

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

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Amnesty International Publications

L'édition originale en langue anglaise de cet ouvrage a été publiée en 2008 par
Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2008

Index AI : ACT 30/ 008/2008

Langue d'origine : anglais

Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international, Londres, Royaume-Uni

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication ne peut faire l'objet, en tout ou en partie, d'aucune forme de reproduction, d'archivage ou de transmission, quels que soient les moyens utilisés (électroniques, mécaniques, par photocopie, par enregistrement ou autres), sans l'accord préalable des éditeurs.

Photo de couverture : [Credit]

Amnesty International est un mouvement mondial regroupant 2,2 millions de personnes, réparties dans plus de 150 pays et territoires, qui défendent les 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. Nous faisons des recherches sur la situation des droits humains, nous les défendons et nous nous mobilisons pour mettre fin aux violations de ces droits. Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute idéologie politique, de tout intérêt économique et de toute religion. Notre action est en grande partie financée par les dons et les cotisations de nos membres.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

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

Pour une régulation plus efficace et plus responsable du commerce international des armes, 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 internationales des États, ainsi que des lois et politiques nationales d'application de ces obligations. Aux termes du droit international relatif aux droits humains, tous les États ont des obligations qui s'appliquent aux transferts d'armes classiques. Ces obligations concernent tous les États ayant autorité sur un transfert d'armes classiques et s'appliquent à l'exportation, à l'importation, au transit, au transbordement, au courtage et à la fabrication d'armes classiques.

Beaucoup d'États reconnaissent que leurs obligations aux termes du droit international relatif aux droits humains s'appliquent aux transferts d'armes classiquesⁱⁱⁱ, mais ils n'accordent pas une priorité suffisante à l'application rigoureuse et systématique de ces obligations. 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. Ils y trouveront 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 des 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 des Nations Unies (ONU) ont reconnu le caractère fondamental des droits humains et leurs implications pour toute une série d'activités gouvernementales, dont les transferts d'armes et de munitions classiques. La Charte des Nations unies demande à tous les États membres de 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 impliquent que tous les États ont l'obligation positive de coopérer pour protéger et mettre en œuvre les droits humains sur leur propre 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 plus d'une centaine de traités internationaux concernant la protection des 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, l'ensemble des 192 membres des Nations Unies se sont engagés à concrétiser les droits humains dans le cadre du droit international en général.

Ces normes doivent servir de référence pour évaluer les éventuels transferts d'armes classiques sur des critères relatifs aux droits humains. Il n'existe pas de hiérarchie entre les droits fondamentaux : l'utilisation d'armes classiques peut se traduire par de graves violations de diverses catégories de droits (voir encadré n° 1), tels que les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, ainsi que les droits des femmes, des enfants, des minorités et des populations indigènes. La plupart de ces droits fondamentaux sont aujourd'hui entrés dans le droit coutumier international, qui est contraignant pour 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 une personne ou 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-même ces droits.

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

Les situations doivent être évaluées au cas par cas, et l'évaluation finale doit être réalisée par l'État autorisant le transfert. Pour déterminer la gravité de violations des droits humains, il convient de tenir compte des précédentes observations des organes compétents, des ONG, de l'ONU, etc. concluant à l'existence de violations graves (voir le chapitre Sources d'information). Ces observations peuvent aussi établir l'existence d'atteintes aux droits humains que l'État à l'origine du transfert pourra lui-même juger graves. Deux critères utiles peuvent aider à cette évaluation :

1. L'ampleur des violations : les violations des droits humains sont-elles généralisées ou systématiques ? Prennent-elles la forme d'un comportement habituel ou d'une pratique bien établie ? Le caractère systématique et/ou généralisé des violations est un signe de leur gravité.

2. Le type et la nature des violations : les violations persistantes concernent-elles un éventail important de droits humains, comme les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ? L'éventail et la nature des droits qui sont bafoués sont aussi des critères qui permettent 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 aux termes des traités, les États sont responsables des actes de leurs agents (policiers, soldats, etc.)^{vi}. Ils ont aussi la responsabilité 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. Ils doivent notamment faire preuve de la « *diligence voulue* », par exemple en prenant des mesures pour empêcher les acteurs privé de commettre des atteintes aux droits humains privant de leurs droits fondamentaux des personnes présentes sur leur territoire ou soumises à leur souveraineté.

