



DES TRANSFERTS MEURTRIERS

LES CONTRÔLES DES
TRANSPORTS DANS LE TRAITÉ
SUR LE COMMERCE DES ARMES

AMNESTY
INTERNATIONAL



TA-R

L'édition originale de ce rapport en langue anglaise a été publiée en juillet 2010 par

Amnesty International Publications
Secrétariat international
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni
www.amnesty.org

IPIS vzw
Italiëlei 98a
2000 Anvers
Belgique
www.ipisresearch.be

TransArms
<http://transarms.org>

© Copyright Amnesty International Publications 2010

Index : ACT 30/015/2010

Édition originale publiée en anglais

Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international, Royaume-Uni

Tous droits 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.

Amnesty International est un mouvement mondial regroupant 2,8 millions de personnes qui défendent les droits humains et luttent contre les atteintes à ces droits dans plus de 150 pays et territoires. La vision de l'organisation 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 sommes indépendants 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.

TransArms est une organisation à but non lucratif créée en 2002 et basée aux États-Unis, qui se consacre à l'analyse et au suivi de la logistique des transferts d'armes classiques et non classiques. L'organisation gère une vaste banque de données sur les sociétés de transport et de courtage qui ont participé par le passé ou participent aujourd'hui à l'acheminement d'équipement militaire par voies aérienne, maritime et terrestre.

IPIS vzw est un centre de recherche installé en Belgique qui effectue des travaux approfondis mettant en évidence l'impact des mouvements d'armes sur les conflits et le sous-développement, le rôle de l'exploitation des ressources naturelles qui favorise une gouvernance médiocre et la corruption, et le financement des conflits et la responsabilité sociale des entreprises.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

1/INTRODUCTION	3
2/METTRE FIN AUX TRANSFERTS INTERNATIONAUX ILLICITES ET NON AUTORISÉS D'ARMES.....	5
3/PRÉVENIR LES TRANSFERTS INTERNATIONAUX IRRESPONSABLES D'ARMES	9
ÉTUDE DE CAS : DES ARMES À SOUS-MUNITIONS ET LEURS ÉLÉMENTS EXPÉDIÉS À BORD DE NAVIRES EUROPÉENS (2009-2010)	11
ÉTUDE DE CAS : DES ARMES EXPÉDIÉES VERS LA RÉGION DES GRANDS LACS À BORD D'UN VOL DE PASSAGERS (2008).....	14
4/COMMENT LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES DOIT-IL RÉGULER LE TRANSPORT DES ARMES ?.....	18
(I) LE CONTRÔLE DES NAVIRES ET AVIONS IMMATRICULÉS DANS UN ÉTAT.....	23
(II) LE CONTRÔLE DU TRANSPORT DES ARMES SUR LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT.....	24
(III) LE CONTRÔLE DES PRESTATAIRES DE TRANSPORT D'ARMES OPÉRANT SUR LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT	25
(IV) L'INCORPORATION DES CONTRATS DE TRANSPORT DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DU RISQUE DES EXPORTATIONS D'ARMES	26
5/CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	27
RECOMMANDATIONS	28
NOTES.....	31

1/INTRODUCTION

« Notre cargaison se composait pour l'essentiel de kalachnikovs neuves et de leurs munitions. Elles sont magnifiques et toutes conditionnées sous plastique. [...] C'est une mission de routine pour nous. [...] On sait qu'une guerre fait rage, mais nous ne sommes pas impliqués dans cette guerre car nous [...] ne sommes que des pilotes d'avions affrétés. [...] Nous faisons entre 80 et 90 heures de vol par mois. [...] Rien de bien compliqué. On quitte l'hôtel, une petite heure de vol, deux heures au sol, et on rentre à l'heure pour le dîner. »

Pilote sous contrat britannique, décrivant la livraison par air, durant 2000, de fusils d'assaut de type kalachnikov et de munitions depuis le Rwanda et l'Ouganda vers Kisangani, en République démocratique du Congo, ville alors sous la coupe d'un groupe d'opposition armé, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD-Goma⁷).

Une réglementation efficace du commerce mondial des armes classiques doit inclure des dispositions visant à contrôler le déplacement physique des armes entre les pays. La proposition de traité sur le commerce des armes (TCA) devrait être élaborée de façon à prévenir les transferts internationaux non autorisés ou irresponsables d'armes, de munitions et d'équipements connexes. Elle doit par conséquent exiger des États qu'ils établissent des contrôles efficaces et des obligations d'information sur le transport et les transporteurs d'armes, y compris en zone franche. En l'absence de telles exigences, le TCA ne comblera pas le vide énorme qui existe en matière de contrôle des transferts internationaux d'armes et privera les États d'un instrument essentiel leur permettant de prévenir ces transferts dès lors que les armes sont susceptibles d'être utilisées pour bafouer les droits humains et détruire des vies et des moyens de subsistance, en violation du droit international.

La présente synthèse s'appuie sur des recherches menées récemment par Amnesty International, TransArms et l'International Peace Information Service (IPIS). Une partie de ces travaux s'inscrit dans le cadre d'une étude plus globale sur le rôle de l'aviation civile dans la logistique militaire, le commerce des armes et le trafic d'armes, qui sera publiée plus tard en 2010 par l'IPIS et TransArms.

Ce document montre que les lacunes dans la réglementation des transports d'armement sont un problème mondial, qui ne touche pas uniquement les États dont les procédures de contrôle sont peu développées. Il fournit des informations sur des transferts internationaux d'armes effectués récemment et présentant un risque substantiel que ces armes servent à commettre ou à favoriser des violations graves du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire. L'acheminement de ces armes a été assuré par des transporteurs enregistrés dans les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie), à l'aide de navires et d'avions immatriculés dans des pays européens. Ces mêmes pays limitent sévèrement, en théorie, les *exportations* d'armes mais dans de nombreux cas ils ne contrôlent pas suffisamment les activités de transport entreprises par les opérateurs aériens, les armateurs et les prestataires de transport sur les territoires relevant de leur compétence.

En raison de la diversité des instruments nationaux de contrôle du transport d'armement, et du fait que les différents pays n'appliquent pas tous de la manière les normes internationales relatives au transport d'armes et de produits dangereux, la réglementation actuelle au niveau mondial laisse à désirer et continue de mettre à mal la capacité des États à régir comme il se doit les transferts internationaux d'armes. Les lacunes qui résultent de cette situation, qu'elles soient délibérées ou fortuites, rendent toujours possibles des transferts internationaux qui permettent d'utiliser des armes pour commettre ou favoriser des violations flagrantes du droit international humanitaire et relatif aux droits humains. Le traité sur le commerce des armes fournit une occasion unique de définir des normes internationales communes et strictes visant à réglementer de manière satisfaisante les mouvements d'armes classiques.

QUI SONT LES TRANSPORTEURS D'ARMES ?

Dans le présent rapport, le terme « prestataire de transport » désigne à la fois :

- (i) les transporteurs (entités qui détiennent ou exploitent des navires, des avions et d'autres véhicules, et qui sont responsables du transport physique de marchandises au-delà des frontières) ; et
- (ii) les entités qui participent à l'organisation du transport de marchandises (y compris les agents et les courtiers maritimes, les transitaires et les affréteurs).

Cette deuxième catégorie correspond à la définition des « transporteurs » présentée dans le rapport de 2001 du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur les activités des intermédiaires, en particulier sous leurs aspects illicites, y compris les opérations des transporteurs et les transactions financières².

2/METTRE FIN AUX TRANSFERTS INTERNATIONAUX ILLICITES ET NON AUTORISÉS D'ARMES

Tous les États membres des Nations unies sont tenus juridiquement de contrôler dans certains cas le transport d'armes afin de prévenir les transferts internationaux illicites ou non autorisés³. Reconnaisant la compétence exercée par les États sur les navires et avions immatriculés sur leur territoire, la plupart des embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité des Nations unies exigent de tous les États qu'ils empêchent la fourniture d'armes et d'autres matériels frappés d'embargo « au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés par eux » à des régions ou entités soumises à embargo⁴. En vertu de nombre de ces embargos, les États sont aussi tenus d'empêcher la « fourniture directe ou indirecte » d'armes « par leurs nationaux », obligation qui couvre les ressortissants intervenant dans le transport international d'armes vers des régions ou entités soumises à embargo.

Au-delà des obligations spécifiques imposées par les embargos contraignants du Conseil de sécurité des Nations unies, de nombreux États ont reconnu le rôle joué par certains prestataires de transport pour aider à acheminer des cargaisons d'armes à l'international, à destination d'utilisateurs ou à des fins non autorisés ou illicites. Le Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies a pris note de ce point dans son rapport de 2007 sur la lutte contre le courtage illicite des armes légères et de petit calibre, qui recommandait à tous les États de veiller à ce que les « activités étroitement liées » au courtage des armes, notamment les « services de transport [et] de transit », soient dûment réglementées par des textes législatifs⁵. Les recommandations formulées par le groupe, que tous les États ont été encouragés à appliquer dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée en 2007 et soutenue par 179 États, reposent sur les conclusions de groupes d'investigation sur les embargos sur les armes établis par le Conseil de sécurité des Nations unies ainsi que sur des rapports d'enquête publiés par Amnesty International et d'autres organisations non gouvernementales. Ces vastes travaux de recherche ont mis en évidence le rôle essentiel joué par les transporteurs de fret, les propriétaires de navires et d'avions, les courtiers maritimes, les transitaires et les affréteurs dans la fourniture d'armes et de munitions à des États et groupes d'opposition armés visés par un embargo, ainsi qu'aux entités responsables de graves violations du droit international⁶.



Un agent des douanes inspecte un conteneur de transport dans le port de Gioia Tauro, en Italie, après la saisie de plus de 8 000 kalachnikovs, mitrailleuses et autres armes (avril 2004). © DR

Dans certains cas, les prestataires de transport ont collaboré avec les courtiers en armes pour organiser des transferts à destination d'utilisateurs illicites ou non autorisés, au moyen de feuilles de route et de plans de vol complexes et modifiés, en passant par des sociétés fictives ou en changeant l'immatriculation des avions et navires. En juin 2007, par exemple, le marchand d'armes syrien Monzer Al Kassar a été arrêté en Espagne dans le cadre d'une opération d'infiltration montée par l'Office américain de lutte contre les stupéfiants (DEA), et extradé vers les États-Unis. Al Kassar était accusé d'avoir cherché à organiser une transaction, évaluée à plusieurs millions de dollars, portant sur la vente d'armes – notamment des fusils d'assaut, des millions de munitions, des grenades et des missiles sol-air – à des agents du DEA qui se sont fait passer pour des représentants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), un groupe de guérilla colombien⁷. En février 2009, une juridiction américaine a condamné Al Kassar à 30 ans de réclusion pour son rôle dans un complot visant à acquérir et à exporter des missiles antiaériens, à tuer des ressortissants américains et à apporter une aide matérielle aux FARC⁸.

Dans cet exemple, le transfert d'armes a été initié par l'opération d'infiltration organisée par le DEA et non par les FARC⁹. Malgré cela, cette affaire illustre les manières dont les prestataires de transport peuvent se rendre complices de tentatives de livraison d'armes à un utilisateur non autorisé. Les pièces du dossier révèlent qu'Al Kassar a, selon le DEA, proposé de recourir aux services d'un « partenaire de confiance » pour détourner le chargement d'armes depuis l'Europe de l'Est vers une destination non autorisée. Les agents du DEA lui ont fourni un certificat d'utilisateur final pour les autorités bulgares et roumaines, montrant ostensiblement que les armes étaient destinées à des agences gouvernementales

au Nicaragua. Selon la déclaration sous serment soumise par le DEA, Al Kassab a accepté, sur l'avis des agents infiltrés, d'expédier plutôt les armes vers le Suriname, où elles devaient être remises à des représentants des FARC.

