



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : [GRIP.1979](https://www.facebook.com/GRIP.1979)

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du [Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles](#).

NOTE D'ANALYSE – 30 mars 2017

STIERNON Christophe. *Commerce des armes et responsabilité internationale des États exportateurs*, Note d'Analyse du GRIP, 30 mars 2017, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2307>



NOTE D'ANALYSE

Commerce des armes et responsabilité internationale des États exportateurs

Par **Christophe Stiernon**

30 mars 2017

Résumé

En vertu du droit européen et international, il est interdit aux États membres de l'Union européenne de faciliter, de contribuer à ou de soutenir des violations des droits humains et du droit international humanitaire à l'étranger, par exemple au travers de transferts d'armes. Pourtant, des inquiétudes existent quant à la légalité de certaines exportations d'armements. Au-delà de la responsabilité première qui incombe à l'utilisateur des armes, cette note d'analyse vise à examiner la question de la responsabilité légale des États européens qui transfèrent des armes vers d'autres États dans des situations où celles-ci pourraient être utilisées pour commettre de graves violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Abstract

Arms trade and international responsibility of exporting States

Under EU and international law, EU Member States are prohibited from facilitating, contributing to or supporting violations of human rights and international humanitarian law abroad, for example by transferring weapons. Yet there are concerns about the legality of some arms exports. Beyond the primary responsibility of the user of weapons, this analysis aims to examine the question of the legal responsibility of European States transferring arms to other States in situations where they could be used to commit serious violations of international human rights law and international humanitarian law.

Introduction

Le 25 février 2016, le Parlement européen a adopté une résolution non contraignante en faveur d'un embargo européen sur les armes vers l'Arabie saoudite « compte tenu de la gravité des accusations [...] de la violation des droits humanitaires au Yémen »¹. Le Parlement européen qualifie alors la poursuite des transferts d'armes vers ce pays de « contraire » à la législation européenne sur le contrôle des exportations d'armes. Le 26 mars 2017, le ministre fédéral belge de la Coopération au développement, Alexander De Croo, demande à ce que soient suspendues les livraisons d'armes vers l'Arabie saoudite au regard de « l'horrible guerre » qu'elle mène au Yémen et des vies humaines menacées par les armes exportées².

Les États impliqués dans le commerce des armes sont soumis à un corps de règles internationales, régionales, dont le droit international humanitaire (DIH), le droit international des droits de l'homme (DIDH), le Traité sur le commerce des armes (TCA) et la Position commune de l'Union européenne (UE) pour les pays membres de l'UE. Avant d'octroyer une licence d'exportation d'armes, un État est dans l'obligation de mener une évaluation sérieuse de la situation des droits de l'homme dans le pays de destination et du respect du droit international humanitaire par ce dernier.

Pourtant, nombreux sont les observateurs – hommes politiques, journalistes, citoyens – à s'inquiéter de la légalité de certaines exportations d'armements à des gouvernements accusés de faire un usage excessif de la force, de réprimer leur population dans la violence, de pratiquer la torture ou la peine de mort ou encore d'utiliser des armes causant des blessures ou des souffrances inutiles lors de conflits. Bien qu'un État puisse avoir un comportement apparemment contraire aux principes internationaux communément acceptés du DIDH et du DIH, le flot d'armes vers ce pays ne semble pas pour autant se tarir. Si même en présence d'une violence aveugle et de souffrances inutiles les transferts d'armes se poursuivent, quand est-il interdit d'exporter des armes ?

1. Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur la situation humanitaire au Yémen ([2016/2515\(RSP\)](#))

2. « [Alexander De Croo demande un embargo sur les armes contre l'Arabie saoudite](#) », *Le Soir*, 26 mars 2017. Au niveau des pays de l'Union européenne, le cadre légal pour les exportations d'armes est européen mais la décision finale d'exporter des armes vers un pays tiers reste du ressort et de la responsabilité de chaque État membre. En Belgique, cette compétence a été régionalisée en 2003. Ce sont donc maintenant les gouvernements des entités fédérées qui autorisent les exportations d'armes, ou qui les refusent. Le gouvernement fédéral garde une compétence résiduelle en matière d'exportation des surplus de l'armée. Les entités fédérées belges sont la Région bruxelloise, la Région flamande et la Région wallonne.

Qui est responsable de l'utilisation qui est faite des armes, équipements et technologies militaires qui s'échangent en grande quantité à travers le monde ?

Au-delà de la responsabilité première qui incombe à l'utilisateur des armes, cette Note d'Analyse vise à examiner la question de la responsabilité légale des États européens qui transfèrent des armes vers d'autres États dans des situations où celles-ci pourraient être utilisées pour commettre de graves violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les violations considérées dans la présente analyse se limitent aux situations où des agents d'un État utilisent des armes de manière contraire au DIDH et/ou au DIH, et ce aussi bien lors de conflits armés qu'en temps de paix. L'utilisation problématique d'armes par des personnes privées et des acteurs non-étatiques n'est pas couverte par la présente analyse.

