



# Assemblée générale

Distr. générale  
18 avril 2024  
Français  
Original : anglais

## Conseil des droits de l'homme

### Cinquante-sixième session

18 juin-12 juillet 2024

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

### Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,  
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,  
y compris le droit au développement**

## Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme

### Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

#### *Résumé*

Dans le présent rapport, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme examine le rôle de l'accès à l'information dans la prévention, l'atténuation et le traitement des effets néfastes des transferts d'armes sur les droits de l'homme. Il appelle l'attention sur des questions générales relatives à la transparence du secteur de l'armement et sur les préoccupations particulières concernant l'accès à l'information sur les transferts d'armes. Il considère que le manque de transparence et d'accès à l'information constitue un obstacle au contrôle efficace des transferts d'armes et à l'accès à la justice et à des recours utiles. Il formule des recommandations précises sur les informations qui pourraient être rendues publiques pour surmonter ces obstacles, ainsi que des conseils sur l'application des normes relatives aux droits de l'homme en matière d'interprétation du droit d'accès à l'information. Il recommande en outre aux entreprises d'adhérer aux normes de transparence énoncées dans les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.



## I. Introduction

1. Dans sa résolution 53/15, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) d'établir un rapport analytique sur les effets que les transferts d'armes, notamment les détournements d'armes et les transferts non réglementés ou illicites d'armes, ont sur la jouissance des droits de l'homme, en mettant l'accent sur le rôle de l'accès à l'information dans la prévention, l'atténuation et le traitement de leurs effets néfastes sur les droits de l'homme, et de lui présenter ce rapport à sa cinquante-sixième session.

2. Dans le cadre de l'établissement de son rapport, le HCDH a invité les États<sup>1</sup>, les entités des Nations Unies<sup>2</sup> et les autres acteurs concernés à lui soumettre des contributions<sup>3</sup>. Il a également consulté un grand nombre de sources, notamment des instruments internationaux, des constatations et des recommandations publiées par des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatifs aux droits de l'homme, des rapports d'organisations de la société civile et les travaux d'universitaires et de praticiens. D'emblée, pour ce qui concerne l'objet du présent rapport, à savoir l'accès à l'information relative aux transferts d'armes, il constate d'importantes disparités entre les principaux exportateurs d'armes quant aux informations qu'ils rendent publiques. Si les cinq plus grands exportateurs d'armes pour la période 2018-2022 sont, par ordre décroissant, les États-Unis d'Amérique, la Fédération de Russie, la France, la Chine et l'Allemagne<sup>4</sup>, les rapports publics sur les transferts d'armes et l'accès à l'information sur ces transferts sont très limités pour ce qui est des États qui ne sont pas situés en Europe ou en Amérique du Nord. Le présent rapport met donc l'accent sur les pratiques des États qui font preuve d'un certain degré de transparence en matière de transferts d'armes. Il convient de noter que les conclusions quant à la nécessité d'une plus grande transparence s'appliquent à l'évidence à titre prioritaire aux États qui, parce qu'ils ne donnent guère accès aux informations sur les transferts d'armes, se soustraient à un examen et à une analyse plus approfondis, y compris dans le cadre du présent rapport.

3. Le présent rapport s'appuie sur les rapports précédents, qui ont mis en évidence les effets négatifs qu'avaient les transferts non réglementés ou illicites d'armes et le détournement d'armes sur les droits de l'homme, notamment sur la jouissance de tous les droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels, en temps de conflit armé comme en temps de paix<sup>5</sup>.

4. Le rapport donne un aperçu du cadre juridique applicable à l'accès à l'information et présente les préoccupations générales concernant la transparence du secteur de l'armement et les préoccupations particulières liées à l'accès à l'information sur les transferts d'armes, notamment en ce qui concerne le manque de publication proactive d'informations sur les transferts, les restrictions en matière d'accès à l'information sur demande et l'accès inégal à l'information par la voie judiciaire. Il contient également des exemples sur la manière dont le manque d'accès à l'information peut faire obstacle à la prévention des effets néfastes des transferts d'armes sur les droits de l'homme et à la responsabilisation, et donne un aperçu des informations qui devraient être rendues publiques pour que ces obstacles soient surmontés. Enfin, il contient des conclusions et des recommandations.

<sup>1</sup> Des contributions ont été reçues de l'Argentine, du Canada, de l'Équateur, du Guatemala, du Honduras, du Liban, de la République dominicaine, de la Roumanie, du Sénégal, de la Suisse et du Qatar, ainsi que de l'État de Palestine.

<sup>2</sup> Des contributions ont été reçues du Bureau des affaires de désarmement et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

<sup>3</sup> Des contributions ont été reçues d'Arms Accountability Working Group, d'Association of Reintegration of Crimea, d'Australian Centre for International Justice, de Bahaleen, de Campaign Against Arms Trade, de Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C. (Centro Prodh), de Committee for Justice, de Global Action on Gun Violence, de Maat for Peace, Development and Human Rights Association, de PAX, de Privacy International, du Student Political Research Initiative for New Governance (SPRING) Group, de Transparency International, de West Papua Action Aotearoa et de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté.

<sup>4</sup> Pieter D. Wezeman, Justine Gadon et Siemon T. Wezeman, « Trends in international arms transfers, 2022 », SIPRI Fact Sheet (Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, mars 2023).

<sup>5</sup> Voir [A/HRC/35/8](#), [A/HRC/44/29](#) et [A/HRC/51/15](#).

## II. Normes juridiques applicables en matière d'accès à l'information

### A. États

5. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, faisant écho à la formulation adoptée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, garantit la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce<sup>6</sup>, y compris le droit d'accès à l'information<sup>7</sup>, qui est également consacré par d'autres traités et principes internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme<sup>8</sup>. Les États ont adopté des traités ou des accords régionaux particuliers qui prévoient des obligations en matière d'accès à l'information<sup>9</sup> ou consacrent le droit d'accès à l'information sur des questions précises<sup>10</sup>.

6. Les États ont l'obligation de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence le droit d'accès à l'information, sans distinction aucune<sup>11</sup>. Ils doivent prendre des mesures d'ordre législatif et autres appropriées pour s'acquitter de leurs obligations juridiques et donner effet aux droits de l'homme dans leur système interne<sup>12</sup>. Le droit d'accès à l'information concerne toutes les informations détenues par les autorités publiques. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, cette obligation vaut pour tous les pouvoirs de l'État<sup>13</sup> et peut s'étendre à d'autres organes exerçant des fonctions publiques<sup>14</sup>.

7. Le droit s'applique indépendamment du contenu des informations et de la manière dont elles sont stockées.

8. Les droits consacrés par le paragraphe 2 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui comprennent la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations, peuvent être soumis à des restrictions, conformément aux prescriptions énoncées au paragraphe 3 du même article. Premièrement, ces restrictions doivent être fixées par la loi, qui doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle, et doit être accessible pour le public. La loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression. Les lois doivent énoncer des règles suffisamment précises pour permettre aux personnes chargées de leur application de déterminer les informations qui sont soumises à des restrictions et celles

<sup>6</sup> Voir aussi l'article 13 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui utilise la même formulation.

<sup>7</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 18 et 19.

<sup>8</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, art. 17 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9 (par. 1) ; Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), art. 8 (vie privée) et art. 10 (liberté d'expression) ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 13 ; Commission interaméricaine des droits de l'homme, [Déclaration de principes sur la liberté d'expression](#), principe 4. Parmi la jurisprudence renvoyant à ces dispositions, voir, notamment, Cour européenne des droits de l'homme, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, requête n° 18030/11, arrêt, 8 novembre 2016 ; Cour européenne des droits de l'homme, *K. H. et autres c. Slovaquie*, requête n° 32881/04, arrêt, 28 avril 2009, par. 44 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Reyes et al. v. Chile*, arrêt du 19 septembre 2006.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. Au sein de l'Union européenne, le droit d'accès à l'information est inscrit à l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux.

