

**COMMENT APPLIQUER
LES NORMES
RELATIVES AUX
DROITS HUMAINS
AUX DECISIONS
SUR LES TRANSFERTS
D'ARMES**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

1. Les instruments internationaux relatifs aux droits humains	3
A. La Charte des Nations unies	3
B. Les traités relatifs aux droits humains	4
2. Les obligations des États en matière de droits humains	5
A. Le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits humains en période de conflit	6
B. Le droit pénal international	7
3. Les principes concernant l'application du droit international relatif aux droits humains	7
A. La prévention	7
B. L'équité et l'objectivité	8
4. L'application concrète du droit international relatif aux droits humains aux décisions sur les transferts d'armes	9
A. Le comportement de l'État destinataire	9
B. L'évaluation de la nature des armes classiques et de leur utilisation ou utilisateur finals	10
C. L'évaluation de la nature des armes classiques	11
D. L'évaluation de l'utilisateur final	11
E. Le risque de détournement	12
F. La prise de décision	12
G. À partir de quel moment peut-on parler de risque « évident » ?	13
H. La législation nationale	14
5. Les sources d'information	14
ANNEXE : Les instruments internationaux relatifs aux droits humains	15

COMMENT APPLIQUER LES NORMES RELATIVES AUX DROITS HUMAINS AUX DECISIONS SUR LES TRANSFERTS D'ARMESⁱ

Pour que le commerce international des armes soit réglementé de manière plus efficace et plus responsable, il est indispensable que tous les transferts d'armes, de munitions et d'équipements classiquesⁱⁱ (ci-après appelés « *transferts d'armes classiques* ») soient réalisés dans le respect des obligations juridiques internationales des États, ainsi que des lois et politiques nationales permettant la mise en œuvre de ces obligations. Aux termes du droit international relatif aux droits humains, tous les États ont des obligations en matière de transferts d'armes classiques. Ces obligations s'imposent à tout État ayant autorité sur un transfert d'armes classiques et concernent l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement, le courtage et la fabrication sous licence d'armes classiques.

Beaucoup d'États reconnaissent que leurs obligations découlant du droit international relatif aux droits humains s'étendent aux transferts d'armes classiquesⁱⁱⁱ, mais le respect rigoureux et systématique de ces obligations doit aussi devenir une priorité. Le présent document a pour objectif d'aider les États et les organisations régionales à mettre en œuvre leurs obligations en matière de droits humains. Il contient des lignes directrices destinées à les aider à évaluer les risques d'utilisation des armes pour commettre de graves violations des droits humains, ainsi qu'une liste d'éléments à prendre en compte avant toute décision de transfert.

1. LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS HUMAINS

A. LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Tous les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) ont reconnu le caractère fondamental des droits humains et leur importance pour toute une série d'activités gouvernementales, dont les transferts d'armes et de munitions classiques. La Charte des Nations unies appelle tous les États membres à promouvoir l'ensemble des droits humains, notamment « *le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,*

sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion^{iv} ». Elle les engage également « à agir, tant conjointement que séparément^v », pour promouvoir ces droits, en coopération avec l'ONU. Ces dispositions signifient que tous les États ont l'obligation positive de coopérer pour protéger et mettre en œuvre les droits humains sur leur territoire et au-delà de leurs frontières.

B. LES TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS HUMAINS

Tous les États membres des Nations unies sont parties à un ou plusieurs traités universels relatifs aux droits humains, parmi lesquels :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ;
- la Convention des Nations unies 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 internationale relative aux droits des personnes handicapées ;
- la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

Il existe actuellement une bonne centaine de traités internationaux protégeant les droits humains. [Voir la liste d'une grande partie d'entre eux en annexe.] À travers la Charte des Nations unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration de Vienne de 1993 et de nombreux autres instruments, les 192 États membres de l'ONU se sont engagés à concrétiser les droits humains dans le cadre du droit international général.

Ces normes doivent servir de référence pour évaluer les éventuels transferts d'armes classiques sur la base du critère des droits humains. Il n'existe pas de hiérarchie entre les droits fondamentaux : l'utilisation d'armes classiques peut provoquer de graves violations de plusieurs droits (voir l'encadré n° 1), tels que les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux mais aussi les droits des femmes, des enfants, des minorités et des populations indigènes. Nombre de ces droits humains sont aujourd'hui entrés dans le droit international coutumier, qui s'impose à tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les traités concernés.

Un État qui fournit des armes ou autorise des transferts d'armes à destination d'une personne ou d'une entité en sachant pertinemment que ces armes seront utilisées ou risquent d'être utilisées pour commettre de *graves* violations des droits humains bafoue lui aussi ces droits.

Encadré n° 1 : à partir de quel stade une violation devient-elle « grave » ?

