

APPLIQUER LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES POUR GARANTIR LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial regroupant plus de 7 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International Publications

L'édition originale en langue anglaise de ce rapport a été publiée en 2014 par Amnesty International Ltd
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

© Amnesty International 2015

Index : ACT 30/003/2015 French
Original : anglais
Imprimé par Amnesty International,
International Secretariat, Royaume-Uni

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication, qui est protégée par le droit d'auteur, peut être reproduite gratuitement, par quelque procédé que ce soit, à des fins de sensibilisation, de campagne ou d'enseignement, mais pas à des fins commerciales. Les titulaires des droits d'auteur demandent à être informés de toute utilisation de ce document afin d'en évaluer l'impact. Toute reproduction dans d'autres circonstances, ou réutilisation dans d'autres publications, ou traduction, ou adaptation nécessitent l'autorisation écrite préalable des éditeurs, qui pourront exiger le paiement d'un droit. Pour toute demande d'information ou d'autorisation, contactez copyright@amnesty.org

Photo de couverture : Des hommes passent devant des bâtiments endommagés alors qu'ils se dirigent pour inspecter leurs maisons dans le quartier de Wadi Al-Sayeh, dans la zone d'al-Khalidiyeh à Homs, le 14 mai 2014. La chute de la troisième plus grande ville de Syrie aux forces gouvernementales est un coup majeur à l'opposition et un coup de fouet à Assad, quelques semaines avant sa réélection probable. Photo prise le 14 mai 2014.

Credit: REUTERS/Omar Sanadiki

www.amnesty.org

**APPLIQUER LE TRAITÉ
SUR LE COMMERCE
DES ARMES POUR
GARANTIR LA PROTECTION
DES DROITS HUMAINS**

INTRODUCTION

Le 2 avril 2013, après de nombreuses années de débats et de négociations, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté le Traité sur le commerce des armes (TCA) à une écrasante majorité. Le 24 décembre 2014, 90 jours après la date de dépôt du 50e instrument de ratification, le TCA est entré en vigueur.

Le TCA est le premier traité fixant des normes mondiales pour réglementer le commerce international des armes classiques et des munitions. Il constitue donc en soi une avancée primordiale. Fondamentalement, le TCA traduit une évolution, au sein de la communauté internationale, en faveur de la modification de l'une des conditions structurelles qui rendent possibles les crimes relevant du droit international et les violations graves des droits humains, à savoir la fourniture illicite d'armes et l'insuffisance de la réglementation en la matière. Le TCA est un traité préventif visant à réglementer les conditions qui permettent que de telles violations soient commises. La forte majorité qui a appuyé le TCA à l'Assemblée générale des Nations unies – 156 États ont voté en faveur de son adoption – est révélatrice de cette priorité plus générale accordée aux approches préventives dans le cadre de la lutte contre les conflits armés et les violations des droits humains.

Le TCA instaure un mécanisme réglementaire qui impose aux États différentes obligations devant les amener à contrôler leurs exportations et transferts d'armes et à déterminer si ces armes sont utilisées pour commettre des crimes relevant du droit international ou des violations graves des droits humains. La légalité d'un transfert d'armes est désormais liée explicitement à des règles relevant des droits humains et du droit international humanitaire. Si elles sont correctement appliquées, ces normes interrompent de nombreux flux dès lors que l'État prévoyant un transfert saura, au moment de la demande d'autorisation, que ces armes ou biens pourraient être utilisés pour commettre un génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre, ou qu'il existe un risque prépondérant qu'une exportation puisse faciliter une violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire.

La réussite et l'efficacité du TCA dépendent de l'application cohérente et rigoureuse de ces normes. Le présent document a pour objectif d'aider les États à mettre en œuvre le TCA afin de veiller à l'application la plus stricte des protections des droits humains énoncées à l'article 7. Il propose une méthodologie permettant d'évaluer le risque qu'un projet d'exportation permette de commettre ou de faciliter des violations graves du droit international relatif aux droits humains, et il définit plusieurs éléments à prendre en considération avant d'émettre un avis sur l'existence d'un risque prépondérant que de telles atteintes puissent se produire.

Note : Aux fins du présent document, et contrairement aux recommandations terminologiques en la matière, l'expression « violation des droits humains » recouvre à la fois les violations des droits fondamentaux commises par des agents de l'État et les atteintes à ces droits commises par agents non étatiques.

APERÇU DU TRAITÉ

L'article 1 définit l'objet et le but du traité.

ARTICLE 1 : OBJET ET BUT

- Le présent Traité a pour objet ce qui suit :
 - Instituer les normes les plus strictes possibles aux fins de réglementer ou d'améliorer la réglementation du commerce international d'armes classiques ;
 - Prévenir et éliminer le commerce illicite d'armes classiques et empêcher le détournement de ces armes ;
- afin de :
- Contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales ;
 - Réduire la souffrance humaine ;
 - Promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États.

L'objet et le but de tout traité permettent d'interpréter les obligations qui suivent dans le texte afin d'orienter la mise en œuvre dans la bonne direction. Comme l'article 1 l'établit clairement, certains principes devraient guider les actions des États dans la mise en œuvre des obligations que leur impose le traité. En particulier :

- les régimes de contrôle nationaux et les décisions relatives aux transferts d'armes devraient répondre aux normes internationales communes les plus strictes possibles et contribuer à la paix et à la sécurité internationales ;
- le but premier des interdictions de transfert d'armes et de l'évaluation des risques liés aux exportations est de réduire la souffrance humaine ;
- toutes les activités des États en matière de transfert et de contrôle des armes classiques doivent témoigner de leur action responsable.

Les États parties sont tenus d'instituer et de tenir à jour un régime de contrôle national efficace et transparent ayant pour vocation de réglementer le transfert d'au moins certains types d'armes et de biens connexes¹, et doivent appliquer de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions du présent Traité en tenant compte des principes qui y sont énoncés².

Le TCA s'applique aux activités de commerce international englobant l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage des sept catégories principales d'armes classiques définies par le Registre des armes classiques des Nations Unies, ainsi que des armes légères et des armes de petit calibre (article 2.1³).

Les États parties sont tenus de réglementer l'exportation des types d'armes visés à l'article 2.1 et des munitions « tirées, lancées ou délivrées » au moyen de ces types d'armes⁴. Les États doivent également réglementer l'exportation des pièces et des composants, lorsque l'exportation se fait « sous une forme rendant possible l'assemblage » de ces armes⁵.

Le régime de contrôle national d'un État doit inclure une liste de contrôle nationale, un dispositif visant à garantir que toute autorisation d'exportation soit détaillée et délivrée préalablement à l'exportation, et des autorités nationales compétentes désignées pour réglementer le transfert

d'armes classiques, de munitions ainsi que de pièces et composants⁶.

L'article 6 du traité interdit aux États d'autoriser un transfert (y compris une exportation, une importation, un transit, un transbordement et un courtage) d'armes classiques et de munitions, de pièces et de composants connexes qui violerait leurs obligations résultant des mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies (en particulier les embargos sur les armes), ou celles résultant des accords internationaux pertinents auxquels ils sont parties (telles que l'interdiction du transfert de mines terrestres, conformément à la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel). En outre, les transferts sont interdits quand l'État concerné a connaissance, lors du processus d'autorisation, du fait que les armes en question pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par les accords internationaux auxquels il est partie.

Le TCA requiert des États parties qu'ils évaluent si l'exportation d'armes classiques ou de munitions ainsi que de parties et composants connexes « contribuerait ou porterait atteinte » à la paix et à la sécurité⁷. Chaque État doit également évaluer si ces armes ou biens connexes « pourraient » être utilisés pour commettre ou faciliter des violations graves du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, ou pour commettre ou faciliter un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État est partie⁸. Les États parties exportateurs sont aussi tenus d'évaluer les risques que les armes ou biens connexes servent « à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission⁹ », ce qui constitue également des violations graves du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire.