En Espagne, les agents du DEA ont rencontré deux capitaines de navire, « Christos » et « George », qu'Al Kassab a présenté comme des « partenaires de confiance [...] qui transporteraient les armes depuis la Roumanie et la Bulgarie vers le Suriname », selon la déclaration sous serment¹⁰. Il aurait indiqué aux agents infiltrés du DEA que l'un d'entre eux « travaillait avec sa société et lui-même depuis plus de 30 ans et [...] n'avait jamais été incarcéré ni arrêté pour trafic d'armes. [Le capitaine] pouvait acheminer les armes jusqu'au port sans être détecté, même si les États-Unis effectuaient une surveillance¹¹ ». Les courriels présentés à titre de preuve devant le tribunal, qui auraient été échangés entre les capitaines « Christos » et « George » et transférés par « Christos » à une adresse électronique utilisée par Al Kassab et ses associés, semblent indiquer que le capitaine « George » travaillait pour une société de transport grecque et suggérait d'utiliser un navire spécifique qu'ils tentaient d'immatriculer au Liberia par l'intermédiaire d'une société libérienne¹².

Dans d'autres cas, les courtiers en armes organisant des transferts illicites d'armes peuvent aussi fournir des services de transport. En août 2000, par exemple, le courtier en armes Leonid Minin a été jugé en Italie pour avoir livré des armes au Liberia, pays soumis à un embargo sur les armes, dont le gouvernement au moment des faits fournissait des armes et une aide militaire au Front révolutionnaire uni (RUF), un groupé armé de Sierra Leone. Le Liberia était alors en proie à une guerre civile, qui a duré 14 années et entraîné la mort de plus de 250 000 personnes et le déplacement d'un tiers de la population. Les forces combattantes, équipées d'armes livrées par le gouvernement libérien et d'autres acteurs, ont commis des atteintes aux droits humains, notamment des déplacements forcés, des enlèvements, le recrutement de force d'enfants soldats, des actes de torture, des pillages, du travail forcé, des viols, de l'esclavage sexuel et des homicides illégaux.

Les pièces du dossier semblent indiquer que Leonid Minin aurait fourni non seulement des armes mais aussi un avion utilisé pour les transporter au Liberia. Par l'intermédiaire d'une société enregistrée à Gibraltar, il aurait organisé la livraison des armes depuis l'Ukraine vers le Burkina Faso, à bord d'un Antonov An-124 exploité par une compagnie britannique, et présenté un certificat d'utilisateur final mentionnant ostensiblement le gouvernement du Burkina Faso comme le destinataire des armes. Les enregistrements et photographies de vol montrent que ces armes ont ensuite été transportées depuis Ouagadougou et Bobo Dioulasso au Burkina Faso vers le Liberia, au moyen d'un jet privé BAC 1-11 appartenant à Leonid Minin et immatriculé aux Îles Caïman¹³.

Ces affaires mettent en évidence les efforts déployés par les courtiers en armes et les gouvernements complices pour recourir à des opérations complexes de transport transnational afin de détourner des cargaisons d'armes d'utilisateurs autorisés vers des forces et groupes armés responsables de crimes de guerre et de violations flagrantes du droit international relatif aux droits humains. L'exemple de Leonid Minin révèle en particulier la nécessité pour les États de réglementer les activités des courtiers en armes et des prestataires de transport opérant sur les territoires relevant de leur juridiction. L'Italie ne dispose pas d'une réglementation suffisante en matière de courtage d'armes. Ainsi, le tribunal italien devant lequel l'accusé a comparu a décidé qu'il n'était pas compétent car les armes n'avaient pas transité par le sol italien. Leonid Minin a été acquitté des accusations liées au trafic d'armes et relâché¹⁴.

3/PRÉVENIR LES TRANSFERTS INTERNATIONAUX IRRESPONSABLES D'ARMES

LE « NAVIRE DE LA HONTE »

Le 10 avril 2008, un cargo battant pavillon chinois, l'*An Yue Jiang*, est arrivé à Durban, en Afrique du Sud. Détenu et exploité par l'entreprise de transport COSCO (Chinese Ocean Shipping Company), le cargo transportait six conteneurs contenant 3 080 caisses d'armes, notamment 3 millions de munitions pour fusils, des lance-roquettes, des mortiers et des projectiles de mortier, toutes exportées par la société Poly Technologies Inc. de Pékin¹⁵. Selon les documents d'expédition et les déclarations faites ultérieurement par le gouvernement zimbabwéen, le destinataire des armes était les Forces de défense du Zimbabwe (ZDF).

À cette époque, peu de temps après les élections controversées du 29 mars 2008, les membres haut placés de l'armée zimbabwéenne se sont rendus coupables de violations généralisées des droits humains contre les opposants. Les personnes accusées d'avoir voté pour les partis se trouvant alors dans l'opposition ont été victimes de passages à tabac, de disparitions forcées, d'agressions, d'homicides illégaux et d'actes de torture de la part de soldats, de « vétérans de la guerre » et de partisans du parti au pouvoir (ZANU-PF). L'impunité a prévalu pour ces pratiques. Selon les informations recueillies, aucun responsable présumé de ces violations n'a été arrêté bien que certaines victimes aient signalé les faits à la police¹⁶.

D'après des documents émanant de la justice, le cargo s'était vu octroyer une licence de transit de la part du gouvernement sud-africain l'autorisant à continuer sa route jusqu'au Zimbabwe, mais des syndicats ont demandé aux ouvriers des transports de ne pas décharger la cargaison si le navire venait à faire escale dans un port d'Afrique du Sud. Des responsables religieux soutenus par des avocats ont quant à eux obtenu une décision de justice interdisant l'accès du cargo aux ports sud-africains. Lorsque l'*An Yue Jiang* a repris sa route, les ouvriers des transports travaillant dans les ports du Mozambique, de la Namibie et de l'Angola, mobilisés par des syndicats nationaux et soutenus par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) et des avocats de ces pays, ont refusé eux aussi de débarquer le chargement militaire. Même si une partie a pu être déchargée à Luanda, le navire est semble-t-il retourné en Chine avec l'essentiel de sa cargaison d'armement¹⁷.

Les contrôles sur le transport et les transporteurs d'armes aident non seulement les États à empêcher les transferts illicites et détournés, mais leur offrent aussi l'un des rares instruments disponibles pour prévenir les transferts irresponsables susceptibles de favoriser de graves violations du droit international humanitaire et relatif aux droits humains, transferts qui ont cependant été autorisés par les États exportateurs. La prévention de ce type de transferts ne peut relever uniquement de l'action directe de la société civile, comme c'est le cas dans l'exemple ci-dessus. Lorsqu'un transfert irresponsable d'armes présente un risque substantiel que les armes servent à favoriser des crimes graves et des violations flagrantes du droit international, tout en étant assuré par les États ou avec leur consentement, les États parties au TCA sont en mesure, grâce aux mécanismes nationaux de contrôle des transports, de prévenir ce transfert dès lors que la cargaison est transportée dans des navires ou par des entités relevant de leur compétence. Dans le cadre de

leurs obligations en matière de diligence requise, les États devraient aussi être tenus de réglementer les activités des transporteurs d'armement pour prévenir les graves atteintes au droit international facilitées par des entités privées et publiques opérant sur leur territoire, y compris les navires sous pavillon national et relevant par conséquent de leur compétence¹⁸.

UNE RÈGLE EFFICACE EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS POUR LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES

Les États parties à un TCA devraient prévenir les transferts internationaux d'armes classiques dans tous les cas où il existe, selon des informations crédibles et fiables, un risque substantiel que le destinataire visé utilise ces armes pour commettre ou favoriser de graves atteintes au droit international humanitaire ou relatif aux droits humains¹⁹.

Lorsque des informations claires font état d'un tel risque, les États devraient être tenus, en vertu du traité, de refuser ou d'annuler l'autorisation de transférer les armes en question tant que n'a pas été écarté, à l'aide de mesures correctives, le risque substantiel de nouvelles violations graves commises au moyen de ces armes²⁰.

Les contrôles nationaux sur le transport et les prestataires de transport d'armes peuvent ainsi s'avérer efficaces, car les livraisons irresponsables ne sont pas toujours expédiées au moyen d'avions ou de navires immatriculés dans des États dotés d'une réglementation insuffisante (les « pavillons de complaisance » pour les navires). De la même manière, les entités qui exploitent ce type d'avions ou de navires ne sont pas forcément situées dans les États où les contrôles sur les transferts d'armes sont limités. Au contraire, comme cela est illustré par les exemples ci-après, les prestataires de transport commercial participant à un transfert irresponsable d'armes – parfois à leur insu ou sans leur complicité – exercent souvent leurs activités dans des États qui disposent de mécanismes stricts de contrôle pour évaluer le risque que des *exportations* d'armes contribuent à de graves violations du droit international mais qui n'appliquent peut-être pas ces mécanismes pour réglementer le *transport* d'armes sur leur territoire ou en évaluer le risque.

Dans les exemples ci-après de transferts irresponsables d'armes à travers le monde, les cargaisons ont été acheminées dans des navires et des avions et par des transporteurs aériens et maritimes connus, enregistrés en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et dans d'autres pays. Si l'on étendait au *transport* d'armes et aux *prestataires de ces services* les mécanismes stricts d'octroi de licences (à partir d'une appréciation des risques) actuellement appliqués aux *exportations*, on doterait les États responsables disposant d'une plus grande capacité réglementaire d'un instrument dont ils ont tant besoin pour prévenir les transferts irresponsables ou illicites en provenance d'États qui ne respectent pas les normes internationales relatives à l'exportation, à l'importation et au transfert d'armes classiques.

ÉTUDE DE CAS : DES ARMES À SOUS-MUNITIONS ET LEURS ÉLÉMENTS EXPÉDIÉS À BORD DE NAVIRES EUROPÉENS (2009-2010)

En novembre 2006, un fabricant d'armes sud-coréen, Poongsan Corporation, aurait conclu un accord de production sous licence avec l'un de ses homologues pakistanais, Pakistan Ordnance Factories, dans le but de produire le K-310, un obus d'artillerie de 155 mm conçu par Poongsan Corporation, en Corée du Sud²¹. Selon les informations recueillies, les deux sociétés ont déclaré que les armes fabriquées dans le cadre de cet accord étaient destinées à l'exportation²². Les obus K-310 emploient des sous-munitions, chaque pièce contenant 49 petites bombes DPICM (*dual purpose improved conventional munition*, munition classique bivalente améliorée) qui se dispersent et explosent sur une large surface²³. Les armes à sous-munitions frappent sans discrimination lorsqu'elles sont utilisées à proximité de civils, ce qui est contraire au droit international humanitaire, et laissent des engins non explosés – créant de fait des mines terrestres – qui sont responsables de blessures et de morts des mois ou des années après les attaques, et privent les populations touchées de moyens de subsistance car l'utilisation ou la culture d'une large superficie de leurs terres sont alors trop dangereuses. La fabrication, le transfert et l'utilisation d'armes à sous-munitions sont prohibés par la Convention de 2008 sur les armes à sous-munitions, signée par 103 États et entrée en vigueur le 1^{er} août 2010.