1. Usage de la force et violence armée

« Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne »³.

Les États ont le droit de vendre et d'acheter des armes pour répondre à des besoins de légitime défense et pour permettre aux personnes chargées de l'application des lois de réaliser leur mission de maintien de l'ordre de manière responsable, pour contribuer à des opérations de maintien de la paix ainsi que pour mener des actions légales à l'étranger. Il existe donc de nombreuses utilisations autorisées – ou licites – possibles d'armes. Mais ces mêmes armes peuvent également être utilisées de manière illégale ou irresponsable, notamment en violation du droit international des droits de l'homme (DIDH) et du droit international humanitaire (DIH). Le DIH est le droit « applicable en situation de conflit armé – international ou interne – et en relation avec certaines conséquences d'un conflit armé ». Le DIDH est un droit qui « protège en tout temps (en temps de paix et pendant un conflit armé) les individus contre l'action arbitraire de l'État ». Le DIH s'applique donc à l'ensemble des parties à un conflit armé, acteurs étatiques et non étatiques tandis que le DIDH s'applique essentiellement « aux États dans leurs relations avec les individus se trouvant sur leur territoire ou relevant de leur juridiction »⁴.

Les équipements et la technologie militaires, et en particulier les armes légères et de petit calibre, jouent un rôle prépondérant dans les conflits, la criminalité, le terrorisme et les homicides à travers le monde.

La plupart des violations graves du DIDH et du DIH commises par des agents d'un État – que ce soit des membres des forces de défense et de sécurité ou des forces paramilitaires qui agissent avec la complicité de l'État – sont commises ou facilitées

3. Nations unies, « [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) », 10 décembre 1948, art. 3.

4. CICR, « [Décisions en matière de transferts d'armes : Application des critères fondés sur le droit international humanitaire – Guide pratique](#) », Genève, juin 2007.

par des armes légères et de petit calibre⁵. Selon la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, l'utilisation d'armes à feu entraîne la mort de près de 200 000 personnes chaque année, soit plus de 44 % des morts violentes enregistrées en douze mois⁶. À ces chiffres doivent venir s'ajouter les blessures par balles non mortelles qui touchent au moins 754 000 personnes par an, et dont les conséquences économiques, financières et psychosociales font peser une lourde charge sur les survivants, leurs familles, communauté et société⁷. La grande majorité de ces morts violentes a lieu dans des pays qui ne sont pas considérés comme des zones de conflit ou post-conflit. Cela n'empêche pas les civils de représenter un nombre toujours plus important des victimes dans les conflits armés contemporains, alors même que la violence armée à l'encontre des populations civiles est contraire à la protection légale internationalement reconnue accordée aux non-combattants par le DIDH et le DIH⁸.

Qu'ils s'agissent d'homicides isolés en temps de paix ou de victimes de conflits armés, les équipements et technologies militaires sont à l'origine de toute une série de violations possibles des droits de l'homme et du droit international humanitaire. De manière non exhaustive, en temps de paix : assassinat délibéré ; usage excessif de la force ; réaction excessivement violente à des troubles ; viol ; torture ; déplacement forcé ; et privation de la satisfaction des besoins humains essentiels. En situation de conflits armés, ces violations peuvent également prendre d'autres formes : exécution ou torture de non-combattants et de prisonniers de guerre ; attaque du personnel humanitaire et de maintien de la paix ; atrocité à l'encontre de civils en situation d'occupation ; traitement inhumain ; attaque délibérée contre les biens civils et des personnes civiles ; déplacement forcé de populations ; utilisation d'armes causant des blessures ou des souffrances inutiles ; usage aveugle et excessif de la force à l'encontre d'insurgés armés, notamment l'exécution sommaire des membres de groupes armés capturés ; et recrutement forcé d'enfants soldats⁹.

5. Nations unies, Commission des droits de l'homme, document de travail présenté par Barbara Frey, *op.cit.*, art. 29.

6. The Geneva Declaration. 2015. « [Lethal Violence Update](#) », in *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 49-86.

7. Alvazzi del Frate, Anna and Luigi De Martino. 2013. « [Everyday Dangers: Non-conflict Armed Violence](#) », In *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 7–15. Traduction GRIP.

8. Nations unies, Commission des droits de l'homme, document de travail présenté par Barbara Frey, « [La question du commerce, du port et de l'utilisation d'armes de petit calibre et d'armes légères dans le contexte des droits de l'homme et des règles humanitaires](#) », 30 mai 2002, art. 29.