Les États parties exportateurs doivent évaluer le risque de détournement des armes classiques couvertes par le traité (sans être toutefois expressément tenus d'évaluer le risque de détournement des munitions ou des parties et composants¹⁰). L'exportateur doit envisager l'adoption de mesures d'atténuation des risques décrits ci-avant. Lorsque le risque de voir se réaliser l'une des conséquences négatives énumérées précédemment est jugé prépondérant, aucune autorisation d'exportation ne peut être délivrée¹¹.

Les États parties doivent s'assurer que toutes les autorisations soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation, et sont encouragés à réexaminer toute autorisation s'ils obtiennent de nouvelles informations pertinentes¹². Les États doivent tenir des registres nationaux des autorisations d'exportation et des exportations effectives, et présenter des rapports annuels concernant les exportations et importations d'armes classiques visées par le traité, qu'elles aient été seulement autorisées ou effectuées¹³. La création d'un fonds d'affectation volontaire est prévue pour aider les États à mettre en œuvre les dispositions du Traité¹⁴.

Les États parties se réuniront lors de la Conférence des États parties (pour la première fois au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité et par la suite en fonction de ce qui sera décidé par la Conférence) afin d'examiner la progression de la mise en œuvre du traité, les évolutions intervenues dans le domaine des armes classiques, et les recommandations ainsi que les propositions d'amendements¹⁵. En 2020, puis tous les trois ans, les États parties pourront adopter des propositions d'amendement des dispositions du traité par consensus ou, en dernier ressort, par un vote majoritaire des trois quarts des États parties présents et votant à la Conférence¹⁶. Les États parties sont tenus de régler les différends par la négociation, la médiation, la conciliation, le règlement judiciaire ou tout autre moyen pacifique. Le recours d'un commun accord à l'arbitrage est également encouragé¹⁷.

ARTICLE 7

Le TCA repose sur le postulat suivant : pour une réglementation plus efficace et responsable du commerce international des armes, il faut que tous les transferts internationaux d'armes classiques soient effectués d'une manière qui respecte les obligations internationales des États¹⁸. Ces obligations comprennent celles contractées au titre de la Charte des Nations Unies, du droit international

relatif aux droits humains, du droit international humanitaire et des traités en vigueur relatifs au crime organisé et aux actes terroristes. L'article 7 du TCA rend compte de cette obligation telle qu'elle s'applique à un État partie exportateur.

ARTICLE 7 : EXPORTATION ET ÉVALUATION DES DEMANDES D'EXPORTATION

1. Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, chaque État Partie exportateur, avant d'autoriser l'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4, selon ce qui relève de sa juridiction et conformément à son régime de contrôle national, évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile, notamment de l'information fournie par l'État importateur en application de l'article 8 (1), si l'exportation de ces armes ou biens :

a) Contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité ;

b) Pourrait servir à :

- Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission ;
- Commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission ;
- Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission ; ou
- Commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission.

2. L'État Partie exportateur envisage également si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1), y compris des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.

3. Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation.

4. Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission.

5. Chaque État Partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés par les articles 3 ou 4 soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation.

6. Chaque État Partie exportateur communique les informations appropriées concernant l'autorisation en question aux États Parties importateurs et aux États Parties de transit ou de transbordement qui en font la demande, dans le respect de son droit interne, de ses pratiques ou de ses politiques.

7. Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur

ARTICLE 7 : ÉVALUATION DES DEMANDES D'EXPORTATION

L'article 7 du TCA constitue le cœur du traité en ce qu'il définit les normes internationales fixant les procédures que les États parties doivent suivre lorsqu'ils évaluent une demande d'exportation d'armes classiques ou de munitions, de parties et de composants connexes. Cette évaluation détermine les risques de violation grave du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire que comporte un projet d'exportation.

L'article 7 énonce les étapes que tout État partie doit suivre avant d'autoriser ou de rejeter une demande d'exportation d'armes classiques et de biens connexes. Ces étapes sont les suivantes :

- évaluation d'un ensemble de risques, y compris des risques de violation grave du droit international relatif aux droits humains (article 7.1.b.ii) ;
- examen des mesures qui pourraient atténuer les risques existants (article 7.2) ;
- prise d'une décision en fonction de l'existence ou non d'un « risque prépondérant » de réalisation de conséquences négatives (article 7.3).

ÉTAPE 1. ÉVALUATION DES RISQUES

Une fois qu'un État partie établit qu'un transfert n'est pas interdit par l'article 6, il est tenu de réaliser une évaluation objective et non discriminatoire pour déterminer si l'exportation d'armes classiques ou de biens connexes porterait atteinte à la paix et à la sécurité au lieu d'y contribuer¹⁹.

Les États parties doivent également évaluer s'il existe un risque que ces armes ou biens connexes soient utilisés pour commettre ou faciliter des violations graves du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, ou pour commettre ou faciliter un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ou à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État est partie²⁰.

En exigeant de tous les États parties qu'ils évaluent de façon objective et non discriminatoire les divers risques potentiels de chaque projet de transfert, le TCA donne corps à une norme en matière de diligence requise, qui s'articule autour du principe selon lequel tout processus d'investigation doit avoir pour objectif d'évaluer les dommages possibles et de les prévenir. La diligence requise est le principal instrument de contrôle des risques et nécessite que les États adoptent des mesures concrètes pour remplir leurs obligations internationales.

« OBJECTIVE ET NON DISCRIMINATOIRE »

Le TCA comporte l'obligation générale pour tous les États parties d'appliquer « de façon cohérente, objective et non discriminatoire les dispositions [de ce] Traité compte tenu des principes qui y sont énoncés²¹ ». Cette obligation s'applique à tous les articles du traité, y compris à l'article 6 et au processus d'évaluation de l'article 7, et représente un aspect de la diligence requise dont doivent faire preuve les États. Pour garantir l'équité et l'objectivité, le processus d'évaluation doit respecter les éléments suivants :

- le processus d'évaluation doit concerner toutes les exportations d'armes et de biens connexes vers tous les pays, sans aucune distinction ;
- chaque demande d'autorisation d'exportation d'armes doit faire l'objet d'une évaluation méthodique pour déterminer si elle répond à tous les critères ;
- il convient d'utiliser des informations objectives, vérifiables et précises provenant de sources crédibles et fiables sur le type d'armes et de biens connexes, leurs destinataires, leur utilisation

probable, le trajet qu'ils vont suivre et tous les acteurs impliqués dans l'exportation ;

■ il convient d'utiliser également des informations actualisées sur les normes en matière de droit international relatif aux droits humains et de droit international humanitaire, ainsi que sur la fréquence et la nature des violations concernées, afin de garantir la pertinence des évaluations ;

■ un dossier complet et exact doit être constitué pour tous les processus d'évaluation afin de renforcer la normalisation du processus décisionnel.

SOURCES D'INFORMATION :

Les évaluations peuvent s'appuyer sur un éventail de sources d'informations crédibles, fiables et vérifiables qui devraient être consultées pour aider les États dans leur processus de prise de décisions relatives aux exportations. Quelques exemples de sources d'informations fiables :

■ les documents des organes de défense des droits humains des Nations unies, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres organes internationaux et régionaux ;

■ les missions diplomatiques établies dans l'État destinataire ;

■ les rapports des États sur la situation des droits humains, notamment les rapports des commissions nationales des droits humains ;

■ les travaux de recherche d'universitaires et d'instituts de recherche scientifique et politique sur les transferts d'armes et les thèmes relatifs aux droits humains ;

■ les informations contenues dans le rapport annuel du secrétaire général des Nations unies sur la violence sexuelle liée aux conflits, et dans l'annexe de ce rapport ;

■ les rapports du secrétaire général des Nations unies sur les enfants et les conflits armés ;

■ les rapports de la représentante spéciale du secrétaire général de l'ONU pour le sort des enfants en temps de conflit armé ;

■ les informations provenant du bureau de la représentante spéciale du secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, y compris le mécanisme d'alerte précoce en cas de violence sexuelle ;

■ le Rapport mondial du secrétaire général de l'ONU sur la violence à l'encontre des enfants ;

■ les données et informations relatives à la mise en œuvre à l'échelle nationale des résolutions 1325 (2000) et 1820 (2008) du Conseil de sécurité, entre autres résolutions, notamment les rapports des ONG à ce propos ;

■ les rapports des États sur les droits humains et les rapports d'ONG sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'autres traités relatifs aux droits humains, ainsi que des recommandations des organes de suivi des traités ;

■ les rapports d'ONG internationales crédibles spécialisées dans la défense des droits humains ;

■ les rapports de sources locales fiables, notamment d'ONG locales ;

■ les rapports de médias fiables.