Selon les principes généraux sur la responsabilité des États, un État qui aide sciemment un autre État à commettre un fait internationalement illicite, tel qu'une violation des droits humains, voit sa responsabilité engagée (cf. encadré n° 2). Cette aide peut prendre la forme d'une assistance matérielle (armes, munitions, etc.) apportée 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

« [U]n 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, parag. 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 une obligation générale de « *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 exemples 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 Convention 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 définit aussi d'autres violations graves du droit international humanitaire concernant les conflits internationaux et non internationaux et impliquant une responsabilité pénale pour leurs auteurs : les crimes de guerre^{ix}.

Avant d'autoriser un transfert d'armes classiques, les États doivent évaluer dans quelle mesure le pays destinataire respecte le droit international humanitaire, et ne pas autoriser le transfert lorsqu'il existe un risque que les armes soient utilisées pour commettre de graves violations de ce droit^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 conclu 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 que, dans les situations 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 vers des pays impliqués dans des conflits armés, les États doivent donc tenir compte non seulement de la manière dont l'État destinataire respecte le droit international humanitaire, mais aussi des risques qu'il utilise ces armes pour commettre des violations des droits humains.

B. LE DROIT INTERNATIONAL PÉNAL

Le droit international pénal s'applique aussi aux 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 contribuent sciemment à des crimes internationaux ou à des tentatives de crimes internationaux.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) dispose qu'il y a responsabilité pénale si une personne 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 est suffisant pour engager la responsabilité pénale du fournisseur.

Le Statut de Rome reconnaît quatre types de crimes internationaux : 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 dirigée contre une population civile, une violation, par exemple du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture, peut constituer un crime contre l'humanité. De même, 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. APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS : LES NOTIONS CLES

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 tout 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 classiques plus responsable, il convient de considérer les décisions relatives aux transferts d'armes 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 l'objectif d'empêcher les transferts d'armes dès lors que des informations crédibles et fiables laissent 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.

Il s'agit de faire en sorte que l'application du droit international relatif aux droits humains soit un moyen d'empêcher les transferts d'armes irresponsables entre les pays et de veiller à ce que les équipements militaires, de sécurité et de police soient utilisés dans le respect des normes internationales.

Cette démarche est différente de l'approche « *punitive* » du contrôle des armes, dans laquelle on se contente d'interdire tous les transferts d'armes vers les États considérés comme ayant « *un mauvais bilan en matière de droits humains* », sans plus de précisions. Or, une telle approche ne prend pas forcément en compte les besoins légitimes en équipements militaires, de sécurité et de police nécessaires 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 les États exportateurs et importateurs sur les mesures préventives ou correctives qui pourraient être adoptées comme conditions préalables 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 sur des mesures d'amélioration de l'obligation de rendre des comptes et de 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. Ce type de dialogue irait dans le même sens que ce qui se pratique déjà entre les États, ainsi que des mesures correctives imposées par les tribunaux internationaux (voir 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 relatives au traitement des détenus dans les 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, Jugement au fond et réparations, 25 novembre 2006)

B. ÉQUITÉ ET OBJECTIVITÉ

Les États doivent veiller à ce que le processus d'évaluation des critères relatifs aux droits humains soit mené avec équité et objectivité. Pour cela, il convient d'appliquer les règles suivantes :

- le processus d'évaluation doit s'appliquer à toutes les demandes d'autorisation de transfert d'armes sans distinction, quel que soit le pays destinataire ;
- chaque demande doit être examinée au cas par cas ;
- 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, le trajet qu'elles vont suivre et tous les acteurs impliqués dans le transfert ;
- pour permettre une évaluation au cas par cas satisfaisante, il est nécessaire d'utiliser des informations récentes sur les normes relatives aux droits humains et les violations de ces droits.

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 est nécessaire de disposer d'une procédure précise et cohérente permettant de déterminer le risque que les armes soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains. Nous recommandons de suivre les étapes suivantes, en tenant compte des facteurs clés indiqués :

- A. Évaluation de 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. Évaluation plus spécifique de la nature des équipements, de la destination et du destinataire finals, ainsi que du trajet prévu, des personnes participant au transfert et des risques de détournement ;
- C. Prise de décision fondée sur une évaluation globale du risque que les armes en question soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains.