9. Nations unies, document de travail présenté par Barbara Frey, *op.cit.*, annexes.

2. Les interdictions de transférer des armes

Face à cette violence « illégale » facilitée par la disponibilité toujours plus grande d'armes en tous genres, notamment par des armes transférées de manière légale, la communauté internationale s'est attachée à renforcer la réglementation sur le commerce des armes. Aujourd'hui, les principales normes nationales, régionales et internationales en vigueur régissant les transferts d'armes exigent de prendre en compte le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire par le destinataire et de ne pas autoriser les transferts s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les armes servent à commettre des violations graves de ces droits.

2.1. Embargo sur les armes

C'est par exemple le cas des embargos sur les armes au travers desquels les États peuvent décider d'interdire – totalement ou partiellement – les transferts d'armes vers certains utilisateurs ou pour certaines utilisations. Treize régimes de sanctions sur les armes sont actuellement en place au niveau des Nations unies et vingt au niveau de l'Union européenne¹⁰. Ce type de sanctions s'inscrit généralement dans une stratégie globale qui vise à contraindre certains acteurs étatiques ou non-étatiques à changer de comportement, notamment à respecter les normes internationales telles que le DIDH et le DIH. Le Soudan et l'Égypte en sont deux exemples.

Les Nations unies interdisent depuis 2004 les livraisons d'armes et d'équipements militaires « à tous les acteurs – gouvernementaux ou non – qui sont actifs sur le territoire du Darfour » au regard des « actes de violence et violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commis par toutes les parties à la crise »¹¹. En 2013, suite à des opérations menées par les forces de sécurité égyptiennes ayant entraîné « un nombre inacceptable de morts et de blessés » et jugées « disproportionnées », les États membres de l'Union européenne ont décidé de suspendre les licences d'exportation vers l'Égypte « de tous les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne »¹².

2.2. Traité sur le commerce des armes

En avril 2013, l'Assemblée générale des Nations unies adopte le Traité sur le commerce des armes (TCA). Celui-ci est entré en vigueur en décembre 2014. Le TCA est un instrument multilatéral juridiquement contraignant pour les États

10. Pour plus d'information, voir [la base de données](#) créée et mise à jour par le GRIP, qui présente l'ensemble des embargos sur les armes décidés depuis 2000 par des organisations internationales et régionales.

11. Conseil de sécurité des Nations unies, [Résolution 1556 \(2004\)](#), 30 juillet 2004.

12. Conseil de l'Union européenne, « [Conclusions du Conseil sur l'Égypte](#) », 21 août 2013.

l'ayant ratifié et qui a pour objet d'« instituer les normes communes les plus strictes possibles » en matière de réglementation du commerce d'armes classiques – y compris les armes légères et de petit calibre –, et ce notamment afin de « réduire la souffrance humaine »¹³.

Article 6 : Interdiction

Le Traité interdit à un État partie de transférer des armes « s'il a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par les accords internationaux auxquels il est partie ».

Article 7 : Exportation et évaluation des demandes d'exportation

Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, le TCA exige des États parties qu'ils évaluent « de manière objective et non discriminatoire », sur base de tout élément utile, « notamment de l'information fournie par l'État importateur », si l'exportation d'armes pourrait servir à commettre « une violation grave » du DIH ou du DIDH, ou si elle pourrait servir « à en faciliter la commission ».

2.3. Position commune de l'Union européenne

Au niveau européen, les pays membres de l'Union européenne (UE) se dotent en 1998 d'un Code de conduite, remplacé en 2008 par la Position commune sur les exportations d'armes¹⁴. L'objectif est « d'instaurer des normes communes élevées qui seront considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts de technologie et d'équipements militaires »¹⁵. Les États membres se sont engagés à respecter une série de huit critères dans le cadre de la prise de décision en matière d'exportation d'équipement et de technologie militaire.

Les critères 2 et 6 – développés ci-après – font directement référence au respect des droits de l'homme ou du DIH. Sans faire directement référence au DIDH ou au DIH, les critères 3 et 4 prévoient que les États membres refusent l'autorisation d'exportation si la technologie ou les armes exportées risquent d'aggraver des

13. Nations unies, [Traité sur le commerce des armes](#), avril 2013, article premier.

14. Conseil de l'UE, « Code de conduite de l'Union européenne en matière de contrôle des exportations », 8675/2/98 Rev 2, 5 juin 1998 ; et Position commune 2008/944/PESC du conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, Journal officiel de l'UE, L335, 13 décembre 2008.

15. Position commune du Conseil 2008/944/PESC, considération (3).

tensions ou conflits internes, ou représentent une menace pour la sécurité et la stabilité régionales¹⁶.

Critère 2 : respect des droits de l'homme et du DIH

Les États membres doivent faire preuve « d'une prudence toute particulière » si de graves violations des droits de l'homme sont constatées dans le pays de destination par les Nations unies, l'UE ou le Conseil de l'Europe. Ils doivent refuser l'autorisation d'exportation « s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à la répression interne »¹⁷.