<sup>10</sup> Convention des Nations Unies contre la corruption, art. 10 ; Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ; Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes.

<sup>11</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 (par. 1).

<sup>12</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, par. 4 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 7.

<sup>14</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 7 et 18.

qui ne le sont pas<sup>15</sup>. Deuxièmement, les restrictions doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes énoncés de manière exhaustive, à savoir le respect des droits ou de la réputation d'autrui ou la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou de la santé publique ou des bonnes mœurs. Cette condition exclut la possibilité que des restrictions soient imposées pour d'autres motifs<sup>16</sup>. Troisièmement, les restrictions doivent être nécessaires et proportionnées. Conformément au critère de nécessité, une mesure ne sera pas admissible si son but peut être atteint sans restriction du droit d'accès à l'information<sup>17</sup>. Conformément au principe de proportionnalité, la restriction doit constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre le but légitime recherché et elle doit être proportionnée à l'intérêt à protéger<sup>18</sup>. En outre, les restrictions ne sauraient être discriminatoires<sup>19</sup>. Il appartient à l'État de démontrer la compatibilité de toute restriction imposée au droit à la liberté d'expression avec les conditions susmentionnées<sup>20</sup>. Cette compatibilité devrait être appréciée lorsque le fondement juridique de la restriction est adopté<sup>21</sup> et lorsque la restriction est imposée à un individu<sup>22</sup>.

9. En plus d'accorder aux personnes le droit d'accéder aux informations détenues par les autorités publiques, les États ont également l'obligation positive de publier des informations de manière proactive<sup>23</sup>. Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient divulguer de manière proactive toute information d'intérêt public<sup>24</sup>. L'obligation de publier l'information de manière proactive peut également découler de l'obligation générale faite à l'État de protéger les droits des personnes<sup>25</sup>. Ce devoir de précaution impose aux États de prendre des mesures positives appropriées pour préserver la jouissance des droits consacrés par le Pacte contre les menaces raisonnablement prévisibles<sup>26</sup>. Enfin, l'accès à l'information est essentiel pour garantir la jouissance effective du droit à un recours utile<sup>27</sup>.

## B. Entreprises

10. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, approuvés par le Conseil des droits de l'homme en 2011, établissent les normes de conduite que l'on attend des entreprises en matière de respect des droits de l'homme. Dans le cadre de leurs obligations de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, les entreprises devraient être prêtes à rendre compte en externe de la façon dont elles remédient à leurs effets sur les droits de l'homme, en particulier lorsque des préoccupations sont exprimées par les acteurs concernés ou en leur nom. Les entreprises dont les activités ou les cadres de fonctionnement présentent des risques d'effets graves sur les droits de l'homme devraient établir des rapports publics officiels sur la manière dont elles y font face. Dans tous les cas, les communications doivent : a) s'effectuer selon des modalités et à une fréquence en rapport avec les effets sur les droits de l'homme de l'entreprise et être faciles d'accès pour les publics auxquels elles s'adressent ; b) fournir des informations suffisantes pour évaluer l'efficacité

<sup>15</sup> Ibid., par. 25.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, les Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, Cette exclusion découle également de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>17</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 33.

<sup>18</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 27 (1999), par. 14 ; Voir aussi l'observation générale n° 34 (2011) du Comité, par. 34.

<sup>19</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.

<sup>20</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 27, 35 et 36.

<sup>21</sup> Ibid., par. 34 ; Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 4.

<sup>22</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 35 et 36.

<sup>23</sup> [A/HRC/49/38](#), par. 24 à 26.

<sup>24</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 19. Voir aussi la Convention sur l'accès aux documents publics, art. 10 ; Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, principe 29.

<sup>25</sup> [A/HRC/49/38](#), par. 24.

<sup>26</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 8 ; observation générale n° 36 (2018), par. 21.

<sup>27</sup> [A/HRC/49/38](#), par. 14. Résolution [60/147](#) de l'Assemblée générale, par. 22 (al. b)) et 24.

des mesures prises par une entreprise pour remédier à l'incidence sur les droits de l'homme dont il est plus particulièrement question ; et c) éviter à leur tour de présenter des risques pour les acteurs et le personnel concernés, sans préjudice des prescriptions légitimes en matière de confidentialité des affaires commerciales<sup>28</sup>.

### III. Préoccupations générales concernant le manque de transparence du secteur de l'armement

11. La question de la transparence des transferts d'armes, notamment la réalisation du droit d'accès à l'information, est liée à la transparence du secteur de l'armement en général. Comme l'a souligné le Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, de nombreux gouvernements, invoquant des raisons de sécurité nationale, n'autorisent pas d'examen transparent de leurs recettes et dépenses en matière d'armement, y compris l'accès à la comptabilité complète de leurs ventes d'armes, que ce soit par le public ou par des comités de contrôle interne ; il existe donc une culture du secret et de la non-transparence en ce qui concerne les exportations d'armes partout dans le monde<sup>29</sup>.

12. Le manque de transparence peut conduire à la corruption et à des irrégularités, et des acteurs de la société civile ont lancé plusieurs initiatives visant à exposer au grand jour des faits de corruption dans le commerce des armes<sup>30</sup>. Transparency International a indiqué que le caractère secret des activités menées par les secteurs de la défense dans le monde entier rendait le commerce mondial des armes intrinsèquement vulnérable au risque de corruption et à d'autres abus de pouvoir<sup>31</sup>. Selon les données analysées par Transparency International, 75 % des principaux États exportateurs présentent un risque de corruption faible ou modéré, tandis que 55 % des principaux États importateurs ont un risque élevé ou critique de corruption. La corruption endémique dans le domaine des achats d'armes sape la capacité des États d'empêcher le détournement d'armes. Au-delà des considérations de sécurité nationale, le montant élevé des dépenses publiques consacrées aux armements, l'absence de contrôle et les liens étroits entre l'industrie de la défense et le secteur public sont des facteurs qui peuvent contribuer aux risques de corruption et nourrir l'opacité dans le secteur de la défense<sup>32</sup>.

### IV. Préoccupations particulières concernant le manque d'informations sur les transferts d'armes

#### A. Manque de publication proactive des informations sur les transferts d'armes

13. Dans les années 1990 et au début des années 2000, il a été constaté que les États publiaient davantage d'informations sur les transferts d'armes<sup>33</sup>, ce qu'il faut saluer. Cette évolution positive s'est poursuivie, notamment par la mise en place d'initiatives internationales et d'obligations conventionnelles précises imposant aux États de publier ces informations de manière proactive<sup>34</sup>. Il est important de noter que le Registre des armes classiques de l'Organisation des Nations Unies est tenu par le Secrétaire général à la

<sup>28</sup> Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, principe 21 et commentaire.

<sup>29</sup> Note d'information concernant la conduite responsable des entreprises dans le secteur de l'armement (2022), disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-08/BHR-Arms-sector-info-note.pdf>.

<sup>30</sup> Le recueil de World Peace Foundation sur le commerce des armes et la corruption, disponible à l'adresse <https://sites.tufts.edu/corruptarmsdeals/>, et la base de données Corruption Tracker, disponible à l'adresse <https://corruption-tracker.org/cases>, en sont des exemples.

<sup>31</sup> Contribution de Transparency International.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Voir Henning Weber et Mark Bromley, « National reports on arms exports », SIPRI Fact Sheet (Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, mars 2011).