En avril 2008, l'armée pakistanaise a-t-elle reçu de la part de la société Pakistan Ordnance Factories une première livraison d'obus sud-coréens de 155 mm emportant des sous-munitions DPICM²⁴. Ni la Corée du Sud ni le Pakistan n'ont signé la Convention sur les armes à sous-munitions, qui prohibe la fabrication, le transfert et l'utilisation de ce type d'armes.

Cependant, entre 2008 et 2010, plusieurs cargaisons d'éléments inertes pour sous-munitions, de sous-munitions entières et d'autres marchandises ont été transportées depuis des fabriques d'armes sud-coréennes vers des usines d'armement pakistanaises, à bord de navires exploités par des sociétés enregistrées et exerçant leurs activités dans des pays ayant signé ce texte et, parfois, à bord de navires immatriculés dans ces pays.

En mars 2008, des munitions fabriquées par Hanwha Corporation en Corée du Sud et destinées, selon les documents produits par l'Agence fédérale des impôts du Pakistan, à l'Inspection pakistanaise de l'armement ont été expédiées au départ de Pusan à destination de Karachi, à bord du *BBC Islander*, un navire exploité par une société allemande²⁵. Les documents des autorités fiscales indiquent que le chargement contenait des roquettes de 70 mm à objectifs multiples : des sous-munitions à vecteur aérien contenant chacune 9 petites bombes « à objectifs multiples²⁶ ». Le *BBC Islander* transportait aussi 6 tonnes de marchandises non identifiées vendues par Poongsan Corporation à l'usine de Sanjwal, propriété de Pakistan Ordnance Factories²⁷, où sont fabriqués les obus de 155 mm d'après le ministère pakistanais de la Production de Défense²⁸. La présence ou non de pièces pour sous-munitions dans la cargaison du *BBC Islander* n'apparaît toutefois pas clairement dans les documents des autorités fiscales²⁹.

Aucun élément ne porte à croire que les propriétaires et les armateurs du navire ont enfreint la loi ; ces transferts mettent au contraire en évidence les lacunes qui existent toujours dans les réglementations allemandes, bien que l'Allemagne soit au nombre des États qui contrôlent effectivement le transport des armes dans certaines circonstances³⁰. Dans cet exemple, le *BBC Islander* était immatriculé à Antigua-et-Barbuda. Les contrôles allemands exercés sur le transport des armes s'appliquent aux navires sous pavillon allemand, et non à ceux appartenant à des sociétés allemandes ou exploités par ces sociétés mais sous pavillon étranger.

En avril 2009, de nouveaux éléments inertes pour obus K-310 de 155 mm à sous-munitions ont été exportés par Poongsan Corporation vers l'usine de Pakistan Ordnance Factories située à Sanjwal. Ces éléments étaient référencés de la manière suivante dans les documents d'expédition : « KIT PIÈCES INERTES K310 155MM », « FUSÉE MÉTALLIQUE INERTE KM577 » et « ÉTUI PLASTIQUE M10³¹ ». D'après les documents des autorités fiscales, la cargaison a été transportée de Pusan, en Corée du Sud, à Karachi, au Pakistan, à bord d'un navire battant pavillon britannique, le *Hyundai Baron*³². Celui-ci semble aussi avoir été exploité par une société enregistrée au Royaume-Uni : il figurait sur la liste de la flotte gérée par un armateur basé à Londres, Zodiac Maritime Agencies Ltd³³. Le *Hyundai Baron* appartenait alors à Tair Marine Inc., une société des Îles vierges britanniques. Même s'il n'est pas possible d'identifier qui contrôle cette société, celle qui lui est affiliée, Tair Marine (Royaume-Uni) Ltd, est gérée par les mêmes administrateurs que Zodiac Maritime Agencies Ltd et possède son siège dans le même bâtiment londonien³⁴.

En octobre 2008, le Royaume-Uni a adopté une législation qui interdit aux ressortissants et entreprises britanniques, y compris celles enregistrées au Royaume-Uni, de se livrer à « toute opération tramée en vue de promouvoir la fourniture ou la livraison » d'une série d'armes prohibées, en particulier des armes à sous-munitions et leurs éléments, « lorsqu'ils savent ou ont des raisons de croire que la ou les opérations en question entraîneront ou sont susceptibles d'entraîner le transfert de ces marchandises d'un pays tiers vers un autre³⁵ ». En décembre 2009, Amnesty International a contacté Zodiac Maritime Agencies Ltd pour lui faire part de ses préoccupations quant à l'éventualité que le chargement d'un des navires de la société contenait des éléments pour obus K-310 à sous-munitions, citant la législation britannique en la matière et demandant de plus amples informations sur la cargaison³⁶. Des documents des autorités fiscales indiquent néanmoins que, en février 2010, 1 515 tonnes d'éléments inertes pour obus K-310 fabriqués par Poongsan Corporation – de nouveau référencés dans les documents d'expédition sous la dénomination de quatre palettes de « PROJECTILES (INERTES) TP K310 155MM » – ont été transportées jusqu'à Karachi, à bord du *Hyundai Emperor*, un autre navire battant pavillon britannique et figurant sur la liste de la flotte de Zodiac Maritime Agencies Ltd³⁷.



Le *Hyundai Baron*, qui a acheminé des éléments pour obus K-310 de 155 mm à sous-munitions vers le Pakistan, en avril 2009. © Henk Guddee

Zodiac Maritime Agencies Ltd a refusé de divulguer à Amnesty International des informations supplémentaires sur les « cargaisons que [ses] clients affrêteurs ont pu transporter ou pas au moyen de [ses] navires ». L'armateur a déclaré que « ces navires avaient été affrétés par la société sud-coréenne Hyundai Merchant Marine qui est tenue, aux termes du contrat, de se conformer à l'ensemble du droit international et des conventions applicables, et [qu'il n'avait] aucune raison de croire qu'il y avait eu infraction à ces lois et conventions³⁸ ».

Amnesty International n'a pas pu déterminer si les prestataires de transport britanniques ayant mis à disposition des moyens de transport pour ces transferts connaissaient la nature des cargaisons acheminées par les navires dont ils étaient propriétaires ou exploitants. Cependant, si la législation britannique en la matière était appliquée et si des informations étaient communiquées sur les transporteurs notoirement impliqués dans l'acheminement d'articles prohibés, on pourrait empêcher de nouveaux transferts qui facilitent la production et l'exportation des armes que la majorité des États, y compris le Royaume-Uni, se sont engagés à interdire, se fondant pour cela sur le droit international humanitaire.

ÉTUDE DE CAS : DES ARMES EXPÉDIÉES VERS LA RÉGION DES GRANDS LACS À BORD D'UN VOL DE PASSAGERS (2008)

Le 16 janvier 2007, le gouvernement rwandais a émis un certificat d'utilisation finale pour la livraison de 49 kits de pièces et d'outils destinés à des mitrailleuses KPVT de 14,5 mm. D'après ce document, les armes devaient être achetées auprès de System Use Contract Ltd, une société de courtage en armes enregistrée au Royaume-Uni, qui ne semble pas avoir obtenu de licence de courtage de la part du gouvernement britannique pour cette transaction³⁹. Les documents de transport indiquent que les pièces de mitrailleuses ont été fournies par Armico Ltd, une société installée à Sofia, et que leur exportation vers le Rwanda a été autorisée par les autorités bulgares. Les armes ont finalement quitté Sofia le 19 septembre 2008.

Bien qu'elles soient spécifiquement destinées à être montées sur des engins blindés, les mitrailleuses KPV (et leurs éléments) sont la base de la plupart des armes antiaériennes de 14,5 mm de type soviétique, et figurent parmi les armes lourdes que l'on retrouve le plus fréquemment chez les forces et les groupes d'opposition armés. Elles sont souvent montées sur des véhicules légers et utilisées contre des avions et des hélicoptères ou bien contre des combattants au sol⁴⁰.

En septembre 2008, au moment du transfert, plus de 220 000 personnes avaient été déplacées à la suite d'une intensification brutale des affrontements dans l'est du pays voisin, la République démocratique du Congo (RDC), entre les forces armées congolaises et un groupe d'opposition armé, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). Ces combats avaient précipité la région dans une nouvelle crise des droits humains : l'armée comme les groupes armés se sont rendus coupables d'homicides, de nombreux viols – perpétrés contre les femmes et les enfants –, d'enlèvements et d'actes de torture contre les civils, tandis que le CNDP recrutait de force des enfants soldats à l'école et tuait ou torturait, semble-t-il, ceux qui tentaient de s'enfuir, parfois en présence d'autres enfants⁴¹. En décembre 2008, le rapport du Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC contenait des éléments prouvant que, en 2007 et 2008, le CNDP recevait une aide logistique et militaire, y compris des armes, de la part des Forces de défense rwandaises, et qu'il aurait bénéficié de la complicité du Rwanda pour recruter des combattants adultes et enfants sur son territoire⁴². Pendant de nombreuses années, le Rwanda a continué de soutenir militairement les groupes armés dans l'est de la RDC, en particulier de livrer des armes et de fournir une assistance militaire au prédécesseur du CNDP, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma (RCD-Goma⁴³). Ces pratiques bien établies semblent seulement avoir pris fin en 2009, lorsque le dirigeant du CNDP Laurent Nkunda a été arrêté au Rwanda et que les troupes de ce groupe armé et d'autres ont été incorporées à la hâte au sein des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Il s'en est alors suivi une opération violente menée conjointement par la RDC et les forces rwandaises contre les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), un groupe armé, au cours de laquelle de graves violations du droit international humanitaire et relatif aux droits humains ont été perpétrées tant par les groupes armés que par l'armée congolaise⁴⁴.



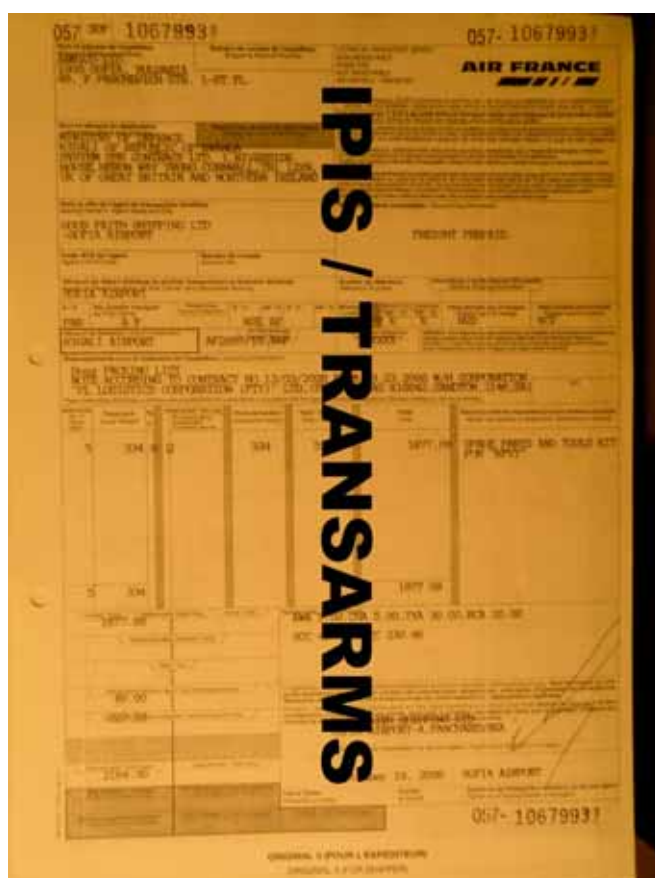
Femme surprise par un orage dans le camp de Kibati, au nord de Goma (est de la RDC), 4 novembre 2008. Nombre des personnes accueillies dans ce camp avaient été déplacées en raison des combats entre le CNDP et les forces armées de la RDC. © AP/PA Photo/Jérôme Delay

Il est impossible de prouver avec certitude que les pièces en provenance de la Bulgarie ont été acheminées vers l'est de la RDC et utilisées dans cette région. Cependant, il semble qu'il existait à cette époque un risque substantiel et manifeste que les pièces de mitrailleuses et de batteries antiaériennes achetées par le gouvernement rwandais soient détournées ou utilisées lors des combats sévissant en RDC. Selon le Groupe d'experts des Nations unies, en 2008, les Forces de défense rwandaises se seraient même introduites sur le territoire congolais et auraient appuyé par le feu l'offensive armée du CNDP contre le gouvernement de la RDC. Le groupe a en particulier noté que, en octobre 2008, des soldats de la paix des Nations unies avaient essuyé les tirs d'une batterie antiaérienne, qui semblait avoir été transportée par route depuis le Rwanda (ils ont par ailleurs souligné que le CNDP s'était lui aussi procuré des batteries antiaériennes⁴⁵).