Les États membres doivent également refuser l'autorisation d'exportation « s'il existe un risque manifeste » que l'exportation envisagée « servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international ».

Pour cela, les États membres sont notamment tenus d'évaluer le risque de voir la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée être détournés en vue d'une utilisation finale non souhaitée.

Critère 6 : respect du droit international

Les États membres doivent tenir compte des antécédents du pays acheteur en termes notamment de respect du DIH.

Enfin, avant d'accorder des autorisations d'exportation, l'**article 5** de la Position commune exige des États membres qu'ils effectuent une évaluation uniquement « sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale ».

2.4. Règles générales du droit international applicable

Tel qu'inscrit dans les dispositions du TCA et de la Position commune, la légalité des transferts d'armes est conditionnée au respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le DIDH est un droit qui « protège en tout temps (en temps de paix et pendant un conflit armé) les individus contre l'action arbitraire de l'État ».

16. Position commune du Conseil 2008/944/PESC, art. 2.

17. Concernant la notion de répression interne, la Position commune mentionne une série de violations telles que « la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et renvoie à la déclaration universelle des droits de l'homme et au pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le DIH est « un ensemble de règles qui, en période de conflit armé, visent à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités (comme par exemple, les civils et les combattants blessés, malades ou capturés) et, d'autre part, à réglementer la conduite des hostilités (c'est-à-dire les moyens et les méthodes de guerre) »¹⁸.

Selon l'article 1^{er} commun aux quatre Conventions de Genève (CG)¹⁹, les États parties sont dans l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire « en toute circonstance ».

De cette disposition découlent trois obligations négatives : (1) l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance à la violation du droit humanitaire ; (2) l'obligation de ne pas encourager à sa violation et (3) l'obligation de ne pas reconnaître et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation née de sa violation²⁰. En résumé, tous les États qui envisagent de fournir, directement ou indirectement, un soutien militaire aux parties à un conflit armé doivent prendre toutes les précautions possibles pour que ces armes ne soient pas utilisées pour commettre des violations du DIH, et pour que ce soutien ne soit pas considéré comme un encouragement à poursuivre des violations du DIH. Si après analyse de la situation de l'État destinataire, il existe un risque important ou manifeste que les armes puissent être ainsi employées, l'État exportateur doit s'abstenir de les transférer.

L'obligation de respecter le DIDH par les États découle des conventions internationales en la matière²¹. L'obligation de faire respecter le DIDH se fonde sur la Charte des Nations unies²². De l'obligation de respecter les droits de l'homme découle l'obligation négative de s'abstenir de porter atteinte aux droits de l'homme. Cette obligation s'applique aussi bien à l'intérieur du territoire d'un État qu'à l'extérieur. Plusieurs États ont en effet déjà été condamnés pour leur responsabilité dans un meurtre ou une autre violation des droits de l'homme dans un pays étranger²³. Par ailleurs, selon les travaux de la Commission du droit international (CDI), la responsabilité d'un État peut être engagé si ce dernier aide ou assiste de manière intentionnelle le gouvernement d'un autre État dans la commission d'un fait internationalement illicite, dont une violation grave des droits de l'homme (voir plus loin par ailleurs).

18. CICR, « [Décisions en matière de transferts d'armes : Application des critères fondés sur le droit international humanitaire — Guide pratique](#) », Genève, septembre 2016.

19. CICR, « [Commentary of 2016, Article 1 : Respect of the Convention](#) », mars 2016, para. 156.

20. Alexandre Devillard, « [L'obligation de faire respecter le droit international humanitaire](#) », Revue québécoise de droit international 20.2, 2007.

21. Notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

22. Article 1^{er}, para. 3.

23. Mélanie De Groof, « [Arms transfers to the Syrian Arab Republic: practice and legality](#) », Rapports du GRIP, novembre 2013, p. 46.

3. La question de la responsabilité

Si la responsabilité du respect du DIDH et du DIH incombe en premier aux États importateurs et utilisateurs des armes, les États impliqués dans la production et le commerce des armes endossent également un certain niveau de responsabilité politique, moral et légal envers la communauté internationale pour l'usage qui est fait de leurs armements et munitions²⁴. Les États membres de l'UE reconnaissent cette « responsabilité particulière qui incombe aux États exportateurs de technologie et d'équipement militaires » et pour cela s'engagent à empêcher des exportations « qui pourraient être utilisées à des fins de répression interne ou d'agression internationale »²⁵.