Les situations doivent être examinées au cas par cas, et l'évaluation finale doit être réalisée par l'État autorisant le transfert. Pour déterminer la gravité des atteintes aux droits humains, il convient de tenir compte des observations formulées par des organes compétents indépendants, des organisations non gouvernementales, des agences de l'ONU, etc., ayant conclu à l'existence de violations graves (voir le chapitre « Les sources d'information »). Ces observations peuvent aussi révéler l'existence d'atteintes aux droits humains que l'État à l'origine du transfert pourra lui-même considérer comme graves. Deux critères sont utiles :

1. L'ampleur des violations : les violations des droits humains sont-elles généralisées ou systématiques ? Existe-t-il des comportements habituels qui aboutissent à la répétition des violations ou des atteintes ? Le caractère systématique et/ou généralisé des violations est un signe de leur gravité.

2. Le type et la nature des violations : les violations ou atteintes persistantes concernent-elles un éventail important de droits humains, dont les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ? La variété et la nature des droits bafoués permettent aussi d'évaluer la gravité globale des violations.

2. LES OBLIGATIONS DES ÉTATS EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

Outre leur obligation première de mettre en œuvre et de promouvoir les droits humains conformément à la Charte des Nations unies et à leurs obligations juridiques découlant des traités, les États sont responsables des actes de leurs agents (policiers, soldats, etc.)^{vi}. Ils ont aussi le devoir de protéger les personnes contre les atteintes commises par des acteurs privés, comme les entreprises, que ces acteurs agissent ou non sous le contrôle de l'État. Pour assurer cette protection, l'État doit notamment faire preuve de la « *diligence voulue* », par exemple en prenant des mesures pour empêcher les acteurs privés de se livrer à des atteintes aux droits humains qui priveraient de leurs droits fondamentaux des personnes présentes sur le territoire national ou soumises à la souveraineté de l'État.

Selon les principes généraux sur la responsabilité des États, un État qui aide ou assiste un autre État dans la commission d'un fait internationalement illicite, tel qu'une violation des droits humains, par ce dernier est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte lorsqu'il agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite (voir l'encadré n° 2). Cette aide peut prendre la forme d'une assistance matérielle (armes, munitions, etc.) à un État, qui l'utilise pour commettre de graves violations des droits humains^{vii}.

Encadré n° 2 : Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite

« ... un État peut voir sa responsabilité engagée [...] s'il fournit une aide matérielle à un État qui l'utilise pour commettre des violations des droits de l'homme. À ce propos, l'Assemblée générale des Nations unies a appelé à plusieurs reprises les États membres à s'abstenir de fournir des armes et d'autres formes d'assistance militaire à des pays qui se rendent coupables de graves atteintes aux droits de l'homme. » (Rapport du Conseil économique et social, rapport de la Troisième Commission de l'Assemblée générale, projet de résolution XVII, 14 décembre 1982, A/37/745, p. 40)

(Commentaires relatifs au projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, article 16, para. 9, p. 168)

A. LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS EN PÉRIODE DE CONFLIT

Pendant les conflits armés, les États ont des obligations spécifiques aux termes du droit international humanitaire, notamment « *respecter et [...] faire respecter* » les règles du droit international humanitaire^{viii}. Ce dernier vise, entre autres, à protéger les civils et tous ceux qui ne participent pas aux hostilités (par exemple les combattants blessés, malades ou faits prisonniers), et régleme les conflits armés. Parmi les graves violations 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 Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) définit d'autres violations graves du droit international humanitaire concernant les conflits internationaux et non internationaux et engageant la responsabilité pénale de leurs auteurs : les crimes de guerre^{ix}.

Avant d'autoriser un transfert d'armes classiques, un État doit évaluer dans quelle mesure le pays destinataire respecte le droit international humanitaire. Il doit refuser le transfert lorsqu'il existe un risque évident que les armes soient utilisées pour commettre de graves violations^x.

Par ailleurs, loin d'être supplanté par le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits humains reste valable en période de conflit armé. Ces deux types de droit fonctionnent en parallèle et le droit relatif aux droits humains s'applique parfois directement dans les situations de conflit armé^{xi}. La Cour internationale de justice a estimé que le droit relatif aux droits humains, notamment aux droits économiques, sociaux et culturels, restait valable dans les situations relevant du droit international humanitaire^{xii}. De même, le Comité des droits de l'homme a affirmé qu'en cas de conflit armé « *les deux domaines du droit sont complémentaires et ne s'excluent pas l'un l'autre*^{xiii} ». Pour prendre leurs décisions sur les transferts d'armes classiques, en particulier lorsque celles-ci sont destinées à des pays impliqués dans des conflits armés, les États doivent donc tenir compte de la manière dont l'État destinataire respecte le droit international humanitaire, mais ils doivent aussi regarder s'il existe un risque évident que cet État utilise ces armes pour commettre des violations des droits humains.