Étant donné le risque substantiel que les expéditions vers le Rwanda de pièces de mitrailleuses et de batteries antiaériennes posaient pour les droits humains dans l'est de la RDC, à une époque où le même type d'armes étaient apparemment acheminées depuis le Rwanda vers la RDC, l'obligation qui incombe à tous les États d'empêcher ces transferts aurait dû être appliquée. Tous les États sont tenus de « respecter et faire respecter » le droit international humanitaire en ne délivrant pas d'autorisation de transfert lorsqu'il existe un risque substantiel ou manifeste que la technologie ou les équipements militaires concernés servent à commettre de graves atteintes au droit international humanitaire⁴⁶. Des obligations spécifiques formulées explicitement dans la législation de l'Union européenne incombent aux États européens, y compris à la Bulgarie et à la France. Ils doivent notamment refuser

d'autoriser un transfert « s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays » ou s'il existe « un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées⁴⁷ ».

D'après les documents de transport, la cargaison a été transportée à bord d'un vol passager régulier assuré par Air France (numéro de vol : AF2687), au départ de Sofia et à destination de l'aéroport Charles de Gaulle, à Paris⁴⁸. Elle a ensuite été acheminée jusqu'à Nairobi à bord du vol KQ 8002, le 24 septembre 2008⁴⁹. La destination finale indiquée sur les documents de transport était Kigali. La lettre de transport aérien mentionnait aussi comme responsable de la gestion de la cargaison une société sud-africaine⁵⁰.



Lettre de transport aérien Air France n° 057-10679933, en date du 19 septembre 2008, où apparaît le transport d'armes depuis Sofia vers Paris, la destination finale étant Kigali.

Les informations dont on dispose tendent à prouver que les sociétés française, bulgare et sud-africaine ont agi dans le respect de la loi. Toutefois, les gouvernements bulgare, français et kenyan, qui ont autorisé l'exportation et le transit de cette cargaison *via* leur territoire se sont montrés incapables d'empêcher un transfert manifestement irresponsable d'armes.

En ce qui concerne la France, les mécanismes institutionnels appropriés ne sont pas en place. La France, tout comme la Belgique, a joué un rôle de premier plan dans les efforts multilatéraux visant à incorporer les transporteurs dans les mécanismes d'octroi de licences pour les transferts d'armes. Sur l'initiative des autorités françaises et belges, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Arrangement de Wassenaar, régime de contrôle des transferts d'armes auquel la France est partie, ont adopté en 2007 et en 2008 les « meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par la voie du transport aérien⁵¹ ». Ces « meilleures pratiques », qui ne s'appliquent pas aux vols gouvernementaux, militaires ou affrétés par les gouvernements, ont été élaborées pour contribuer à prévenir et à réduire les risques de détournement ou de transferts « déstabilisants » d'armes. Elles encouragent les États à exiger des exportateurs d'armement (et non des transporteurs) qu'ils fournissent des informations sur les transporteurs et les itinéraires de transport relatifs aux exportations d'armes légères et de petit calibre avant de leur accorder une autorisation d'exportation. Toutefois, même si les contrats de transport à l'exportation des États participants peuvent être contrôlés par les autorités chargées d'accorder les licences en vertu de ces « meilleures pratiques », ni ces dernières ni les mécanismes français de contrôle en matière de transferts d'armes n'obligent les transporteurs et les autres prestataires de transport (comme Air France) à obtenir une licence les autorisant spécifiquement à acheminer des armes pour le compte d'exportateurs hors de France.

En l'absence de contrôles spécifiques visant les prestataires de transport d'armement, la France n'a pas été en mesure d'empêcher cette livraison, qui présentait un risque substantiel de détournement ou de mauvaise utilisation, bien qu'elle ait été effectuée par une compagnie aérienne nationale et qu'elle ait transité par Paris⁵².

4/COMMENT LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES DOIT-IL RÉGULER LE TRANSPORT DES ARMES ?

L'Assemblée générale des Nations unies a chargé la Conférence pour un traité sur le commerce des armes et son Comité préparatoire d'élaborer un instrument international établissant « les normes internationales communes les plus strictes possibles pour le transfert des armes classiques⁵³ ». Certains États membres disposent déjà de réglementations visant à contrôler leur transport ; les « normes internationales communes les plus strictes possibles » devraient donc elles aussi inclure des contrôles en la matière sous une forme ou une autre⁵⁴. Par ailleurs, une série d'obligations et de prérogatives visant à contrôler le transport et les transporteurs d'armes, présentées ci-après, ont parfois été élaborées par le Conseil de sécurité des Nations unies et imposées à *tous* les États membres des Nations unies en vertu d'instruments internationaux.

Instrument international	Dispositions	S'applique aux navires/avions qui sont immatriculés dans un État et transportent des armes ?	S'applique au transport d'armes sur le territoire d'un État ?	S'applique aux prestataires de transport d'armes opérant sur le territoire d'un État ?
Embargos sur les armes du Conseil de sécurité des Nations unies	Tous les États membres des Nations unies doivent empêcher la livraison d'armes et d'autres matériels frappés d'embargo « au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés par eux » à des régions ou entités soumises à embargo, ainsi que la « fourniture directe ou indirecte » d'armes « par leurs nationaux ⁵⁵ » à ces régions ou entités.	Oui	Oui	Oui
Embargos sur les armes de l'Union européenne	Tous les États membres de l'UE doivent empêcher la livraison d'armes et d'autres matériels frappés d'embargo « par les ressortissants des États membres [...], ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon [...] qu'ils proviennent ou non de leur territoire ⁵⁶ ».	Oui	Oui	Oui

Instrument international	Dispositions	S'applique aux navires/avions qui sont immatriculés dans un État et transportent des armes ?	S'applique au transport d'armes sur le territoire d'un État ?	S'applique aux prestataires de transport d'armes opérant sur le territoire d'un État ?
<p>Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) – transport aérien uniquement</p>	<p>Article 35 : « Les munitions de guerre et le matériel de guerre ne peuvent être transportés à l'intérieur ou au-dessus du territoire d'un État à bord d'aéronefs employés à la navigation internationale, sauf permission dudit État⁵⁷. »</p>	<p>Non</p>	<p>Oui, mais ne prévoit pas de motifs de refus de transport ni n'exige des États d'examiner la destination ou l'utilisation finale visée des armes lors de l'octroi de l'autorisation.</p>	<p>Non</p>
<p>Règlement (CE) n° 1899/2006 du 12 décembre 2006 [prévoyant des normes de sécurité communes pour l'UE en ce qui concerne l'aviation] – transport aérien uniquement</p>	<p>« L'exploitant [d'un avion] ne transporte des armes et des munitions de guerre que s'il y a été autorisé par tous les États concernés [les États d'origine, de transit, de survol et de destination]. »</p>	<p>Oui, mais ne prévoit pas de motifs de refus de transport ni n'exige des États d'examiner la destination ou l'utilisation finale visée des armes lors de l'octroi de l'autorisation.</p>	<p>Non, hormis les marchandises dangereuses qui peuvent inclure les munitions mais peu d'autres types d'armes.</p>	<p>Oui, mais ne prévoit pas de motifs de refus de transport ni n'exige des États d'examiner la destination ou l'utilisation finale visée des armes lors de l'octroi de l'autorisation.</p>

Instrument international	Dispositions	S'applique aux navires/avions qui sont immatriculés dans un État et transportent des armes ?	S'applique au transport d'armes sur le territoire d'un État ?	S'applique aux prestataires de transport d'armes opérant sur le territoire d'un État ?
<p>Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes</p>	<p>La définition du courtage inclut « le transport des armes légères et de petit calibre ». Tous les courtiers des États membres doivent « obt[enir] une autorisation pour chaque transaction individuelle dans laquelle ils sont impliqués indépendamment du lieu des arrangements concernant la transaction ». Aucun transfert ne doit être autorisé, entre autres, si « les armes sont destinées à être utilisées : pour violer le droit international humanitaire ou pour porter atteinte aux droits et libertés des personnes et des populations, ou dans un but d'oppression ».</p>	<p>Non</p>	<p>Le transit d'armes légères et de petit calibre <i>via</i> le territoire d'un État partie nécessite une autorisation.</p>	<p>Oui, mais ne couvre que les armes légères et de petit calibre.</p>

Instrument international	Dispositions	S'applique aux navires/avions qui sont immatriculés dans un État et transportent des armes ?	S'applique au transport d'armes sur le territoire d'un État ?	S'applique aux prestataires de transport d'armes opérant sur le territoire d'un État ?
<p>Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique</p>	<p>Les États parties doivent réglementer tous les « transporteurs d'armes légères et de petit calibre par le système de permis ». La définition du courtage inclut aussi le fait de « faciliter le transfert [...] de toute transaction relative à l'achat ou à la vente d'armes légères et de petit calibre ».</p>	<p>Non</p>	<p>Avant tout transfert d'armes, les États de transit doivent avoir au moins notifié par écrit qu'ils ne s'opposent pas au transit.</p>	<p>Oui, mais ne couvre que les armes légères et de petit calibre et reste flou quant au « cas par cas ».</p>

Ainsi, les instruments internationaux et les systèmes réglementaires nationaux imposent déjà une série d'obligations et de prérogatives en matière de contrôle du transport et des transporteurs d'armes. Toutefois, dans un grand nombre d'États, celles-ci ne sont pas appliquées ou ne le sont que par l'intermédiaire de procédures relatives à la sécurité des transports, et non de mécanismes de contrôle qui soient spécifiques aux transferts d'armement. Par conséquent, la réglementation en vigueur dans les différents États présente des lacunes importantes en ce qui concerne les prestataires de transport et les types d'armes et d'équipements connexes. En outre, comme cela a été illustré par les exemples précédents, la réglementation de la majorité des États n'incorpore pas de procédures visant à évaluer le risque qu'un transfert international d'armes soit détourné vers des utilisateurs non autorisés ou serve à commettre de graves violations du droit international. Ces procédures sont essentielles si l'on veut empêcher les transferts irresponsables ou illicites, et protéger les droits humains.

À l'heure actuelle, quatre approches s'offrent aux États pour respecter leur obligation de prévenir les transferts irresponsables et illicites d'armes où interviennent des prestataires de transport, des avions et des navires relevant de leur compétence⁵⁸.