3.1. De la responsabilité d'un État pour fait internationalement illicite

Pour apporter des éléments de réponse à la question de savoir si un État exportateur d'armes peut être tenu responsable, dans le cadre d'une vente légale, d'avoir aidé ou assisté l'État destinataire à commettre des infractions du DIDH ou du DIH, il est nécessaire d'étudier la question de la responsabilité d'un État pour fait internationalement illicite²⁶. Selon les travaux de la Commission du droit international, plusieurs conditions doivent être réunies pour engager la responsabilité d'un État qui « aide ou assiste dans la commission d'un fait internationalement illicite »²⁷. Une aide ou une assistance peut notamment prendre la forme d'un soutien militaire et de transferts d'équipement ou de technologie militaire.

(a) L'État doit avoir connaissance des agissements illicites

Dans le cas à l'étude, la première condition veut qu'un État qui exporte des armes doit avoir la connaissance d'un ou de plusieurs cas de violations du DIH ou du DIDH commis par l'État destinataire des armes.

Selon Alexandre Devillard, cette condition ne constitue pas un obstacle pour engager la responsabilité d'un État dans la mesure où les violations en question demeurent rarement inconnues des tiers, et *a fortiori* de ceux qui entretiennent des relations directes avec l'État criminel²⁸.

24. Nations unies, document de travail présenté par Barbara Frey, *op.cit.*, art. 71.

25. Position commune du Conseil 2008/944/PESC, art. 2.

26. Il est nécessaire de préciser que la responsabilité d'un État qui exporte des armes ne pourra être engagée que pour le seul fait d'avoir aidé ou assisté un autre État à enfreindre une obligation internationale. « Il ne pourra être tenu responsable du fait commis par l'État auquel il a prêté assistance ». Commission du droit international, « [Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs](#) », 2001, art. 16, para 10.

27. Commission du droit international, *op.cit.*, art 16.

28. Alexandre Devillard, *op.cit.*

Selon un avis juridique rendu récemment par le cabinet londonien *Matrix Chambers*, qui se base sur la décision rendue par la Cour internationale de justice dans l'affaire Bosnie Herzégovine contre Serbie et Monténégro du 26 février 2007²⁹, le critère de la « connaissance », repris dans l'article 6(3) du TCA, implique que la responsabilité internationale d'un État peut être engagée à partir du moment où ce dernier a eu connaissance ou **aurait dû normalement avoir connaissance** de l'existence d'un risque sérieux de violations graves du DIH ou du DIDH³⁰.

Bien que le degré de connaissance exigé (« a connaissance » ou « aurait dû avoir connaissance ») fasse l'objet d'interprétations divergentes de la part des États, le langage utilisé dans l'article 6(3) du TCA (« pourrait servir ») n'exige pas un niveau de connaissance d'une certitude absolue³¹. Dès lors, en présence d'informations publiques de sources fiables sur des cas de violations, notamment des documents des Nations unies, d'organisations internationales et non gouvernementales, ainsi que des principaux médias, un État ne peut ignorer le risque que la fourniture d'armements puisse contribuer ultérieurement à la commission des faits illicites. Bien entendu, cette condition nécessite que la connaissance de la violation du droit invoqué soit **antérieure à la décision d'autoriser le transfert**.

Une responsabilité pleine et entière incombe donc aux États exportateurs d'évaluer s'il existe ou non un risque sérieux que les armes transférées puissent être utilisées en violation de ses engagements internationaux. Cette évaluation doit impérativement être menée de manière « objective et non discriminatoire »³² sur la base « d'informations préalables fiables »³³. Baser son évaluation du risque sur la seule information fournie par l'État importateur ne peut pas répondre aux exigences d'objectivité édictées par le TCA, ni à celles de fiabilité exigées par la Position commune de l'UE. Par ailleurs, à partir du moment où il existe des preuves *prima facie* que des violations du DIH ou du DIDH sont commises ou ont été commises récemment, il existe un risque manifeste que de telles violations aient lieu dans le futur ou continuent de se produire, à moins d'une évolution importante de la situation tels « un changement de gouvernement ou de système

29. CIJ, Bosnie Herzégovine c. Serbie et Monténégro, 26 février 2007, Recueil 2007, p. 43, para 432.

30. Matrix Chambers, « [Legal Opinion: The lawfulness of the authorisation by the United Kingdom of weapons and related items for export to Saudi Arabia in the context of Saudi Arabia's military intervention in Yemen](#) », 11 décembre 2015, para 5.12 à 5.14.

31. CICR, « [Understanding the Arms Trade Treaty from a humanitarian perspective](#) », septembre 2016, p. 27-28.

32. TCA, art. 7.

33. Position commune de l'UE, art. 5.

politique ou, au sein d'un groupe armé, à la suite de l'arrivée de nouveaux dirigeants ou de l'éclatement en différentes factions »³⁴.

Enfin, dans le cas d'un transfert de pièces ou de composants d'armements à un pays tiers en vue d'être ensuite réexportés vers un pays de destination finale, l'État à l'origine de l'exportation des pièces et composants se doit de prendre en compte l'utilisateur final déclaré de l'armement lors de l'évaluation des risques liés à une possible utilisation non souhaitée de celui-ci.