<sup>34</sup> Voir Mark Bromley et José Francisco Alvarado Cobar, *Reporting on Conventional Arms Transfers and Transfer Controls: Improving Coordination and Increasing Engagement* (Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 2020), p. 1 et 2.

demande de l'Assemblée générale<sup>35</sup>, qui a invité les États à soumettre des rapports annuels sur le transfert de sept catégories d'armes classiques<sup>36</sup>, estimant que la transparence dans le domaine des armements pouvait renforcer la confiance, consolider la paix et la sécurité internationales et contribuer à restreindre le transfert d'armes<sup>37</sup>. En application de l'article 13 du Traité sur le commerce des armes, les États parties s'engagent à rendre compte des exportations et importations d'armes classiques autorisées ou effectuées, mais peuvent exclure toute information de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale. Les rapports peuvent être rendus publics si l'État qui les soumet y consent<sup>38</sup>. L'Union européenne doit publier un rapport annuel, élaboré sur la base des contributions des États membres, concernant ses exportations de technologie et d'équipements militaires<sup>39</sup>, dont les données sont également rendues publiques via une plateforme électronique<sup>40</sup>. Plusieurs États publient des informations sur les transferts d'armes dans des rapports nationaux, souvent dans le cadre des renseignements communiqués par le pouvoir exécutif au pouvoir législatif<sup>41</sup>. En revanche, les modalités de cette communication varient sensiblement<sup>42</sup>.

14. Les différents mécanismes de communication mis en place incitent généralement les États à publier davantage d'informations sur les exportations autorisées ou effectuées, y compris le type d'équipements militaires transférés, souvent sur la base de listes normalisées<sup>43</sup>. Ces informations peuvent porter sur la valeur des licences ou des exportations effectuées ou les deux, ainsi que sur le nombre de demandes de licence rejetées, l'État ou la région de destination et l'utilisateur final. Si des informations utiles sur les transferts d'armes peuvent ainsi être obtenues, les pratiques en matière de communication d'informations soulèvent plusieurs préoccupations.

15. Un premier sujet de préoccupation concerne la participation aux mécanismes internationaux de communication d'informations ou le respect de ces mécanismes. Bien que les principaux exportateurs d'armes continuent de rendre compte des transferts d'armes et des contrôles de transferts d'armes aux mécanismes internationaux, le volume des informations communiquées a considérablement diminué ces dernières années<sup>44</sup>. Si les tendances varient d'un mécanisme à l'autre, la diminution semble être la plus marquée chez les États non européens. En outre, de plus en plus d'États choisissent de rendre leurs rapports confidentiels lorsqu'ils ont la possibilité de le faire<sup>45</sup>. En amont de la sixième Conférence des États parties, le Groupe de travail sur la transparence et l'établissement de rapports créé au titre du Traité sur le commerce des armes a constaté que les États respectaient de moins en moins l'obligation d'établissement d'un rapport annuel, seuls 46 % des États parties qui devaient soumettre un tel rapport s'étant effectivement acquitté de cette obligation. Un grand nombre de ces États avaient choisi de ne pas rendre leur rapport public<sup>46</sup>.

<sup>35</sup> Résolution 46/36 L de l'Assemblée générale.

<sup>36</sup> Ibid. Une vue d'ensemble est présentée à l'adresse suivante : <https://www.unroca.org/about>.

<sup>37</sup> Résolution 46/36 L de l'Assemblée générale, préambule.

<sup>38</sup> Les rapports sont disponibles à l'adresse suivante : <https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826>.

<sup>39</sup> Union européenne, 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, art. 8.

<sup>40</sup> Voir <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis>.

<sup>41</sup> Voir, par exemple, la contribution du Canada. En ce qui concerne le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, voir l'article 10 de la loi de 2002 sur le contrôle des exportations.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, note d'information concernant la conduite responsable des entreprises dans le secteur de l'armement.

<sup>43</sup> Voir, par exemple, la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne.

<sup>44</sup> Paul Holtom et Anna Edna Esi Mensah, « The end of transparency in international arms transfers? », Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, 14 septembre 2022.

<sup>45</sup> Bromley et Alvarado Cobar, *Reporting on Conventional Arms Transfers and Transfer Controls*, p. 34.

<sup>46</sup> Groupe de travail du Traité sur le commerce des armes chargé de la transparence et de l'établissement des rapports, projet de rapport des coprésidents, par. 20, disponible à l'adresse suivante :

16. Le deuxième sujet de préoccupation concerne le caractère limité des informations publiées, ainsi que leur fiabilité et leur accessibilité. Selon les informations disponibles, aucun État ne publie systématiquement les évaluations des risques associés aux demandes de licence ou aux exportations<sup>47</sup>. Il ressort d'un examen des rapports internationaux réalisé sur plusieurs années que, dans leurs rapports, les États omettaient souvent de décrire les équipements transférés et de préciser la valeur des transferts et, parfois, ne signalaient pas certains transferts<sup>48</sup>. Très peu d'États publiaient des informations sur les exportations effectuées<sup>49</sup> et la plupart ne fournissaient pas de données ventilées sur les transferts d'armes<sup>50</sup>, même dans le cadre de rapports parlementaires. Par exemple, en ce qui concerne l'Italie, les informations apparaissaient de plus en plus sous une forme agrégée, et il était donc difficile de déterminer la quantité, le type et la destination finale des armes<sup>51</sup>. S'agissant du rapport annuel de la France, il n'était pas précisé quels équipements militaires et quels services d'assistance technique ou de formation avaient fait l'objet de licences d'exportation ou de contrats ou avaient effectivement été fournis, à quels pays ces équipements et services avaient été fournis, ni à quels bénéficiaires et utilisateurs finaux et à quel type d'utilisation finale ils étaient destinés<sup>52</sup>. S'agissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Chambre des communes a souligné dans un rapport de 2022 que le Royaume-Uni fournissait beaucoup plus de données sur ses exportations d'armes que beaucoup d'autres États, mais que des inquiétudes subsistaient quant au contenu et à la transparence du rapport annuel et des informations relatives aux licences. Elle a évoqué en particulier la transparence des rapports sur les exportations sous licences ouvertes (voir par. 21 ci-après) et l'accessibilité des informations fournies<sup>53</sup>. Certains États excluaient de leurs rapports des parties de leurs transferts. S'agissant du Canada, peu d'informations étaient données sur les transferts d'armes vers les États-Unis<sup>54</sup>, qui, selon les estimations, représentent environ 50 % de l'ensemble de ses transferts<sup>55</sup>. Aux États-Unis, les transferts autorisés d'armes des entreprises privées vers des entités étrangères s'effectuaient dans des conditions de transparence moins strictes que les transferts de l'État vers des entités étrangères<sup>56</sup>.

[https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT\\_CSP6\\_WGTR%20Draft%20Report\\_with%20Annexes\\_EN\\_min/ATT\\_CSP6\\_WGTR%20Draft%20Report\\_with%20Annexes\\_EN\\_min.pdf](https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP6_WGTR%20Draft%20Report_with%20Annexes_EN_min/ATT_CSP6_WGTR%20Draft%20Report_with%20Annexes_EN_min.pdf)

- <sup>47</sup> Voir, par exemple, University of Amsterdam Law Clinics et al., *Access to Justice for Gun Violence: Seeking Accountability for European Arms Exports* (Asser Institute for International and European law, 2023).
- <sup>48</sup> ATT Monitor, « Transparency and reporting in the global arms trade: identifying gaps in reported arms transfers and assessing States' commitments to transparency (2015-2019) » (2022).
- <sup>49</sup> Voir, par exemple, Parlement européen, Direction générale des politiques externes, *In-depth Analysis: Recommendations for a Transparent and Detailed Reporting System on Arms Exports within the EU and to Third Countries* (Parlement européen, 2020), p. 14 et 34 ; contribution de Campaign Against Arms Trade.
- <sup>50</sup> Voir Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, *In-depth Analysis*. Voir aussi Royaume-Uni, comités de la Chambre des communes sur le contrôle des exportations d'armes, *Developments in UK Strategic Export Controls: First Joint Report of Session 2022-23* (Chambre des communes, 2022), p. 10, disponible à l'adresse suivante : <https://committees.parliament.uk/publications/30529/documents/176077/default/>.
- <sup>51</sup> University of Amsterdam Law Clinics et al., *Access to Justice for Gun Violence*, p. 66.
- <sup>52</sup> Voir Amnesty International, « Ventes d'armes françaises : quelles sont les obligations du gouvernement ? », disponible à l'adresse suivante : <https://www.amnesty.fr/focus/ventes-darmes-francaises--quelles-sont-les-obligations> ; University of Amsterdam Law Clinics et al., *Access to Justice for Gun Violence*, p. 23.
- <sup>53</sup> Royaume-Uni, comités de la Chambre des communes sur le contrôle des exportations d'armes, *Developments in UK Strategic Export Controls*, p. 10.
- <sup>54</sup> Voir, par exemple, Canada, Affaires mondiales Canada, *Exportations des marchandises militaires* (2022), disponible à l'adresse suivante : [https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/controls-controles/reports-rapports/military-goods-2022-marchandises-militaires\\_fra.pdf](https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/controls-controles/reports-rapports/military-goods-2022-marchandises-militaires_fra.pdf).
- <sup>55</sup> Kelsey Gallagher, « Canada's arms exports in 2022 », *The Ploughshares Monitor*, vol. 44, n° 3 (automne 2023).
- <sup>56</sup> Contribution de Transparency International. Voir aussi Lauren Woods, « Despite rhetoric, Biden is continuing Trump's weapons sales », *War on the Rocks*, 8 août 2022.