L'EXPORTATION ENVISAGÉE CONTRIBUERAIT-ELLE À LA PAIX ET À LA SÉCURITÉ OU Y PORTERAIT-ELLE ATTEINTE ?

Plusieurs éléments de l'article 7 du TCA tiennent compte du fait qu'il peut parfois être extrêmement difficile de prendre une décision au sujet des demandes d'exportation d'armes classiques en raison des différents risques à considérer. La reconnaissance du fait que les exportations d'armes peuvent contribuer ou au contraire porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales atteste d'une partie de cette difficulté. L'article 7.1.a du TCA oblige les États parties à évaluer si les biens en question « contribuerai[ent] ou porterai[ent] atteinte à la paix et à la sécurité ».

En premier lieu, les armes classiques et biens connexes ne peuvent contribuer à la paix et à la sécurité s'ils sont utilisés pour violer les principes de droit international rappelés dans le préambule du traité et les obligations juridiques internationales énoncées à l'article 6. Ensuite, un État a besoin de certaines catégories d'armes classiques et de biens connexes pour utiliser la force en toute légalité et conformément aux normes internationales relatives à l'application des lois²², afin de protéger et de préserver toutes les personnes et institutions présentes sur son territoire. La Charte des Nations unies reconnaît également que les États membres peuvent exercer un droit naturel de légitime défense individuelle ou collective dans le cadre de leurs relations internationales, ce qui justifie qu'il est essentiel qu'ils puissent acquérir certaines armes classiques et certains biens connexes pour exercer ce droit²³. Le recours à la force physique par les Casques bleus est également conforme au droit en cas de légitime défense et dans le cadre de la mise en œuvre d'une mission de maintien de la paix de l'ONU. Dans ces conditions, l'acquisition d'armes classiques qui seront utilisées conformément aux obligations incombant à un État au titre du droit international, notamment du droit international relatif aux droits humains et des normes internationales relatives à l'application des lois, peut contribuer à la paix et à la sécurité. Il convient également de remarquer que le traité fait référence en particulier à la paix et la sécurité internationales, mais qu'aucune considération relative à la sécurité nationale n'est mentionnée en tant que telle²⁴.

Par ailleurs, l'emploi des formulations « contribuerait » et « porterait » à l'article 7.1.a suggère un degré de probabilité d'une contribution positive ou négative à la paix et à la sécurité supérieur à ce que sous-entendraient les formulations « pourrait contribuer » et « pourrait porter » (retenues à l'article 7.1.b). Pour évaluer cette contribution, les États parties devraient prendre en compte plusieurs facteurs cruciaux, en répondant notamment aux questions suivantes :

- L'État destinataire est-il impliqué dans un conflit international ou non international ?
- L'État destinataire fait-il l'objet d'un examen préliminaire du bureau du procureur de la Cour pénale internationale ?
- L'exportation est-elle conforme au droit international ? (Par exemple, si l'utilisateur final est un acteur non étatique, l'utilisation des armes ou des biens connexes est-elle légale ? L'acteur non étatique s'est-il engagé officiellement à appliquer le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits humains, à l'intégrer à sa formation et à ses principes, et à faire fonctionner les mécanismes d'obligation de rendre des comptes en cas de non-respect ?)
- L'exportation envisagée est-elle destinée à aider un organe public chargé du maintien de l'ordre à préserver ou réinstaurer efficacement la sécurité de la population par un recours légitime à la force qui soit conforme aux normes internationales, en particulier pour prévenir toute violence ?
- L'exportation envisagée provoquerait-elle ou prolongerait-elle des conflits armés, ou aggraverait-elle des tensions ou des conflits existants dans le pays destinataire et/ou dans les pays voisins ?
- L'exportation envisagée est-elle compatible avec les moyens techniques et financiers du pays destinataire et de son armée, de ses forces de sécurité et de sa police ?
- Existe-t-il d'autres conséquences négatives possibles, outre celles énoncées à l'article 7.1.b ? Par

exemple, les armes et biens connexes exportés risquent-ils de servir à commettre des actes criminels ?

■ L'exportation envisagée contribuerait-elle à une accumulation d'armes excessive et déstabilisante ? Par exemple, l'exportation envisagée affecterait-elle l'équilibre des forces et la situation dans la région²⁵ ?

LES BIENS POURRAIENT-ILS ÊTRE UTILISÉS POUR COMMETTRE OU FAVORISER UNE VIOLATION GRAVE DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS ?

DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS

Le droit international relatif aux droits humains est la partie du droit international conçue pour promouvoir et protéger les droits humains aux échelles internationale, régionale et nationale. Tous les États membres des Nations unies sont parties à un ou plusieurs traités universels relatifs aux droits humains (voir annexe A). Ces normes conventionnelles servent de référence pour évaluer si une exportation potentielle d'armes classiques est conforme aux critères du TCA relatifs aux droits humains.

Des armes classiques pourraient être utilisées pour commettre ou faciliter des violations graves de l'un ou de plusieurs des droits humains interdépendants définis dans le droit international. Certains de ces droits humains, comme l'interdiction de la torture, ont atteint le statut de « droit international coutumier », contraignant pour tous les États, qu'ils soient ou non parties à un traité particulier.

UNE « VIOLATION GRAVE » DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS

Aucune définition ou liste de ce qui constitue une « violation grave » du droit international relatif aux droits humains n'est communément admise. Cependant, la présence de la notion de « violation grave » dans le texte du TCA signifie que, si toutes les violations des droits humains sont illégales, seules les plus préoccupantes pour la communauté internationale entraîneront la mise en œuvre des procédures spécifiques du TCA.

De même, aucune méthode n'est universellement admise pour déterminer si des actes particuliers peuvent être définis comme étant des « violations graves du droit international relatif aux droits humains », bien que le terme soit employé couramment par les organes des Nations unies, le Conseil des droits de l'homme et les organes de suivi des traités des Nations unies. Dans le cadre du TCA, les « violations graves » doivent être déterminées en fonction d'au moins un des deux critères suivants:

La nature de la violation et des dommages subis: Les États exportateurs devraient être tenus d'examiner le risque de violation grave de tout droit humain, qu'il soit civil, culturel, économique, politique ou social²⁶. La gravité des conséquences de ces violations pour les personnes concernées doit également entrer en ligne de compte pour déterminer si les dispositions du TCA doivent être appliquées à l'exportation en question.

Certains types de violations des droits humains doivent être considérés comme « graves » de par la nature des dommages subis par les personnes dont les droits ont été violés, comme :

■ les homicides illégaux ;

■ la torture ou autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que les disparitions forcées ;

- une utilisation excessive ou injustifiée de la force allant à l'encontre des droits humains ;
- l'emprisonnement d'une personne en raison de ses convictions ;
- la discrimination systématique ;
- le travail forcé ou les pratiques s'apparentant à l'esclavage ;
- la destruction systématique des habitations ou des sources de nourriture.