(I) LE CONTRÔLE DES NAVIRES ET AVIONS IMMATICULÉS DANS UN ÉTAT

Comme indiqué précédemment, tous les États membres des Nations unies sont tenus d'empêcher le transport de cargaisons d'armes, lorsque cela est contraire aux embargos des Nations unies, à bord de navires et d'avions immatriculés sur les territoires relevant de leur compétence. Certains d'entre eux ont suivi ces obligations lorsque des violations potentielles impliquant des navires sous leur pavillon ont été identifiées. Par exemple, le 29 janvier 2009, le *Monchegorsk*, un navire battant pavillon chypriote, a été arraisonné dans un port de Chypre par les autorités du pays après avoir été intercepté alors qu'il naviguait dans la partie orientale de la mer Méditerranée. Selon les informations communiquées par Chypre au Conseil de sécurité des Nations unies, le navire avait été affrété par un transporteur iranien et des pièces pour munitions antichars de 125 mm, des cartouches et des explosifs avaient été découverts à bord, en violation de la résolution 1747 de cette instance⁵⁹.

Cependant, si les États souhaitent satisfaire pleinement à leur obligation, ils ne peuvent se contenter de détecter les chargements illicites, tâche difficile, mais devraient adopter et appliquer des procédures de précaution visant à prévenir les infractions éventuelles aux embargos contraignants sur les armes avant qu'elles n'aient lieu. Pour cela, on peut par exemple exiger des armateurs et opérateurs aériens qu'ils obtiennent une autorisation avant de transporter des armes au moyen d'avions et de navires immatriculés sur le territoire, comme c'est le cas en Allemagne pour les transferts d'armes à bord de navires sous pavillon allemand⁶⁰. Les États devraient au moins exiger des armateurs et opérateurs aériens enregistrés sur leur territoire qu'ils obtiennent au préalable une autorisation générale de transport d'armement dans le cadre du processus d'immatriculation d'un avion ou

d'un navire, et empêcher que des transporteurs, des navires ou des avions identifiés comme ayant violé des embargos sur les armes ou d'autres lois relatives à l'exportation d'armement ne se voient délivrer cette autorisation.

(II) LE CONTRÔLE DU TRANSPORT DES ARMES SUR LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT

Des contrôles spécifiques sur les armes transportées *via* leur territoire ou espace aérien sont parfois appliqués par les États⁶¹. En ce qui concerne le transport aérien, cette prérogative leur est explicitement octroyée par l'article 35 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago). Dans certains États, ils se limitent à l'heure actuelle à des règles de sécurité aérienne exigeant qu'une autorisation soit accordée pour le transport de « marchandises dangereuses », qui incluent les munitions mais peu d'armes ou d'autres types d'équipements militaires. Ces règles font par ailleurs abstraction de toute considération relative à la destination ou à l'utilisation finale du matériel transporté.

L'Irlande offre un bon exemple d'un système où l'octroi d'autorisations pour le transport d'armes *via* le territoire et l'espace aérien nationaux s'inscrit dans le cadre de procédures plus globales d'évaluation du risque. Les avions transportant des « munitions ou du matériel de guerre » qui survolent l'Irlande ou y atterrissent doivent obtenir une autorisation du ministère des Transports. Les demandes sont transmises aux ministères des Affaires étrangères et de la Justice ainsi qu'à l'Autorité de l'aviation irlandaise pour consultation, et au ministère de la Défense pour information. Cette procédure permet d'apprécier de manière plus générale le risque présenté par les transferts d'armes, plutôt que d'évaluer simplement la sécurité des vols⁶².

Des transferts irresponsables ont parfois pu avoir lieu car les informations dont on disposait étaient insuffisantes. Par exemple, le 27 février 2006, un Antonov An-124 immatriculé en Russie (RA 82042) aurait fait une escale technique à l'aéroport de Shannon alors qu'il transportait des hélicoptères d'attaque depuis les États-Unis vers Israël⁶³. L'armée israélienne a eu recours à maintes reprises à ce type d'hélicoptères militaires dans les territoires palestiniens occupés et au Liban. Ses opérations, notamment des attaques directes contre des biens de caractère civil, des attaques menées sans discrimination dans des zones densément peuplées et des exécutions extrajudiciaires, se sont soldées par un grand nombre de victimes parmi les civils⁶⁴. Amnesty International a engagé tous les gouvernements à respecter l'obligation internationale qui leur incombe de ne pas fournir d'armes susceptibles de servir à perpétrer de graves violations des droits humains ou du droit international humanitaire. Dans cet exemple, les autorités irlandaises ont déclaré qu'elles n'avaient pas été informées que l'avion ferait escale à l'aller en Irlande : « [I]es informations initiales fournies par l'opérateur aérien au ministère [du Transport] indiquent que le vol était au départ des États-Unis et à destination d'Israël, *via* l'Islande à l'aller et Shannon au retour. Nous avons été informés que l'avion se posant à Shannon au retour serait vide. À la suite des enquêtes menées aujourd'hui, nous avons découvert que l'avion avait fait escale dans cet aéroport à l'aller⁶⁵. » Tout aussi problématique est le fait que, par le passé, les autorités irlandaises n'ont pas systématiquement recueilli des informations sur la provenance ou la destination des vols transportant des armes, se limitant à identifier l'escale

précédente de l'avion et la prochaine. Cela complique parfois la réalisation d'une évaluation préalable du risque concernant la destination ou l'utilisateur final des armes⁶⁶.

Malgré tout, les autorités irlandaises ont bien utilisé des prérogatives qui leur sont dévolues par la Convention de Chicago pour prévenir des transferts d'armes dès lors qu'il existe un risque substantiel qu'elles soient utilisées pour commettre de graves violations du droit international humanitaire ou relatif aux droits humains. D'après les informations communiquées par le ministère des Transports, entre janvier 2003 et octobre 2006, l'autorisation de survoler l'Irlande ou d'y atterrir a été refusée à huit vols transportant des armes, dont quatre au motif qu'ils transportaient des mines terrestres, ce qui est prohibé par l'Irlande de par ses obligations aux termes de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel⁶⁷. Le gouvernement irlandais a aussi déclaré que, durant le conflit de 2006 au Liban, « aucune autorisation n'était octroyée aux demandes d'acheminement de munitions de guerre vers Israël⁶⁸ ».

(III) LE CONTRÔLE DES PRESTATAIRES DE TRANSPORT D'ARMES OPÉRANT SUR LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT

Les exemples illustrant ce rapport (des prestataires de transport britanniques et allemands impliqués dans la livraison d'armes à sous-munitions et de leurs éléments en Asie du Sud-Est, et un avion exploité par Air France assurant un transfert irresponsable d'armes vers la région des Grands Lacs) mettent en évidence l'intérêt potentiel manifeste qu'on peut avoir à contrôler directement les prestataires de transport.

Certains États ont introduit des procédures de contrôle s'apparentant à une supervision des activités de courtage, aux termes desquelles les prestataires de transport d'armes (et non les avions ou navires à titre individuel) opérant sur les territoires relevant de la compétence de ces États doivent obtenir une licence. Par exemple, les opérateurs aériens ukrainiens et ceux exploitant des avions immatriculés au registre ukrainien sont tenus depuis au moins 2003 d'obtenir une autorisation des autorités nationales de contrôle des exportations et de l'autorité nationale de l'aviation civile pour transporter des marchandises militaires, même hors d'Ukraine. Ces autorisations ne s'appliquent toutefois pas toujours à des vols individuels et peuvent ne pas identifier ou prévenir un transfert irresponsable donné⁶⁹. En revanche, le Royaume-Uni a établi des contrôles extraterritoriaux et applicables aux vols individuels pour le transport de certaines armes par des prestataires enregistrés dans le pays. Depuis 2008, ceux-ci doivent obtenir une autorisation du gouvernement britannique avant d'offrir leurs services pour des livraisons entre pays tiers d'armes légères et de petit calibre, ainsi que de tous les types d'armes dont le transfert est prohibé par le Royaume-Uni, lorsqu'ils ont connaissance d'un tel transfert. De la même manière, la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes, à laquelle 15 États de l'Afrique de l'Ouest sont parties, exige de tous les courtiers en armes enregistrés dans ses États membres qu'ils « obtiennent une

autorisation pour chaque transaction individuelle dans laquelle ils sont impliqués indépendamment du lieu des arrangements concernant la transaction », et inclut « le transport des armes légères et de petit calibre » dans sa définition du courtage⁷⁰. Les 11 signataires du Protocole de Nairobi se sont eux aussi engagés à réglementer « tous [...] les transporteurs d'armes légères et de petit calibre par le système de permis⁷¹ ».

(IV) L'INCORPORATION DES CONTRATS DE TRANSPORT DANS LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DU RISQUE DES EXPORTATIONS D'ARMES

Enfin, certains États ont cherché à incorporer les contrats de transport dans les procédures d'octroi de licence d'*exportation* d'armes déjà en vigueur sur leur territoire. Les 56 États participants de l'OSCE, ainsi que les 40 États qui ont mis en place l'Arrangement de Wassenaar, parmi lesquels figurent la plupart des principaux exportateurs d'armes du monde, ont adopté des « meilleures pratiques » en vertu desquelles les exportateurs devraient être tenus de communiquer aux autorités chargées d'octroyer les licences des informations sur l'itinéraire, le transporteur et l'avion, avant d'être autorisés à exporter des armes légères et de petit calibre par voie aérienne⁷². La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes exige aussi que les demandes d'autorisation de transfert, envoyées au Secrétariat exécutif de la CEDEAO, incluent des informations sur les « lieux de transit, [le] type de transport utilisé, l'identification de toutes les compagnies impliquées dans l'importation, [les] transitaires⁷³ ».

Ces mesures visent principalement à prévenir le détournement illicite d'armes légères et de petit calibre vers des utilisateurs non autorisés, en permettant aux autorités chargées d'accorder les licences d'exportation d'identifier les itinéraires susceptibles de présenter ce risque et les transporteurs soupçonnés d'acheminer illicitement des armes. Les « meilleures pratiques » de l'OSCE et de Wassenaar ont toutefois un champ d'application limité : elles concernent uniquement le transport aérien, les transferts d'armes légères et de petit calibre, et les exportations au départ des États participants. Elles excluent par ailleurs les avions gouvernementaux, militaires et affrétés par un gouvernement, au moyen desquels de nombreux transferts d'armes sont réalisés. Elles n'obligent pas les États participants à contrôler les transferts effectués par des moyens et prestataires de transport enregistrés dans ces États mais exerçant leurs activités ailleurs – comme cela est manifestement le cas dans les exemples de ce rapport –, bien que tous les États y soient déjà tenus en vertu des embargos sur les armes récemment décrétés par les Nations unies. Elles ne les obligent pas non plus à évaluer le risque que ces transferts servent à faciliter des violations du droit international. En l'absence de contrôles spécifiques sur les transporteurs d'armes, intégrant des normes strictes en matière d'évaluation du risque pour les droits humains, il est probable que nous continuerons d'être témoins de transferts irresponsables, à l'image de ceux qui illustrent ce rapport.

