

Pourquoi le Traité sur le  
commerce des armes ne sera  
pas un instrument de protection  
des droits de l'homme

---

# Plan

---

- Origines du Traité et négociations
- Réactions à son adoption
- Pas de prohibition de transferts d'armes en cas de risque de violations des droits de l'homme
- L'article 7 et la procédure d'évaluation du risque: les formulations et termes ambigus
- Le champ d'application limité du Traité
- Le traitement réservé aux accords de coopération en matière de défense
- L'absence d'organe supranational chargé de la supervision et de la sanction des violations du Traité

# Cas de figure envisagé: deux exemples

---

- vente de Rafales par la France à l’Egypte d’al-Sisi
- vente d’armes à l’Arabie Saoudite jusqu’en mars 2015
  - peu de respect des droits de l’homme dans le pays importateur
  - mais: situation ne peut être qualifiée de génocide, de crimes contre l’humanité ou de crimes de guerre

# Les origines du Traité

---

- lien évident entre armes et violations des droits de l'homme
- impulsion de diverses ONG et proposition d'Óscar Arias et d'autres Prix Nobel de la Paix d'un Code de conduite international: embargo *de facto* sur les Etats ne respectant pas les droits de l'homme – jugé trop ambitieux
- mais prise de conscience des Etats:
  - adoption d'instruments relatifs à certains types d'armes (mines antipersonnel, armes à sous-munition, etc.)
  - adoption d'accords régionaux ou multilatéraux (contraignants ou non): Arrangement de Wassenaar, Code de conduite de l'UE, Code de conduite des Etats d'Amérique centrale, etc.
  - adoption de lois nationales
  - processus de négociations sur le Traité au sein de l'ONU dès 2006

# Les négociations

---

- une majorité d'Etats en faveur d'un critère relatif au respect des droits de l'homme comme devant intervenir dans les décisions d'exportation (critère le plus souvent mentionné) mais sous des formulations différentes, de la plus stricte à la plus large
- cependant opposition de certains Etats: peur de politisation, de discrimination, etc.
- au final: beaucoup de considérations humanitaires dans le Traité.
  - respect des droits de l'homme comme un des principes du Traité
  - réduction de la souffrance humaine comme un des objectifs du Traité
  - prise en compte obligatoire des risques de violation droits de l'homme avant toute autorisation d'exportation et « obligation » de refuser celle-ci dans certaines circonstances

# Les réactions à l'adoption

---

- réactions partagées

→ accueil très positif: Ban Ki Moon, certaines ONG et Etats (« percée pour les droits de l'homme », « outil de prévention des violations graves des droits de l'homme », etc.)

→ réactions plus sceptiques de certains: le Traité ne changera rien, « tigre de papier »

→ réactions hostiles: peur que le Traité « fasse plus de mal que de bien », le Traité favorise les intérêts économiques des producteurs d'armes et non la lutte contre la souffrance humaine

→ conclusion des recherches: le Traité n'est pas et ne sera pas un instrument de protection des droits de l'homme

# Pas de prohibition absolue de transferts en cas de violation des droits de l'homme

---

## Article 6.2:

*« Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d'armes classiques. »*

→ traités relatifs aux droits de l'homme = accords internationaux pertinents

→ généralement: obligation de « respecter, faire respecter et appliquer ». Inclusion d'une interdiction de toute activité qui priverait les individus, dans un autre Etat, de la jouissance de leurs droits?

→ Non car portée territoriale de ces traités, responsabilité limitée à la « juridiction » de chaque Etat et juridiction n'est extraterritoriale que dans de rares cas

# L'article 7 du Traité

---

Avant toute autorisation d'exportation, chaque Etat doit évaluer:

« *de manière objective et non discriminatoire [...] si l'exportation de ces armes ou biens :*

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

*b) Pourrait servir à : [...]*

*ii) Commettre une **violation grave du droit international des droits de l'homme** ou à en faciliter la commission »*

et d'envisager si « des **mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques** »

Et « *si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un **risque prépondérant** de réalisation d'une des conséquences négatives, il n'autorise pas l'exportation* »

- Procédure d'évaluation préalable à toute exportation instaurée au **niveau national**
- Décision finale reste une décision **souveraine**, aucun mécanisme supranational de décision

# Violation grave des droits de l'homme? – Droits visés

---

Première question: **quels sont les droits visés?**

- uniquement les droits civils et politiques ou également les droits économiques, sociaux et culturels?

- Civils et politiques: droit à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté d'expression, droit de réunion pacifique, etc.