17. À l'heure actuelle, les États n'établissent pas de rapports suffisamment complets ou détaillés pour donner une image précise de l'ampleur des transferts d'armes à l'échelle mondiale. En conséquence, des efforts considérables ont été déployés dans le cadre de travaux de recherche et d'initiatives de la société civile pour produire des estimations plus précises des transferts d'armes effectués, notamment sur la base de contenus en accès libre<sup>57</sup>, et pour offrir un accès plus aisé aux informations communiquées par les États<sup>58</sup>.

## B. Restrictions concernant l'accès à l'information sur demande

18. De nombreux États ont adopté des lois sur l'accès à l'information<sup>59</sup>, qui sont généralement applicables à toutes les informations détenues par les autorités publiques, y compris celles relatives aux transferts d'armes<sup>60</sup>. En fonction de la législation interne, les restrictions concernant l'accès à l'information, y compris sur les transferts d'armes, peuvent être fondées sur différents motifs. Les plus fréquents sont la sécurité nationale, les relations internationales de l'État concerné et la protection des données personnelles ou le caractère sensible des informations commerciales<sup>61</sup>. Outre qu'ils légitiment les restrictions, ces motifs servent également à justifier le refus des États de publier des informations de manière proactive dans le cadre de rapports publics.

19. S'agissant des transferts d'armes, la sécurité nationale, souvent mentionnée en lien avec la préservation des relations extérieures<sup>62</sup>, est fréquemment invoquée pour restreindre l'accès à l'information<sup>63</sup>. Si de telles restrictions ont pour but de préserver des intérêts publics importants, les États doivent veiller tout particulièrement à ce que les restrictions motivées par la sécurité nationale soient compatibles avec l'article 19 (par. 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>64</sup>. Toutefois, des préoccupations ont été formulées concernant le fait que, dans plusieurs États, les autorités ont un pouvoir discrétionnaire excessivement étendu pour ce qui est de rejeter les demandes d'information sur la base de ces motifs<sup>65</sup>. En France, par exemple, selon les informations disponibles, les autorités peuvent restreindre l'accès aux informations sur les licences d'exportation, sur l'évaluation effectuée aux fins de l'octroi de la licence et sur la justification de la restriction de l'accès à l'information<sup>66</sup>. En outre, dans certains pays, des exceptions générales concernant l'exercice du droit d'accès à l'information sont prévues. Au Royaume-Uni, par exemple, selon des personnes et entités ayant contribué au présent rapport et d'autres sources, les informations communiquées par les organes chargés des questions de sécurité ou qui ont trait à ces organes ne sont pas soumises aux règles qui encadrent l'accès à l'information<sup>67</sup>. Il est difficile de concilier ces exceptions avec l'obligation mise à la charge

<sup>57</sup> Voir, par exemple, la base de données sur les transferts d'armes gérée par le Stockholm International Peace Research Institute, disponible à l'adresse suivante : <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> ; la base de données sur les ventes d'armes gérée par Security Assistance Monitor, disponible à l'adresse suivante : <https://securityassistance.org>.

<sup>58</sup> Voir Campaign Against Arms Trade, « UK export licence data », disponible à l'adresse suivante : <https://caat.org.uk/data/exports-uk/overview>.

<sup>59</sup> A/HRC/53/25, par. 21.

<sup>60</sup> Voir, par exemple, les contributions de l'Argentine, du Canada, du Honduras, du Mexique, de la République dominicaine, de la Roumanie et de la Suisse.

<sup>61</sup> Voir, par exemple, les contributions de Privacy International, de Campaign Against Arms Trade et de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté ; University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*, p. 3.

<sup>62</sup> Voir par exemple en France, Assemblée nationale, *Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement*, 18 novembre 2020, p. 108, disponible à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_afetr/115b3581\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3581_rapport-information.pdf). Voir aussi, par exemple, Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, *In-depth Analysis*, p. 16.

<sup>63</sup> Voir, par exemple en France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 109 ; contributions du Sénégal, de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté et de Privacy International.

<sup>64</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 30.

<sup>65</sup> Voir, par exemple, la contribution de Privacy International.

<sup>66</sup> Amnesty International, « Ventes d'armes françaises ».

<sup>67</sup> Loi de 2000 sur la liberté d'information, article 23.

des États par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques d'évaluer et de pondérer la nécessité et la proportionnalité d'une intervention donnée (voir par. 8 ci-avant).

20. D'autres règles semblent ne pas autoriser l'accès à l'information par défaut et ne le permettre qu'à titre exceptionnel, ce qui peut entraîner un risque de restriction disproportionnée du droit d'accès à l'information<sup>68</sup>. Par exemple, le Code des douanes de l'Union européenne impose en son article 12 une obligation de confidentialité concernant les informations douanières, ce qui pourrait faire obstacle à l'obtention d'informations sur les exportations effectuées<sup>69</sup>.

21. L'utilisation de licences d'exportation ouvertes, qui autorisent des transferts multiples, pose des problèmes particuliers d'accès à l'information pour ce qui est de certains transferts. Les demandes d'accès à l'information concernant ces licences pourraient renseigner sur l'existence de la licence, mais pas sur le nombre de transferts véritablement effectués dans le cadre de la licence. Les licences ouvertes sont souvent accordées pour une durée limitée, mais certaines sont délivrées sans aucune restriction de durée<sup>70</sup>, ce qui augmente potentiellement le nombre des transferts effectués qui ne sont soumis à aucune mesure de transparence. Au Royaume-Uni, par exemple, en 2021, une organisation de la société civile a estimé que la plupart des licences d'exportation d'armes autorisées par l'État étaient accordées dans le cadre de ces licences ouvertes<sup>71</sup>. Le fait qu'elles simplifient les formalités douanières et les obligations de déclaration des acteurs privés est une des raisons invoquées pour justifier leur utilisation, ce à quoi s'ajoute l'argument selon lequel de nombreuses licences ouvertes sont accordées pour l'exportation d'équipements moins sensibles, vers des destinations moins sensibles<sup>72</sup>. Toutefois, ce type de licence aurait également été utilisé pour des exportations vers des zones de conflit armé et des exportations destinées à des utilisateurs finaux connus pour avoir commis, par le passé, des violations systématiques du droit international<sup>73</sup>.

22. La nécessité de protéger les données personnelles et les informations commerciales sensibles est l'une des autres raisons avancées pour rejeter des demandes d'information, souvent à la demande de l'entité commerciale concernée, qui peut invoquer, notamment, des clauses de confidentialité<sup>74</sup>. De telles exceptions seraient souvent appliquées d'une manière pouvant protéger excessivement certains intérêts commerciaux privés<sup>75</sup>. Par exemple, aux États-Unis, des préoccupations liées à la concurrence entre les entreprises auraient entraîné des restrictions sur la divulgation d'informations concernant des licences commerciales d'exportation d'armes et sur la publication de l'identité des entreprises concernées<sup>76</sup>.