(b) Le transfert d'armes doit être autorisé dans l'intention de faciliter la commission du fait illicite, et celui-ci doit avoir été « effectivement facilité »

La deuxième condition veut que le transfert d'armes soit autorisé dans l'intention de faciliter la commission de la violation du DIH ou du DIDH, et que celle-ci ait effectivement été facilitée³⁵.

Cette troisième condition peut apparaître problématique dès lors que la responsabilité d'un État exportateur d'armes ne serait engagée que si l'État avait l'intention, par un transfert spécifique, de faciliter l'adoption du comportement illicite. Non seulement il peut être compliqué d'établir l'élément intentionnel lors de la commission de violations du DIH, mais il peut également être difficile d'apporter la preuve des intentions d'un État (et d'autant plus dans le cas d'un État « complice »)³⁶.

Si l'intention peut dès lors représenter l'élément déterminant pour engager la responsabilité d'un État pour une aide ou assistance dans la commission d'une violation grave du DIDH ou du DIH, il peut néanmoins paraître inapproprié qu'un État invoque l'absence d'un élément intentionnel dans la facilitation d'une violation du droit invoqué pour éviter que sa responsabilité internationale soit engagée. Le CICR rappelle par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'élément intentionnel dans le fait de l'État exportateur pour engager sa responsabilité pour manquement à l'obligation « de faire respecter le Droit international humanitaire en toutes circonstances » prévue par l'article 1^{er} commun aux Conventions de Genève³⁷.

34. CICR, « [Décisions en matière de transferts d'armes : Application des critères fondés sur le droit international humanitaire](#) », juin 2007, p.8.

35. Pour ce dernier élément, se référer au point 3.2 de la présente analyse.

36. Alexandre Devillard, *op.cit.*

37. CICR, « [Commentary of 2016, Article 1 : Respect of the Convention](#) », mars 2016, para. 159.

(c) La violation du droit invoqué aurait également été illicite si elle avait été commise par l'État qui assiste ou aide

Pour engager la responsabilité d'un État exportateur d'armes, la deuxième condition exige que la violation du DIH ou du DIDH par le pays importateur d'armes constitue également un fait internationalement illicite pour le pays exportateur, si celui-ci en était l'auteur. Au vu du caractère quasi universel du DIH et du DIDH, cette condition ne devrait pas représenter un obstacle³⁸.

3.2. Du lien entre l'armement transféré et la violation du droit invoqué

Selon le raisonnement de la CDI, les armes transférées ne doivent pas nécessairement avoir été « essentielles » à la violation du DIH ou du DIDH : une contribution « significative » est suffisante pour engager la responsabilité internationale d'un État. Cette condition souligne l'importance apportée à la nature de la technologie et de l'équipement militaire exporté et à l'établissement du lien entre l'armement transféré et la réalisation de la violation du DIH ou du DIDH. En effet, selon les principales normes en vigueur régissant les transferts d'armes, la contribution avérée des armes transférées aux violations du DIH ou du DIDH apparaît comme un élément déterminant pour justifier une interdiction d'exportation.

Selon la Position commune de l'UE, les États membres doivent refuser l'autorisation d'exportation notamment s'il existe un « risque manifeste » que les armes servent à commettre des violations graves du DIH ou à la répression interne. Le Parlement européen s'inquiète du manque de cohérence dans l'application de la notion de risque manifeste et enjoint les États membres à appliquer le principe de précaution lorsqu'il s'agit d'aborder la notion de risque dans les procédures d'octroi d'autorisations de transfert d'armements³⁹. En d'autres mots, un État ne doit pas nécessairement « démontrer » un risque manifeste pour décider de suspendre une exportation⁴⁰. Ce principe de précaution se retrouve d'ailleurs dans le TCA pour lequel il s'agit d'évaluer si l'exportation d'armes « pourrait servir » à commettre une violation grave du DIDH ou du DIH. C'est pourquoi, lorsqu'il s'agit de se demander si l'exportation en question peut réellement être utilisée, par exemple, comme outils de répression, l'évaluation du risque ne doit pas négliger qu'une large gamme d'équipements ont déjà par le passé contribués à commettre ou à faciliter des actes de répression : par exemple des véhicules blindés de

38. Contrairement aux principales conventions relatives aux droits de l'homme pour lesquelles certaines dérogations existent en cas de danger public exceptionnel, les règles de DIH sont des normes impératives de droit international qui doivent être pleinement appliquées. Pour plus d'information voir la [fiche 1.7.](#) de la Croix-Rouge de Belgique.

39. Parlement européen, « [Rapport sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC](#) », 23 novembre 2015.

40. Conseil de l'Union européenne, « [Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC](#) », *op.cit.*, para. 2.7.

transport de personnel, des gilets pare-balles et du matériel de communication et de surveillance⁴¹. En Libye, ce sont des hélicoptères qui auraient été utilisés pour réprimer des manifestations de la population⁴².

