COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.7.2020
COM(2020) 343 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la révision du règlement (UE) 2019/125 du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

1. INTRODUCTION

Le commerce de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger a) la peine capitale et b) la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est régi par le règlement (UE) 2019/125[1] (ci-après le «règlement»). Adopté en 2005, le règlement témoigne de la ferme volonté de l'Union européenne (ci-après l'«Union») d'éradiquer la torture et la peine de mort.

Le règlement de l'Union contre la torture a contribué à combler des lacunes importantes au niveau des contrôles commerciaux fondés sur les droits de l'homme. Il a introduit des restrictions commerciales contraignantes et inédites à l'égard d'une série de biens figurant rarement dans les listes de contrôle des exportations de biens militaires, de biens à double usage ou d'autres exportations stratégiques. Le règlement a fait l'objet de nombreux commentaires élogieux de la part de la communauté internationale de défense des droits de l'homme: à titre d'exemple, Theo van Boven, ancien Rapporteur spécial de l'ONU sur la torture, a qualifié le règlement de tournant dans la lutte contre la torture et de modèle à suivre par les pays d'autres régions[2].

Le règlement a été modifié à deux reprises, en 2011 et en 2014, afin d'en mettre à jour et d'en compléter les annexes recensant les biens interdits et réglementés. En 2016, le règlement, et notamment ses dispositions procédurales, a été sensiblement modifié.

Conformément aux exigences de l'article 32 du règlement, le présent rapport fournit des informations sur la mise en œuvre et les effets du règlement entre 2017 et 2019, étant donné que sa dernière modification date de 2016. Le rapport traite en particulier des aspects suivants: les modifications apportées au règlement au moyen d'actes délégués; les mesures nationales d'application; les exigences en matière d'information ainsi qu'une évaluation des activités du groupe de coordination contre la torture et des ressortissants de l'Union à l'étranger.

Le présent rapport donne également un aperçu de données essentielles au titre du règlement et évalue la mise en œuvre du règlement par rapport aux principes fondamentaux de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de valeur ajoutée européenne.

2. RÈGLEMENT (UE) 2019/125

2.1 Objectif et principales dispositions du règlement (UE) 2019/125

L'objectif du règlement est d'empêcher la peine capitale, d'une part, et les actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, d'autre part. Le règlement établit une distinction entre les biens:

- selon qu'ils sont utilisés de manière abusive en soi et qu'ils ne doivent absolument pas être commercialisés (annexe II), ou

[1] Règlement (UE) 2019/125 du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (JO L 30 du 31.1.2019, p. 1).

[2] Cité dans le rapport du Secrétariat général du Conseil, «Mise en œuvre des orientations de l'UE en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – bilan et nouvelles mesures de mise en œuvre» (8407/1/08 REV 1 du 18 avril 2008).

- selon qu'ils peuvent être utilisés à des fins légitimes, comme le matériel destiné à des fins répressives (annexe III) ainsi que certains produits pharmaceutiques (annexe IV), auquel cas leur commerce est soumis à certaines restrictions.

À cette fin, le règlement prévoit des restrictions du commerce avec les pays tiers. En particulier, le règlement:

i. interdit les importations, les exportations et le transit, à destination, en provenance ou à travers l'Union, des biens (énumérés à l'annexe II) n'ayant aucune autre utilisation pratique que celle d'infliger la peine capitale ou la torture. Il est également interdit de fournir une assistance technique liée à ces biens, notamment des formations sur leur utilisation. En outre, la publicité de ces biens sur l'internet, à la télévision, à la radio ou lors de salons professionnels est interdite;

ii. soumet les biens (énumérés à l'annexe III) susceptibles d'être utilisés à de telles fins mais pouvant également être utilisés à des fins légitimes (répressives) à une autorisation d'exportation préalable, accordée au cas par cas; il est également nécessaire d'obtenir cette autorisation pour fournir une assistance technique ou des services de courtage en rapport avec cette catégorie de biens. L'annexe III ne comprend pas: a) les armes à feu régies par le règlement (UE) nº 258/2012[3]; b) les biens à double usage régis par le règlement (CE) nº 428/2009[4]; c) les biens relevant de la position commune 2008/944/PESC[5];

iii. régit le commerce des biens – agents chimiques ou pharmaceutiques (annexe IV) – qui pourraient être utilisés en vue d'infliger la peine capitale (par exemple, les produits susceptibles d'être utilisés pour l'exécution d'êtres humains par injection létale). Ceux-ci ont été ajoutés à la liste des biens soumis à un contrôle des exportations en 2011. Le règlement prévoit une autorisation distincte (ci-après l'«autorisation générale d'exportation de l'Union») pour contrôler l'exportation de ce type d'agents anesthésiants et pour empêcher qu'ils soient transférés en vue d'une utilisation dans le cadre d'exécutions par injection létale sans limiter le commerce de ces produits à des fins médicales, vétérinaires ou à d'autres fins légitimes. Lorsque l'exportation de médicaments requiert une autorisation d'exportation conformément au règlement et que cette exportation est également soumise aux exigences de l'autorisation conformément à des conventions internationales sur les stupéfiants et les substances psychotropes, telles que la convention de 1971 sur les substances psychotropes, les États membres peuvent recourir à une procédure unique pour satisfaire aux obligations auxquelles ils sont tenus conformément au règlement et à ladite convention.

[3] Règlement (UE) nº 258/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (JO L 94 du 30.3.2012, p. 1).

[4] Règlement (CE) nº 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (JO L 134 du 29.5.2009, p. 1).

[5] 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 (PESC) (2020/C 85/01) (JO C 85 du 13.3.2020).

Le règlement comporte des listes détaillées de biens visés au point i) ci-dessus, sous les rubriques suivantes:

- biens et composants conçus pour l'exécution d'êtres humains;
- biens qui ne sont pas appropriés à un usage par les services répressifs pour immobiliser des êtres humains;
- dispositifs portatifs, ainsi que certains types de fouets, qui ne sont pas appropriés à un usage par les autorités chargées de l'application de la loi à des fins de lutte contre les émeutes ou d'autoprotection.

Les biens de la catégorie ii) relèvent actuellement des rubriques suivantes:

- biens conçus pour immobiliser des êtres humains;
- armes et dispositifs conçus à des fins de lutte contre les émeutes ou d'autoprotection;
- armes et équipements de projection d'agents chimiques incapacitants ou irritants utilisés à des fins de lutte contre les émeutes ou d'autoprotection et certains agents associés.

Les biens de la catégorie iii) comprennent notamment des médicaments particulièrement susceptibles d'être utilisés aux fins d'injections létales. Afin de réduire la charge réglementaire pesant sur les entreprises lorsqu'elles exportent des médicaments vitaux, le règlement prévoit un système d'autorisations globales d'exportation[6] qui permet aux entreprises de ne pas devoir demander d'autorisations individuelles pour chaque envoi de médicaments. Pour obtenir une autorisation globale, les entreprises doivent prouver qu'elles ont mis en place des contrôles appropriés afin d'empêcher la vente de ces médicaments aux fins d'exécutions.

Le transit (transport, sur le territoire douanier de l'Union, de biens non-Union qui traversent le territoire douanier à destination de pays tiers) des biens énumérés à l'annexe II est interdit. Le transit des biens réglementés énumérés à l'annexe III n'est généralement pas interdit, sauf si l'opérateur qui fait transiter les biens «sait qu'une partie quelconque de ces biens est destinée à infliger la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans un pays tiers».

Le règlement ne contrôle pas l'importation dans l'Union, ou le transfert entre États membres de l'Union, de matériel destiné à des fins répressives et de biens connexes susceptibles d'être utilisés à des fins répressives légitimes, mais qui pourraient également être utilisés de façon abusive pour infliger la torture et d'autres mauvais traitements. Le règlement n'interdit pas non plus le transfert, au sein de l'Union, de biens qui sont en soi inappropriés ou utilisables de manière abusive.