23. Enfin, comme souligné dans de précédents rapports, la procédure d'accès à l'information devrait être simple et facilement compréhensible<sup>77</sup>. Les décisions relatives aux demandes d'information devraient être prises rapidement et les refus d'accès à l'information être suffisamment justifiés et pouvoir être réexaminés par une autorité supérieure<sup>78</sup>. Plusieurs personnes et entités ayant contribué au présent rapport ont fait part des problèmes procéduraux posés par la soumission des demandes d'information, soulignant que la procédure concernant les demandes d'informations sur les transferts d'armes était souvent

<sup>68</sup> Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 21.

<sup>69</sup> Hans Lammerant, « A human rights perspective on arms export licencing and access to information » (Vredesactie et International Peace Information Service, 2023), p. 23.

<sup>70</sup> Voir, par exemple, Campaign Against Arms Trade, « Open? The UK's secret arms sales » (2021), p. 6 et 7.

<sup>71</sup> Ibid., p. 4.

<sup>72</sup> Ibid., p. 11 ; contribution de PAX.

<sup>73</sup> Contribution de Campaign Against Arms Trade.

<sup>74</sup> Voir, par exemple, Christian Schliemann et Linde Bryk, « Arms trade and corporate responsibility: liability, litigation and legislative reform » (Friedrich Ebert Stiftung, 2019), p. 28 ; France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 109.

<sup>75</sup> Contribution de Privacy International.

<sup>76</sup> Contribution de Transparency International.

<sup>77</sup> A/HRC/49/38, par. 30. À cet égard, le HCDH a salué les mesures telles que la mise en place de plateformes électroniques de demande d'information (ibid.) et a recommandé aux États de continuer de recourir à de telles solutions (ibid., par. 55 (f)). Voir aussi la contribution de la Suisse.

<sup>78</sup> A/HRC/49/38, par. 30, 33 et 55 (al. b)).

coûteuse et prenait beaucoup de temps. En particulier, les recours devant les autorités de contrôle nécessitaient souvent des moyens importants, dont beaucoup de particuliers et d'organisations de la société civile ne disposaient pas<sup>79</sup>. En outre, la complexité de la procédure pouvait dissuader les particuliers et les organisations de faire valoir leur droit à l'information<sup>80</sup>.

### C. Accès inégal à l'information par la voie judiciaire

24. La saisine des tribunaux nationaux est un des moyens d'obtenir l'accès à l'information. Elle fait souvent suite à des tentatives infructueuses d'obtenir cet accès au moyen de demandes adressées au pouvoir exécutif. Ainsi, dans sa contribution, Australian Centre for International Justice a indiqué qu'il avait intenté une action contre les autorités australiennes afin d'exiger que les transferts d'armes vers Israël soient rendus publics. En France, une action a été intentée en 2021 à la suite d'une demande restée sans réponse visant à ce que soient communiqués les documents précisant les quantités, les dates et les destinations finales des exportations d'armes produites par la France qui auraient été utilisées dans le conflit au Yémen<sup>81</sup>. L'affaire est en instance de jugement.

25. Les recours formés devant les tribunaux nationaux contribuent parfois à la divulgation d'informations. Un procès récent au Royaume-Uni a ainsi permis de rendre publiques des informations qui n'avaient pas été divulguées auparavant concernant les évaluations effectuées par les autorités aux fins des transferts d'armes vers Israël, y compris la compatibilité de l'utilisation de ces armes par l'État destinataire avec le droit international humanitaire<sup>82</sup>. Dans cette affaire, la divulgation a donné lieu à un rapport et à un débat publics, ainsi qu'à une lettre de suivi adressée au Ministre des affaires étrangères par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des communes<sup>83</sup>. Au Canada, un litige concernant des exportations d'armes destinées aux parties au conflit au Yémen a conduit à la divulgation d'une note contenant des informations sur les décisions d'octroi de licences<sup>84</sup>. Néanmoins, les requérants ont souvent du mal à obtenir des informations, même par la voie judiciaire. Ainsi, en 2020, Greenpeace Espagne a contesté devant les tribunaux le rejet de sa demande d'informations concernant les licences accordées pour des exportations vers l'Arabie saoudite. L'organisation a été déboutée par le Tribunal supérieur de justice<sup>85</sup> puis, en 2023, par la Cour d'appel, au motif que la déclassification des licences ne relevait pas d'un intérêt public supérieur. Cette décision a ensuite été confirmée par le Tribunal suprême.

### D. Manque d'accès aux informations détenues par les entreprises

26. Il a été signalé que les entreprises du secteur de la défense étaient souvent réticentes à divulguer des informations concernant les effets de leurs activités sur les droits de l'homme, estimant que cela pouvait nuire à leur réputation. Ces entreprises invoqueraient des restrictions imposées par la loi, la confidentialité des affaires commerciales et des préoccupations de sécurité pour ne pas divulguer d'informations sur le transfert d'équipements et de compétences techniques. Ce manque d'informations fait qu'il est

<sup>79</sup> Contribution de Privacy International. Voir aussi les contributions de Campaign Against Arms Trade et d'Australian Centre for International Justice.

<sup>80</sup> Contribution de Privacy International.

<sup>81</sup> European Centre for Constitutional and Human Rights, « French arms sales to Saudi Arabia and United Arab Emirates », 23 septembre 2021.

<sup>82</sup> Contribution de Campaign Against Arms Trade. Voir aussi Patrick Wintour, « Foreign Office lawyers "unable to conclude if Israeli bombing was lawful" », *The Guardian*, 19 janvier 2024.

<sup>83</sup> Commission des affaires étrangères, courriel de suivi de la session du 9 janvier, 29 janvier 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://committees.parliament.uk/publications/43398/documents/215964/default/>.

<sup>84</sup> Voir <https://armstradelitigationmonitor.org/overview/canada-yemen/>.

<sup>85</sup> Le Tribunal supérieur de justice de Madrid, *Greenpeace España c. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y New Technologies Global Systems*, arrêt du 15 septembre 2021, disponible à l'adresse suivante : [https://armstradelitigationmonitor.org/document/sl\\_14-final-judgement-of-high-court-of-justice-of-madrid/](https://armstradelitigationmonitor.org/document/sl_14-final-judgement-of-high-court-of-justice-of-madrid/).

difficile d'apprécier la manière dont ces entreprises respectent les droits de l'homme et de déterminer si elles les respectent effectivement, et empêche ceux qui sont touchés par leurs activités de les amener à répondre de leurs actes<sup>86</sup>. Le manque de transparence des entreprises privées du secteur de la défense semble généralisé. Par exemple, dans l'édition de 2020 de son étude Defence Companies Index, qui analyse 134 des plus grandes entreprises mondiales du secteur de la défense, Transparency International constate que seuls 11 % des entreprises ont publié des informations claires sur leurs clients représentant au moins 80 % de leurs ventes de matériel de défense. Treize pour cent d'entre elles ont fourni des informations sur leurs principaux clients – soit pour l'ensemble des ventes et non pour les ventes se rapportant au secteur de la défense, soit sur certains clients au cas par cas. La majorité (76 %) des entreprises n'ont publié que peu d'informations utiles, voire aucune information utile, sur leurs principaux clients du secteur de la défense<sup>87</sup>. Certains se sont inquiétés du fait que les structures d'actionnariat contribuaient à accroître l'opacité du secteur, mettant en avant l'acquisition d'entreprises d'armement par des sociétés de capital-investissement<sup>88</sup>.

## V. Accès à l'information visant à prévenir, à atténuer et à traiter les effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme

### A. Responsabilisation et voies de recours

27. La jouissance effective du droit de recevoir et de répandre des informations et des idées est une condition nécessaire de la responsabilisation et de l'accès à des voies de recours, éléments qui sont eux-mêmes essentiels pour protéger les droits de l'homme<sup>89</sup>. Elle facilite le contrôle externe des décisions prises par les institutions mandatées et l'ensemble de la société, permet un débat public éclairé et améliore la qualité de la prise de décisions<sup>90</sup>. Les personnes qui cherchent à obtenir réparation en cas d'atteintes à leurs droits ont également besoin d'informations utiles.