- Economique sociaux et culturels: peuvent être **directement** violés par l'utilisation d'armes (destruction de propriété, vol de bétail, blocage des écoles ou hôpitaux, etc.) ou **indirectement** (l'argent investi dans la défense n'est plus disponible pour financer l'éducation ou le système de santé)

# Violation grave des droits de l'homme? – Droits visés

---

- Renvoi à la Déclaration universelle des droits de l'homme qui vise une large gamme de droits dont des droits économiques, sociaux et culturels
- mais: débats lors des négociations sur l'inclusion de références à la situation économique du pays importateur et au développement durable (donc impact *indirect* sur les droits sociaux et économiques) → finalement rejeté
  - prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels ***a priori* uniquement si impact *direct***.
  - aucune obligation pour les exportateurs d'envisager l'impact *indirect*

# Violation grave des droits de l'homme? – Définition

---

- notion connue en droit international
- mais ne reçoit **pas de définition universellement admise**, plusieurs approches existent
  - énumération de droits dont les violations seraient graves à partir d'un certain seuil (indéfini): droit à la vie, interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage → accent sur la **nature** du droit violé
  - énumération de pratiques qui sont des violations graves: esclavage, exécutions arbitraires, torture, discrimination systématique
  - les deux approches se rejoignent: visent les **droits indérogeables**.
  - critiqué car crée une hiérarchie dans les droits de l'homme

# Violation grave des droits de l'homme? – Définition

---

→ autre approche: accent sur l'**ampleur** de la violation: violations massives ou systématiques, commises à une échelle ou un degré de fréquence significatifs, violations répétées ou systématiques.

→ souvent si violation massive ou systématique → violation grave

→ mais des cas individuels sont parfois qualifiés de violation grave

→ parfois prise en compte de la **victime** et de son statut « vulnérable » (femmes, enfants, etc.)

Une certitude: toutes les violations des droits de l'homme ne sont pas qualifiées de graves → certaines situations dramatiques pour les victimes ne justifient pas la mise en œuvre de l'article 7

# Violation grave des droits de l'homme? – Problème de l'absence de définition

---

Conséquences:

- **interprétations divergentes** peuvent survenir: chaque Etat appliquera sa définition selon les critères qu'il aura retenus
- difficulté pratique: certains critères sont difficilement applicables *a priori*: comment prévoir le nombre de victimes ou leur statut? → possibilité de se tromper dans son estimation
- paradoxe du critère de grande échelle ou du caractère massif: suppose l'addition d'une série de violations qui, prises individuellement, ne sont pas qualifiées de graves → possibilité d'affirmer que si l'exportation d'armes a contribué à une violation grave des droits de l'homme, celle-ci n'était pas, en elle-même, grave.

# « Faciliter la commission d'une violation grave des droits de l'homme »

---

- à comparer avec la Position commune de l'Union européenne qui impose un refus d'exportation quand il y a « un risque manifeste que [les armes] servent à la répression interne » → emphase sur l'usage de l'arme et sur la nature des armes en question dans le paragraphe suivant

→ semble indiquer un **lien *direct* entre l'arme et la violation** est requis

- en soi peut déjà avoir une portée considérable: tout équipement militaire peut servir à commettre des violations des droits de l'homme (char pour réprimer ou interdire manifestation, etc.)

- ajout des termes: « faciliter la commission d'une violation »: possibilité d'une portée plus large?

# « Faciliter la commission d'une violation grave des droits de l'homme »

---

- idée avancée par certains que tout transfert d'armes vers un pays violant les droits de l'homme démontre un **soutien politique** et que le pays importateur est conforté dans sa politique
  - sa puissance militaire est renforcée (frein aux mouvements de contestation éventuels)
  - reconnaissance d'une certaine légitimité (preuve que les Etats ne désapprouvent pas totalement ses pratiques)
  - d'où: une facilitation de la commission de violations des droits de l'homme
- pas exclu d'interpréter le Traité dans ce sens mais peu de partisans et clairement pas dans l'intention des Etats

# Les « mesures d'atténuation des risques »

---

- a laissé beaucoup de commentateurs et d'hommes politiques dubitatifs
- aucune précision sur ce que recouvre cette notion mais peut inclure: certificats d'utilisateur final, engagement de l'importateur de ne pas ré-exporter en violation du traité, déclarations de l'importateur sur l'usage prévu pour les armes, transmissions d'informations sur ses pratiques en matière de droits de l'homme, etc. → point commun: **repose sur la confiance** accordée à l'Etat importateur
- les mesures d'atténuation du risque n'ont de sens que lorsqu'un risque existe donc quand l'importateur est un élève moyen ou mauvais en matière de droits de l'homme. Pertinence de leur accorder confiance?
- Etats exportateurs restent libres d'évaluer si le risque est suffisamment atténué → le **risque peut subsister** en partie
- si mauvaise évaluation des effets des mesures → responsabilité de l'Etat exportateur *a priori* pas engagée

# « Risque prépondérant » - définition

---

- notion inédite en droit international. Généralement, utilisation de la notion de « risque substantiel » ou de « risque manifeste » → risque prépondérant est une notion différente
- quelle définition?
- sens commun du terme: « qui a plus d'importance que les autres » → implique **une mise en balance**. Possibilité que d'autres intérêts puissent être présentés comme plus importants pour l'Etat exportateur
- d'un côté: le risque de violation grave des droits de l'homme. De l'autre côté? **Plusieurs interprétations** proposées

# « Risque prépondérant » - définition

---

1) **probabilité du risque de réalisation du risque vs. probabilité de non-réalisation du risque**: paraît logique mais comment l'appliquer concrètement? Paraît vouloir traiter de manière presque mathématique un domaine qui ne l'est certainement pas.

