des armes est disponible dans toutes les langues officielles des Nations unies, à l'adresse suivante: <http://www.un.org/disarmament/ATT/>
2. La Déclaration parlementaire mondiale pour un traité sur le commerce des armes de Contrôle des armes, ainsi que la liste des 2100 membres de parlement issus de 114 pays qui ont signé la déclaration, est disponible ici: <http://controlarms.org/en/parliamentarian-declaration/>
3. Pour plus d'informations sur la campagne mondiale des parlementaires de la PGA en faveur de la signature, la ratification et la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes, veuillez consulter : <http://www.PGAction.org/activity/2013/mps-actively-promoting-PGA-att-signature-and-ratification.html>

« Le Traité sur le commerce des armes s'avèrera un moyen de dissuasion efficace contre la circulation excessive et déstabilisatrice d'armes, surtout dans les régions exposées à des conflits. Il sera plus difficile pour les seigneurs de la guerre, les pirates, les terroristes et les criminels de se procurer des armes, ou de les utiliser pour commettre de graves atteintes aux droits de l'homme ou au droit international humanitaire. L'adoption du TCA est une nouvelle preuve de ce qui peut être accompli lorsque les gouvernements et la société civile travaillent ensemble, par le biais des Nations unies. »

**- Secrétaire général des Nations unies,
Ban Ki-moon
3 juin 2013**