B. LE DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

Le droit pénal international entre également en ligne de compte en ce qui concerne les décisions des États sur les transferts d'armes. Tous les États ont l'obligation d'interdire la fourniture d'armes classiques à des personnes ou entités qui contribueraient sciemment à des crimes internationaux ou à des tentatives de crimes internationaux.

Le Statut de Rome de la CPI dispose qu'une personne est pénalement responsable si elle apporte son aide, son concours ou toute autre forme d'assistance à la commission ou à la tentative de commission d'un crime, y compris en fournissant les moyens de cette commission^{xiv}. Le simple fait de fournir les armes utilisées pour commettre un crime relevant de la compétence de la CPI peut suffire à engager la responsabilité pénale individuelle.

Parmi les crimes internationaux, le Statut de Rome reconnaît les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le crime de génocide et le crime d'agression. Lorsqu'elle est commise dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population civile, une violation (par exemple celle du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture) peut constituer un crime contre l'humanité. D'autres actes comme le meurtre, la réduction en esclavage, l'emprisonnement, les transferts forcés de population, les violences sexuelles et les disparitions forcées peuvent former la base d'un crime contre l'humanité^{xv}.

3. LES PRINCIPES CONCERNANT L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS

L'un des objectifs fondamentaux de l'application du droit international relatif aux droits humains aux transferts d'armes est de rendre le commerce des armes classiques plus responsable. Pour y parvenir, les États doivent s'appuyer sur deux principes avant d'autoriser un transfert d'armes :

1. la prévention des graves violations des droits humains ;
2. l'équité et l'objectivité de la prise de décision.

A. LA PRÉVENTION

Afin de rendre le commerce des armes et munitions classiques plus responsable, il faut considérer les décisions relatives aux transferts d'armes et basées sur les obligations découlant du droit international relatif aux droits humains avant tout comme un moyen de prévenir les graves atteintes aux droits humains. Le processus de prise de décision doit donc se dérouler selon une « *approche préventive* », dans le but d'empêcher les transferts d'armes dès lors que des informations crédibles et fiables donnent à penser que tel ou tel groupe (par exemple les forces de sécurité) risque clairement d'utiliser les armes en question pour commettre de graves

atteintes aux droits humains. Lorsque de telles informations existent, l'État doit automatiquement interdire le transfert jusqu'à ce que le risque ait été écarté.

L'application du droit international relatif aux droits humains pourrait ainsi être un moyen d'empêcher les transferts d'armes irresponsables entre les pays et de garantir que les équipements militaires, de sécurité et de police sont utilisés dans le respect des normes internationales.

Cette démarche est différente de l'approche « *punitive* », dans laquelle on se contente d'interdire tous les transferts d'armes vers les États considérés comme ayant « *un mauvais bilan en matière de respect des droits humains* », sans plus de précisions. Une telle approche ne prend pas forcément en compte les besoins spécifiques légitimes en matériel militaire, de sécurité et de police nécessaire à un État pour protéger sa population dans le respect des normes internationales relatives à l'état de droit. Cette approche limite aussi les possibilités de dialogue constructif entre États exportateurs et États importateurs sur les mesures préventives ou correctives susceptibles d'être débattues et adoptées préalablement à tout transfert afin de réduire le risque que les armes soient utilisées pour commettre de graves violations des droits humains. Par exemple, les États pourraient s'entendre pour renforcer l'obligation de rendre des comptes et améliorer la formation des policiers et des soldats conformément aux 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. Cette démarche correspond à ce qui se pratique déjà entre États ainsi qu'aux mesures correctives imposées par les tribunaux internationaux (voir l'encadré n° 3).

Encadré n° 3 : exemple de mesures préventives et correctives

« *De même, la Cour a indiqué que pour garantir comme il se doit le droit à la vie et à l'intégrité il fallait que les membres des forces de sécurité reçoivent une formation appropriée [...] Par conséquent, l'État doit concevoir et mettre en œuvre, dans un délai raisonnable, des programmes d'éducation aux droits humains destinés aux agents de la force publique, portant sur les normes internationales applicables à des affaires relatives au traitement des détenus dans des situations de troubles à l'ordre public dans les centres pénitentiaires.* »

Affaire *Prison de Miguel Castro Castro c. Pérou*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, arrêt au principal et réparations, 25 novembre 2006 [traduction non officielle]

B. L'ÉQUITÉ ET L'OBJECTIVITÉ

Les États doivent veiller à ce que les critères relatifs aux droits humains soit appliqués avec équité et objectivité. Pour cela, il faut respecter les règles suivantes :

- le processus d'évaluation doit concerner toutes les demandes d'autorisation de transfert d'armes, quel que soit le pays destinataire ;
- chaque demande doit être examinée individuellement ;
- la prise de décision doit s'appuyer sur des informations précises, objectives et vérifiables provenant de sources fiables et crédibles sur les armes, leurs destinataires,

leur utilisation probable, l'itinéraire qu'elles vont suivre et tous les acteurs participant au transfert ;

- pour permettre une évaluation individuelle satisfaisante, il est nécessaire d'utiliser des informations récentes sur les normes relatives aux droits humains et les violations dont elles font l'objet.