4. Du manque de cohérence dans les pratiques

Au-delà de la responsabilité légale développée jusqu'ici, les États impliqués dans la production et le commerce des armes endossent également un certain niveau de responsabilité politique et morale envers la communauté internationale pour l'usage qui est fait de leurs armements et munitions.

L'interprétation et l'application des dispositions du Traité sur le commerce des armes et de la Position commune de l'Union européenne souffrent d'un manque important de cohérence tant les décisions en matière d'octroi de licences d'exportation d'armes peuvent varier d'un pays et d'une situation à l'autre. De plus, l'opacité généralisée qui entoure les transferts d'armes rend difficile tout examen approfondi des choix des États exportateurs, notamment en l'absence d'information quant au type d'évaluation des droits de l'homme et du DIH mené par les autorités en charge d'approuver les licences d'exportation ainsi que des motivations des décisions prises.

Malgré cette opacité, la contribution avérée des armes transférées aux violations du DIH ou du DIDH apparaît comme un élément déterminant – ou nécessaire – pour justifier une interdiction d'exportation. En conséquence, en l'absence d'un lien clair entre la technologie ou l'équipement militaire exporté et la violation du droit invoqué, la majorité des États semble ne pas considérer qu'une exportation soit contraire à la Position commune et au TCA. Cette analyse très restrictive du risque issue d'une lecture « à la lettre » des textes législatifs entraîne une application des dispositions en vigueur qui laisse peu de place au principe de précaution. Celui-ci voudrait que la mauvaise situation générale des droits de l'homme dans le pays de destination ou bien même des violations répétées du DIH à l'étranger soient des éléments suffisants pour suspendre des exportations d'armes, et ce même sans devoir nécessairement prouver l'existence d'un risque manifeste que ces armes sont directement utilisées pour commettre ou faciliter les violations en question.

La Convention de Vienne sur le droit des traités rappelle que toute partie à un traité se doit de l'exécuter et l'interpréter « de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et

41. Conseil de l'Union européenne, « [Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC](#) », 20 juillet 2015, para. 3.2.8.

42. Damien McElroy, « [Libya protests: Colonel Muammar Gaddafi turns helicopter gunships on own people](#) », *The Telegraph*, 11 février 2011.

de son but »⁴³. Si le but du TCA est de « réduire la souffrance humaine » et « contribuer à la paix », et qu'un des objectifs principaux est de prévenir les transferts vers des États et des acteurs non-étatiques susceptibles de commettre des violations du DIDH et du DIH, il est nécessaire que l'esprit du traité l'emporte sur la lettre et que les États adopte une interprétation large et responsable du terme « violations graves des Conventions de Genève » et de la notion de risque.

Il apparaît effectivement incohérent et peu responsable de continuer à vendre des véhicules blindés ou des fusils d'assaut à un gouvernement dont les avions bombardent de manière indiscriminée des zones urbaines densément peuplées ou qui fait usage de bombes à sous-munitions dans des zones résidentielles, sous prétexte que les véhicules et les fusils ne sont pas impliqués dans les bombardements. Quand pressions diverses et menaces de sanctions sont inefficaces, continuer à armer les forces de sécurité et de défense d'un pays impliqué dans des violations du DIDH ou du DIH – et donc maintenir des relations commerciales lucratives – apparaît incompatible avec l'obligation qui incombe à tous les États de garantir que les droits invoqués soient respectés universellement. Les États exportateurs ont également la responsabilité morale et politique de prendre en compte les possibles conséquences désastreuses à long terme de transferts qui aujourd'hui peuvent paraître sans risque.

5. Des pratiques contestables et contestées

Malgré une lourde responsabilité légale, morale et politique, les États exportateurs d'armes sont accusés de faire le choix de privilégier leur autonomie stratégique, l'intérêt économique d'opérateurs privés et des considérations politiques au détriment de leurs responsabilités internationales en matière de droit de l'homme et de droit international humanitaire. La difficulté d'engager des poursuites légales ainsi qu'un possible sentiment d'impunité, lié notamment à l'opacité des processus de décision, au manque de contrôle public et la relative liberté d'interprétation du droit international applicable, ne sont pas de nature à encourager une évolution des pratiques. Seule la pression de l'opinion publique semble aujourd'hui en mesure d'induire un changement vers une approche plus responsable en matière de commerce des armes.

Face aux doutes qui planent sur la légalité de certaines pratiques d'États en matière d'exportation d'armes, des organisations non gouvernementales et de la société civile se mobilisent et contestent des transferts jugés problématiques au regard des obligations internationales des États exportateurs.