A. LE COMPORTEMENT DE L'ÉTAT DESTINATAIRE

Toute évaluation du risque qu'un transfert d'armes classiques contribue à de graves violations du droit international relatif aux droits humains doit commencer par une étude du comportement global 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 promeut 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 relatifs aux droits humains :
 - l'État destinataire est-il partie aux principaux instruments relatifs aux droits humains (par exemple le PIDCP, le PIDESC, les traités régionaux, le Statut de Rome) ?
- La manière dont l'État applique ses obligations relatives aux droits humains dans ses politiques et pratiques nationales :
 - le pays destinataire a-t-il pris les mesures nécessaires pour mettre en application les instruments relatifs aux droits humains auxquels il est partie, notamment en adoptant des lois et des réglementations nationales ?

- 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 des procédures nécessaires pour permettre des enquêtes 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 ?
 - Les acteurs des secteurs clés, comme les militaires et les policiers (ainsi que les autres personnes portant des armes), sont-ils éduqués et formés par l'État au contenu et à l'application du droit international relatif aux droits humains ?
- L'existence d'infrastructures gouvernementales ayant des comptes à rendre 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 de ces droits 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 une surveillance et des enquêtes indépendantes sur des allégations de graves atteintes aux droits humains ? Si oui, comment a-t-il réagi à leurs conclusions ? (A-t-il suivi certaines des recommandations ?)

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

Pour garantir un examen au cas par cas, il est nécessaire de procéder à une évaluation plus précise, dans l'objectif de déterminer s'il y a déjà eu de graves atteintes aux droits humains (voir encadré n° 4) et s'il existe un risque important que le transfert d'armes examiné ne favorise ce type d'atteintes. Il convient de prendre en compte les facteurs suivants :

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

C. ÉVALUATION DE LA NATURE DES ARMES

- Existe-t-il des éléments prouvant que ce type d'armes classiques ou des équipements similaires ont déjà été utilisés par le destinataire pour commettre de graves atteintes aux droits humains ?
- Le matériel est-il destiné à être utilisé à des fins de sécurité intérieure ? Si oui, existe-t-il des éléments indiquant que ce type d'armes ou des équipements similaires sont utilisés pour commettre de graves atteintes aux droits humains dans le pays destinataires, 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 déclarés de l'utilisateur final dans les domaines militaire, de sécurité ou de police ?

D. ÉVALUATION DE L'UTILISATEUR FINAL

Nature de l'utilisateur final

- Qui est l'utilisateur final déclaré ? Celui-ci doit être évalué, 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 accepte-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 concernées 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'installer et d'entretenir ces armes classiques ?

Comportement de l'utilisateur final en matière de droits humains

- Le comportement de l'utilisateur final en termes de respect des normes relatives aux droits humains a-t-il déjà suscité des préoccupations importantes (par exemple au sein des organes de surveillance des Nations Unies, des commissions nationales de protection des droits humains ou d'ONG internationales de défense de ces droits) ?

- Si oui, le pays destinataire ou l'utilisateur final a-t-il 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 des réglementations) régissant l'importation, l'exportation, le transit, le transbordement, le courtage et la fabrication des armes et des munitions classiques ? Ce système tient-il compte du droit international relatif aux droits humains ?
- L'utilisateur final déclaré dispose-t-il de procédures de gestion et de sécurité des stocks, 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 illicite des armes est-il un problème dans l'État destinataire ?

E. LES RISQUES DE DÉTOURNEMENT

- Le destinataire a-t-il les moyens de veiller à ce que les armes 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 risquent clairement d'être utilisées pour commettre de graves violations de ce droit ?
- Le destinataire exerce-t-il un contrôle sévère 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 ce destinataire vers un tiers malgré les risques évidents que ces équipements soient utilisés pour commettre de graves atteintes aux droits humains ? Le risque de détournement ne concerne pas uniquement les transferts vers des utilisateurs non autorisés, mais aussi les transferts vers des utilisateurs autorisés qui vont utiliser ou qui risquent d'utiliser les équipements en question de manière abusive pour commettre de graves atteintes aux droits humains.
-