L'ampleur ou la récurrence des violations: Une violation des droits humains isolée commise avec des armes classiques ou des munitions peut avoir un tel impact qu'elle peut représenter un risque très important si d'autres armes et munitions sont exportées. Néanmoins, la gravité est plus souvent manifeste lorsque les violations sont récurrentes et prévisibles, ou dans le cas de violations institutionnalisées tolérées par les autorités. Il serait pertinent de se poser notamment les questions suivantes :

- des informations fiables et crédibles laissent-elles à penser ou démontrent-elles que ces atteintes ou violations constituent une pratique bien établie ?
- Ces violations sont-elles récurrentes ou touchent-elles un grand nombre de personnes ?
- Les atteintes en question sont-elles commises de manière généralisée ou systématique ?
- Les personnes soupçonnées d'être pénalement responsables de ces violations bénéficient-elles d'une situation d'impunité ?

EXEMPLES DE « VIOLATIONS GRAVES » DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS DANS LE CADRE DU TCA :

- toutes les formes de violence liée au genre, notamment le viol et les autres formes de violence sexuelle ;
- le recours excessif à la force par la police et les autres services de sécurité à l'encontre de manifestants ;
- les violations du droit à la vie, notamment le meurtre et les exécutions extrajudiciaires et sommaires ;
- la démolition à grande échelle d'habitations ;
- la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- les disparitions forcées ;
- la détention arbitraire ou prolongée ;
- la réduction en esclavage ;
- les attaques armées délibérées contre des installations et du personnel médicaux, des établissements d'enseignement et leurs élèves ou des camps de réfugiés ou de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ;
- la discrimination systématique fondée sur l'âge, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, ethnique ou sociale ou tout autre motif universellement reconnu comme inadmissible au regard du droit international ;
- le transfert forcé de population ;
- les expulsions forcées et la destruction d'habitations et de biens immobiliers ;

- la détention dans des conditions dégradantes ;
- l'arrestation arbitraire ;
- l'extermination, la persécution et le crime d'apartheid tels que définis par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

RELATION ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS ET LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE LORS DES CONFLITS ARMÉS

Lorsqu'ils étudient une demande d'autorisation d'exportation d'armes classiques, les États doivent également évaluer le risque que ces armes soient utilisées pour commettre ou faciliter une violation grave du droit international humanitaire²⁷.

Pendant les conflits armés, les États ont des obligations spécifiques aux termes du droit international humanitaire, notamment une obligation générale d'en « respecter et [...] faire respecter » les règles²⁸. Ce pan du droit vise, entre autres, à protéger les civils et tous ceux qui ne participent pas aux hostilités (c'est-à-dire les combattants blessés, malades ou faits prisonniers) et régleme les conflits armés. Parmi les violations graves du droit international humanitaire figurent les « infractions graves » définies dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et leur premier Protocole additionnel, qui s'appliquent aux conflits armés internationaux.

Le droit international relatif aux droits humains s'applique également en période de conflit armé et n'est pas supplanté par l'application du droit international humanitaire. Les deux ensembles fonctionnent en parallèle et le droit international relatif aux droits humains peut parfois s'appliquer directement aux situations de conflit armé²⁹. La Cour internationale de justice a conclu que le droit relatif aux droits humains (droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) restait valable en totalité dans les situations relevant du droit international humanitaire³⁰. Le Comité des droits de l'homme a également affirmé que dans les situations de conflit armé « les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre³¹ ».

Par conséquent, les décisions relatives à l'autorisation d'une exportation d'armes classiques, en particulier vers des États impliqués dans des conflits armés, doivent tenir compte non seulement du risque de violation du droit international humanitaire, mais aussi du risque qu'un transfert soit utilisé pour commettre ou faciliter une violation grave du droit international relatif aux droits humains.

VIOLENCE LIÉE AU GENRE, VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES ET VIOLENCE À L'ÉGARD DES ENFANTS

NORMES JURIDIQUES INTERNATIONALES

Les nombreuses conventions juridiques internationales relatives aux droits humains reposent toutes sur les concepts de non-discrimination, d'égalité et de reconnaissance de la dignité de chacun. Outre les instruments de protection des droits fondamentaux de toute personne, des traités prévoient des formes spécifiques de protection des droits individuels des femmes et des filles.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³² constitue le principal traité international axé sur les droits individuels des femmes. Il comporte une définition de la discrimination à l'égard des femmes, identifie plusieurs formes de cette discrimination et instaure les normes nécessaires à la prévention et à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (norme de diligence requise), à la protection et à la promotion des droits individuels des femmes et au respect d'une égalité substantielle entre les genres, au titre des obligations des États en matière de droits humains.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ne comporte aucune référence explicite à la violence à l'égard des femmes ou aux violences liées au genre. Cependant, les interprétations de son contenu ont progressivement reconnu ce type de violences comme étant une violation des droits humains. La Recommandation générale no 19 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes interprète le terme « discrimination » contenu à l'article 1 de la Convention de manière à y inclure les violences liées au genre, au motif qu'elles constituent une « violence exercée contre une femme parce qu'elle est une femme ou qui touche spécialement la femme. Elle englobe les actes qui infligent des tourments ou des souffrances d'ordre physique, mental ou sexuel, la menace de tels actes, la contrainte ou autres privations de liberté. La violence fondée sur le sexe peut violer des dispositions particulières de la Convention, même si ces dispositions ne mentionnent pas expressément la violence³³. »

Dans sa Recommandation générale no 19³⁴, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a également déclaré ce qui suit, en 1992 :

« 7. La violence fondée sur le sexe, qui compromet ou rend nulle la jouissance des droits individuels et des libertés fondamentales par les femmes en vertu des principes généraux du droit international ou des conventions particulières relatives aux droits de l'homme, constitue une discrimination, au sens de l'article premier de la Convention. Parmi ces droits et libertés, on peut citer notamment :

- le droit à la vie ;
- le droit à ne pas être soumis à la torture et à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- le droit à l'égalité de protection qu'assurent les normes humanitaires en temps de conflit armé, national ou international ;
- le droit à la liberté et à la sécurité de la personne ; [...] »

La Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, en 1993, ont reconnu que les violences liées au genre et les violences faites aux femmes sont des violations des droits humains et ont appelé à la création d'un poste de rapporteur spécial sur la violence contre les femmes³⁵.

La Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, adoptée en 1993 par l'Assemblée générale des Nations unies, est le premier document consensuel à l'échelle internationale qui s'attaque explicitement aux violences faites aux femmes et qui établit une norme de diligence requise aux échelons national et international. Elle définit la « violence à l'égard des femmes » comme « tous actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée³⁶. »

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée en 2011, est le second instrument régional juridique contraignant relatif à la violence à l'égard des femmes et des filles. Contrairement à d'autres accords régionaux, elle peut être signée et ratifiée par n'importe quel État. Reconnaisant que la violence à l'égard des femmes constitue une violation des droits humains et une forme de discrimination contre les femmes, elle définit la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » comme « toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée³⁷. »

En 2013, lors de la 57e session de la Commission de la condition de la femme (CSW57), les États membres ont adopté par assentiment général les Conclusions concertées sur l'élimination et la prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles. Il s'agit d'une réalisation historique, car aucune conclusion concertée n'avait été adoptée sur ce thème lors de son dernier examen par la Commission de la condition de la femme, en 2003. La CSW57 a défini « la violence sexiste » comme « une grave forme de discrimination qui empêche partiellement ou totalement les femmes et les filles d'exercer leurs droits fondamentaux³⁸. »

Lors de la CSW57, les États membres ont également conclu sans vote que la violence à l'égard des femmes « s'entend de tout acte de violence sexiste qui cause ou est appelé à causer à la femme une atteinte à son intégrité ou une souffrance physique, sexuelle ou psychologique, y compris la menace d'un tel acte, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée³⁹. »

Le Conseil de sécurité des Nations unies a aussi adopté plusieurs résolutions pour remédier à la violence sexuelle lors des conflits et dans les situations de post-conflit⁴⁰.