5/CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il est indispensable d'incorporer, de manière systématique et cohérente, les pouvoirs et obligations dévolus aujourd'hui aux États en matière de réglementation du transport d'armement dans un instrument international comme le traité sur le commerce des armes (TCA). Ce texte devra garantir que ces pouvoirs et obligations couvrent tous les types d'armes et tous les moyens de transport internationaux qui leur sont associés. Il devra notamment veiller à ce que les contrôles nationaux des transports d'armes servent à prévenir les transferts internationaux qui seraient contraires à ses termes. Ces contrôles devront avoir à terme pour objet de donner aux États les moyens d'empêcher les transferts non autorisés ou illicites d'armes ainsi que les transferts irresponsables sur les territoires relevant de leur compétence ; tous les États seraient ainsi tenus d'estimer avec précision le risque qu'un transfert contribue à de graves violations du droit international, en particulier humanitaire et relatif aux droits humains. Pour cela, le système de contrôle du transport doit inclure des mécanismes permettant d'évaluer le risque de mauvaise utilisation ou de détournement éventuel d'armes, de munitions ou d'équipements connexes.

Ce système devra intégrer et renforcer autant que possible les mécanismes et autorités qui régissent à l'heure actuelle le déplacement physique du fret, en particulier les douanes, les contrôles aux frontières, l'aviation civile et les autorités maritimes. En particulier, si l'on parvient à intégrer et à renforcer des dispositions uniformes relatives au contrôle douanier des cargaisons régies par le TCA, l'inspection et la vérification des transferts internationaux d'armes en seraient facilitées et leur transparence accrue. À l'heure actuelle, les informations communiquées par les États sur ces transferts sont limitées et inégales. Les transferts d'un gouvernement à un autre ne sont généralement pas enregistrés par les autorités douanières et, souvent, ne sont pas consignés dans les rapports publiés par les États sur les transferts d'armes. Par ailleurs, un grand nombre de ces rapports nationaux ne comportent pas d'informations précises sur le type d'armes achetées ou vendues au-delà de catégories générales ni sur le type d'utilisateur final pour lequel le transfert a été autorisé. Cela rend difficile l'identification des armes transférées, des États d'origine et des utilisateurs finaux⁷⁴. Une nomenclature douanière uniforme pour les articles régis par le TCA et des normes homogènes pour l'inspection et la vérification de ces articles par les autorités douanières offriraient aux États parties des critères communs de recueil et de consignation des informations sur les transferts internationaux d'armes aux termes du TCA. Les États pourraient ainsi appliquer plus facilement ces critères en recourant aux systèmes de surveillance des opérations commerciales déjà établis par tous les services nationaux des douanes.

RECOMMANDATIONS

Pour être efficace, le TCA doit permettre aux États de réglementer le déplacement physique d'armes. Il devrait renforcer les obligations et prérogatives existantes en matière de réglementation du transport d'armements (i) *via* le territoire ou l'espace aérien des États ; (ii) par les prestataires de transport d'armes opérant sur leurs territoires ; (iii) sur les navires et avions immatriculés sur leur territoire.

Recommandations à l'intention de tous les États

1) En vertu du TCA, chaque État partie devrait :

- établir ou maintenir un système national efficace de réglementation des activités entreprises par les prestataires de transport intervenant dans l'acheminement d'armes classiques couvertes par le traité. Ce système devrait inclure les mesures suivantes :
 - l'enregistrement des prestataires de transport opérant sur le territoire de l'État,
 - l'octroi d'une licence pour chaque prestation de transport proposée ou pour chaque activité liée à un transfert d'armes classiques,
 - la divulgation d'informations sur le transport et les prestataires de transport dans les demandes de licence ou d'autorisation d'importation et d'exportation,
 - l'obligation pour les prestataires de transport de détenir à des fins d'inspection des documents complets et vérifiables, y compris les manifestes, les lettres de transport aérien, les connaissements et les factures, où figurent au moins des informations sur l'autorisation d'exportation, le destinataire et l'expéditeur, l'utilisateur final et le classement tarifaire identifiant chaque mouvement de marchandises régies par le TCA,

- prendre au minimum des mesures efficaces pour garantir que les prestataires de transport sur son territoire ne facilitent pas la fourniture d'armes classiques en violation d'un embargo contraignant sur les armes imposé par les Nations unies ou d'autres obligations ou engagements de l'État partie en matière de non-prolifération, de désarmement ou de contrôle des armes légères, de petit calibre ou autres ;

- exiger au moins des armateurs ou opérateurs aériens enregistrés sur son territoire qu'ils obtiennent au préalable une autorisation générale de transport d'armement dans le cadre du processus d'immatriculation d'un avion ou d'un navire, et empêcher que des transporteurs identifiés comme ayant violé des embargos sur les armes ou d'autres lois relatives à l'exportation d'armements ne se voient délivrer cette autorisation ;

- appliquer les pouvoirs existants conférés par la Convention relative à l'aviation civile internationale pour réglementer le passage d'armes classiques (et pas uniquement de produits dangereux) *via* son territoire ou espace aérien, et pour exiger une autorisation spécifique à cette fin ; prendre des mesures efficaces pour empêcher que des armes passent *via* son territoire ou espace aérien en violant un embargo contraignant sur les armes imposé par les Nations unies ou d'autres obligations ou engagements de l'État partie en matière de non-prolifération, de désarmement ou de contrôle des armes légères et de petit calibre ou autres ;
- inspecter, conformément à son droit interne et au droit international en général (en particulier le droit de la mer et d'autres accords internationaux pertinents relatifs à l'aviation civile), l'ensemble du fret sur son territoire, y compris dans les ports maritimes et les aéroports, dans le cas où l'État partie détient des informations portant raisonnablement à croire que la cargaison visée s'inscrit dans le cadre d'un transfert international d'armes prohibé aux termes du TCA ;
- veiller à ce que les prestataires de transport soient tenus de déclarer les marchandises régies par le TCA aux autorités douanières, et à ce que ces dernières aient l'obligation de vérifier que l'autorisation nécessaire pour ce type de cargaison a été obtenue.

2) En vertu du TCA, le système de contrôle des États parties sur le transport d'armement devrait intégrer un mécanisme d'évaluation préalable du risque, que ce transport se fasse (i) *via* leur territoire ou espace aérien, (ii) par les prestataires de transport d'armes opérant depuis les territoires relevant de leur compétence ou (iii) dans des navires et avions immatriculés dans ces États. Ce mécanisme permettrait d'interdire une activité de transport s'il est considéré que le transfert international d'armes faisant l'objet du transport enfreint les dispositions du TCA, y compris lorsque des informations crédibles et fiables portent à croire qu'il existe un risque substantiel que le destinataire visé soit susceptible d'utiliser ces armes pour commettre ou favoriser de graves violations du droit international humanitaire ou relatif aux droits humains.

Recommandations à l'intention des autorités douanières de tous les États et de l'Organisation mondiale des douanes

Dans l'optique de faciliter la déclaration et la vérification de cargaisons d'articles régis par le TCA, l'Organisation mondiale des douanes et les autorités douanières nationales devraient travailler en coopération avec les autorités nationales de contrôle à l'exportation et le secteur des transports afin de fournir un classement tarifaire couvrant spécifiquement les marchandises régies par le TCA qui soit clairement identifiable⁷⁵.

**Recommandations à l'intention de l'OMI, de l'OACI, de l'IATA,
de l'ITF et d'autres organisations internationales pertinentes**

Les initiatives en matière de sécurité dans le secteur des transports promues par l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ainsi que par des associations internationales pour les transports comme l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA) et la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF), notamment la campagne contre les navires battant pavillon de complaisance, devraient être encouragées à étudier la question de la prévention des transferts d'armes, de munitions et d'équipements connexes dès lors qu'ils sont susceptibles de contribuer à de graves violations du droit international humanitaire et relatif aux droits humains, et à considérer ces transferts comme une « menace commune pour la sécurité ».

NOTES

- 1 Interview audio enregistrée par Oxfam Grande-Bretagne, 22 et 23 février 2000, transcription conservée dans les archives d'Amnesty International.
- 2 Nations unies, Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux établi conformément à la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1999, intitulée "Armes légères", A/CONF.192/2, 11 mai 2001, p. 25-26.
- 3 Dans le présent document, l'expression « transfert non autorisé d'armes » fait référence au transfert ou au détournement d'armes classiques à destination d'un utilisateur final ou à des fins qui n'ont pas été spécifiquement autorisés par l'État exportateur ou importateur. L'expression « transfert illicite d'armes » indique un transfert d'armes classiques qui enfreint le droit national ou international en la matière.
- 4 Convention des Nations unies sur le droit de la mer, article 94 *et passim* ; Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), chapitre III *et passim* ; résolution 1132 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la Sierra Leone [8 octobre 1997], § 6 ; résolution 1521 sur le Liberia [22 décembre 2003], § 2(a) ; résolution 1333 sur l'Afghanistan sous contrôle des talibans [19 décembre 2000], § 5(a) ; et d'autres résolutions de cet organe sur la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, la Somalie, et le Soudan.
- 5 Nations unies, Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale, chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères, A/62/163, 30 août 2007, § 10, 63(iii) ; résolution de l'Assemblée générale des Nations unies A/RES/62/47, § 3 (adoptée le 5 décembre 2007).
- 6 Par exemple, Nations unies, Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux établi conformément à la résolution 54/54 V de l'Assemblée générale en date du 15 décembre 1999, intitulée "Armes légères", A/CONF.192/2, 11 mai 2001 ; Amnesty International, *Blood at the Crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty* (ACT 30/011/2008, septembre 2009), dont une synthèse a été traduite (ACT 30/013/2008) ; Amnesty International, *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights* (ACT 30/008/2006, 10 mai 2006), dont une synthèse a aussi été traduite (ACT 30/007/2006) ; Amnesty International, *République démocratique du Congo. Les flux d'armes à destination de l'est* (AFR 62/006/2005, 4 juillet 2005).
- 7 Pour de plus amples détails, voir Amnesty International, *Blood at the Crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty* (ACT 30/011/2008, septembre 2009), p. 22. Les mouvements de guérilla colombiens, y compris les FARC, ainsi que les autres parties au conflit, notamment les forces de sécurité et les groupes paramilitaires, ont été responsables de violations répétées et généralisées des droits humains et du droit international humanitaire.
- 8 Procureur des États-Unis, District sud de New York, communiqué de presse, 24 février 2009.
- 9 La procédure engagée contre Al Kassar concernait uniquement l'opération d'infiltration. Elle ne portait pas sur d'autres allégations de participation à des transferts d'armes, notamment certaines allégations relatives à des activités de trafic d'armes auxquelles se serait livré Al Kassar et qui figuraient dans l'acte d'accusation du DEA.

Amnesty International estime que le droit international permet à tout État d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites contre les personnes soupçonnées de complicité dans des crimes graves relevant du droit international, y compris celles qui fournissent délibérément des armes servant à la perpétration de ces crimes, quels que soient la nationalité du responsable présumé ou le lieu du crime présumé. Toutefois, l'organisation est convaincue que cette compétence universelle ne doit être exercée que pour poursuivre les auteurs de crimes graves au regard du droit international, et doit inclure des garanties de respect des droits humains des suspects, y compris des délais suffisants et des procédures judiciaires appropriées pour contester l'extradition des suspects dans les cas où ils risquent d'être torturés, maltraités, jugés dans le cadre d'un procès inique ou condamnés à mort. Les « opérations d'infiltration » peuvent parfois s'apparenter à des « guet-apens », pratiques interdites dans plusieurs pays, y compris aux États-Unis. Les « opérations d'infiltration » sont prohibées dans certains États européens comme la Suède et les Pays-Bas. Les tribunaux devraient s'assurer que les enquêtes diligentées sur les crimes présumés ne s'apparentent pas à des guet-apens. Voir par exemple : Newman, G. R., *Sting Operations*, ministère américain de la Justice, Problem-oriented guide for police, Response Guide Series n. 6, octobre 2007.