4. L'APPLICATION CONCRÈTE DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS AUX DÉCISIONS SUR LES TRANSFERTS D'ARMES

Pour aider les autorités compétentes à prendre la décision d'autoriser ou non un transfert d'armes, il faut une procédure claire et cohérente permettant d'évaluer le risque que les armes soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains. Nous recommandons de suivre les étapes suivantes, qui tiennent compte de facteurs clés :

- A. évaluer la manière dont l'État destinataire respecte le droit international relatif aux droits humains en ce qui concerne les droits susceptibles d'être affectés ;
- B. évaluer plus spécifiquement la nature des équipements, l'utilisation et l'utilisateur finals déclarés, l'itinéraire prévu, les personnes participant au transfert et les risques de détournement des armes ;
- C. prendre une décision en déterminant globalement s'il existe un « *risque évident* » que les armes soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains.

A. LE COMPORTEMENT DE L'ÉTAT DESTINATAIRE

Toute évaluation approfondie du risque qu'un transfert d'armes classiques contribue à de graves violations du droit international relatif aux droits humains doit commencer par un examen du comportement de l'État destinataire vis-à-vis de ses obligations en matière de droits humains.

Pour évaluer dans quelle mesure l'État destinataire respecte et honore ses obligations aux termes du droit international relatif aux droits humains, il convient de prendre en compte les indicateurs suivants :

- les engagements officiels pris par l'État en matière d'instruments internationaux et régionaux :
 - l'État destinataire est-il partie aux principaux instruments relatifs aux droits humains (par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les traités régionaux, le Statut de Rome) ?

- la manière dont l'État s'acquitte de ses obligations relatives aux droits humains dans ses politiques et pratiques nationales :
 - le pays destinataire a-t-il pris les mesures nécessaires pour appliquer les instruments auxquels il est partie, notamment en adoptant des lois et règlements nationaux ?
- l'existence, dans l'État destinataire, des dispositions juridiques, judiciaires et administratives nécessaires au respect et à la promotion de ses obligations en matière de droits humains :
 - l'État destinataire dispose-t-il des lois et procédures permettant d'enquêter sur les violations des droits humains commises par l'État et ses agents ?
 - existe-t-il dans le pays un système judiciaire compétent, indépendant et impartial, qui fonctionne et qui soit capable de poursuivre les auteurs de graves atteintes aux droits humains ?
 - l'État forme-t-il les acteurs comme les militaires et les policiers (ainsi que les autres personnes portant des armes) au contenu et à l'application du droit international relatif aux droits humains ?
- l'existence d'infrastructures gouvernementales appelées à rendre des comptes et capables de mettre en œuvre et de faire respecter les obligations relatives aux droits humains, ainsi que de traduire en justice les auteurs de violations et d'offrir réparation aux victimes :
 - existe-t-il des organismes de surveillance indépendants et des institutions nationales chargées de la promotion ou de la protection des droits humains ?
 - constate-t-on un phénomène d'impunité pour les auteurs d'atteintes aux droits humains ?
 - en général, les victimes reçoivent-elles pleinement réparation ?
- le degré de coopération avec les mécanismes internationaux et régionaux de défense des droits humains (par exemple les organes de suivi des traités et les procédures spéciales des Nations unies) :
 - l'État destinataire a-t-il accepté que les allégations de graves atteintes aux droits humains fassent l'objet d'une surveillance et d'enquêtes indépendantes ? Si oui, comment a-t-il réagi à leurs conclusions ? (A-t-il suivi certaines des recommandations ?)

B. L'ÉVALUATION DE LA NATURE DES ARMES CLASSIQUES ET DE LEUR UTILISATION OU UTILISATEUR FINALS

Pour analyser les situations au cas par cas, il faut procéder à des évaluations plus précises afin de déterminer s'il y a déjà eu de graves atteintes aux droits humains (voir l'encadré n° 4) et s'il existe un risque important qu'un transfert d'armes classiques favorise ce type d'atteintes. Il convient de prendre en compte les facteurs suivants :

- la nature des armes classiques en question ;
- l'utilisation et l'utilisateur finals déclarés ;
- le risque de détournement.