La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE⁴¹) fournit un cadre juridique en déterminant les normes qui devraient gouverner toutes les législations, politiques et pratiques affectant les enfants. Ces normes encouragent en particulier la prévention de la violence et appellent à prendre des mesures visant à protéger tous les enfants de toutes les formes de violence. Par exemple :

- à l'article 38, les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire international qui leur sont applicables en cas de conflit armé et dont la protection s'étend aux enfants, ce qui rappelle les obligations établies par les Conventions de Genève ;
- l'article 37 prévoit que « nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » ;
- l'article 35 établit le droit de l'enfant à la protection contre l'enlèvement, la vente ou la traite.

L'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que le terme « enfant » désigne « tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ». La Convention définit la violence à l'article 19 : « toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle ».

La CDE est complétée par deux Protocoles facultatifs, adoptés en 2000, qui prévoient une protection plus détaillée des enfants vis-à-vis de formes particulières de violence. Le plus pertinent du point de vue du TCA est le Protocole facultatif à la CDE concernant l'implication d'enfants dans les conflits

armés⁴². Il fixe à 18 ans l'âge minimum pour l'enrôlement obligatoire ou la participation directe aux hostilités. En outre, il interdit catégoriquement aux groupes armés d'enrôler ou d'utiliser dans les hostilités des personnes âgées de moins de 18 ans.

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 7.4 DU TCA

Lors de l'évaluation des risques de violation grave du droit international relatif aux droits humains, les États parties exportateurs sont tenus par l'article 7.4 d'évaluer le risque que les armes classiques servent « à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission ».

La prise en compte dans le TCA de l'évaluation des risques d'« actes graves de violence fondée sur le sexe » et d'« actes graves de violence contre les femmes et les enfants » est une avancée importante dans la reconnaissance officielle des liens qui existent entre les violences liées au genre et le commerce international des armes. Cette prise en compte s'inscrit dans la logique de la pratique plus vaste des Nations unies qui consiste à intégrer la dimension de genre en prêtant attention à la façon dont tous les cadres, toutes les politiques et tous les programmes peuvent affecter différemment les hommes et les femmes⁴³ ; elle concorde aussi avec les traités internationaux de défense des droits humains qui comportent un article mettant l'accent sur la nécessité de permettre aux hommes et aux femmes de jouir de leurs droits fondamentaux en toute égalité⁴⁴. L'article 7.4 du TCA illustre cette volonté d'intégration en obligeant les États parties à veiller à ce que leur évaluation des risques de violation du droit international relatif aux droits humains, telle qu'elle est décrite à l'article 7.1, comporte une analyse tenant compte de la dimension de genre.

L'article 7.4 du TCA dispose ce qui suit :

« Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission. »

Les « actes graves de violence fondée sur le sexe » et les « actes graves de violence contre les femmes et les enfants » sont des violations graves du droit international relatif aux droits humains, y compris lorsque ces actes sont commis par des agents de l'État ou par des personnes intervenant avec l'autorisation, le soutien ou l'assentiment de l'État, ou lorsque l'État ne met pas en œuvre la diligence requise pour empêcher des acteurs non étatiques de commettre des violences et/ou n'entreprend pas d'enquête et de poursuites efficaces à l'encontre des responsables présumés de tels actes, ni n'accorde de réparation aux victimes. Qui plus est, dans certains cas, les actes graves de violence fondée sur le sexe et les actes graves de violence contre les femmes et les enfants peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un acte de génocide. Toute évaluation du risque qu'une exportation puisse être utilisée pour commettre ou faciliter une violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire doit comprendre une évaluation du risque de violation grave des droits des enfants et des droits des femmes⁴⁵.

UNE VIOLATION GRAVE DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS POURRAIT-ELLE ÊTRE COMMISE ?

Pour aider les autorités délivrant les autorisations, ainsi que les autres représentants du gouvernement impliqués dans le processus décisionnel relatif aux exportations d'armes, une procédure claire et cohérente permettant de déterminer s'il existe un risque de violation grave des droits humains doit être mise en place. Les étapes suivantes sont recommandées :

- 1) une évaluation de la manière dont l'État destinataire respecte le droit international relatif aux droits humains ;
- 2) un examen plus spécifique de la nature du matériel, de son utilisation finale déclarée et de son utilisateur final déclaré, ainsi que de l'itinéraire du transfert, des intervenants impliqués dans sa réalisation et du risque de détournement.

1. RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS PAR L'ÉTAT DESTINATAIRE

Une évaluation approfondie du risque qu'une exportation d'armes classiques puisse permettre de commettre ou de faciliter une violation grave du droit international relatif aux droits humains doit commencer par une enquête sur le comportement général de l'État destinataire vis-à-vis de ses obligations en matière de droits humains. Une telle étude est primordiale, car il est impossible de définir les risques éventuels que l'exportation puisse servir à commettre ou faciliter une ou plusieurs violation(s) grave(s) des droits humains sans examiner le contexte plus général, notamment le respect global des droits humains par l'État destinataire.

Les indicateurs suivants peuvent aider à évaluer l'attitude d'un État destinataire vis-à-vis du respect et de la promotion de ses obligations au regard du droit international relatif aux droits humains – liste non exhaustive :

- Le pays destinataire est-il devenu un État partie aux principaux instruments de défense des droits humains (PIDCP, PIDESC, Convention contre la torture, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, traités régionaux de défense des droits humains, etc.) sans aucune réserve, et les a-t-il transposés dans le droit national ?
- Le pays a-t-il ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ou y a-t-il adhéré et l'a-t-il transposé dans le droit national ?
- Des lois, des politiques et des mécanismes de mise en œuvre ont-ils été conçus pour empêcher les violations du droit international relatif aux droits humains ? Ces lois sont-elles appliquées ?
- Comment le système de justice pénale réagit-il aux signalements de cas de violences liées au genre ?
- Quelles mesures l'État destinataire adopte-t-il pour mettre en œuvre la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité et les résolutions 1820, 1888, 1889, 1960 et 2016 qui lui ont fait suite ?
- L'État destinataire a-t-il mis en place une législation et des procédures pour permettre que soient

menées des enquêtes sur les violations des droits humains commises par des acteurs étatiques et non étatiques sur l'ensemble du/des territoire/s relevant de son autorité ?

- Le pays destinataire dispose-t-il d'un système de justice civile ordinaire indépendant, impartial et en activité, qui soit en mesure d'enquêter sur les violations graves des droits humains et d'en poursuivre les auteurs présumés ?
- L'État destinataire dispense-t-il aux secteurs clés, notamment aux forces de sécurité et à la police (ainsi qu'à tous les porteurs d'armes), une formation portant sur le contenu et l'application du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire ?
- Existe-t-il des organismes indépendants de surveillance et des institutions nationales de promotion et de protection des droits humains ?
- Les auteurs de violations du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire jouissent-ils généralement de l'impunité ?
- L'État destinataire a-t-il accepté que les violations graves du droit international humanitaire, les atteintes aux droits humains et leurs violations graves fassent l'objet d'une surveillance et d'enquêtes indépendantes ? Le cas échéant, comment les a-t-il organisées ? (A-t-il mis en œuvre des recommandations ?)
- Les crimes relevant du droit international sont-ils bien définis dans la législation nationale ?
- Existe-t-il un mécanisme de traitement des plaintes efficace, indépendant et impartial, en mesure d'enquêter sur les cas mettant en cause des membres des forces de l'ordre et d'engager des poursuites contre ces agents ?
- Existe-t-il un système efficace, indépendant et impartial de surveillance des prisons ?
- Des procédures normalisées réglementent-elles le recours à la force et aux armes à feu par la police et les autres organismes responsables de l'application des lois ? Ces procédures normalisées sont-elles réellement appliquées ?