10 Tribunal de district américain, District sud de New York, déclaration sous serment venant étayer la demande d'extradition, S3 07 Cr. 354 (JSR), 24 juillet 2007.

11 *Ibid.*

12 *États-Unis c. Monzer al Kassar et autres*, pièce à conviction I, conservé dans les archives d'Amnesty International. Le navire dont il est question dans la déclaration sous serment, qui « a déjà servi à transporter en 2001 plus de 600 tonnes d'armes vers l'Angola et serait utilisé par CC-1 et CC-3 pour transporter les armes, que le Nicaragua [...] » (§ 70) était en réalité un autre navire dont le nom a changé et qui a été démantelé peu de temps après la livraison à l'Angola.

13 Les pièces du dossier et les entretiens avec les autorités judiciaires (Monza, 2002-2004) sont présentés en détail dans Amnesty International, *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights* (ACT 30/008/2006, 10 mai 2006), p. 62-65. L'ancien président du Liberia, Charles Taylor, a récemment déclaré au Tribunal spécial pour la Sierra Leone qu'il avait effectué un vol à bord du BAC 1-11 de Leonid Minin et qu'il avait tenté de se procurer des armes auprès de lui, sans succès – propos qui ont été retenus à titre de preuve. Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *Affaire n° SCSL-2003-01-T (Le procureur du Tribunal spécial c. Charles Ghankay Taylor)*, compte rendu du 25 août 2009 (p. 27669), compte rendu du 28 janvier 2010 (p. 34431).

14 Le 18 décembre 2002, lors du procès de Leonid Minin à Monza, les juges ont déclaré que l'accusé ne pouvait pas être poursuivi pour trafic international d'armes car le tribunal n'était pas compétent. Ils ont toutefois maintenu l'inculpation de possession illégale de diamants pour laquelle il a été plus tard déclaré coupable et condamné à une amende de 40 000 euros. Ainsi, Leonid Minin était libre et a quitté l'Italie. En février 2003, le procureur général de Monza a formé un recours contre la peine prononcée et a par la suite fourni à la Cour de cassation des éléments de preuve, notamment de la part des autorités ukrainiennes, venant étayer l'idée selon laquelle l'Italie était compétente pour poursuivre Leonid Minin pour trafic d'armes bien que les armes n'aient jamais transité par le territoire italien. Le 9 janvier 2004, la Cour de cassation a néanmoins déclaré qu'elle n'était pas compétente pour examiner les documents fournis, a rejeté le recours formé par le procureur

général de Monza et confirmé l'acquittement de Leonid Minin. Pour de plus amples informations, voir Sergio Finardi, "The Case of Leonid Minin", Brian Wood, 'The Prevention of Illicit Brokering of Small Arms and Light Weapons - Framing the Issue', Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), *Developing a mechanism to prevent illicit brokering in Small Arms and Light Weapons – Scope and Implications*, septembre 2007, disponible sur <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2590.pdf>. Amnesty International estime que le droit international permet à tout État d'ouvrir une enquête et d'engager des poursuites contre les personnes soupçonnées de complicité dans des crimes graves relevant du droit international, y compris celles qui fournissent délibérément des armes servant à la perpétration de ces crimes, quels que soient la nationalité du responsable présumé ou le lieu du crime présumé.

15 Document de notification d'arrivée de l'*An Yue Jiang*, 10 avril 2008. Pour de plus amples détails, voir le communiqué de presse d'Amnesty International, 24 avril 2008.

16 Communiqué de presse d'Amnesty International, 24 avril 2008.

17 Sam Dawson (ITF), 'Arms embargoed', Amnesty International Royaume-Uni, *TU Alert, Spring 2009*, p. 8 et 21.

18 L'article 55 de la Charte des Nations unies appelle tous les États membres à promouvoir l'ensemble des droits humains, notamment « le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ». L'article 56 de la Charte les engage également « à agir, tant conjointement que séparément », pour promouvoir ces droits, entre autres objectifs, en coopération avec les Nations unies. Ces dispositions signifient que tous les États ont l'obligation positive de coopérer pour promouvoir les droits humains sur leur territoire et au-delà de leurs frontières. Selon les principes internationalement reconnus en matière de responsabilité des États, celle-ci est engagée quand un État aide ou assiste un autre État dans la commission d'un fait internationalement illicite par ce dernier, y compris d'atteintes aux droits humains, dans le cas où il agit en connaissance des circonstances (« La responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », Rapport sur les travaux de la Commission du droit international à sa cinquante-troisième session, Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations unies, 56^e session, suppl. n° 10, p. 44, doc. ONU A/56/10 [2001], article 16). Il existe des obligations plus strictes dans les cas où d'autres États ont commis une violation grave de normes impératives du droit international, y compris des atteintes aux principaux droits humains. Les États doivent alors coopérer pour mettre fin à la violation et ne doivent pas reconnaître les faits ni prêter aide ou assistance à la commission de ces faits (*ibid.*, article 40-1). Parmi les graves atteintes aux droits humains qui peuvent s'apparenter à des violations graves de normes impératives du droit international figurent les violations de la plupart des dispositions non susceptibles de dérogation du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et des principales dispositions de la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que de celles d'autres traités internationaux relatifs aux droits humains. Le principal droit qui risque d'être bafoué par le recours aux armes, y compris les armes légères et de petit calibre, est le droit à la vie. Ce droit impose aux États un double devoir : en positif, ils sont tenus de voter des lois qui protègent ce droit ; en négatif, ils doivent s'abstenir d'en priver quiconque. Dans son observation générale sur les états d'urgence, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a déclaré que la liste des droits auxquels on ne pouvait déroger aux termes du PIDCP était plus longue que celle

figurant dans l'article 4 de ce texte. Elle inclut notamment l'interdiction de la détention arbitraire ; l'interdiction de prendre des otages, de pratiquer l'enlèvement ou l'incarcération secrète ; la protection des droits des personnes appartenant à des minorités ; l'interdiction de la déportation ou du transfert de force de populations sans justification au regard du droit international ; l'interdiction de faire de la propagande en faveur de la guerre ou en faveur de la haine nationale, raciale ou religieuse, qui constituerait une incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence (doc. ONU CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 11, 31 août 2001).

19 Pour connaître l'ensemble des principes proposés par la campagne *Contrôlez les armes*, y compris la règle en matière de droits humains, voir les trois documents exposant la position du Comité directeur pour un traité sur le commerce des armes (<http://www.controlarms.org/en/resources-and-reports/ngo-arms-trade-treaty-steering-committee-position>).

20 Pour des informations sur les fondements de cette règle dans le droit international relatif aux droits humains et sur la manière de l'appliquer dans la pratique, voir Amnesty International, *Comment appliquer les normes relatives aux droits humains aux transferts d'armes* (ACT 30/008/2008, 1^{er} octobre 2008).

21 "South Korea's Poongsan helps Pakistan manufacture ammunition", *Jane's Defence Industry*, 23 novembre 2006.

22 "Pakistan Ordnance Factory, S. Korean Firms Sign Ammunition Pact", *Asia Pulse (Karachi)*, 24 novembre 2006.

23 Poongsan Corporation, support promotionnel (non daté), conservé dans les archives d'Amnesty International.

24 "Pak Army Gets First Lot of DPICM Ammunition", *PakTribune* (édition en ligne), 12 avril 2008.

25 Manifeste général d'importation n° 538 pour le *BBC Islander* au port de Karachi, 19 mars 2008.

26 Hanwha Corporation, support promotionnel (non daté), conservé dans les archives d'Amnesty International. Dans les documents des autorités fiscales, la description de la livraison effectuée par Hanwha Corporation était la suivante : « 01X40' DEMI-CONTENEUR, CONTENU DÉCLARÉ : 04 CAISSES DE MUNITIONS GRENADES DE 40MM, HE M383, HEDP K212, TP K222, ROQUETTES 70MM HE, ROQUETTES 70MM MPSM. CLASSE / N° ONU : 1.1E/0006, 1.4C/0338, 1 » (manifeste général d'importation n° 538 pour le *BBC Islander* au port de Karachi, 19 mars 2008).

27 Manifeste général d'importation n° 538 pour le *BBC Islander* au port de Karachi, 19 mars 2008 (cargaison livrée à l'usine de Sanjwal décrite comme 55 caisses contenant chacune 27 000 « unités de stockage » (« stores » dans l'original, en anglais).

28 Ministère pakistanais de la Production de Défense, document promotionnel (non daté), conservé dans les archives d'Amnesty International.

29 Un mois seulement après ce transfert entre Poongsan Corporation et Pakistan Ordnance Factories, on annonçait que l'armée pakistanaise avait reçu sa première livraison d'armes à sous-munitions de 155 mm d'origine sud-coréenne ("Pak Army Gets First Lot of DPICM Ammunition", *PakTribune* (édition en ligne), 12 avril 2008).

-
- 30** En vertu de la législation allemande, les sociétés qui exploitent des navires sous pavillon allemand, chargés et déchargés hors du territoire allemand, comme c'est le cas ici, doivent obtenir une licence de la part des autorités allemandes. Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux armateurs allemands dont les navires ne sont pas immatriculés en Allemagne. Section 4 de la loi relative à l'application de l'article 26(2) de la Loi fondamentale (« Loi relative au contrôle des armes de guerre »), 20 avril 1961, modifiée par l'annonce du 22 novembre 1990 (Première partie du Journal officiel, p. 2506) (modifiée par l'article 3 de la loi du 11 octobre 2002, Première partie du Journal officiel, p. 3970), disponible sur www.bafa.de/bafa/en/export_control/legislation/export_control_cwc_p_war_weapons_control_act.pdf (consulté le 23 juin 2010).
- 31** Manifeste général d'importation n° 5269 pour le *Hyundai Baron* au port de Karachi, 3 avril 2009 ; manifeste général d'importation n° 6886 pour le *Hyundai Emperor* au port de Karachi, 18 février 2010.
- 32** Manifeste général d'importation n° 5269 pour le *Hyundai Baron* au port de Karachi, 3 avril 2009.
- 33** Voir www.zodiac-maritime.com, consulté les 31 mai 2009 et 14 juin 2010.
- 34** Documents d'immatriculation du registre du commerce et des sociétés et du registre des navires du Royaume-Uni.
- 35** Ordonnance de contrôle des exportations 2008, Royaume-Uni (S.I. 2008 No. 3231). Bien que la Convention sur les armes à sous-munitions ne définisse pas les « éléments » des armes à sous-munitions, la législation britannique relative au contrôle des exportations prohibe le commerce et le transport des éléments de ces armes.
- 36** Courriel électronique envoyé à Zodiac Maritime Agencies Ltd, le 9 décembre 2009, et appel téléphonique avec des membres du personnel de la société le même jour.
- 37** Manifeste général d'importation n° 6886 pour le *Hyundai Emperor* au port de Karachi, 18 février 2010.
- 38** Lettre de Zodiac Maritime Agencies Ltd adressée à Amnesty International, 18 juin 2010.
- 39** Certification rwandaise d'utilisation finale, n° réf. : 033/DEF/318/F/007/08 (16 janvier 2007) ; analyse des rapports stratégiques du Royaume-Uni relatifs à l'octroi de licences d'exportation d'armes, de 2007 à aujourd'hui ; entretiens entre le personnel de la section britannique d'Amnesty International et des représentants compétents de l'État britannique, 2008. System Use Contract Ltd semble être en activité, effectuer des opérations commerciales et enregistrer des revenus, d'après les comptes déposés en 2008 et 2009 auprès du registre britannique du commerce et des sociétés. Les documents d'entreprise déposés auprès du registre du commerce indiquent que System Use Contract Ltd appartient à Merida Inc., une société dont les comptes sont incorporés aux Seychelles (System Use Contract Ltd, rapport du directeur et états financiers non certifiés pour l'exercice prenant fin le 30 avril 2009).
- 40** Les mitrailleuses KPV de 14,5 mm sont utilisées dans les canons antiaériens ZPU-1, ZPU-2 et ZPU-4.
- 41** Amnesty International, *République démocratique du Congo. Nord-Kivu. Une guerre*

sans fin pour les femmes et les enfants (AFR 62/005/2008), 29 septembre 2008.