2) **risque de violation vs. tous les autres intérêts** (économiques, politiques, sécuritaire, stratégique, etc.): interprétation large mais soutien dans le Traité (cf. Préambule qui reconnaît les intérêts légitimes d'ordre politique, sécuritaire, économique et commercial » des Etats avant même la première mention des droits de l'homme)

3) **risque de violation vs. contribution à la paix et à la sécurité** envisagée à l'article 7: division parmi les défenseurs de cette interprétation sur la nature de la sécurité en question: internationale, régionale, nationale? *A priori* le Traité permet de justifier les deux options

→ aucune de ces interprétation explicitement exclue par le Traité

# Champ d'application restreint du Traité – les armes concernées

---

- Traité ne couvre pas toutes les armes
- absence incompréhensible des grenades lancées à la main, par exemple
- peu de **prise en compte du développement rapide** de nouvelles armes et procédure d'amendements retardée et lourde → risque que le Traité soit bien souvent en retard sur les évolutions
- **absence de biens et technologies** qui ne sont certes pas strictement et uniquement des armes mais qui causent des violations aux droits de l'homme
- transferts immatériels non couverts → si transfert de plans pour fabriquer une arme ou transfert d'un logiciel, le Traité ne s'applique pas
- biens à double usage non couverts

# Champ d'application restreint du Traité – les activités concernées

---

- sont visées: « *les activités de commerce international englobant l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage* »
- puisque le Traité porte sur le *commerce* des armes, pour beaucoup, exclusion des dons, prêts et **autres opérations non onéreuses**
- revendication de la Chine que celles-ci ne soient pas couvertes → formulation délibérément vague du Traité

# Les accords de coopération en matière de défense

---

Article 26 du Traité:

*« 1. L'application du présent Traité est sans préjudice des obligations souscrites par les États Parties en vertu d'accords internationaux, actuels ou futurs, auxquels ils sont parties, pour autant que ces obligations soient en cohérence avec le présent Traité.*

*2. Le présent Traité ne peut être invoqué pour priver d'effet les accords de coopération en matière de défense conclus entre États Parties au présent Traité. »*

- accords de coopération peuvent porter sur des transferts d'armes
- revendication de l'Inde que ceux-ci soient exclus du champ d'application
- « *just kidding clause* » selon certains.
- Légèrement reformulée dans la version finale, ne concerne plus que les accords entre États parties pour lesquels il ne semble pas requis que « ces obligations soient en cohérence avec le présent Traité »

# L'absence d'organe supranational chargé de la supervision et des sanctions en cas de violation du Traité

---

- proposition très peu soutenue lors des négociations.
- conférence des Etats parties ne semble pas être habilitée à adopter des sanctions, tout au plus à formuler des recommandations
- y aurait-il eu de l'intérêt à instaurer un tel organe? On peut penser que oui dès lors qu'il semble pratiquement impossible qu'une condamnation soit prononcée au niveau national ou international
- Mais il faut comprendre d'où vient cette **absence de condamnation**

# Supervision et sanction en cas de violation du Traité

---

- devant **les cours et tribunaux nationaux**: juges peu enclins, à raison, à questionner la pertinence de ces décisions hautement politiques → contrôle de légalité et non d'opportunité
- **contrôle de légalité** très limité: il suffit à l'Etat de dire qu'il a effectivement procédé à l'évaluation du risque pour pouvoir affirmer qu'il a rempli ses obligations
- devant la **Cour internationale de justice**: procédure est théoriquement envisageable. Mais aucun contrôle en opportunité possible ici non plus → il faudrait démontrer qu'il existait un risque prépondérant indiscutable pour pouvoir dire que l'obligation d'évaluer le risque de bonne foi n'a pas été respectée

# Supervision et sanction en cas de violation du Traité

---

→ en soi, ce n'est pas l'absence d'organe de contrôle qui pose problème mais la formulation des obligations qui permet des interprétations divergentes éventuellement très larges mais aussi légitimes les unes que les autres

→ même si organe de supervision et de sanction: possibilité de sanctions que si démonstration qu'aucune procédure d'évaluation du risque n'a eu lieu ou si le risque de violation grave était tellement important qu'il était *forcément* prépondérant sur toute autre considération

# Raisons d'être sceptique ou pessimiste sur l'impact du Traité

---

- les interprétations les moins protectrices des droits de l'homme semblent favorisées par les Etats
  - prise en compte de toute autre considération dans les décisions d'exportations d'armes: lutte contre le terrorisme, industrie nationale, politique étrangère
  - peu de perspectives de changements de l'aveu même de certains des plus gros exportateurs (France, Royaume-Uni)
  - tendance à relativiser leur rôle (« si on ne vend pas, quelqu'un d'autre le fera de toute façon »)
- au final: les ventes d'armes par les Etats parties aux Etats violant les droits de l'homme ne seront que très rarement des violations du Traité. Les droits de l'homme ne sont donc pas plus protégés dans ce domaine suite à l'adoption du Traité qu'ils ne l'étaient auparavant –c'est à dire bien peu.