28. Faute de disposer d'informations fiables, le public a souvent le plus grand mal à déterminer si et dans quelles conditions un transfert d'armes a eu lieu et s'il s'est déroulé dans le respect des obligations qui incombent à l'État qui l'a effectué. Par exemple, pour rendre compte du transfert d'armes qui ont été utilisées ou auraient pu être utilisées contre des civils en violation des dispositions du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar ont dû consacrer des moyens considérables à l'obtention d'informations sur les transferts d'armes concernés, en s'appuyant sur des études approfondies de sources en libre accès, des analyses de documents d'entreprise et des bases de données sur le commerce accessibles sur abonnement, et en ayant recours à des sources confidentielles<sup>91</sup>. Toutefois, lorsque les ressources nécessaires sont inaccessibles, les obstacles à l'établissement des faits pertinents peuvent facilement empêcher un examen sérieux et un contrôle externe des transferts d'armes.

<sup>86</sup> Amnesty International, *Outsourcing Responsibility: Human Rights Policies in the Defence Sector* (2019), p. 42.

<sup>87</sup> Contribution de Transparency International.

<sup>88</sup> Voir, par exemple, Lorenzo Scarazzato et Madison Lipson, « Going private (equity): a new challenge to transparency in the arms industry », Stockholm International Peace Research Institute, 1<sup>er</sup> mars 2023.

<sup>89</sup> Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, observation générale n° 34 (2011), par. 3.

<sup>90</sup> A/HRC/49/38, par. 11 et 13.

<sup>91</sup> Voir le document de séance du Rapporteur spécial, intitulé « The billion-dollar death trade: the international arms networks that enable human rights violations in Myanmar », par. 23, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-myanmar>. Voir aussi le document de séance de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar consacré aux intérêts économiques de l'armée, par. 14, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/economic-interests-myanmar-military>.

## B. Le manque d'information en tant qu'obstacle à la prévention, à l'atténuation et à la responsabilisation

29. Dans la pratique, le contrôle externe des décisions prises par l'exécutif dans le domaine des transferts d'armes est assuré, dans leurs domaines de compétence respectifs, par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le contrôle parlementaire, qui peut prendre la forme, par exemple, d'examens de rapports, d'audiences, d'auditions de fonctionnaires et d'enquêtes, peut grandement favoriser la transparence des transferts d'armes. Il peut contribuer au respect du droit international, permettre la publication d'informations, faciliter la prise en compte des enjeux sociétaux dans la prise de décisions et contribuer à prévenir la corruption<sup>92</sup>.

30. Dans la pratique, ce contrôle est exercé de manière inégale selon les États<sup>93</sup>, et dans les États où ce type de contrôle fait particulièrement défaut, le manque de transparence qui en résulte peut contribuer à ce que des armes soient transférées dans des zones où des violations du droit international sont commises<sup>94</sup>. Plusieurs obstacles empêchent l'exercice effectif de ces fonctions de contrôle. Les informations préparées par le pouvoir exécutif sont souvent limitées et sont de plus en plus présentées sous une forme agrégée. Les périodes entre deux rapports sont souvent longues, ce qui soulève des préoccupations quant à l'actualisation des informations fournies<sup>95</sup>. Dans certains pays, le législateur n'a guère le pouvoir d'exiger la divulgation d'informations sur les transferts d'armes. Ce pouvoir est important non seulement dans les États où le pouvoir exécutif n'établit pas de rapport national ou de rapport destiné à des instances internationales, mais aussi dans les pays où les processus d'établissement de rapports ne permettent pas d'obtenir suffisamment d'informations<sup>96</sup>. En Autriche, par exemple, une proposition de loi visant à rendre obligatoire la publication de rapports annuels par le Gouvernement aurait été rejetée par le Parlement<sup>97</sup>. Le Parlement français a fait savoir que le manque d'accès aux informations utiles faisait obstacle au contrôle parlementaire de la conformité des transferts au droit international<sup>98</sup>, alors que ce contrôle pouvait constituer une garantie importante lorsque le contrôle par la justice faisait par ailleurs défaut<sup>99</sup>. En France, la divulgation d'informations sur les transferts d'armes relèverait du pouvoir discrétionnaire du Ministre des armées, ce qui empêcherait l'Assemblée nationale d'exercer un contrôle efficace<sup>100</sup>. En Allemagne, le droit du Parlement d'accéder à l'information ne concerne pas les informations relatives aux motifs et aux fondements des décisions d'octroi de licences, la Cour constitutionnelle fédérale ayant confirmé qu'une telle restriction était légale<sup>101</sup>.

<sup>92</sup> Voir A/HRC/49/38. Voir aussi, entre autres, France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 108.

<sup>93</sup> Voir, par exemple, Grazvydas Jasutis, Teodora Fuior et Todor Tagarev, *Parliamentary Oversight of National Defence Industry* (Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité, 2022), p. 62.

<sup>94</sup> Groupe de travail sur les entreprises et les droits de l'homme, note d'information concernant la conduite responsable des entreprises dans le secteur de l'armement.

<sup>95</sup> Lammerant, « A human rights perspective », p. 22.

<sup>96</sup> Par exemple, en Australie, malgré les préoccupations soulevées par la question de la transparence des transferts d'armes, des informations sur les exportations d'armes ont parfois été divulguées dans le cadre d'auditions organisées par des commissions sénatoriales. Voir, notamment, Suzanne Varrall, « An opaque defence export regime risks global reputation on arms control », Australian Institute of International Affairs, 14 novembre 2023 ; Australie, estimations de la Commission sénatoriale des affaires étrangères, de la défense et de la législation commerciale, 25 octobre 2023.

<sup>97</sup> University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*, p. 56.

<sup>98</sup> France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 116 ; contribution de Campaign Against Arms Trade.

<sup>99</sup> France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 117.

<sup>100</sup> University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*, p. 23. France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 108.

<sup>101</sup> Arrêt de la deuxième Chambre du 21 octobre 2014 (disponible à l'adresse suivante : [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/10/es20141021\\_2bve000511en.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/10/es20141021_2bve000511en.html)) ; University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*, p. 38 et 39.

31. Le manque d'accès à l'information peut également empêcher les tribunaux d'exercer un contrôle effectif sur les transferts d'armes<sup>102</sup>. L'efficacité de ce contrôle dépend de plusieurs facteurs, notamment de la question de savoir : a) si le pouvoir judiciaire considère les décisions relatives aux transferts d'armes comme une question politique plutôt que juridique<sup>103</sup> ; b) si les particuliers ont qualité pour contester de telles décisions<sup>104</sup> ; et c) si les informations permettant aux requérants de démontrer le bien-fondé de leur cause sont disponibles et conformes au niveau de preuve requis<sup>105</sup>. Dans plusieurs pays, il a été signalé que faute d'avoir accès à l'information, des requérants n'avaient même pas pu ester en justice. Après avoir examiné la jurisprudence interne relative aux recours contre des exportations vers les parties au conflit au Yémen, les auteurs d'une note présentée au Groupe d'experts du Traité sur le commerce des armes ont conclu que le manque de transparence concernant le fondement des décisions d'octroi de licences et les autorisations d'exportation d'équipements ou le fait que seules des informations rudimentaires soient disponibles sur ces décisions avait constitué d'emblée un obstacle structurel empêchant les organisations de la société civile d'intenter des actions en Espagne, et avait conduit à ce que les mêmes recours soient formés à plusieurs reprises dans plusieurs autres pays. Dans certains pays, comme la Belgique ou la France, les organisations de la société civile qui avaient intenté une action ne disposaient pas d'informations complètes sur la portée et la durée des ventes d'armes et des licences d'exportation<sup>106</sup>.