- 42 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo (S/2008/773), 12 décembre 2008.
- 43 Amnesty International, *République démocratique du Congo. Le flux d'armes à destination de l'est* (AFR 62/006/2005), 4 juillet 2005.
- 44 Rapport annuel 2009 d'Amnesty International, p. 349-350.
- 45 Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo (S/2008/773), 12 décembre 2008.
- 46 Comité international de la Croix-Rouge, *La disponibilité des armes et la situation des civils dans les conflits armés, 1999*.
- 47 Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, adopté par le Conseil de l'Union européenne, 8 juin 1998. En décembre 2008, ce texte a été remplacé par la 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.
- 48 Lettre de transport aérien Air France n° 057-10679933, en date du 19 septembre 2008.
- 49 Courrier adressé par Air France à Amnesty International, n° réf. : CL.DS-CY/PG 06/209, 25 juin 2010 ; lettre de transport aérien Air France n° 057-10679933, en date du 19 septembre 2008, document T5 n° BG130415957.
- 50 Lettre de transport aérien Air France n° 057-10679933, en date du 19 septembre 2008.
- 51 Meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par la voie du transport aérien, telles que convenues dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar ; décision n° 11/08 de l'OSCE « Introduction de meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par la voie du transport aérien et questionnaire associé », FSC. DEC/11/08, 5 novembre 2008.
- 52 Amnesty International n'a pas pu savoir si une autorisation de transit avait été obtenue pour cette cargaison. Selon Air France : « Dans le cas d'armes déclarées transitant par voie terrestre, outre les numéros d'autorisation d'exportation et d'importation, AF [Air France] doit vérifier l'autorisation de transit pour matériels de guerre délivrée par les autorités françaises. La cargaison dont il est question ici a été acheminée par voie aérienne au départ de SOF [aéroport de Sofia] à destination de CDG [aéroport Charles de Gaulle], puis de CDG à NBO [Nairobi] par le transporteur aérien KQ. Dans la LTA [lettre de transport aérien], les marchandises transportées étaient identifiées comme des "Pièces de rechange et outils pour KPVT", expédiées au ministère de la Défense, à Kigali, au Rwanda. Les numéros d'autorisation d'importation et d'exportation figuraient dans les documents fournis. [...] Les archives du service de sécurité d'AF Cargo ne comportent aucun transfert déclaré d'armes vers le Rwanda pour 2009. » Courrier adressé par Air France à Amnesty International, n° réf. : CL.DS-CY/PG 06/209, 25 juin 2010.
- 53 Résolution 64/48 (A/RES/64/48) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 décembre 2009, § 4 et 7.

-
- 54** Voir plus bas pour des exemples de contrôles nationaux imposés aux transporteurs d'armes.
- 55** Il s'agit d'une formulation courante qu'on retrouve dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (voir par exemple la résolution 1493 du 28 juillet 2003). Dans d'autres cas, la formulation varie légèrement entre les différents embargos des Nations unies sur les armes.
- 56** Voir par exemple les embargos de l'Union européenne sur les armes concernant le Zimbabwe (Position commune 2004/161/CFSP du Conseil du 19 février 2004 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe) et le Myanmar (Position commune 2006/318/CFSP du Conseil du 27 avril 2006 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar).
- 57** La Convention de Chicago ne comporte pas de définition des « munitions de guerre » ni du « matériel de guerre » et prévoit que « chaque État détermine par voie de règlement ce qu'il faut entendre par munitions de guerre ou matériel de guerre aux fins du présent article ». De ce fait, les pratiques nationales sont très différentes d'un pays à l'autre. Certains (la France, par exemple) n'exigent l'obtention d'une autorisation que pour le transport des munitions de guerre assimilées à des « marchandises dangereuses » au titre de l'Annexe 18 de la Convention de Chicago. Ainsi, seules les munitions, et non les armes, sont généralement couvertes. D'autres (comme le Royaume-Uni) font la distinction entre les armes de petit calibre selon que leur usage est militaire ou sportif. Les autorisations de transport aérien d'« armes de guerre » reposent simplement sur une liste des calibres usuels de ces deux types d'armes, liste qui n'est pas conforme aux catégories d'armes militaires définies dans les Listes militaires du Royaume-Uni et de l'Union européenne. Voir Autorité de l'aviation civile du Royaume-Uni, *CAP 688: Transport by Air of Dangerous Goods, Munitions of War, Sporting Weapons and Animals: Guidance Material on the Operator's Responsibilities*, 3^e édition, 2004.
- 58** Pour de plus amples détails sur les mécanismes de contrôle du transport d'armes, voir Amnesty International, *Dead on Time - arms transportation, brokering and the threat to human rights* (ACT 30/008/2006, 10 mai 2006), en particulier p. 132-148. Une synthèse de ce document a été traduite (ACT 30/007/2006). Voir aussi Silvia Cattaneo, « Controlling Air Transport: Practice, Options, and Challenges », *Small Arms Survey 2010*, Cambridge, 2010.
- 59** Comité du Conseil de sécurité des Nations unies créé par la résolution 1737 (2006), *Aide à la mise en œuvre des résolutions : note d'information*, 24 juillet 2009, disponible sur <http://157.150.195.10/french/sc/committees/1737/pdf/assistance.pdf> (consulté le 8 juin 2010). Le paragraphe 5 de la résolution 1747 (2007) du Conseil de sécurité des Nations unies dispose : « [L]’Iran ne doit fournir, vendre ou transférer, directement ou indirectement, à partir de son territoire ou par l’intermédiaire de ses nationaux ou au moyen de navires ou d’aéronefs battant son pavillon, aucune arme ni aucun matériel connexe et que tous les États devront interdire l’acquisition de ces articles auprès de l’Iran par leurs ressortissants, ou au moyen de navires ou d’aéronefs battant leur pavillon, que ces articles aient ou non leur origine dans le territoire iranien. »
- 60** Voir la section 4 de la loi relative à l'application de l'article 26(2) de la Loi fondamentale (« Loi relative au contrôle des armes de guerre »), 20 avril 1961, modifiée par l'annonce du 22 novembre 1990 (Première partie du Journal officiel, p. 2506) (modifiée par

l'article 3 de la loi du 11 octobre 2002, Première partie du Journal officiel, p. 3970), disponible sur www.bafa.de/bafa/en/export_control/legislation/export_control_cwc_p_war_weapons_control_act.pdf (consulté le 23 juin 2010).

61 Par exemple, au Royaume-Uni, l'Ordonnance relative à la navigation aérienne 2005 (S.I. 2005 No. 1970), partie 5, article 60. En Irlande, l'Ordonnance relative à la navigation aérienne 1973 (le transport de munitions de guerre, d'armes et de marchandises dangereuses) (S.I. No. 224/1973). En Russie, depuis 2000, les avions transportant des armes légères et de petit calibre « ne sont pas autorisés à survoler le territoire russe sans atterrir pour remplir les formalités douanières et de contrôle aux frontières » (§ 4 de la décision du gouvernement n° 306 du 8 avril 2000 sur le transit des armes). Voir aussi le rapport remis en 2007 par le gouvernement russe sur la mise en œuvre en Russie du Programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre.

62 Courrier adressé par le ministère des Transports à la section irlandaise d'Amnesty International, 23 novembre 2006.

63 Propos du ministre irlandais des Transports repris dans "US moved helicopters to Israel via Shannon", *Irish Independent*, 8 avril 2006.

64 Amnesty International, *Israël et territoires occupés. L'armée israélienne doit respecter les droits humains lors de ses opérations* (MDE 15/094/2004, 1^{er} octobre 2004) ; Amnesty International, *Israël et Liban. Destructures délibérées ou « dommages collatéraux » ? Les attaques israéliennes contre les infrastructures civiles* (MDE 18/007/2006) ; Amnesty International, Oxfam Grande-Bretagne, RAIAL, *Armes sans frontières. Pourquoi un commerce mondialisé a besoin d'un contrôle mondial* (POL 34/006/2006, 1^{er} octobre 2006) ; Amnesty International, *Israël/Gaza. En fournissant des armes, les pays étrangers alimentent le conflit* (MDE 15/012/2009, 23 février 2009).

65 Propos du ministre irlandais des Transports repris dans "US moved helicopters to Israel via Shannon", *Irish Independent*, 8 avril 2006.

66 Section irlandaise d'Amnesty International, *Controlling a Deadly Trade* (septembre 2007).

67 Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

68 Dermot Ahern (ministre des Affaires étrangères), réponse écrite aux députés, 25 octobre 2006.

69 Décret du cabinet des ministres n° 690 du 20 novembre 2003 sur « l'amélioration du mécanisme visant à contrôler les transferts internationaux des marchandises militaires et à double usage par voie aérienne ».

70 Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes, articles 1.8 et 20.

71 Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, article 11.

72 Meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de

petit calibre par la voie du transport aérien, telles que convenues dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar ; décision n° 11/08 de l'OSCE « Introduction de meilleures pratiques pour prévenir les transferts déstabilisants d'armes légères et de petit calibre par la voie du transport aérien et questionnaire associé », FSC. DEC/11/08, 5 novembre 2008.

73 Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions, et autres matériels connexes, article 5.1.c.

74 Il existe trois méthodes de base pour consigner des ventes commerciales d'armes (enregistrées par les autorités douanières) : pays d'origine/d'utilisation, pays expéditeur/destinataire et pays vendeur/acheteur.

75 En 2002, l'Organisation mondiale des douanes a recommandé la modification et le développement du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises pour faciliter l'identification et le contrôle des armes à feu répertoriées dans le Protocole des Nations unies sur les armes à feu. Cette approche pourrait être approfondie dans le TCA. Organisation mondiale des douanes, *Recommandation du Conseil de coopération douanière relative à l'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales des sous-positions destinées à faciliter l'identification et le contrôle des produits spécifiés dans le protocole relatif aux armes à feu dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*, 29 juin 2002, disponible sur www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/HarmonizedSystem/HS%20Recommendations/HS_reco_june2002_29_FR.pdf.

DES TRANSFERTS MEURTRIERS **LES CONTRÔLES DES TRANSPORTS** **DANS LE TRAITÉ SUR LE COMMERCE DES ARMES**

Photo de couverture : Un avion-cargo Antonov 12 décolle d'une piste en Afrique centrale. Ce type d'avion a souvent été utilisé pour livrer des armes à des zones de conflit faisant l'objet d'un embargo dans de nombreux endroits du monde. © Guy tillim

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

www.amnesty.org

Index N°: ACT 30/015/2010
Juillet 2010

AMNESTY
INTERNATIONAL