2. ÉVALUATION DE LA NATURE DES ARMES CLASSIQUES, DE LEUR UTILISATION FINALE ET DE LEUR UTILISATEUR FINAL

Cette évaluation a pour objectif de déterminer si des violations ou des atteintes graves aux droits humains ont déjà été commises à l'aide d'armes classiques et de biens connexes. Elle vise également à déterminer le risque que de telles violations soient facilitées par les armes classiques dont le transfert est à l'étude, ou commises avec ces armes.

Cette évaluation doit permettre d'analyser les facteurs suivants :

- la nature des armes classiques et des biens connexes ;
- de façon minutieuse, l'utilisateur final et l'utilisation finale déclarés ;
- les méthodes convenues pour vérifier la livraison et la sécurité du stockage des armes classiques et des biens connexes ;
- les risques de détournement.

Analyse de la nature des armes classiques

- Y a-t-il une raison de penser que ce type d'armes classiques ou de biens connexes a déjà été utilisé par l'utilisateur final déclaré pour commettre des violations graves du droit international relatif

aux droits humains ou du droit international humanitaire ?

■ Les biens sont-ils destinés à être affectés à la sécurité intérieure ? Le cas échéant, y a-t-il des raisons de croire que l'utilisation de ce type d'armes ou d'un type similaire par les membres des forces de l'ordre pourrait faciliter la commission de violations graves du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire dans le pays destinataire (par exemple, des viols et d'autres formes de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, des exécutions extrajudiciaires, un recours récurrent à une force abusive, des détentions arbitraires ou des disparitions forcées) ?

■ Le type, la qualité et la quantité des biens commandés sont-ils compatibles avec les besoins légitimes de l'utilisateur final déclaré dans les domaines militaire, de la sécurité et du maintien de l'ordre ?

Analyse de l'utilisateur final

L'évaluation des risques doit comporter non seulement des recherches destinées à déterminer si, par le passé, l'utilisateur final a joué un rôle ou a été impliqué dans des violations des droits humains et si ce type d'armes, de munitions ou de matériel connexe a déjà été utilisé pour commettre de telles violations, mais aussi un examen visant à déterminer l'éventuelle propension de l'utilisateur final à commettre des violations du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, ou sa capacité à utiliser ce matériel dans le respect de la légalité. Les questions suivantes doivent être soulevées lors de l'analyse de l'utilisateur final :

■ Qui est l'utilisateur final déclaré et quelles sont ses capacités pour administrer et utiliser les biens en toute légalité ? Une analyse de l'utilisateur final doit être réalisée qu'il s'agisse d'un État ou d'une entité non étatique autorisée (une entreprise privée militaire ou de sécurité, par exemple).

■ Quel rôle l'utilisateur final joue-t-il dans l'État destinataire ? Ce rôle est-il légal et légitime ?

■ L'utilisateur final a-t-il reçu une formation appropriée, conformément aux normes internationales relatives aux droits humains et au droit humanitaire ?

■ L'utilisateur final (les unités des forces de sécurité intérieure, par exemple) agit-il au titre de lois et sous l'autorité de lignes de direction et de commandement claires et soumises à l'obligation de rendre des comptes ?

■ Le destinataire peut-il garantir qu'il sera effectivement l'utilisateur final légal du matériel ou des biens connexes et que des contrôles appropriés auront lieu après la livraison pour empêcher tout détournement ?

■ Le destinataire acceptera-t-il de ne pas transférer le matériel ou les biens connexes à un tiers sans autorisation expresse de l'État fournisseur ?

Capacité de l'utilisateur final

■ L'utilisateur final déclaré a-t-il légitimement besoin de cette arme ou du bien concerné ?

■ L'utilisateur final a-t-il les connaissances et les moyens nécessaires pour administrer et utiliser les biens dans le respect des normes du droit international relatif aux droits humains (si le transfert d'armes ou de munitions est destiné à l'armée, par exemple, des systèmes appropriés d'obligation de rendre des comptes et de formation au droit international relatif aux droits humains et au droit international humanitaire sont-ils en place pour les membres de l'armée ou des forces de sécurité qui se serviront des armes ou des munitions) ?

■ L'utilisateur final est-il en mesure de vérifier la livraison, d'assurer en toute sécurité le stockage et la distribution des biens et de les entretenir et de les déployer correctement ?

Comportement de l'utilisateur final au regard du droit international relatif aux droits

humains et du droit international humanitaire

- Le comportement de l'utilisateur final déclaré en matière de respect des normes internationales relatives aux droits humains et du droit international humanitaire a-t-il suscité des préoccupations sérieuses (de la part des organes de surveillance des Nations unies, des commissions nationales de défense des droits humains ou d'ONG nationales, locales ou internationales de défense des droits humains) ?
- Le cas échéant, le pays destinataire ou l'utilisateur final a-t-il adopté des mesures visant à prévenir les violations graves du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire (notamment en enquêtant sur ces violations et en engageant des poursuites à l'encontre des responsables) ?
- Existe-t-il des informations crédibles et fiables mettant en cause la participation de l'utilisateur final dans des actes de répression interne ou d'autres violations graves des droits humains ?
- Le gouvernement destinataire a-t-il respecté ses obligations explicites d'empêcher la répétition de ces violations par cet utilisateur final ? Des enquêtes indépendantes et impartiales sont-elles menées sans délai sur toutes les violations graves du droit international humanitaire ou du droit international relatif aux droits humains, notamment les homicides illégaux, les viols et les autres formes de torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ?
- Les responsables présumés d'infractions pénales sont-ils jugés équitablement par des juridictions ordinaires civiles, sans encourir la peine de mort ?
- Lorsque l'utilisateur final est une entité non étatique (un marchand d'armes, par exemple), l'État destinataire a-t-il agi avec la diligence requise pour faire cesser toute pratique existante de violences liées au genre perpétrées à l'aide d'armes classiques ou facilitées par leur détention ?
- Comment les registres des personnes possédant des armes à feu ou y ayant accès sont-ils tenus, et dans quelle mesure les autorités peuvent-elles y accéder pour évaluer le risque que des violences soient commises par des responsables connus ou présumés de violations graves du droit international relatif aux droits humains, notamment de violences à l'égard des femmes et de violences à l'égard des enfants ?

Contrôle exercé par l'utilisateur final sur ses armes et munitions

- L'État destinataire a-t-il mis en place un régime national de contrôle efficace pour l'utilisation, le stockage et l'enregistrement des armes et des munitions ?
- L'utilisateur final déclaré dispose-t-il d'une capacité de gestion des stocks et des procédures de sécurité appropriées, y compris pour l'élimination des excédents d'armes et de munitions (par exemple, tenue appropriée des registres, vérification de ces registres, installations de stockage sûres dans des lieux appropriés et plan de sécurité adéquat pour le transport et le stockage) ?
- Est-il connu que les stocks font l'objet de vols ou de fuites dans l'État destinataire ?
- L'État destinataire fait-il face à un problème de trafic illicite d'armes ou de corruption liée aux armes ?
- Le destinataire exerce-t-il un contrôle strict et efficace sur son matériel militaire et de sécurité et ses biens connexes, ainsi que sur leur revente ?

ÉTAPE 2. MESURES D'ATTÉNUATION

Selon l'article 7.2, l'État partie exportateur doit déterminer si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques de violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du

droit international humanitaire, y compris des mesures de confiance ou des programmes arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.

L'article 7.2 suggère, comme mesures envisageables, des mesures de confiance ou des programmes arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.

Les mesures d'atténuation doivent avoir pour but de réduire la probabilité que des risques ayant été identifiés se concrétisent. Elles peuvent avoir toute une gamme d'objectifs différents en fonction de la nature de ces risques, notamment un renforcement de l'obligation de rendre des comptes lors de l'utilisation des armes et des munitions, ou des exigences plus strictes en matière de respect du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire dans le cadre de l'utilisation de ces biens.