Le règlement est juridiquement contraignant et directement applicable dans tout État membre de l'Union; il impose des obligations aux «exportateurs». Les autorités compétentes des États

[6] Une «autorisation générale d'exportation de l'Union» est une autorisation d'exportation qui s'applique aux substances chimiques susceptibles d'être utilisées dans le cadre d'exécutions par injection létale (annexe IV du règlement). Elle est utilisée lorsque ces biens/produits chimiques sont exportés vers des pays ayant aboli la peine capitale, quel que soit le délit commis, et qui ont confirmé cette abolition par le biais d'un engagement international. En ce qui concerne les pays qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, la liste comprend les pays qui ont non seulement aboli la peine capitale, quel que soit le crime commis, mais également ratifié le deuxième protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques sans formuler aucune réserve.

membres sont chargées de veiller au respect des interdictions et des exigences de licences prévues par le règlement.

Le règlement impose aux États membres de l'Union de publier des rapports d'activités annuels sur les demandes d'autorisation et les autorisations pertinentes. Il prévoit d'autres mesures visant à faciliter la transparence et à dissuader tout État membre de l'Union de contourner le refus, prononcé par un autre État membre, d'accorder une licence d'exportation. Il contient également des dispositions destinées à faciliter la révision et la modification régulières des listes de biens interdits et réglementés, en permettant aux États membres de l'Union de soumettre des demandes dûment justifiées à l'examen de la Commission.

2.2 Les restrictions du commerce: un instrument essentiel pour empêcher la torture et la peine de mort

L'article 5 de la *déclaration universelle des droits de l'homme*, l'article 7 du *pacte international relatif aux droits civils et politiques*, l'article 3 de la *convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* et, plus particulièrement, la *convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* prévoient une interdiction inconditionnelle et globale de tout acte de torture et de toute peine ou tout traitement cruel, inhumain ou dégradant.

En 2019, l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a demandé à tous les États de «prendre les mesures concrètes qui s'imposaient, notamment d'ordre législatif, administratif et judiciaire, pour prévenir et interdire la production, le commerce, l'exportation, l'importation et l'utilisation de matériel n'ayant aucune autre utilité pratique que celle d'infliger la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants»[7].

L'interdiction absolue de la torture inscrite dans les conventions des Nations unies sur les droits de l'homme figure, au niveau de l'Union européenne, dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»)[8]. L'article 2, paragraphe 2, de la charte dispose que nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté. L'article 4 de la charte indique que nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Malgré les obligations incombant aux États en vertu du droit international, des actes de torture et d'autres mauvais traitements continuent de se produire. Depuis quelques années, la communauté internationale reconnaît de plus en plus la nécessité de réglementer et de restreindre le commerce de certains équipements de maintien de l'ordre afin que ces biens ne soient pas utilisés à des fins de torture ou pour infliger d'autres mauvais traitements.

Inspirée par le règlement de l'Union, l'Alliance pour un commerce sans torture, qui est soutenue par l'Union européenne et coparrainée par l'Argentine et la Mongolie, a été lancée en 2017. Elle a pour objectif de freiner sensiblement le commerce de biens destinés à infliger la peine capitale et la torture, ou susceptibles d'être utilisés à cette fin, au niveau international. Les pays qui rejoignent l'Alliance s'engagent, entre autres, à prendre, dans le cadre de leur législation nationale, des mesures efficaces, appliquées avec rigueur, en vue de restreindre le commerce de biens utilisés pour infliger la torture et la peine de mort.

[7] Résolution des Nations unies adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2019, A/RES/74/143. Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
[8] JO C 202 du 7.6.2016, p. 389.

En juin 2019, l'AGNU a adopté une résolution importante, ouvrant ainsi la voie à de nouveaux travaux au niveau des Nations unies en vue de l'établissement de normes internationales communes dans ce domaine[9]. Dans cette résolution, saluée par le Conseil de l'Union européenne[10], l'AGNU demande aux pays d'examiner la possibilité d'établir des normes internationales communes relatives au commerce des biens concernés, ainsi que le champ d'application de telles normes et les paramètres applicables. Le secrétaire général des Nations unies devrait présenter un rapport sur la mise en œuvre de cette résolution lors de la 74e session de l'AGNU. Dans un deuxième temps, et sur la base de ce rapport, un groupe d'experts gouvernementaux (désignés au sein du système des Nations unies, conformément aux critères fixés dans la résolution de juin 2019) établira un autre rapport qui sera présenté en 2021 lors de la 75e session de l'AGNU.

De son côté, le Conseil de l'Europe (CdE) examine également la possibilité de lancer une initiative dans ce domaine. Le 28 novembre 2019, le Comité directeur pour les droits de l'homme du CdE a accepté de soutenir une proposition visant à élaborer des lignes directrices à l'échelle du CdE dans le but d'encourager ou de faciliter les contrôles appliqués par les États membres du CdE au commerce de biens utilisés pour infliger la torture, des mauvais traitements et la peine de mort. Dans cette proposition, tous les États membres du CdE sont également invités à rejoindre l'Alliance mondiale pour un commerce sans torture et à soutenir le processus des Nations unies visant à élaborer des mesures internationales dans ce domaine. La Macédoine du Nord, le Monténégro et la Suisse ont décidé de suivre le modèle du règlement. Le Royaume-Uni a, quant à lui, annoncé qu'il maintiendrait les dispositions du règlement après avoir quitté l'Union.

2.3 Portée du présent rapport (article 32 du règlement)

L'article 32 du règlement impose à la Commission de présenter, au plus tard le 31 juillet 2020, et tous les cinq ans par la suite, un rapport complet sur l'application et les effets du règlement au Parlement européen et au Conseil, lequel peut comporter des propositions en vue de la modification du règlement. Le règlement précise que, dans le cadre de cet examen, la nécessité d'inclure les activités de ressortissants de l'Union à l'étranger est évaluée.

Les États membres sont tenus de communiquer à la Commission toutes les informations nécessaires à l'établissement du rapport. Des sections spéciales du rapport traitent du groupe de coordination contre la torture institué par le règlement (article 31) et de ses activités et doivent fournir des informations sur les mesures prises par les États membres en application de l'article 33, paragraphe 1 (sanctions).

Le présent rapport fournit des informations sur l'application et les effets du règlement de sa dernière modification, en 2016, à la fin de l'année 2019 et couvre donc essentiellement les activités réalisées en 2017, en 2018 et en 2019.

Le rapport évalue également la mise en œuvre du règlement au regard des principes fondamentaux de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de valeur ajoutée européenne. Cette évaluation vise à établir si le règlement atteint son ou ses principaux objectifs et si de nouvelles préoccupations et de nouvelles difficultés sont apparues

[9] Résolution A/RES/73/304 adoptée par l'Assemblée générale le 28 juin 2019.

[10] Conclusions du Conseil concernant les orientations sur la politique de l'Union à l'égard des pays tiers en ce qui concerne la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptées par le Conseil lors de sa 3712e réunion, qui s'est tenue le 16 septembre 2019.

depuis 2016. Il s'agit ainsi de déterminer s'il est nécessaire de prévoir des mesures supplémentaires pour corriger les éventuelles lacunes constatées.

3. MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT

3.1 Cadre réglementaire

Le règlement a initialement été adopté en tant que règlement (CE) nº 1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Adopté le 27 juin 2005, il est entré en vigueur le 30 juillet 2006[11]. La dernière modification substantielle du règlement a été adoptée en 2016[12].

Le règlement a été codifié en tant que règlement (UE) 2019/125 du Parlement européen et du Conseil du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[13].

3.1.1 Modifications apportées au règlement

Le règlement a été modifié à deux reprises au moyen d'actes délégués, une fois au cours de la période visée par le présent rapport et une autre en 2020.

- Le RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2018/181 DE LA COMMISSION du 18 octobre 2017[14] a ajouté la République dominicaine, Sao Tomé-et-Principe et le Togo à la liste des pays de destination auxquels s'applique l'autorisation générale d'exportation de l'Union (annexe V).
- LE RÈGLEMENT DÉLÉGUÉ (UE) 2020/621 DE LA COMMISSION du 18 février 2020[15] a modifié l'annexe I (mise à jour des entrées de plusieurs autorités compétentes) et l'annexe V (ajout de la Gambie et de Madagascar à la liste des pays de destination auxquels s'applique l'autorisation générale d'exportation de l'Union).