F. PRISE DE DÉCISION

- Sur la base de ces informations et de l'évaluation de ces différents éléments, l'État sera en mesure de décider s'il existe ou non un risque clair que le transfert d'armes et de munitions classiques proposé soit utilisé pour commettre de graves violations du droit international relatif aux droits humains, et donc s'il convient ou non d'autoriser ce transfert. La décision finale doit s'appuyer sur une évaluation globale et préciser clairement les raisons qui permettent de croire qu'il existe ou non un risque d'utilisation des armes pour commettre de graves atteintes aux droits humains.
- Un transfert d'armes ou de munitions ne doit être interdit que pour des motifs liés à la protection des droits humains, compte tenu de l'usage probable du type d'armes en question et de la durée de vie de ces armes, et non à titre de punition ou pour donner un avantage économique, politique ou militaire à un État ou un groupe d'États. Si différents types d'armes sont utilisés pour commettre de graves atteintes aux droits

humains, et s'il existe un risque clair que d'autres catégories d'armes soient également utilisées de manière abusive, les États doivent imposer un arrêt généralisé des transferts de ces types d'armes ou un embargo. Les transferts ne doivent reprendre qu'une fois ce risque écarté par l'adoption de mesures correctives.

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

L'analyse du risque doit être réalisée 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. Pour évaluer s'il existe un risque clair, il convient d'examiner les éléments suivants :

- **Le bilan passé et présent** de l'utilisateur final en termes de respect de ses obligations relatives aux droits humains :
 - Y a-t-il eu des événements récents significatifs ?
 - Peut-on identifier des tendances (positives ou négatives) en termes d'action du gouvernement dans le domaine des droits humains ?
 - Des événements futurs prévisibles risquent-ils raisonnablement de favoriser une augmentation des atteintes aux droits humains ou de se traduire par de graves violations ? Pour évaluer le risque, il faut s'intéresser tout particulièrement à la situation présente.
- **Durée dans le temps** : pour déterminer le risque, il convient d'examiner en particulier si une tendance constatée par le passé persiste ou non. Plus les atteintes aux droits humains sont récentes, plus le risque est clair. Les atteintes commises par le passé peuvent néanmoins être pertinentes, 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 du comportement ou de l'engagement du destinataire à l'égard de ses obligations aux termes de ce droit. Un incident isolé n'est pas forcément une raison suffisante pour interdire un transfert. Par contre, lorsque des éléments montrent l'existence de **pratiques bien établies** ou que le destinataire ne prend pas les mesures nécessaires pour mettre un terme aux violations et les empêcher de se reproduire, le risque est plus certain.
- Pour évaluer le risque, il convient de procéder à un jugement objectif et éclairé, réalisé au moyen de critères précis sur la base d'informations fiables et crédibles ; les conclusions doivent être équilibrées et s'appuyer sur un examen réfléchi des faits.

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

En cas de doute, l'État doit chercher d'autres informations et 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 le transfert (par exemple une formation sur tel ou tel type d'équipement ou un renforcement de l'obligation de rendre des comptes de l'utilisateur final), 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 de l'autorisation potentielle de transfert des armes classiques. Avant d'autoriser le transfert, il conviendra de s'assurer que les mesures préventives décidées ont été pleinement appliquées. **Par contre, lorsque des inquiétudes importantes persistent à propos du risque de graves atteintes aux droits humains, l'autorisation de transfert d'armes doit automatiquement être refusée.**

H. LA LÉGISLATION NATIONALE

Pour pouvoir appliquer les principes et les lignes directrices ci-dessus, il faut disposer d'une législation précise dans sa formulation et concrète dans ses procédures, afin d'éviter toute ambiguïté et de limiter les risques d'interprétations contraires à l'esprit de la loi. Les objectifs et les dispositions des lois et réglementations doivent être conformes à la Charte de Nations Unies et au droit international. La législation nationale doit aussi contenir des dispositions prévoyant : l'information suffisante du corps législatif afin qu'il puisse contrôler de manière satisfaisante la façon dont les lois sont appliquées ; un examen de tous les transferts d'armes par un comité législatif, chargé d'évaluer à l'avance les risques éventuels de graves atteintes aux droits humains ; la publication de rapports sur la situation des droits humains dans les pays destinataires ; et la mise en place de voies efficaces de transmission des informations en provenance des organisations non gouvernementales.