C. L'ÉVALUATION DE LA NATURE DES ARMES CLASSIQUES

- Existe-t-il des éléments montrant que ce type d'armes classiques ou de matériel similaire a déjà été utilisé par le destinataire pour commettre de graves atteintes aux droits humains ?
- Le matériel est-il destiné à être utilisé pour la sécurité intérieure ? Si oui, existe-t-il des éléments indiquant que ce type d'armes ou de matériel similaire sert à commettre de graves atteintes aux droits humains dans le pays destinataire, en particulier des actes de torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, des exécutions extrajudiciaires, des détentions arbitraires ou des disparitions forcées ?
- Le type, la qualité et la quantité des armes ou munitions classiques demandées sont-ils compatibles avec les besoins légitimes de l'utilisateur final déclaré dans les domaines militaire, de sécurité ou de police ?

D. L'ÉVALUATION DE L'UTILISATEUR FINAL

Nature de l'utilisateur final

- Qui est l'utilisateur final déclaré ? Celui-ci doit être fait l'objet d'un examen, qu'il s'agisse d'une entité gouvernementale ou non gouvernementale (par exemple une structure militaire privée ou une entreprise de sécurité).
- Quel est le rôle de l'utilisateur final dans l'État destinataire ?
- L'utilisateur final (par exemple les forces de sécurité) est-il placé sous une direction et un commandement clairs et comptables de leurs actes ?
- Le destinataire peut-il garantir qu'il sera réellement l'utilisateur final des armes ou des munitions ?
- Le destinataire acceptera-t-il de ne pas transférer les équipements à un tiers sans l'autorisation expresse de l'État fournisseur ?

Capacités de l'utilisateur final

- L'utilisateur final déclaré a-t-il légitimement besoin des équipements en question ?
- A-t-il les connaissances et les capacités nécessaires pour utiliser les armes classiques dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains ? (Par exemple, si les armes sont destinées à l'armée, les militaires qui les utiliseront sont-ils suffisamment formés au droit relatif aux droits humains ?)
- L'utilisateur final a-t-il la capacité d'entretenir et de déployer ces armes classiques ?

Comportement de l'utilisateur final en matière de droits humains

- Le comportement de l'utilisateur final déclaré a-t-il déjà suscité des préoccupations importantes en ce qui concerne le respect des normes relatives aux droits humains (par exemple de la part des organes de suivi des Nations unies, des commissions nationales des droits humains ou d'organisations non gouvernementales internationales de défense des droits humains) ?

- Si oui, le pays destinataire ou l'utilisateur final ont-ils pris des mesures pour prévenir les graves violations du droit international relatif aux droits humains (notamment en poursuivant les responsables de ces violations) ?

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

- L'État destinataire dispose-t-il de procédures efficaces de contrôle des armes (par exemple des lois et règlements) régissant l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement, le courtage et la production sous licence d'armes et de munitions classiques ? Ce système s'appuie-t-il sur le droit international relatif aux droits humains ?
- L'utilisateur final déclaré dispose-t-il de procédures de gestion des stocks et de procédures de sécurité adaptées, y compris en ce qui concerne les armes et munitions surnuméraires ?
- Les vols ou les fuites dans les stocks d'armes sont-ils un problème connu dans l'État destinataire ?
- Le trafic d'armes est-il un problème dans l'État destinataire ?

E. LE RISQUE DE DÉTOURNEMENT

- Le destinataire a-t-il les moyens de veiller à ce que les armes classiques livrées soient utilisées dans le respect du droit international relatif aux droits humains et ne soient pas détournées ni transférées vers d'autres entités ou destinations où elles risqueraient clairement d'être utilisées pour commettre de graves violations de ce droit ?
- Le destinataire exerce-t-il un contrôle strict et efficace sur ses armes classiques et leurs transferts ultérieurs ?
- Y a-t-il déjà eu des cas avérés ou présumés de transfert ou de détournement d'armes ou d'équipements militaires par le destinataire vers un tiers en dépit de l'existence d'un risque évident que ces équipements soient utilisés pour commettre de graves atteintes aux droits humains ? Le risque de détournement concerne non seulement les transferts vers des utilisateurs non autorisés, mais aussi les transferts vers des utilisateurs autorisés qui vont utiliser ou risquent d'utiliser les équipements de manière abusive pour commettre de graves atteintes aux droits humains.

F. LA PRISE DE DÉCISION

- Grâce à ces informations et à l'évaluation effectuée sur la base des différents éléments, l'État sera en mesure de décider s'il existe ou non un risque évident que le transfert d'armes et de munitions classiques proposé serve à commettre de graves violations du droit international relatif aux droits humains, et donc s'il convient ou non de l'autoriser. La décision finale doit s'appuyer sur une évaluation globale et préciser clairement les motifs donnant à penser qu'il existe ou non un risque évident que les armes soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains.
- La décision de refuser un transfert d'armes ou de munitions doit être fondée sur le principe de la protection des droits humains, en tenant compte de l'utilisation la plus probable des armes en question et de leur durée de vie, et non à titre de sanction ou pour donner un avantage économique, politique ou militaire à un État ou un groupe d'États. Si de nombreux types d'armes sont utilisés pour commettre de graves atteintes aux droits humains et s'il existe un risque évident que d'autres types d'armes soient

eux aussi utilisés de manière abusive, les États doivent imposer un arrêt généralisé des transferts de tous ces types d'armes ou décréter un embargo. Les transferts ne doivent reprendre qu'une fois ce risque écarté après l'adoption de mesures correctives.