Les mesures d'atténuation suivantes peuvent aider à renforcer l'obligation de rendre des comptes lors de l'utilisation d'armes :

- Améliorer l'efficacité des dispositifs existants en ce qui concerne l'utilisation, le stockage et l'enregistrement des armes et des munitions par les forces de l'ordre, les forces de sécurité et les autres responsables de l'application des lois.
- Renforcer les procédures de tenue des registres de personnes autorisées à porter et à utiliser les armes.
- Fournir une assistance et apporter les ressources et les moyens nécessaires pour aider à mettre en place des dispositifs efficaces afin de sécuriser les nombreux stocks d'armes, de munitions et d'équipements connexes. Ces dispositifs doivent inclure la bonne tenue et la vérification des registres, des installations de stockage sûres dans des lieux appropriés et un plan de sécurité adéquat pour le transport et le stockage.
- Veiller à ce que toutes les armes légères et de petit calibre portent une marque d'identification, conformément aux dispositions de l'Instrument international sur le traçage des armes légères (2005).

Les mesures d'atténuation suivantes peuvent aider à accroître le degré d'exigence en matière de conformité avec le droit international relatif aux droits humains et le droit international humanitaire :

- Examiner dans quelle mesure les normes applicables du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire ont été intégrées efficacement dans les principes, les lignes de conduite, les manuels, les instructions et la formation. Toute formation dispensée à des militaires, des policiers ou des membres des services de sécurité de pays étrangers doit être conforme au droit international humanitaire et aux normes internationales relatives aux droits humains, notamment en ce qui concerne le recours à la force et l'utilisation des armes à feu.
- Sélectionner rigoureusement les militaires, les policiers et les membres des services de sécurité devant participer à des programmes de formation continue ou de reconversion, et sélectionner tout aussi rigoureusement le personnel responsable de la formation ainsi que les thèmes à y inclure.
- Les programmes de formation et d'assistance doivent aller au-delà d'une simple description des obligations des militaires, des membres des forces de sécurité et des policiers au regard du droit international : ils doivent prévoir régulièrement, pour l'ensemble du personnel, des exercices pratiques sérieux et d'une durée suffisante, fidèles à la réalité des opérations sur le terrain et mettant l'accent sur les meilleures pratiques en termes de respect des normes du droit international humanitaire et relatif aux droits humains.
- L'observation rigoureuse du comportement du personnel ayant reçu la formation doit être complétée par une formation continue afin d'éradiquer tout risque de mauvaise gestion et de mauvaise utilisation des armes et des munitions. Toutes les formations doivent s'étendre progressivement à tout le personnel manipulant des armes.

Les pratiques actuelles des États fournissent également plusieurs exemples d'autres mesures d'atténuation possibles :

- demander à l'utilisateur final de fournir des assurances relatives à l'utilisation et à la revente ;
- demander que soit fournie une licence d'importation en règle dans le dossier de demande d'autorisation d'exportation ;
- dans le cas des armes légères et de petit calibre, appliquer le principe d'une nouvelle arme pour une ancienne, qui fixe comme condition de vente que l'utilisateur final détruise les armes légères qui seront remplacées par la nouvelle cargaison⁴⁶ ;
- demander un certificat de confirmation de la livraison qui atteste que les marchandises sont arrivées sur le territoire douanier de l'État destinataire, ainsi que, dans le cas de matériel sensible, une inspection sur le terrain des conditions de stockage et de gestion des biens.

ÉTAPE 3. PRISE DE DÉCISION : EXISTE-T-IL UN RISQUE PRÉPONDÉRANT ?

L'article 7.3 dispose ce qui suit :

« Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1 [y compris une violation grave du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire], il n'autorise pas l'exportation. »

Le concept de risque « prépondérant » est une nouveauté dans les traités multilatéraux. L'utilisation de ce terme dans le TCA peut apparaître comme une tentative de la part des États pour refléter la complexité du processus de prise de décisions relatives à l'autorisation d'exportation d'armes, et la nécessité de mettre en balance, d'une part, l'aspect positif ostensible d'une paix et d'une sécurité tangibles et, d'autre part, la possibilité qu'une exportation d'armes débouche sur des dommages importants (notamment des violations graves du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire).

À QUEL MOMENT UN RISQUE DEVIENT-IL « PRÉPONDÉRANT » ?

L'article 7.1.a oblige tout État partie à évaluer si l'exportation envisagée contribuerait à la paix et à la sécurité. S'il ne peut démontrer que tel est le cas et s'il existe un risque « prépondérant » de réalisation d'une ou de plusieurs des conséquences négatives ayant été décrites, notamment une violation grave du droit international relatif aux droits humains ou du droit international humanitaire, l'article 7.3 indique que l'État partie ne peut autoriser l'exportation.

Il convient d'examiner avec soin la situation spécifique de l'État destinataire et la façon probable dont vont être utilisés les armes ou les biens connexes. L'analyse du « risque prépondérant » doit être réalisée par les autorités nationales compétentes à partir d'un examen objectif et non discriminatoire de tous les éléments disponibles fournissant des informations sur la situation passée et actuelle concernant l'utilisation finale et l'utilisateur final déclarés dans l'État destinataire.

Les éléments suivants doivent être pris en compte lorsqu'il s'agit d'évaluer s'il existe un risque prépondérant :

- Qu'une exportation proposée contribue ou non à la paix et à la sécurité dépend clairement de la situation dans l'État destinataire en ce qui concerne l'utilisation légale des armes et des biens connexes. Le niveau de paix et de sécurité existantes et la capacité à utiliser les biens en toute légalité

varient d'un État à l'autre. Par exemple, la paix et la sécurité dans un État sortant d'un conflit armé et les efforts à mettre en œuvre pour relever leur niveau n'ont rien à voir avec la situation d'un État dont les institutions comprennent une armée et des services de sécurité et de police qui obéissent à l'état de droit.

■ Des cas isolés de violation du droit international relatif aux droits humains ne sont pas nécessairement représentatifs de l'attitude d'un État destinataire vis-à-vis de ses obligations en la matière ni de son engagement à les respecter. Un incident isolé n'est pas toujours un motif suffisant pour refuser d'autoriser une exportation. Néanmoins, lorsque des éléments prouvent qu'il s'agit de pratiques bien établies ou que le destinataire n'a adopté aucune mesure appropriée pour mettre un terme à des violations systématiques, pour que leurs auteurs soient tenus de rendre des comptes et pour empêcher leur répétition, la probabilité que le risque soit prépondérant augmente.

■ Seul un jugement éclairé et objectif, reposant sur l'application systématique des critères clairement définis dans le traité et formé à partir d'éléments fiables et crédibles, doit permettre de déterminer s'il existe un risque prépondérant, à l'issue de l'examen raisonné et objectif de l'ensemble des faits pertinents.

■ Une évaluation minutieuse des conséquences positives et négatives possibles de l'exportation doit être réalisée. Elle doit étudier en toute bonne foi les différents risques et envisager de manière réaliste si des mesures concrètes peuvent raisonnablement être adoptées pour atténuer suffisamment ces risques.

Enfin, pour qu'une exportation soit légitimement autorisée selon les termes du traité, l'État exportateur doit d'abord démontrer de manière claire et identifiable que cette exportation apporterait une contribution réelle à la paix et à la sécurité, en toute légalité. L'État exportateur doit également démontrer que la gravité et la probabilité de réalisation de toute éventuelle conséquence négative identifiée lors de l'évaluation des risques et pouvant aboutir à des violations graves du droit international concerné ne seront pas suffisamment élevées pour primer sur cette contribution positive.