5. LES SOURCES D'INFORMATION

Il existe une grande variété de sources d'informations crédibles et fiables pouvant être utilisées par les États pour procéder aux évaluations nécessaires avant d'autoriser un transfert d'armes, par exemple :

- les documents des organes de protection des droits humains des Nations Unies, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres organismes internationaux et régionaux ;
- les rapports des ONG internationales de défense des droits humains ;
- les rapports de sources locales fiables, telles que les ONG locales ;
- les informations fiables parues dans les médias ;
- les missions diplomatiques dans l'État destinataire ;

- les rapports des États sur les droits humains, y compris ceux des commissions nationales des droits humains ;
- les décisions de justice et les rapports de la Cour pénale internationale 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 [ONU]
- 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 [ONU]
- 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]
- Charte sociale européenne [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]
- Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives [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 (aussi appelée Pacte de San José, Costa Rica) [Organisation des États américains (OEA)]
- Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme [OEA]

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, APPLICATION DES LOIS

- Code de conduite pour 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]
- Ensemble de règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (aussi appelées Règles de Beijing) [ONU]
- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus [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]
- Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet [ONU]
- Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (aussi appelés Principes directeurs de Riyad) [ONU]
- Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature [ONU]
- Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus [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 (aussi appelées Règles de Tokyo) [ONU]

CRIMES DE GUERRE ET CRIMES CONTRE L'HUMANITE

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

DISCRIMINATION, RACISME, POPULATIONS INDIGÈNES, MINORITÉS, HANDICAP

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [ONU] ; organe de suivi : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale
- 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]
- 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]
- 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 [OIT]
- Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées [OEA]

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 (aussi appelé Protocole de San Salvador) [OEA]

DROIT HUMANITAIRE

- Conventions de Genève [CICR] :
- 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)

EMPLOI, TRAVAIL FORCÉ

- Conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) :
 - 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 autochtones et tribaux, 1989
 - Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999
- Déclaration de l'OIT 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 (OIT)]
- Convention interaméricaine sur le trafic international de mineurs [OEA]

FEMMES

- 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 et Programme d'action de Beijing, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Pékin, 1995 [ONU]
- Déclaration sur l'élimination de la violence 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 facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [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 (aussi appelée Convention de Belém do Pará) [OEA]

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 (aussi appelés Principes de Paris) [ONU]
- Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption [Union africaine]
- Convention interaméricaine contre la corruption [OEA]

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 [OEA]

RÉFUGIÉS, ASILE, MIGRANTS, NATIONALITÉ

- Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (aussi appelée 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 [OIT]

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
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ; organe de suivi : Comité des disparitions forcées
- 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]
- 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 à la prévention efficace des exécutions extrajudiciaires, arbitraires et sommaires et aux moyens d'enquêter efficacement sur ces exécutions [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]
- 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]
- Lignes directrices et mesures d'interdiction et de prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en Afrique (aussi appelées 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 [OEA]
- Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture [OEA]

TRAITE DES ÊTRES HUMAINS, ESCLAVAGE

- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée [ONU]
- Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui [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]
- Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains, haut-commissaire aux droits de l'homme [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 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la 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 [OEA]

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 de petit calibre et les armes légères ; les pièces détachées et pièces de rechange pour ces armes ; les compétences ou technologies liées aux transferts, y compris le soutien logistique ou financier ; les équipements paramilitaires ; les biens utilisables à des fins tant civiles que militaires, destinés à un usage militaire, de sécurité ou de police ; les munitions, comme les cartouches et les explosifs ; les compétences ou les technologies transférées d'un pays à l'autre.
- iii 118 États sont parties à des accords régionaux ou multilatéraux de contrôle des transferts d'armes plaçant les droits humains au rang des critères à prendre en compte avant toute autorisation de transfert.
- 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, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies sur proposition de la Commission du droit international, A/RES/56/83, 12 décembre 2001. Dans un arrêt en date du 26 février 2007 sur 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 1 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949.
- ix Article 8 du Statut de Rome de la CPI.
- 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*, CICR, Genève, juin 2007.
- xi Selon la Cour internationale de justice, « 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. » Cour internationale de justice, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif du 9 juillet 2004, § 106.
- xii *Ibid.*, § 107-112.

- xiii Observation générale n°31 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur 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, § 11.
- xiv Article 25-3-c du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.
- xv Article 7 du Statut de Rome de la CPI.

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

www.amnesty.org/fr

AMNESTY
INTERNATIONAL