43. Nations unies, « [Convention de Vienne sur le droit des traités](#) », 23 mai 1969, art. 26 et 31. Depuis l'affaire Libye c. Tchad de 1994, le principe de l'interprétation de bonne foi a été reconnu comme une règle coutumière et est donc applicable à tous les États.

Au Royaume Uni, elles sont plusieurs à dénoncer la poursuite des ventes d'armes à l'Arabie saoudite malgré l'ampleur des problèmes liés aux bombardements au Yémen. L'organisation britannique *Campaign Against the Arms Trade* (CAAT) a par exemple engagé une procédure judiciaire visant à contester devant la Cour suprême du Royaume-Uni la décision de poursuite ces transferts. Citant l'article 6.3 du TCA, un avis juridique demandé par les organisations *Saferworld*, *Amnesty International* et *Oxfam* est arrivé à la conclusion que le gouvernement britannique savait que ses armes seraient utilisées pour violer le DIH et que, par conséquent, « ces ventes étaient interdites ». L'avis juridique ajoute qu'une évaluation « raisonnable » des risques aurait dû permettre de conclure que les ventes d'armes à l'Arabie saoudite présentaient un « risque prépondérant » d'être utilisées dans le conflit au Yémen⁴⁴.

Face à ces pratiques contestables, certaines décisions apparaissent plus responsables. Dans le cas récent de l'Allemagne vis-à-vis de la Turquie, une « simple inquiétude » concernant un risque de répression interne a suffi pour justifier des refus d'exportations d'armes⁴⁵. Pour autant, la décision allemande doit être analysée à l'aune des fortes tensions diplomatiques entre les deux pays. Cet exemple souligne une fois de plus l'importance de considérations stratégiques et politiques plus larges lorsqu'il s'agit de prendre des décisions en matière d'exportation d'armements.

Conclusion

En vertu du droit européen et international, il est interdit aux États membres de l'UE de faciliter, de contribuer ou de soutenir des violations des droits humains et du droit international humanitaire à l'étranger, par exemple au travers de transferts d'armes. Les États ne peuvent pas fermer les yeux sur les risques associés à l'usage qui est fait de leurs armements et munitions. Dès lors que des pays tels que l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Qatar et l'Égypte figurent parmi les principaux pays destinataires d'armements européens, les États membres de l'UE doivent impérativement appliquer une politique plus stricte en matière de respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire lors de la délivrance de licences. Les politiques d'exportation d'armes doivent être guidées par le principe de précaution et de respect du DIDH et du DIH, et non pas par le risque, ou l'absence de risque, de voir sa responsabilité internationale engagée pour complicité de crime de guerre.

44. Roy Isbister, « [Court action to implement the Arms Trade Treaty](#) », Saferworld Blog, 19 décembre 2016.

45. « [Germany Blocks Arms Sales to Turkey](#) », *Defense Talk*, 23 mars 2017.

Des considérations stratégiques, politiques et économiques – inévitables – ne doivent pas supplanter les engagements internationaux des États en matière de respect du DIDH et du DIH. Les États parties aux Conventions de Genève doivent non seulement en respecter les dispositions mais doivent également faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir que ces provisions soient respectées universellement⁴⁶, et si nécessaire prendre les mesures appropriées pour mettre un terme aux violations. Les États exportateurs jouissent d’une influence particulière auprès des États importateurs, en raison de leur capacité à fournir – ou à refuser de fournir – des armes pouvant être utilisés pour commettre des violations graves. Les États exportateurs ont la capacité de « faire respecter » le DIH⁴⁷. Dès lors, si la suspension, ou la menace de suspendre, des exportations d’armes est une étape nécessaire pour contraindre un État à respecter ses obligations en matière de respect du DIH, conditionner des exportations d’armes à ce respect doit être une obligation pour les États exportateurs, et ce indépendamment du lien entre l’arme et la violation du droit en question.

Enfin, les gouvernements de l'UE devraient faire preuve de plus de transparence lorsqu'ils autorisent des exportations d'armes vers des pays sources de préoccupations en termes de droits de l'homme et de droit international humanitaire. Les gouvernements devraient, entre autres, s’attacher à rédiger et rendre public des rapports d’exportations d’armes plus détaillés et informer leurs parlements respectifs des utilisateurs finaux exacts, de l’utilisation finale déclarée et des raisons pour lesquelles les autorités ont estimé qu’il était sans risque d’autoriser les exportations.

* * *

L’auteur

Christophe Stiernon est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d’armes ». Il travaille en particulier sur les questions liées au contrôle des transferts d’armes et les instruments internationaux de contrôle des armes légères et de petit calibre.

Avec le soutien de la



Wallonie

46. CICR, « [Commentary of 2016, Article 1 : Respect of the Convention](#) », mars 2016, para. 159.

47. CICR, « [Décisions en matière de transferts d’armes : Application des critères fondés sur le droit international humanitaire — Guide pratique](#) », Genève, septembre 2016, p. 13.