G. À PARTIR DE QUEL MOMENT PEUT-ON PARLER DE RISQUE « *EVIDENT* » ?

Le risque doit être analysé par les autorités compétentes sur la base d'un examen au cas par cas des informations disponibles sur la situation passée et présente dans le pays destinataire en ce qui concerne l'utilisation et l'utilisateur finals proposés. Pour évaluer s'il existe un risque évident, il convient d'examiner les éléments suivants.

- **Bilan passé et présent** de l'utilisateur final proposé en matière de respect de ses obligations relatives aux droits humains :
 - y a-t-il eu des évolutions récentes marquantes ?
 - peut-on identifier des tendances (positives ou négatives) dans l'action du gouvernement dans le domaine des droits humains ?
 - des événements prévisibles risquent-ils de créer un climat propice à une augmentation des atteintes aux droits humains ou des graves violations ? Pour se faire une idée, il faut s'intéresser tout particulièrement à la situation présente.
- **Durée dans le temps** : pour évaluer le risque, il est recommandé de regarder si une tendance constatée dans le passé persiste ou non. L'existence de graves atteintes récentes renforce le risque. Les graves atteintes passées peuvent elles aussi être révélatrices, mais elles ne constituent pas à elles seules un indicateur suffisamment fiable du comportement présent ou futur de l'utilisateur final. Elles doivent être prises en compte en association avec d'autres facteurs pertinents.
- Les cas *isolés* de violations du droit international relatif aux droits humains ne sont pas nécessairement représentatifs de l'attitude du destinataire ou de son engagement à respecter ses obligations internationales. Un incident isolé n'est pas forcément une raison suffisante pour refuser un transfert. Par contre, lorsque des éléments révèlent l'existence de **pratiques bien établies** ou que le destinataire n'a pas pris les mesures nécessaires pour mettre un terme aux violations et empêcher qu'elles se reproduisent, le risque s'accroît.
- Pour savoir s'il existe un risque évident, il faut procéder à un examen objectif et éclairé, au moyen de critères précis, sur la base d'informations fiables et crédibles ; les conclusions doivent être équilibrées et s'appuyer sur une analyse réfléchie des faits.

Encadré n° 4 : que faire en cas de doute ?

En cas de doute, l'État doit chercher à obtenir d'autres informations et des éclaircissements auprès de l'État destinataire ou d'autres sources. Lorsqu'il existe des préoccupations importantes quant au risque de graves atteintes aux droits humains et qu'il est réaliste de penser que des mesures préventives peuvent être prises avant d'autoriser le transfert (par exemple une formation sur tel ou tel type d'équipement ou l'instauration d'une obligation de rendre des comptes pour l'utilisateur final proposé), les gouvernements exportateur et importateur doivent engager des discussions sur la manière de mettre en œuvre ce type de mesures. Ces discussions doivent avoir pour objectif de maintenir le dialogue à propos du transfert potentiel des armes classiques. Avant d'autoriser le transfert, l'État devra s'assurer que les mesures préventives décidées ont été pleinement appliquées. **Par contre, lorsque des inquiétudes importantes persistent au sujet du risque de graves atteintes aux droits humains, l'autorisation doit être refusée.**

H. LA LÉGISLATION NATIONALE

Pour que les principes et les lignes directrices ci-dessus soient applicables, il faut une législation précise dans sa formulation et concrète dans ses procédures, afin d'éviter toute ambiguïté et de limiter les risques d'interprétation contraire à l'esprit de la loi. Les objectifs et les dispositions des lois et règlements doivent être conformes à la Charte des Nations unies et au droit international. La législation nationale doit aussi prévoir que le corps législatif doit recevoir toute information lui permettant de contrôler de manière satisfaisante la façon dont les lois sont appliquées ; qu'un comité législatif doit examiner tous les transferts d'armes et procéder à une évaluation préalable en cas de risque évident de graves atteintes aux droits humains ; que des rapports doivent être publiés sur la situation des droits humains dans les pays destinataires ; et que des canaux efficaces de transmission des informations provenant des organisations non gouvernementales doivent être mis en place.