32. En outre, ceux qui contestent les licences d'exportation peuvent également avoir du mal à accéder à l'information pendant la procédure, ce qui peut les désavantager. Lors d'un procès intenté par Campaign Against Arms Trade au Royaume-Uni contre la décision des autorités de ce pays d'accorder de nouvelles licences et de ne pas suspendre les licences autorisant le transfert d'équipements militaires vers l'Arabie saoudite, une partie des preuves a été présentée à huis clos, des avocats spéciaux ayant été chargés de défendre les arguments de Campaign Against Arms Trade. Si de tels arrangements visent à assurer un juste équilibre entre l'intérêt public à protéger des informations sensibles et les intérêts du requérant au cours de la procédure, il n'en reste pas moins que celui-ci devait prouver que la procédure d'évaluation des risques était faussée puisqu'il n'avait pas accès à l'ensemble des informations utiles<sup>107</sup>. Au Royaume des Pays-Bas, dans le cadre d'un recours formé par des organisations de la société civile contre la décision du Ministre des affaires étrangères de transférer des équipements militaires à la marine égyptienne, les requérants n'auraient pas été informés, au moment où ils ont interjeté appel, que la licence d'exportation avait expiré<sup>108</sup>.

### C. L'accès à l'information comme moyen de prévenir et d'atténuer les violations des droits de l'homme et de garantir la responsabilisation

33. En réponse aux violations graves du droit international humanitaire que les parties au conflit armé auraient commises au Yémen<sup>109</sup>, des actions en justice ont été intentées dans plusieurs pays afin de contester les transferts vers ces parties, au motif qu'elles contribuaient probablement aux violations du droit international. Dans les pays où il n'existait aucun autre

<sup>102</sup> Schliemann et Bryk, « Arms trade and corporate responsibility », p. 9.

<sup>103</sup> J. P. Leskovich, « US court dismisses lawsuit accusing Biden of complicity in genocide in Gaza on jurisdictional grounds », *Jurist*, 2 février 2024 ; France, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, p. 70 et 71.

<sup>104</sup> University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*; Schliemann et Bryk, « Arms trade and corporate responsibility », p. 11.

<sup>105</sup> Schliemann et Bryk, « Arms trade and corporate responsibility », p. 11.

<sup>106</sup> Valentina Azarova *et al.*, *Domestic Accountability for International Arms Transfers: Law, Policy and Practice*, Groupe d'experts du Traité sur le commerce des armes, note d'information n° 8 (Saferworld, 2021), p. 50.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 18 et 19.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 11 et 12.

<sup>109</sup> Voir, par exemple, le document de séance du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen, dans lequel celui-ci présente ses conclusions détaillées sur la situation des droits de l'homme au Yémen, notamment les violations et atteintes commises depuis septembre 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/GEE-Yemen/A-HRC-45-CRP.7-en.pdf>.

obstacle procédural empêchant de contester les exportations, l'accès des requérants aux informations nécessaires a permis aux tribunaux d'apprécier le bien-fondé de leurs griefs, ce qui a conduit, dans certaines affaires, à l'annulation des licences d'exportation et à la suspension de l'octroi de nouvelles licences<sup>110</sup>.

34. Par exemple, en Belgique, deux organisations de la société civile ont intenté en 2018 une action contre des autorités régionales dans le but de contester des licences de transferts d'armes vers l'Arabie saoudite. Les requérants ont demandé au tribunal d'ordonner la levée des restrictions d'accès à l'information concernant les licences accordées, cette mesure étant nécessaire pour qu'ils puissent défendre efficacement leur cause. Le tribunal a fait partiellement droit à la requête et a estimé que les autorités n'avaient pas évalué les pratiques passées de l'utilisateur final concernant le respect du droit international humanitaire. Le tribunal a conclu qu'en l'absence d'une telle évaluation, la décision violait la réglementation en vigueur : les licences concernées ont donc dû être suspendues ou annulées<sup>111</sup>.

35. Plus récemment, à la suite des violations graves du droit international humanitaire que les parties au conflit armé auraient commises dans le Territoire palestinien occupé et en Israël, des requérants du Royaume des Pays-Bas ont eu accès aux informations nécessaires pour contester une licence d'exportation d'armes ouverte autorisant le transfert vers Israël de pièces détachées et de composants du modèle d'avion de chasse F-35<sup>112</sup>. Le 12 février 2024, la Cour d'appel de La Haye a ordonné au Royaume des Pays-Bas de cesser tout transfert vers Israël de pièces détachées et de composants de F-35, compte tenu des obligations mises à la charge de l'État par l'article premier commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949, le Traité sur le commerce des armes et la position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008, et du risque que ces pièces détachées et composants soient utilisés pour commettre des violations du droit international humanitaire<sup>113</sup>.

36. Comme l'a indiqué la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, des motifs de sécurité nationale vagues et trop généraux sont souvent invoqués pour soustraire un grand nombre d'informations au public, et la confidentialité des pratiques commerciales et la protection des données personnelles sont régulièrement utilisées comme motifs pour justifier le refus d'accès à l'information<sup>114</sup>. C'est également le cas en ce qui concerne la restriction de l'accès aux informations relatives aux transferts d'armes. Toutefois, comme l'illustrent les affaires susmentionnées, le transfert d'armes comporte le risque de contribuer à des violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire<sup>115</sup>. L'intérêt juridique que présente le respect

<sup>110</sup> Pour une vue d'ensemble des actions intentées, voir Azarova *et al.*, *Domestic Accountability for International Arms Transfers*.

<sup>111</sup> Conseil d'État, *Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie et Ligue des Droits de l'Homme c. la Région wallonne*, arrêt n° 242.029, 29 juin 2018.

<sup>112</sup> Voir, plus généralement, les contributions de l'État de Palestine, de Campaign Against Arms Trade, de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, de l'Université du Kent et de Maat for Peace, Development and Human Rights. Voir aussi <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/arms-exports-israel-must-stop-immediately-un-experts>. Pour d'autres actions en justice intentées à cet égard, voir Tribunal du district nord de la Californie, *Defense for Children International – Palestine et al. v. Joseph R. Biden, Jr. et al.*, affaire n° 3:23-cv-5829, requête, 13 novembre 2023, disponible à l'adresse suivante : [https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2023/11/Complaint\\_DCI-Pal-v-Biden\\_ww.pdf](https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2023/11/Complaint_DCI-Pal-v-Biden_ww.pdf) ; Haute Cour de justice du Royaume-Uni, *The King v. Secretary of State for Business and Trade*, affaire n° AC-2023-LON-003634, résumé, 12 janvier 2024, disponible à l'adresse suivante : [https://www.glanlaw.org/\\_files/ugd/26e1a5\\_14f16c2640e24bc99211ee41243e9c45.pdf](https://www.glanlaw.org/_files/ugd/26e1a5_14f16c2640e24bc99211ee41243e9c45.pdf). Voir aussi Cour internationale de Justice, *Nicaragua c. Allemagne*, requête introductive d'instance, 1<sup>er</sup> mars 2024, disponible à l'adresse suivante : <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240301-app-01-00-fr.pdf>.

<sup>113</sup> Affaire n° 200.336.130/01, disponible à l'adresse suivante : <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2024:191> (en néerlandais). L'État a annoncé qu'il ferait appel du jugement.

<sup>114</sup> A/HRC/53/25, par. 23, 25 et 40.

<sup>115</sup> Voir aussi <https://www.ohchr.org/fr/statements-and-speeches/2024/02/turk-calls-end-carnage-gaza> ; <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/arms-exports-israel-must-stop-immediately-un-experts>.

de l'ensemble de ces règles de droit est une question qui préoccupe la communauté internationale<sup>116</sup> et relève de l'intérêt général<sup>117</sup>. L'intérêt que présente pour le public la divulgation d'informations éclaire la légitimité des restrictions d'accès aux informations relatives aux transferts d'armes (voir par. 8 ci-avant) et, comme indiqué précédemment, la divulgation d'informations concernant d'éventuelles violations du droit international des droits de l'homme et atteintes à ce droit ou violations du droit international humanitaire résultant du transfert d'armes relève de l'intérêt public supérieur<sup>118</sup>.