ANNEXE A

Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains sont au nombre de dix :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées ;
- la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

ENDNOTES

- 1 Article 5.5 - Régime de contrôle national efficace et transparent
- 2 Article 5.1 - Mise en œuvre générale
- 3 Article 2 (Les catégories figurant dans le Registre des armes classiques des Nations unies sont, telles que citées à l'article 2 du TCA : 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.)
- 4 Article 3 - Munitions
- 5 Article 4 - Pièces et composants
- 6 Article 7.5 - Autorisations détaillées d'exportation préalables à l'exportation ; article 5 - Mise en œuvre générale
- 7 Article 7.1.a et article 7.3
- 8 Article 7 - Exportation et évaluation des demandes d'exportation
- 9 Article 7.4
- 10 Article 11.2 - Détournement
- 11 Article 7.1, 7.2, 7.3 et 7.4 ; article 11.2
- 12 Article 7.5 et 7.7
- 13 Article 13 - Établissement de rapports
- 14 Article 16.3
- 15 Article 17 - Conférence des États parties
- 16 Article 20 - Amendements
- 17 Article 19 - Règlement des différends
- 18 Le TCA définit les obligations auxquelles sont soumis les États exportateurs et importateurs, ceux concernés par le transit et le transbordement, ainsi que les courtiers (voir articles 5, 6, 7, 8, 9 et 10). Lors de l'évaluation des risques, 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, conformément à l'article 7. » (Article 8.1)
- 19 Article 7.1.a et article 7.3
- 20 Article 7 - Exportation et évaluation des demandes d'exportation
- 21 Article 5.1
- 22 En particulier les normes énoncées dans les Principes de base des Nations unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, le Code de conduite des Nations unies pour les responsables de l'application des lois, et l'Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus.
- 23 Article 51 de la Charte des Nations unies.
- 24 Le préambule « rappelle l'Article 26 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel il faut favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde ».
- 25 Voir également : Arrangement de Wassenaar, Elements for Objective Analysis and Advice Concerning Potentially Destabilising Accumulations of Conventional Weapons.
- 26 L'article 7.1 fait référence à « une violation grave du droit international relatif aux droits humains ».
- 27 Article 7.1.b.i. Voir le document du CICR Décisions en matière de transferts d'armes : application des critères fondés sur le droit international humanitaire, portant sur l'application du droit international humanitaire aux décisions relatives aux transferts d'armes. Ce document sera rendu public début février 2015 et mis en ligne sur le site internet du CICR.
- 28 Article 1 commun aux quatre Conventions de Genève.
- 29 Selon la Cour internationale de justice (CIJ), « certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire ; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'homme ; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international ». CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004.
- 30 CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, par. 107-112.
- 31 Comité des droits de l'homme des Nations unies (CCPR), Observation générale no 31 (La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques), doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 11.

- 32** New York, 18 décembre 1979 ; Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1249, p. 13. Entrée en vigueur le 3 septembre 1981, conformément à l'article 27.1.
- 33** Recommandation générale no 19 (11e session, 1992).
- 34** Ibid.
- 35** Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, à Vienne.
- 36** Assemblée générale des Nations unies, 48e session, février 2014, Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, doc. ONU A/RES/48/104, Article 1.
- 37** Conseil de l'Europe, avril 2011, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Entrée en vigueur le 1er août 2014.
- 38** Commission de la condition de la femme, 57e session, mars 2013, Élimination et prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, doc. ONU E/CN.6/2013/11, Conclusions concertées, par. 10, 18 mars 2013.
- 39** Commission de la condition de la femme, 57e session, mars 2013, Élimination et prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, doc. ONU E/CN.6/2013/11, Conclusions concertées, par. 11, 18 mars 2013.
- 40** Notamment les résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010). Conseil de sécurité des Nations unies, 6453e réunion, décembre 2010, Résolution 1960 (2010), doc. ONU S/RES/1960 (2010), 16 décembre 2010.
- 41** New York, 20 novembre 1989, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1577, p. 3, entré en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49.
- 42** Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/54/263 du 25 mai 2000. Entré en vigueur le 12 février 2002.
- 43** Les États membres ont demandé l'intégration des droits des femmes et la participation des femmes à ces processus. Dans le cadre de son programme sur les femmes, la paix et la sécurité, le Conseil de sécurité de l'ONU a notamment pris des résolutions appelant à ce que les droits des femmes et la participation de ces dernières soient pris en compte et renforcés dans la prévention et le règlement des conflits ainsi que dans la consolidation de la paix. La résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU réaffirme par exemple le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits, dans les pourparlers de paix, dans la consolidation et le maintien de la paix, dans l'intervention humanitaire et dans la reconstruction post-conflit ; elle souligne également l'importance de leur participation au même titre que les hommes à tous les efforts de maintien et de promotion de la paix et de la sécurité, et de leur implication pleine et entière. Elle exhorte enfin tous les acteurs à accroître la participation des femmes et à intégrer la dimension de genre dans tous les travaux et actions des Nations unies en faveur de la paix et de la sécurité. À de multiples occasions, l'Assemblée générale a fait part de sa préoccupation face au caractère généralisé de la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations dans le monde, faisant remarquer que de tels actes compromettent gravement ou rendent nulle la possibilité pour les femmes d'exercer leurs libertés et leurs droits fondamentaux.
- 44** Article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).
- 45** L'utilisation de l'expression « Lors de son évaluation » montre clairement que « son évaluation » fait référence à l'évaluation décrite à l'article 7.1.
- 46** L'Allemagne, par exemple, affirme que cette pratique est applicable à tous les pays tiers (à savoir, qui ne sont ni membres de l'OTAN, ni assimilés, ni membres de l'UE).



**JE VEUX
AIDER**

**LES CAMPAGNES D'AMNESTY INTERNATIONAL
S'EFFORCENT D'OBTENIR LA JUSTICE,
LA LIBERTÉ ET LA DIGNITÉ POUR TOUS ET DE
MOBILISER L'OPINION PUBLIQUE POUR UN
MONDE MEILLEUR, QUE CE SOIT LORS DE
CONFLITS TRÈS MÉDIATISÉS OU DANS DES
ENDROITS OUBLIÉS DE LA PLANÈTE**

QUE POUVEZ-VOUS FAIRE ?

Dans le monde entier, des militants font la preuve qu'il est possible de résister aux forces qui bafouent les droits humains. Rejoignez ce mouvement mondial. Combattez les marchands de peur et de haine.

- Adhérez à Amnesty International et participez, au sein d'un mouvement mondial, à la lutte contre les atteintes aux droits fondamentaux. Vous pouvez nous aider à changer les choses.
- Faites un don pour soutenir l'action d'Amnesty International.

Ensemble, nous ferons entendre notre voix.

☐ Je désire recevoir des renseignements complémentaires sur les conditions d'adhésion à Amnesty International.

nom

adresse

pays

courriel

☐ Je désire faire un don à Amnesty International
(merci de faire des dons en livres sterling, en dollars US ou en euros)

somme

veuillez débiter ma carte

Visa ☐

Mastercard ☐

numéro

date d'expiration

signature

Vos coordonnées sont nécessaires au traitement de votre don et de votre reçu fiscal. Conformément à la loi Informatique et Liberté du 6 janvier 1978, vous disposez, en vous adressant au siège d'Amnesty International, d'un droit d'accès, de rectification et d'opposition aux informations vous concernant. Par notre intermédiaire, vous pouvez être amené-e à recevoir des courriers d'autres associations et ONG. Si vous ne le souhaitez pas, vous pouvez cocher cette case : ☐

Veuillez retourner ce formulaire au bureau d'Amnesty International dans votre pays. Vous trouverez une liste des sièges d'Amnesty International dans le monde entier à l'adresse suivante : www.amnesty.org/en/worldwide-sites

Si Amnesty International n'est pas présente dans votre pays, faites parvenir ce formulaire à :
Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House,
1 Easton Street, Londres, WC1X 0DW, Royaume-Uni

amnesty.org



Index: ACT 30/003/2015
Février 2015
amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL