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour modifier la liste des biens interdits ou contrôlés, y compris en recourant à une «procédure d'urgence» lorsque des raisons d'urgence impérieuse l'imposent.

3.1.2 Mesures nationales de transposition

Le règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Les autorités compétentes des États membres sont responsables de sa mise en œuvre. Il incombe aux États membres de décider, au cas par cas, s'il convient d'accorder une autorisation d'exportation ou de rejeter une demande en ce qui concerne les biens réglementés énumérés aux annexes III et IV du règlement.

Afin d'éviter tout contournement, le règlement prévoit que les autorités compétentes des États membres sont tenues de notifier à toutes les autres autorités des États membres et à la

[11] JO L 200 du 30.7.2005, p. 1.
[12] Règlement (UE) 2016/2134 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2016 modifiant le règlement (CE) nº 1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (JO L 338 du 13.12.2016, p. 1).
[13] JO L 30 du 31.1.2019, p. 1.
[14] JO L 40 du 13.2.2018, p. 1.
[15] JO L 144 du 7.5.2020, p. 1.

Commission tout refus de délivrer une autorisation ou toute annulation d'une autorisation en vigueur. Par conséquent, tout État membre de l'Union qui envisage d'autoriser une opération «identique en substance» à une opération refusée par un État membre au cours des trois années qui suivent le rejet de la demande doit consulter l'État membre qui avait décidé du rejet. Si une autorisation est néanmoins accordée, l'État membre l'ayant accordée doit fournir une explication détaillée de son raisonnement à la Commission et à tous les États membres. Lors de l'évaluation d'une demande, les autorités doivent tenir compte des considérations relatives à l'utilisation finale prévue et au risque de détournement à des fins illégitimes.

Les États membres «n'accorde[nt] pas d'autorisation s'il existe de bonnes raisons de penser que les biens énumérés à l'annexe III pourraient être utilisés à des fins de torture ou pour infliger d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – y compris des peines corporelles prononcées par les tribunaux – par une autorité répressive ou toute personne physique ou morale dans un pays tiers».

Le règlement énumère les sources d'information suivantes visant à orienter les décisions des autorités:

- des arrêts déjà parus, rendus par des juridictions internationales;
- des résultats des travaux des organes compétents de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne;
- des rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe et du Rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Les autorités peuvent utiliser d'autres informations lorsqu'elles prennent des décisions, notamment:

- des arrêts déjà parus, rendus par des juridictions nationales;
- des rapports élaborés par des organisations de la société civile; et
- des informations sur les restrictions appliquées par le pays de destination aux exportations de biens énumérés aux annexes II et III.

Les mêmes critères s'appliquent lors de la prise d'une décision relative à une demande d'autorisation de fourniture de services de courtage ou d'assistance technique.

Les États membres ont notifié 13 rejets à la Commission au cours de la période visée par le présent rapport. La section 3.5 contient des informations détaillées sur les autorisations d'exportation qui ont été délivrées et rejetées au cours de la période visée par le présent rapport.

Les autorités compétentes des États membres sont également invitées à enregistrer dans une base de données de la Commission toutes les données relatives aux rejets des demandes d'autorisation d'exportation. La base de données recense l'autorité compétente de l'Union en question, la destination finale, le bien concerné, la description du bien, ainsi que le nom du destinataire et de l'utilisateur final.

Le règlement prévoit un mécanisme pour ajouter des biens aux annexes II, III ou IV, en permettant aux États membres de l'Union de soumettre des demandes dûment justifiées à l'examen de la Commission. La Commission n'a reçu aucune demande de ce type au cours de la période visée par le présent rapport.

Outre la liste des biens dont le commerce est interdit ou réglementé, le règlement contient également des dispositions permettant aux États membres de l'Union d'introduire, de manière autonome, de nouvelles mesures, au niveau national, en vue de réglementer le commerce de certains produits supplémentaires.

En vertu de l'article 10 du règlement, les États membres peuvent, au niveau national, adopter des mesures ou maintenir des mesures existantes comportant des restrictions liées au transport, aux services financiers, à l'assurance ou à la réassurance, ou encore à la publicité générale ou à la promotion des biens énumérés à l'annexe II. Le Royaume-Uni[16], notamment, maintient des restrictions nationales relatives à la circulation des biens entre les pays tiers en dehors de l'Union.

En outre, conformément à l'article 14 du règlement, les États membres peuvent adopter ou maintenir une interdiction d'exportation et d'importation de fers à entraver, de chaînes multiples et de dispositifs à décharge électrique portatifs. Les États membres peuvent également soumettre à l'obtention d'une autorisation l'exportation de menottes surdimensionnées. Sur la base des informations dont dispose la Commission, la Belgique[17], l'Espagne, la Grèce[18], le Luxembourg[1920] et le Royaume-Uni[21] imposent de telles restrictions supplémentaires. La Hongrie et l'Italie ont également mis en place des mesures en la matière. La Slovaquie a informé la Commission qu'elle entamerait un processus législatif en 2020 afin de modifier sa loi de 2007 sur le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Les autorités compétentes des États membres informent la Commission de leurs activités au titre du règlement. Le rapport annuel de la Commission se fonde sur les informations fournies par les États membres, notamment au moyen des rapports nationaux établis en vertu de l'article 26, paragraphe 3. Au cours de la période visée par le présent rapport, la Commission

[16] Le présent rapport couvre les années 2017, 2018 et 2019, c'est-à-dire les années qui précèdent le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020.

[17] Le décret flamand du 15 juin 2012 sur le commerce des armes interdit l'importation de tous les dispositifs à décharge électrique portatifs susceptibles de rendre des personnes sans défense ou d'infliger des souffrances, à l'exception des dispositifs médicaux ou vétérinaires (des exceptions étant prévues pour permettre un usage officiel). En ce qui concerne la Région wallonne, le décret du 21 juin 2012 sur le commerce des armes interdit l'importation, l'exportation et le transit de tout type de dispositif à décharge électrique portatif, à l'exception des outils médicaux ou vétérinaires, susceptible de rendre des personnes invalides ou de leur infliger des souffrances.

[18] La Grèce maintient, au niveau national, des mesures supplémentaires à l'égard de deux biens énumérés à l'annexe II du règlement, à savoir les dispositifs à décharge électrique et les menottes (voir loi 2168/1993 dans sa version modifiée).

[19] L'exportation et l'importation de fers à entraver et de chaînes multiples sont interdites en vertu de l'article 36, paragraphe 1, de la loi modifiée du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations. Il est interdit d'exporter et d'importer des dispositifs à décharge électrique portatifs, sauf lorsque ceux-ci accompagnent leur utilisateur aux fins de protection personnelle de celui-ci, en vertu de l'article 36, paragraphe 1, de la loi modifiée du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations. Il est par ailleurs nécessaire d'obtenir une autorisation pour l'exportation de menottes dont la dimension totale, y compris les chaînes, mesurée en position fermée, du bord externe d'une menotte au bord externe de l'autre menotte, est supérieure à 240 mm (article 36, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations).

[20] En vertu du décret royal 679/2014 du 1er août 2014 sur le contrôle du commerce extérieur du matériel de défense, d'autres matériels et des biens et technologies à double usage, l'Espagne contrôle l'exportation de menottes standard, imposant aux éventuels exportateurs d'obtenir une licence pour l'exportation de ces moyens de contraintes.

[21] L'article 9 de l'arrêté britannique de 2008 sur le contrôle des exportations exige l'obtention d'une licence pour l'exportation des biens énumérés à l'article 14, paragraphe 1.

a publié un rapport sur les autorisations d'exportation délivrées par les États membres en 2017 et en 2018 en ce qui concerne certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine capitale[22]. Un rapport sur les autorisations d'exportation délivrées en 2019 devrait être adopté au cours du second semestre de 2020.

3.2 Activités du groupe de coordination contre la torture

Le groupe de coordination contre la torture, qui a été mis en place à l'issue de la modification apportée au règlement en 2016[23], est chargé d'«examine[r] toute question concernant l'application du [...] règlement». Présidé par la Commission, le groupe de coordination contre la torture sert de plateforme permettant aux représentants des États membres et à la Commission d'échanger des informations sur les pratiques administratives. En outre, lorsqu'elle prépare les actes délégués, la Commission consulte le groupe de coordination contre la torture conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer»[24].

Le groupe de coordination contre la torture s'est réuni à quatre reprises au cours de la période visée par le présent rapport: le 12 juillet 2017, le 28 juin 2018, le 29 avril 2019 et le 17 décembre 2019.

Conformément à l'article 31, paragraphe 4, du règlement, la Commission présente au Parlement européen un rapport sur les activités, les analyses et les consultations du groupe de coordination contre la torture. Au cours de la période visée par le présent rapport, la Commission a adopté, en octobre 2019[25], un rapport couvrant les années 2017 et 2018. Un rapport sur les activités du groupe de coordination contre la torture en 2019 devrait être adopté au cours du second semestre de 2020.

Le groupe de coordination contre la torture a procédé à des échanges techniques sur les outils disponibles dans la base de données électronique de la Commission, un système sécurisé et crypté créé afin de permettre aux autorités nationales compétentes en matière de contrôle des exportations d'échanger des informations avec la Commission. L'article 23, paragraphe 5, du règlement impose aux autorités compétentes d'utiliser ce système pour communiquer des informations relatives aux rejets des demandes d'autorisation d'exportation (ci-après les «rejets des demandes»).

Le groupe de coordination contre la torture a examiné l'exigence d'autorisation préalable pour certains types d'assistance technique et de services de courtage prévus aux articles 15 et 19 du règlement. Le groupe de coordination contre la torture a également procédé à des échanges techniques sur les interdictions prévues aux articles 8 et 9 du règlement concernant respectivement l'inclusion, dans le cadre de salons professionnels et de la publicité, de biens énumérés. Ces interdictions ont été introduites lors de la modification du règlement opérée en 2016. Les échanges ont en particulier porté sur des orientations éventuelles à l'intention des autorités compétentes et sur les modalités de mise en application. Il a été noté que des cas de publicité pour certains biens sur les sites web de fournisseurs européens avaient été signalés.

[22] COM(2019) 445 du 1.10.2019.
[23] Règlement (UE) 2016/2134 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2016 modifiant le règlement (CE) nº 1236/2005 du Conseil concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, JO L 338 du 13.12.2016, p. 1.
[24] JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.
[25] COM(2019) 449 final du 7.10.2019.

Conformément au considérant 48, le groupe de coordination contre la torture a également examiné les propositions d'actes délégués portant modification des annexes du règlement, qui ont finalement été adoptées le 18 octobre 2017 et le 18 février 2020 (voir section 3.1.1 ci-dessus).

Les travaux du groupe de coordination contre la torture ont également porté sur les obligations de notification incombant aux autorités nationales compétentes. Outre ces discussions, un éventail plus large de données commerciales sont actuellement recueillies en vue du rapport annuel de la Commission pour 2019.

Enfin, le groupe de coordination contre la torture a procédé à un échange de vues sur l'Alliance pour un commerce sans torture et sur les progrès accomplis vers d'éventuelles normes internationales communes dans ce domaine.

3.3 Transparence et information

L'article 26, paragraphe 3, du règlement dispose que les États membres établissent un rapport d'activités annuel public dans lequel ils fournissent des informations concernant le nombre de demandes reçues, les biens et pays concernés par ces demandes, ainsi que les décisions qu'ils ont prises à l'égard de celles-ci.

La Tchéquie[26], le Danemark[27], l'Allemagne[28], la Roumanie[29] et le Royaume-Uni[30] ont informé la Commission de leurs rapports d'activités annuels publics pour 2019[31]. Il convient de préciser que, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du règlement, les rapports publics «ne [contiennent] aucune information dont un État membre considère que la divulgation serait contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité».

Un nombre limité d'autorités compétentes ont publié des informations sur le site web de leur gouvernement à propos des règles et règlements applicables aux biens relevant du champ d'application du règlement, dans le but d'informer les opérateurs économiques des procédures d'autorisation des exportations et d'autres exigences.

3.4 Mise en œuvre du contrôle des exportations

Les autorités compétentes des États membres sont chargées de faire appliquer le contrôle des exportations. Conformément à l'article 33 du règlement, «les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives». Les États membres de l'Union déterminent donc des sanctions nationales applicables aux violations des dispositions du règlement commises aussi bien par des personnes que par des entités.

---

[26] Tchéquie: https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/licencni-sprava/mucici-nastroje/zprava-ministerstva-prumyslu-a-obchodu-o-plneni-narizeni-rady-es-c--1236-2005-za-rok-2018--54368/.

[27] Danemark: https://eksportkontrol.erhvervsstyrelsen.dk/produkter.

[28] Allemagne: https://www.bafa.de/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/Antragsarten/Anti_Folter_Verordnung/anti_folter_node.html.

[29] Roumanie: http://www.imm.gov.ro/adaugare_fisiere_imm/2019/10/Rapoarte-anuale-comert-tortura-2017-2018.pdf.

[30] En vertu de l'article 127, paragraphe 6, de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7), pendant la période de transition prévue à l'article 126 dudit accord, toute référence aux États membres dans le droit de l'Union s'entend comme incluant le Royaume-Uni.

[31] Royaume-Uni: https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data.

Ces sanctions nationales comportent des sanctions administratives et pénales, allant généralement de sanctions pécuniaires à des peines d'emprisonnement, y compris la saisie des biens.

Au cours de la période visée par le présent rapport, les autorités compétentes n'ont informé la Commission d'aucune violation des dispositions du règlement. Le règlement ne les y oblige pas.

3.5 Autorisations d'exportation: données essentielles

La Commission recueille, auprès des autorités compétentes, des données qui lui permettent d'avoir une vue d'ensemble des autorisations d'exportation accordées (ou rejetées) en rapport avec les biens contrôlés décrits aux annexes III et IV du règlement.

Sur la base des données tirées du rapport de la Commission[32] pour 2017 et 2018 et des données recueillies en vue du rapport 2020 de la Commission couvrant l'année 2019[33], le nombre d'autorisations d'exportation accordées (ou rejetées) pour la période 2017-2019 peut se résumer comme suit[34]: en 2017, au total, 292 autorisations accordées par 12 États membres ont été signalées. En 2018, 11 États membres ont signalé avoir accordé 231 autorisations au total. En 2019, au total, 281 autorisations accordées par 10 États membres ont été signalées[35]. Le nombre total d'autorisations accordées au cours de la période de trois ans visée par le présent rapport s'élève à 804.

Quinze États membres ont informé la Commission qu'ils n'avaient reçu aucune demande d'autorisation fondée sur le règlement (UE) 2019/125 au cours de la période visée par le présent rapport.

Le règlement impose une obligation d'autorisation d'exportation qui permet aux autorités compétentes de vérifier si certains éléments donnent à penser que les biens, une fois exportés, pourraient être utilisés à des fins de torture ou pour infliger d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (annexe III) ou en vue d'infliger la peine capitale (annexe IV). À cette fin, l'article 20, paragraphe 8, du règlement prévoit que les autorités compétentes devraient recevoir «des informations complètes, notamment sur l'utilisateur final, le pays de destination et l'utilisation finale des biens».

Concernant la période de trois ans visée par le présent rapport, il a été indiqué que 13 demandes d'autorisation d'exportation avaient été rejetées: quatre en 2017, cinq en 2018 et quatre en 2019.

Les informations dont dispose la Commission, qui reposent sur les données communiquées par les autorités compétentes, lui permettent de faire la distinction entre l'utilisation finale à des fins répressives, l'utilisation finale à des fins scientifiques ou dans le cadre de soins de santé, l'utilisation finale par des sociétés de sécurité, l'utilisation finale à des fins médicales (hôpitaux et usage vétérinaire) des biens énumérés à l'annexe IV, l'utilisation industrielle et les exportations vers des sociétés commerciales. Au cours de la période de trois ans visée par le présent rapport, il a été indiqué que 56 autorisations d'exportation avaient été accordées à

[32] Rapport sur les autorisations d'exportation accordées en 2017 et en 2018 en application du règlement concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – COM/2019/445 final.

[33] Voir article 26, paragraphe 4, du règlement.

[34] Les exportations au titre de l'autorisation générale d'exportation de l'Union (annexe V du règlement) ne sont pas incluses dans les informations sur le nombre d'autorisations accordées par les États membres.

[35] Au moment de la finalisation du présent rapport, trois États membres n'avaient pas communiqué à la Commission les données commerciales relatives à l'année 2019.

des fins répressives, 52 à des fins scientifiques/pour des soins de santé, tandis que les autres autorisations (74) avaient été délivrées à d'autres fins, pour la plupart à des commerçants et à des sociétés de sécurité privées. Il convient de noter à cet égard que les États membres ne fournissent pas tous un compte rendu complet et/ou des informations détaillées sur les utilisateurs finaux et que les données relatives à l'utilisation finale ne correspondent donc pas au nombre total de licences susmentionné.

3.6 Ressortissants de l'Union à l'étranger

Bien que cela ne fasse pas à proprement parler partie de l'évaluation de la mise en œuvre du règlement, l'article 32 dudit règlement prévoit, dans le cadre de l'examen, l'évaluation de la nécessité d'inclure les activités des ressortissants de l'Union à l'étranger dans le champ d'application du règlement. La présente section décrit les domaines dans lesquels les activités des sociétés établies au sein de l'Union, des ressortissants de l'Union ou des résidents d'un État membre de l'Union agissant dans des pays tiers pourraient être évaluées. Il s'agit des activités suivantes:

- **le courtage**, c'est-à-dire l'organisation du transfert de matériel entre des pays tiers situés en dehors de l'Union, lorsque les biens ne pénètrent pas sur le territoire douanier de l'Union et lorsque ces activités sont exercées par des entités de l'Union en dehors de celle-ci:

  le règlement n'interdit pas les activités de courtage en ce qui concerne les biens énumérés à l'annexe II et ne contrôle pas les activités de courtage relatives aux biens énumérés à l'annexe III lorsqu'elles sont menées par des courtiers de l'Union exerçant leur activité en dehors de l'Union;

- **la promotion/commercialisation** des biens et services concernés par des entités de l'Union en dehors de celle-ci ou la facilitation de cette commercialisation, notamment par l'organisation d'expositions et de salons consacrés aux armes, à la sécurité et à d'autres sujets connexes dans des pays tiers:

  l'article 8 du règlement interdit «à toute personne physique ou morale, à toute entité ou à tout organisme, y compris à tout partenariat, qu'il réside ou soit établi dans un État membre ou non, d'exposer ou de proposer à la vente, lors d'un salon ou d'une exposition au sein de l'Union, tout bien énuméré à l'annexe II» (soulignement ajouté);

- **la fourniture,** par des entités de l'Union, **d'une assistance technique** et d'une formation concernant l'utilisation d'équipements ou de techniques destinés à des fins répressives à des forces militaires, de sécurité ou de police ou à des acteurs non étatiques, tels que des sociétés de sécurité privées, dans des pays tiers:

  l'article 7 du règlement interdit «à un fournisseur d'assistance technique ou à un courtier de fournir ou de proposer à toute personne, toute entité ou tout organisme établi dans un pays tiers une formation concernant l'utilisation de biens énumérés à l'annexe II». En outre, en vertu de l'article 15, les États membres sont tenus d'autoriser expressément la fourniture d'une «assistance technique liée» aux biens énumérés à l'annexe III. La fourniture d'une assistance technique, y compris d'une formation, n'est interdite ou contrôlée que lorsqu'elle est directement liée aux équipements couverts par le règlement (annexe II ou annexe III). L'assistance technique peut être fournie indépendamment de la fourniture de l'équipement relevant du champ d'application du règlement.

Deux organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine des droits de l'homme et participant à l'évaluation, dans le cadre de l'examen, ont évoqué le cas des ressortissants de l'Union exerçant leur activité en dehors de l'Union qui fournissent, par exemple, des services de formation en matière de sécurité et de répression concernant l'utilisation inappropriée ou abusive de matériel destiné à des fins répressives. Elles ont également souligné le fait que des sociétés organisent des salons ou des expositions consacrés aux armes dans des pays tiers. Elles estiment en particulier qu'il y a lieu de supprimer la restriction géographique actuelle visée à l'article 8 et d'interdire à toute personne physique ou morale de l'Union, à toute entité ou à tout organisme, de promouvoir les biens énumérés à l'annexe II lors d'expositions ou de salons, quel que soit le pays dans lequel ils sont organisés. Elles considèrent en outre que des contrôles devraient être mis en place (en vertu du règlement ou au moyen d'autres mesures appropriées) afin de réglementer la fourniture d'instruction ou de formation par tous les établissements d'enseignement concernés, de sorte que cette disposition ne favorise pas ou n'inclue pas de politiques, de pratiques ou de techniques inappropriées ou abusives susceptibles de faciliter ou de servir à infliger la torture ou d'autres mauvais traitements dans des pays tiers.

Le traitement des questions évoquées présente des difficultés au niveau de la portée territoriale de la compétence de l'Union. En droit international, en principe, la compétence est d'ordre territorial et ne peut être exercée par un État en dehors de son territoire, sauf en vertu d'une règle permissive découlant de la coutume internationale ou d'une convention. Ce principe connaît toutefois des exceptions, qui sont pertinentes en l'espèce. À titre d'exemple, le droit international permet de sanctionner les activités extraterritoriales des ressortissants d'un État lorsqu'il s'agit d'infractions pénales commises en dehors de son territoire[36]. Dans le cas des crimes particulièrement graves soumis à la compétence universelle par un traité multilatéral[37] ou en vertu du droit international, comme les génocides, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et la torture, un État peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime, quels que soient le lieu du crime et la nationalité de l'auteur ou de la victime.

Il convient d'examiner soigneusement les décisions unilatérales d'exercer la compétence en dehors du territoire de l'Union à la lumière du droit international et de la pratique internationale. Étant donné que la question de savoir si un État peut légalement exercer une compétence extraterritoriale relève du droit international, il est important de promouvoir énergiquement et efficacement un commerce sans torture dans les enceintes internationales appropriées afin d'améliorer la réponse globale aux objectifs que le règlement vise à promouvoir.

D'autres mesures appropriées pourraient également être envisagées, notamment des mesures visant à promouvoir une plus grande transparence et une meilleure sensibilisation, ou des mesures visant à promouvoir le respect effectif des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme[38]. En effet, les principes directeurs des

[36] Voir article 5, paragraphe 1, point b), de la convention des Nations unies de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants [(adoptée le 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987) 1465 RTNU 112; ci-après la «convention contre la torture»].

[37] Voir conventions de Genève I à IV (1949).

[38] Les «principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence "protéger, respecter et réparation" des Nations unies» ont été élaborés par le représentant spécial du secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Le Conseil des droits de l'homme a approuvé les principes directeurs dans sa résolution 17/4 du 16 juin 2011.

Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme disposent que les entreprises doivent respecter les droits de l'homme. Elles ne doivent pas empiéter sur les droits de l'homme d'autrui et sont tenues de remédier aux incidences négatives qu'elles peuvent avoir sur les droits de l'homme. Pour remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme, il est nécessaire de prendre des mesures en vue de leur prévention, de leur atténuation et, le cas échéant, de leur réparation.

4. ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT

4.1 Critères d'évaluation et sources de données

En tenant compte des critères d'évaluation de fond énoncés à l'article 32 du règlement, la Commission a évalué les résultats du règlement conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation[39], en examinant les éléments suivants:

- *pertinence*: la mesure dans laquelle les objectifs généraux du règlement, sa conception et les mesures nationales de transposition prévues dans le règlement répondent aux priorités de l'Union au moment de l'adoption du règlement ainsi qu'aux priorités de l'Union actuelles;
- *efficience*: la mesure dans laquelle le règlement produit des résultats de manière efficace. Cet aspect couvre l'efficacité de la mise en œuvre du règlement par les États membres et le contrôle de la Commission européenne, tout en évaluant l'existence de lacunes ou de doublons dans les exigences en matière d'information, qui pourraient nuire à l'efficacité ou à la bonne mise en œuvre du règlement, et en déterminant si les exigences de notification sont adéquates et proportionnées;
- *efficacité*: la mesure dans laquelle le règlement répond à ses objectifs et aux priorités de l'Union;
- *cohérence et complémentarité*: la mesure dans laquelle le règlement facilite la cohérence et la complémentarité avec d'autres initiatives pertinentes de l'Union et des États membres;
- *valeur ajoutée européenne*: la mesure dans laquelle le règlement apporte une valeur ajoutée aux différentes mesures prises par les États membres de l'Union.

Les principales sources d'information permettant de recueillir les éléments de preuve nécessaires à l'évaluation étaient des observations écrites, notamment une étude, des enquêtes[40], des entretiens et un atelier avec les principales parties prenantes.

Plus de 30 personnes ont participé à l'atelier réunissant les parties prenantes. Elles provenaient d'un large éventail d'organisations, notamment les autorités compétentes des États membres, la Commission européenne, des organisations internationales telles que les Nations unies et le Conseil de l'Europe, et des ONG.

L'évaluation des données et des informations recueillies a permis de dégager les constats suivants.

[39] Voir https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr.

[40] Onze États membres ont fourni des observations, tandis que quinze répondants ont participé à l'enquête publique. Sur ces quinze répondants, huit provenaient du secteur public, quatre venaient d'ONG, deux étaient issus du secteur privé et un du monde universitaire. La Commission a également reçu des observations en dehors de l'enquête publique.

4.2 Pertinence

4.2.1 Considérations stratégiques

Dans sa version initiale, adoptée en 2005, le règlement répondait à la nécessité d'instaurer des «règles de l'Union régissant le commerce avec les pays tiers de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale et de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants». Ces règles avaient pour but de combler les lacunes en matière de contrôles commerciaux de l'Union fondés sur les droits de l'homme et constituaient le premier instrument contraignant portant spécifiquement sur cette question. Afin qu'il conserve sa pertinence, le règlement a été modifié en 2011, en 2014 et en 2016.

En plus de constituer le premier cadre opérationnel au monde réglementant le commerce des biens liés à la torture, le règlement voit sa pertinence actuelle confirmée par le rôle qu'il joue en tant que source d'inspiration pour les travaux réalisés dans ce domaine par d'autres pays et organisations. Il a notamment inspiré la décision des Nations unies d'élaborer des normes internationales communes relatives au commerce des instruments de torture[41]. Le règlement est également reconnu pour avoir inspiré l'élaboration, par le Conseil de l'Europe (CdE), de mesures régionales visant à lutter contre le commerce de matériel utilisé pour infliger la torture, les mauvais traitements et la peine de mort.

Le fait que certains États non membres de l'Union, comme la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Suisse, ont décidé de suivre le modèle du règlement et la décision du Royaume-Uni de conserver les dispositions du règlement après son retrait de l'Union renforcent encore davantage la pertinence perçue de cet instrument.

4.2.2 Pertinence des biens et services concernés

Le règlement couvre actuellement un large éventail de biens liés à la peine capitale et à la torture.

En ce qui concerne la couverture du règlement en matière de biens, d'activités et de personnes, l'article 25 du règlement dispose que chaque État membre peut adresser à la Commission une demande dûment justifiée pour ajouter des biens à l'annexe II, III ou IV. Au cours de la période visée par le présent rapport, aucune demande de ce type n'a été formulée.

Deux ONG de défense des droits de l'homme, qui ont participé à l'examen, estiment en particulier que le règlement devrait pouvoir s'adapter aux mouvements du marché international de la sécurité où les évolutions technologiques et commerciales sont fréquentes. Selon elles, le règlement devrait aussi tenir compte de l'évolution concernant la nature de l'utilisation, et de l'utilisation abusive, du matériel destiné à des fins répressives. Le cas particulier des produits auxquels on donne une nouvelle image afin de contourner le champ d'application du règlement a également suscité des préoccupations, confirmant la nécessité de procéder à une mise à jour régulière des listes de biens concernés. Les deux ONG estiment que certains produits actuellement répertoriés à l'annexe III pourraient être transférés à l'annexe II, comme les armes de contact direct à décharge électrique (y compris les matraques à décharge électrique, les boucliers à décharge électrique et les armes d'étourdissement) et qu'il serait utile d'y ajouter d'autres biens, comme les cagoules et

[41] Résolution A/73/L.94: «Mettre fin au commerce des instruments de torture: examen de la possibilité d'établir des normes internationales communes, du champ d'application de telles normes et des paramètres applicables», adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 juin 2019.

bandeaux de prison, les chaises, les planches et les lits de contention équipés de sangles destinés à des fins répressives. Selon elles, des biens contrôlés pourraient être ajoutés à l'annexe III, notamment les «menottes standard», les armes contondantes manuelles et certaines armes à impact cinétique.

Les agents antiémeutes présentent un problème particulier. Ces dernières années, leur disponibilité et leur utilisation ont fortement augmenté. Deux ONG de défense des droits de l'homme, qui ont participé à l'évaluation, dans le cadre de l'examen, estiment que ces agents ne sont pas couverts de manière adéquate par le règlement, en ce qu'il existe un certain degré d'incohérence par rapport à la «liste commune des équipements militaires»[42] de l'Union. Lors de l'élaboration (et de la révision) du règlement, les biens déjà couverts par d'autres instruments de l'Union ont été expressément exclus du champ d'application du règlement. Dans la pratique, il en a résulté une situation dans laquelle le règlement couvre le contrôle de certains agents antiémeutes, comme le gaz poivré et l'oléorésine de capsicum, mais pas ceux qui sont repris dans la liste commune des équipements militaires. Les ONG de défense des droits de l'homme qui ont participé à l'examen indiquent que les agents antiémeutes qui ne sont pas couverts actuellement par le règlement sont fréquemment utilisés pour faciliter ou infliger la torture et d'autres mauvais traitements ou à des fins de répression interne.

En ce qui concerne les biens figurant à l'annexe IV, le règlement énumère certains produits chimiques/médicaments destinés à sauver et à améliorer la vie et la santé des patients, mais qui pourraient servir à des injections létales. Selon une organisation active dans la prévention de l'utilisation abusive de médicaments aux fins d'injections létales, le règlement couvre deux médicaments sur les quatorze figurant actuellement dans la liste des protocoles d'injection létale des États américains et du gouvernement fédéral des États-Unis. Contrairement aux biens énumérés aux annexes II et III, ces types de produits chimiques et de médicaments sont essentiels pour sauver des vies. Les mesures susceptibles de limiter leur commerce doivent donc être soigneusement évaluées afin d'éviter toute incidence négative sur ce commerce de fournitures médicales vitales et légitimes. À cet égard, il convient de mentionner le régime d'autorégulation adopté par plusieurs sociétés de l'Union, appliquant volontairement différents protocoles de distribution qui, selon divers groupes de parties prenantes, empêchent que les médicaments exportés en provenance de l'Union fassent l'objet d'une utilisation inappropriée.

Dans le cadre de l'évaluation de la pertinence des biens et services couverts, il serait également possible d'envisager l'ajout d'une clause d'utilisation finale ciblée ou d'une clause «attrape-tout» au règlement. Plusieurs ONG de défense des droits de l'homme ayant participé à l'examen, ainsi que l'autorité d'un État membre, ont plaidé en faveur de l'introduction d'une telle clause. Concrètement, cette clause permettrait aux différents États membres de l'Union d'interrompre le transfert spécifique d'un bien ne figurant pas expressément dans les annexes II ou III du règlement. Il doit être déterminé que ce bien n'a manifestement aucune autre utilité pratique que celle d'infliger la peine capitale, la torture et d'autres mauvais traitements. La clause pourrait également couvrir les situations dans lesquelles des éléments de preuve montrent que le transfert éventuel du bien ne figurant pas dans les annexes déboucherait sur son utilisation à de telles fins.

[42] Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, adoptée par le Conseil le 17 février 2020, (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires) (PESC) (2020/C 85/01) (JO C 85 du 13.3.2020, p. 1).

En ce qui concerne les services relevant du champ d'application du règlement, à savoir les services de courtage, l'assistance technique, la formation et la publicité liés aux biens couverts par le règlement, l'évaluation n'a révélé aucun élément indiquant la nécessité d'apporter une modification à cet égard. Il convient toutefois de préciser que la fourniture d'une assistance technique, y compris d'une formation, n'est interdite ou contrôlée que lorsqu'elle est directement liée aux équipements couverts par le règlement (annexe II ou annexe III).

4.2.3 Pertinence de l'ajout du commerce au sein de l'Union

Lors des consultations sur la mise en œuvre du règlement, il a été proposé d'élargir le champ d'application du règlement au commerce, au sein de l'Union, des biens énumérés aux annexes II et III, ainsi qu'à l'importation, vers l'Union, des biens répertoriés à l'annexe III. Dans sa version initiale, le règlement répondait à la considération selon laquelle il convenait «d'instaurer des règles de l'Union régissant le commerce avec les pays tiers de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale et de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants». Cet accent sur les relations avec les pays tiers a été clairement indiqué dans le préambule, qui indique que «[l]es mesures prévues par le présent règlement sont destinées à empêcher que la peine capitale, mais aussi la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, soient infligés dans des pays tiers. Elles comprennent des restrictions du commerce avec les pays tiers de biens susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale ou la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il n'est pas jugé nécessaire de soumettre à des contrôles similaires les opérations à l'intérieur de l'Union, étant donné que la peine capitale n'existe pas dans les États membres et que ceux-ci auront adopté des mesures appropriées visant à interdire et à empêcher la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.»

Deux ONG de défense des droits de l'homme expertes dans le domaine du commerce des biens susceptibles d'être utilisés pour infliger torture ou mauvais traitements ont préconisé d'élargir le champ d'application du règlement à l'importation vers l'Union, ou au transfert au sein de l'Union, d'équipements destinés à des fins répressives et de biens connexes qui sont légitimement utilisés à des fins répressives mais peuvent être utilisés de façon abusive.

Le règlement met nettement l'accent sur la restriction du commerce avec les pays tiers. Par conséquent, l'utilisation du règlement afin de réglementer l'importation de matériel destiné à des fins répressives vers l'Union et son transfert au sein de l'Union en vue de faire obstacle, au sein de l'Union, aux actes présumés relever de la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ne semble pas correspondre aux objectifs déclarés du règlement. Les autres instruments et moyens liés à la protection des droits de l'homme dont disposent actuellement l'Union européenne et ses États membres peuvent être considérés comme étant plus appropriés à cet égard.

4.3 Efficience

4.3.1 Autorisations et refus

Sur la base des données figurant dans le présent rapport et dans le précédent rapport de la Commission sur les autorisations d'exportation en 2017 et en 2018[43] (voir section 3.5), il convient de noter qu'un nombre important d'États membres (15) n'ont déclaré aucune

[43] COM/2019/445 final.

autorisation au cours des trois ans. En outre, certains États membres déclarent nettement plus d'autorisations que d'autres.

Il ressort également des données présentées qu'un nombre limité de demandes d'autorisation ont été rejetées (13 rejets de 4 États membres au cours des trois ans), les services couverts par le règlement ne faisant l'objet d'aucune autorisation (ou refus). La mise en œuvre incombe aux autorités compétentes des États membres À l'heure actuelle, il n'existe que peu d'informations sur des questions comme les procédures nationales d'évaluation des risques et le suivi de l'utilisation finale des biens et services exportés.

D'après les informations présentées ci-dessus, il semble nécessaire de mettre en place des orientations de l'Union ou des bonnes pratiques sur la mise en œuvre du règlement (par exemple, en ce qui concerne la définition des biens couverts, les évaluations des risques, les refus, les notifications, etc.) ou d'obtenir davantage d'informations auprès des autorités compétentes sur la manière dont le règlement est appliqué dans la pratique.

4.3.2 Rapports

Comme indiqué à la section 3.3, l'article 26, paragraphe 3, du règlement énonce les obligations de notification incombant aux autorités compétentes. Cinq États membres ont confirmé publier des rapports d'activités annuels en vertu de l'article 26, paragraphe 3, du règlement. Il convient de préciser que, conformément à l'article 26, paragraphe 3, du règlement, les rapports publics «ne [contiennent] aucune information dont un État membre considère que la divulgation serait contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité».

Les niveaux de précision de ces rapports annuels ne peuvent pas toujours permettre une évaluation précise de la mise en œuvre du règlement à l'échelle nationale. Peu d'États membres fournissent des informations accessibles au public sur les procédures relatives aux risques liés aux biens ou sur les mesures de suivi prises pour contrôler l'utilisation finale. Rares sont ceux également qui indiquent le volume et la valeur des biens connexes ou qui précisent si des sanctions ont été appliquées en cas de violation des dispositions du règlement. De même, peu d'informations sont disponibles sur le mécanisme de notification et de consultation prévu à l'article 23.

L'article 26, paragraphe 4, impose à la Commission de publier un rapport annuel d'activité. Un rapport a été publié en octobre 2019 concernant les autorisations d'exportation des États membres en 2017 et en 2018. Un nouveau rapport portant sur l'année 2019 sera adopté en 2020. Les données à fournir dans le formulaire de rapport pour 2019 concernent un éventail de questions plus large. D'autres informations pertinentes peuvent être utilement intégrées au rapport annuel global; il s'agit notamment des informations sur les violations constatées et les sanctions appliquées. En outre, afin de garantir une plus grande transparence, d'autres aspects, comme la valeur et le volume des exportations, peuvent également être inclus.

4.4 Efficacité

Le règlement a atteint l'objectif spécifique qui était de contrôler plus efficacement le commerce, entre l'Union et les pays tiers, de biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale ou la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon l'autorité d'un État membre, le règlement a facilité l'interception des biens concernés et dissuadé les négociants de tenter d'exporter des biens interdits (comme en témoigne l'étendue globalement limitée de ce commerce).

Il serait toutefois intéressant d'obtenir des informations supplémentaires sur l'imposition de sanctions par les États membres de l'Union en vertu de l'article 33 du règlement, afin de mieux évaluer dans quelle mesure les violations des dispositions du règlement sont constatées et sanctionnées. Si la Commission dispose d'un panorama presque complet de la législation nationale en vigueur dans les États membres de l'Union en matière de sanctions applicables aux violations, elle n'a pas d'informations suffisantes quant à la question de savoir si les autorités ont appliqué ces sanctions dans des cas particuliers de violations.

L'objectif plus général, qui est de contribuer à empêcher la pratique de la peine capitale, de la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans les pays tiers, est plus difficile à évaluer, en raison des nombreux autres facteurs qui y contribuent. La restriction du commerce de ces biens et services ne constitue qu'un seul élément de la lutte contre la torture. En outre, la torture et les autres mauvais traitements ne se pratiquent pas uniquement à l'aide d'outils sophistiqués; les instruments les plus élémentaires et les plus facilement disponibles, comme les bâtons, les matraques, les menottes ordinaires et l'usage excessif de la force physique, sont souvent utilisés.

4.5 Cohérence et complémentarité

Par souci de complémentarité, le règlement mentionne explicitement d'autres instruments ou cadres connexes de l'Union et exclut expressément de son champ d'application les biens qui y sont couverts. Le règlement porte sur certains matériels qui ne sont énumérés dans aucun autre instrument juridique. À cet égard, il vient donc compléter d'autres cadres réglementaires européens. Le règlement évite de cibler des biens visés dans d'autres règlements et pour lesquels il existe déjà un système d'autorisation, à savoir:

i. les armes à feu régies par le règlement (UE) nº 258/2012;
ii. les biens à double usage régis par le règlement (CE) nº 428/2009;
iii. les biens régis par la position commune 2008/944/PESC et la liste commune des équipements militaires qui y est associée[44].