37. Au minimum, les informations divulguées devraient servir à réduire les obstacles qui empêchent de prévenir les effets néfastes des transferts d'armes sur les droits de l'homme et à permettre l'établissement des responsabilités à cet égard, au moyen d'un contrôle externe. Dans la pratique, pour contester une licence d'exportation d'armes, il faut en connaître l'existence et être capable de l'identifier avec précision<sup>119</sup>. Il faut en outre disposer d'informations précises sur les équipements concernés, les exportations effectuées, le transport, l'utilisateur final et l'utilisation finale envisagée, y compris les conditions liées à l'utilisation finale et les engagements pris par l'utilisateur final<sup>120</sup>. Il a été avancé qu'aux fins d'un contrôle parlementaire efficace, il faudrait, au minimum, que soient divulguées les informations sur les licences octroyées, les exportations effectuées et les licences sous lesquelles ces exportations ont été réalisées, l'État destinataire et l'utilisateur final autorisé, la valeur des exportations, ainsi que le nombre de licences refusées et les raisons de ces refus<sup>121</sup>. La présentation des données sous une forme agrégée limitant la possibilité d'un contrôle efficace, les données divulguées devraient, dans la mesure du possible, être ventilées<sup>122</sup>.

38. Il a été observé que, pour assurer un contrôle efficace par les voies judiciaire, parlementaire et autres, les États devraient également divulguer les critères d'évaluation des risques et l'évaluation des risques concernant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire effectuée par l'autorité administrative, ainsi que les informations factuelles utilisées pour apprécier le risque<sup>123</sup>. Ces évaluations sont prescrites par le Traité sur le commerce des armes et la position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne, qui définit les règles communes de l'Union européenne régissant le contrôle des exportations de la technologie et des équipements militaires, et établit des obligations similaires à celles prévues par le Traité sur le commerce des armes. Elles pourraient découler d'autres obligations imposées par le droit international, notamment celle consistant à garantir le respect des normes énoncées dans les Conventions de Genève de 1949<sup>124</sup>. En plus de faciliter le contrôle, la divulgation des évaluations des risques pourrait

<sup>116</sup> Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 48. Voir aussi Comité des droits de l'homme, observation générale n° 31 (2004), par. 2.

<sup>117</sup> Cet intérêt se traduit dans le droit international des droits de l'homme, notamment dans le droit à la vérité. L'une des voies de recours peut consister à exiger de l'État la divulgation complète et publique de la vérité (Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, par. 22 b)). La mise en œuvre effective du droit constitue une garantie essentielle contre la répétition des violations (Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, principe 2).

<sup>118</sup> [A/HRC/51/15](#), par. 27.

<sup>119</sup> Contribution de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté ; Lammerant, « A human rights perspective », p. 22 et 23.

<sup>120</sup> Lammerant, « A human rights perspective ».

<sup>121</sup> Saferworld, « Parliamentary oversight of arms transfers » (2007), p. 3 et 4.

<sup>122</sup> Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, *In-depth Analysis*, p. 26.

<sup>123</sup> Contribution de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté ; Lammerant, « A human rights perspective ». Voir aussi University of Amsterdam Law Clinics *et al.*, *Access to Justice for Gun Violence*.

<sup>124</sup> L'article premier commun aux Conventions de Genève de 1949 impose une obligation générale en vertu de laquelle les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter les Conventions de Genève en toutes circonstances. Comme l'a fait observer le Comité international de la Croix-Rouge, cela implique une obligation négative de ne pas fournir un soutien financier, matériel ou autre, y compris des armes, s'il y a lieu de penser, au vu des tendances passées, que ces armes seraient utilisées pour violer les Conventions ; voir Comité international de la Croix-Rouge, *Commentary on the Third Geneva Convention: Convention III relating to the Treatment of Prisoners of War* (Cambridge University Press, 2020),

aider les entreprises à s'acquitter de leur obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, conformément aux principes 17 à 21 des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>125</sup>.

## VI. Conclusions et recommandations

39. La jouissance effective du droit de recevoir et de répandre des informations et des idées est une condition nécessaire à la responsabilisation, qui est elle-même essentielle pour la protection des droits de l'homme. L'accès aux informations pertinentes est une condition préalable au contrôle efficace des transferts d'armes, contribue à améliorer la qualité de la prise de décision et facilite l'accès des victimes de violations à la justice et à des recours utiles. Il favorise donc un meilleur respect du droit international.

40. Certains États ont adopté différentes mesures pour rendre les transferts d'armes plus transparents, exigeant notamment la publication proactive d'informations dans le cadre de rapports. En outre, la législation interne relative à l'accès à l'information est généralement applicable aux transferts d'armes. Toutefois, des inquiétudes subsistent quant au fait que l'ensemble des informations communiquées par les États n'est souvent pas suffisant pour prévenir efficacement les effets néfastes des transferts d'armes sur les droits de l'homme et établir les responsabilités à cet égard. Les informations disponibles sur les pratiques des entreprises donnent à penser que celles-ci ne divulguent généralement pas de leur plein gré suffisamment d'informations sur les transferts d'armes.

41. Le Haut-Commissariat renouvelle les recommandations qu'il a formulées dans ses précédents rapports sur la question<sup>126</sup>. Pour que les États puissent contribuer efficacement à la prévention et à l'atténuation des effets néfastes des transferts d'armes sur les droits de l'homme et remédier à ces effets, le Haut-Commissariat leur recommande de rendre publiques suffisamment d'informations, sous des formes accessibles, afin de permettre l'exercice d'un contrôle public sur les transferts d'armes, notamment par les voies législative et judiciaire. La publication proactive des informations et la communication des informations dès la réception d'une demande en ce sens devraient faire partie des mesures visant à améliorer l'accès à l'information. Il faudrait en particulier :

a) Mettre à disposition des informations désagrégées et identifiables sur les licences approuvées, les demandes de licence rejetées, les exportations d'armes effectuées, l'utilisateur final autorisé et l'utilisation finale autorisée ;

b) Divulguer les critères d'évaluation des risques et les évaluations des risques concernant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, ainsi que les données factuelles sur lesquelles reposent ces évaluations.

42. Conformément au droit international des droits de l'homme, les restrictions du droit d'accès à l'information devraient être interprétées de manière restrictive. À cet égard, les États devraient :

a) Veiller à ce que la portée de la restriction admissible de l'accès aux informations relatives aux transferts d'armes, y compris pour des motifs de sécurité nationale, soit clairement définie dans le droit interne, interprétée de manière restrictive et, en tout état de cause, limitée aux restrictions nécessaires et proportionnées ;

par. 193 et 195. Voir aussi <https://www.ohchr.org/fr/statements-and-speeches/2024/02/turk-calls-end-carnage-gaza> ; <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2024:191> (en néerlandais).

<sup>125</sup> Schliemann et Bryk, « Arms trade and corporate responsibility », p. 22.

<sup>126</sup> Voir [A/HRC/35/8](#), [A/HRC/44/29](#) et [A/HRC/51/15](#).

b) **Modifier, si nécessaire, les procédures de demande d'information afin qu'elles soient accessibles au public, que les décisions concernant les demandes d'information soient prises rapidement et que les refus de divulguer des informations soient suffisamment motivés et puissent faire l'objet d'un recours devant une autorité supérieure.**

43. **Les entreprises devraient adhérer aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et, à cet égard, prendre des mesures concrètes pour rendre compte publiquement des effets néfastes potentiels de leurs activités sur les droits de l'homme et des mesures de prévention ou d'atténuation qu'elles ont prises dans ce domaine, en donnant suffisamment de détails pour que l'on puisse évaluer l'efficacité des mesures prises par les entreprises concernées.**

---