5. LES SOURCES D'INFORMATION

Les États ont une grande variété de sources d'information crédibles et fiables à leur disposition pour se livrer aux évaluations nécessaires avant d'autoriser ou non un transfert :

- les documents des organes des Nations unies, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres organisations internationales et régionales ;
- les rapports des organisations non gouvernementales internationales de défense des droits humains ;
- les rapports émanant de sources locales fiables, telles que les associations ;
- les informations fiables parues dans les médias ;
- les missions diplomatiques dans l'État destinataire ;
- les rapports des États sur la situation des droits humains, notamment ceux des commissions nationales des droits humains ;
- les arrêts et les rapports de la CPI et des tribunaux *ad hoc* ;
- les recherches menées par les instituts universitaires, politiques et de recherche sur les transferts d'armes et les questions liées aux armes.

ANNEXE : LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS HUMAINS

Cette liste n'est pas exhaustive.

NORMES GÉNÉRALES

- Charte des Nations unies
- Charte internationale des droits de l'homme [ONU]
- Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 1966 – Organe de suivi : Comité des droits économiques, sociaux et culturels
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), 1966 – Organe de suivi : Comité des droits de l'homme
- (Premier) Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966
- Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, 1989
- Déclaration du millénaire, 2000 [ONU]
- Déclaration et Programme d'action de Vienne, Conférence mondiale des Nations unies sur les droits de l'homme, 1993
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples [Union africaine]
- Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples [Union africaine]
- Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives [Conseil de l'Europe]
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Conseil de l'Europe]
- Charte sociale européenne [Conseil de l'Europe]
- Protocole portant amendement de la Charte sociale européenne [Conseil de l'Europe]
- Charte arabe des droits de l'homme, 1994 [Ligue des États arabes]
- (Nouvelle) Charte arabe des droits de l'homme, 2004 [Ligue des États arabes]
- Convention américaine relative aux droits de l'homme (ou Pacte de San José, Costa Rica) [Organisation des États américains]
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme [Organisation des États américains]

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, APPLICATION DES LOIS

- Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus [ONU]
- Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature [ONU]
- Principes de base relatifs au rôle du barreau [ONU]
- Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois [ONU]
- Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement [ONU]
- Code de conduite pour les responsables de l'application des lois [ONU]
- Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet [ONU]
- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus [ONU]
- Principes directeurs des Nations unies pour la prévention de la délinquance juvénile (ou Principes directeurs de Riyad) [ONU]
- Règles des Nations unies pour la protection des mineurs privés de liberté [ONU]
- Règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (ou Règles de Tokyo) [ONU]
- Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (ou Règles de Beijing) [ONU]

CRIMES DE GUERRE ET CRIMES CONTRE L'HUMANITE

- Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité [ONU]
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide [ONU]
- Éléments des crimes, Cour pénale internationale [ONU]
- Règlement de procédure et de preuve, Cour pénale internationale [ONU]
- Statut de Rome de la Cour pénale internationale [ONU]

DÉFENSEURS DES DROITS HUMAINS

- Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme) [ONU]

DISCRIMINATION, RACISME, POPULATIONS INDIGÈNES, MINORITÉS, HANDICAP

- Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction [ONU]
- Déclaration sur les droits des peuples autochtones [ONU]
- Déclaration et Programme d'action de Durban, Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, 2001 [ONU]
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [ONU] – Organe de suivi : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
- Protection des personnes atteintes de maladie mentale et amélioration des soins de santé mentale [ONU]
- Règles pour l'égalisation des chances des handicapés [ONU]

- Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'interdiction générale de la discrimination [Conseil de l'Europe]
- Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 [Organisation internationale du travail]
- Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées [Organisation des États américains]

DROIT HUMANITAIRE

- Conventions de Genève [Comité international de la Croix-Rouge] :
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (Première Convention de Genève)
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (Deuxième Convention de Genève)
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Troisième Convention de Genève)
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève)
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I)
- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II)

DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 1966 [ONU] – Organe de suivi : Comité des droits économiques, sociaux et culturels
- Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques [ONU]
- Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (ou Protocole de San Salvador) [Organisation des États américains]

EMPLOI, TRAVAIL FORCÉ

- Conventions de l'Organisation internationale du travail :
- Convention n° 29 sur le travail forcé, 1930
- Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948
- Convention n° 97 sur les travailleurs migrants (révisée), 1949
- Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949
- Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951
- Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, 1957
- Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales, 1957
- Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958
- Convention n° 138 sur l'âge minimum, 1973
- Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975

- Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989
- Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999
- Déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998

ENFANTS

- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui [ONU]
- Convention relative aux droits de l'enfant [ONU] – Organe de suivi : Comité des droits de l'enfant
- Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés [ONU]
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants [ONU]
- Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants [ONU]
- Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant [Union africaine]
- Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999 [Organisation internationale du travail]
- Convention interaméricaine sur le trafic international de mineurs [Organisation des États américains]

FEMMES

- Déclaration et Programme d'action de Beijing, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Pékin, 1995 [ONU]
- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui [ONU]
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [ONU] – Organe de suivi : Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
- Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes [ONU]
- Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [ONU]
- Document final de la 23^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies, Femmes 2000 : Égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI^e siècle, 2000 (Beijing + 5) [ONU]
- Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants [ONU]
- Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes [Union africaine]
- Convention interaméricaine sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (ou Convention de Belém do Pará) [Organisation des États américains]

MONDE DES AFFAIRES, ENTREPRISES, INSTITUTIONS

- Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises [ONU]
- Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (ou Principes de Paris) [ONU]
- Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption [Union africaine]
- Convention interaméricaine contre la corruption [Organisation des États américains]

PEINE DE MORT

- Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort [ONU]
- Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort [ONU]
- Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort [Conseil de l'Europe]
- Protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances [Conseil de l'Europe]
- Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort [Organisation des États américains]

RÉFUGIÉS, ASILE, MIGRANTS, NATIONALITÉ

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Convention des travailleurs migrants) [ONU] – Organe de suivi : Comité sur les travailleurs migrants
- Convention relative au statut des réfugiés [ONU]
- Déclaration sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent [ONU]
- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays [ONU]
- Protocole relatif au statut des réfugiés [ONU]
- Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique [Union africaine]
- Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant [Conseil de l'Europe]
- Convention n° 143 sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 [Organisation internationale du travail]

TORTURE, MAUVAIS TRAITEMENTS, DISPARITIONS, EXÉCUTIONS EXTRAJUDICIAIRES

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture) [ONU] – Organe de suivi : Comité contre la torture
- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [ONU]

- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées [ONU]
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées [ONU] – Organe de suivi : Comité des disparitions forcées
- Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole facultatif à la Convention contre la torture) [ONU]
- Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins, dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [ONU]
- Principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour établir la réalité des faits [ONU]
- Principes relatifs à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions [ONU]
- Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique (ou Lignes directrices de Robben Island), 2002 [Union africaine]
- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [Conseil de l'Europe]
- Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes [Organisation des États américains]
- Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture [Organisation des États américains]

TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, ESCLAVAGE

- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui [ONU]
- Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, haut-commissaire aux droits de l'homme [ONU]
- Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée [ONU]
- Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants [ONU]
- Convention relative à l'esclavage [ONU]
- Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage [ONU]
- Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée [ONU]
- Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains [Conseil de l'Europe]
- Convention interaméricaine sur le trafic international de mineurs [Organisation des États américains]

NOTES

- i. Amnesty International tient à remercier Clare da Silva, consultante en droit international, pour l'important travail de recherche et de rédaction qu'elle a réalisé pour ce rapport.
- ii. Par « *transferts* », on entend les transferts internationaux d'un État à un autre. Le terme « *armes et munitions classiques* » couvre, entre autres : les armes lourdes ; les armes légères et les armes de petit calibre ; les pièces détachées et les composants de ces armes ; les compétences ou technologies liées aux transferts, y compris le soutien logistique ou financier ; les équipements paramilitaires ; les biens à double usage destinés à des fins militaires, de sécurité ou de police ; les munitions, notamment les cartouches et les explosifs ; les compétences ou technologies transférées d'un pays à l'autre.
- iii. Cent dix-huit États sont parties à des accords régionaux ou multilatéraux qui placent les droits humains parmi les critères à prendre en compte avant toute autorisation de transfert d'armes.
- iv. Article 55-c de la Charte des Nations unies.
- v. Article 56 de la Charte des Nations unies.
- vi. Les Principes sur la prévention des violations des droits de l'homme commises à l'aide d'armes de petit calibre (adoptés en 2006 par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) disposent : « *Est également considérée comme agent de l'État toute personne agissant à l'instigation ou avec le consentement exprès ou tacite d'un agent de la fonction publique.* »
- vii. Article 16 des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, recommandés par l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/56/83, 12 décembre 2001). Dans un arrêt en date du 26 février 2007 concernant une affaire de génocide (*Bosnie c. Serbie*), la Cour internationale de justice a reconnu les Articles sur la responsabilité de l'État comme faisant partie du droit coutumier.
- viii. Article premier commun aux quatre Conventions de Genève de 1949.
- ix. Article 8 du Statut de Rome.
- x. Pour en savoir plus sur l'application du droit international humanitaire aux transferts d'armes, voir le document *Décisions en matière de transferts d'armes : application des critères fondés sur le droit international humanitaire*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, juin 2007.
- xi. Pour la Cour internationale de justice, « *certaines 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* ». Cour internationale de justice, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, para. 106.
- xii. Ibid., para. 107-112.
- xiii. Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte [international relatif aux droits civils et politiques], CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, para. 11.
- xiv. Article 25-3-c du Statut de Rome.
- xv. Article 7 du Statut de Rome.

Amnesty International
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni

www.amnesty.org/fr

TRADUIT PAR LES ÉDITIONS FRANCOPHONES
D'AMNESTY INTERNATIONAL (ÉFAI)

AMNESTY
INTERNATIONAL