Bien que cette approche visant à garantir la complémentarité entre les instruments de contrôle des exportations ait largement porté ses fruits, certaines incohérences sont apparues. Comme indiqué ci-dessus, c'est notamment le cas des agents antiémeutes. Certains agents, comme le gaz poivré et l'oléorésine de capsicum, sont inscrits dans le règlement, à l'inverse d'autres agents figurant dans la liste commune des équipements militaires, comme les gaz lacrymogènes (gaz CS, Gaz CR et gaz CN), qui sont pourtant fréquemment utilisés en vue de faciliter ou d'infliger la torture et d'autres mauvais traitements. Il conviendrait d'examiner la meilleure façon de s'assurer que les deux instruments sont plus cohérents, que les processus d'approbation des licences sont uniformes et que les notifications de rejets sont communiquées dans le cadre des deux régimes de contrôle.

De même, bien que l'Union ait imposé des embargos sur les armes afin de répondre explicitement aux cas de «répression interne» et que, pour ce faire, elle ait dressé une liste des équipements utilisés à des fins de «répression interne», les biens visés par le règlement ne figurent pas dans cette liste. On pourrait envisager la possibilité d'inclure expressément

[44] Voir la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, adoptée par le Conseil le 17 février 2020, (équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires) (PESC) (2020/C 85/01) (JO C 85 du 13.3.2020, p. 1).

certains biens énumérés à l'annexe III contrôlés par le règlement dans le cadre d'embargos faisant spécifiquement référence à des préoccupations liées à la «répression interne».

En ce qui concerne l'objectif plus général de l'Union en matière de droits de l'homme, le règlement est en grande partie cohérent avec d'autres instruments et initiatives pertinents de l'Union, qu'il vient aussi compléter. Il est toutefois possible de renforcer les synergies entre le travail de suivi de la situation des droits de l'homme dans les pays tiers, d'une part, et l'utilisation finale des biens et services exportés au titre du règlement, d'autre part.

Il a été observé un degré élevé de cohérence et de complémentarité avec certaines initiatives au niveau mondial et régional (Alliance pour un commerce sans torture, Conseil de l'Europe). Ces trois dernières années, l'Union européenne (au niveau technique et diplomatique) a joué un rôle de premier plan dans des initiatives visant à sensibiliser les gouvernements internationaux au commerce d'équipements utilisés en vue d'infliger la torture, des mauvais traitements et la peine de mort. L'Union contribue activement à l'élaboration de mesures internationales en vue de lutter contre ce commerce, notamment par le soutien qu'elle apporte à la mise en place de l'Alliance pour un commerce sans torture. Ce travail a permis d'aboutir à la résolution «Mettre fin au commerce des instruments de torture: examen de la possibilité d'établir des normes internationales communes, du champ d'application de telles normes et des paramètres applicables», qui a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 28 juin 2019.

Au niveau régional, le règlement a inspiré l'élaboration d'éventuelles mesures de contrôle du commerce à l'échelle régionale du Conseil de l'Europe dans ce domaine

4.6 Valeur ajoutée européenne

La valeur ajoutée européenne concerne les changements dus à l'intervention de l'Union, au-delà de ce que l'on aurait pu raisonnablement attendre des mesures nationales prises par les États membres.

Le commerce est un domaine de compétence exclusive de l'Union en vertu de l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La valeur ajoutée européenne du règlement est évidente, étant donné qu'il relève d'un domaine dans lequel l'Union dispose de compétences exclusives et que ses objectifs peuvent donc être mieux réalisés au niveau de l'Union.

Bien que le règlement autorise les États membres à prendre des mesures supplémentaires, les mesures qu'il prévoit peuvent être considérées comme appropriées dans l'ensemble. Cinq États membres ont adopté ou maintenu des mesures supplémentaires au titre des articles 10 et 14 du règlement.

4.7 Groupe de coordination contre la torture

Le groupe de coordination contre la torture trouve son fondement juridique dans le règlement lui-même. Présidé par la Commission, le groupe se compose d'un représentant désigné par chaque État membre. Le groupe de coordination contre la torture accomplit une série de tâches spécifiques mais limitées: il peut examiner des questions relatives à l'application du règlement, notamment l'échange d'informations sur les pratiques administratives. Le groupe de coordination contre la torture peut consulter, à titre ponctuel, des exportateurs, des courtiers, des fournisseurs d'assistance technique et d'autres parties prenantes pertinentes concernées par le règlement. Conformément au considérant 48 du règlement, le groupe de

coordination contre la torture joue un rôle spécifique dans l'élaboration d'actes délégués, étant donné que les États membres sont consultés de manière formelle par l'intermédiaire du groupe de coordination contre la torture au sujet des projets d'actes délégués présentés par la Commission conformément aux principes énoncés définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer».

À la lumière des conclusions énoncées dans le présent rapport et conformément à son mandat, le groupe de coordination contre la torture pourrait, par exemple, mener des discussions plus approfondies sur des questions telles que les violations éventuelles du règlement ou des cas potentiellement préoccupants. L'analyse portant sur la mise en œuvre, par les États membres, de l'article 23 (notification des décisions de rejet, consultation avec d'autres États membres et actions d'information) constitue également un élément important qui pourrait régulièrement figurer dans les travaux du groupe de coordination contre la torture[45].

5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Le règlement a été adopté en vue de créer un instrument de l'Union européenne relatif au commerce, avec les pays tiers, de biens et de services connexes susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il contribue à promouvoir le **respect de la vie humaine et des droits de l'homme fondamentaux.**

Le règlement vient combler des lacunes constatées au niveau des contrôles commerciaux de l'Union fondés sur les droits de l'homme. Il a **contribué positivement** à la réalisation de son objectif principal, à savoir la prise de mesures efficaces et concrètes contre la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En tant que premier instrument réglementaire juridiquement contraignant dans ce domaine, il a également servi d'**exemple pour l'élaboration de mesures commerciales analogues** par des pays tiers et des organisations internationales.

L'examen a permis de confirmer que, dans l'ensemble, le règlement est **mis en œuvre de manière satisfaisante** et qu'il continue d'être adapté à sa finalité. Le règlement est réputé suffisamment rigoureux; une mise à jour législative complète n'est donc pas jugée nécessaire à ce stade. En revanche, l'examen a montré que les mesures non législatives favorisant une mise en œuvre plus efficace de certaines dispositions du règlement pourraient être examinées plus avant.

En ce qui concerne les catégories de biens couverts par le règlement, il convient de **s'adapter à l'évolution des technologies et du marché** et de tenir compte de l'évolution relative à la nature de l'utilisation, et de l'utilisation abusive, du matériel destiné à des fins répressives. Il convient également d'examiner plus avant les incohérences par rapport à d'autres instruments connexes de l'Union (la position commune 2008/944/CFSP du Conseil de l'Union et les embargos sur les armes spécifiquement imposés pour traiter les cas de «répression interne»).

[45] L'article 23 impose aux États membres de notifier à la Commission et à tous les autres États membres leurs décisions de rejet de demandes ou d'annulation d'autorisations au titre du règlement en ce qui concerne l'exportation ou le transit de biens ou la fourniture d'une assistance technique ou de services de courtage. Il leur impose également d'informer et de consulter les États membres concernés s'ils envisagent d'autoriser une opération «identique en substance» à une opération qui a été refusée ou annulée par un autre État membre. Enfin, l'article 23 dispose que tout État membre qui accorde une autorisation pour de telles opérations «identiques en substance» doit informer la Commission et tous les États membres de sa décision et en expliquer les raisons.

Il convient par ailleurs de poursuivre l'évaluation minutieuse de l'équilibre entre les considérations relatives aux droits de l'homme et la nécessité de protéger le commerce de **fournitures médicales vitales** et légitimes au moment d'évaluer la possibilité (ou non) de mettre à jour les catégories d'agents chimiques couverts.

Afin d'aider les États membres à mettre en œuvre le règlement de manière plus efficace et plus cohérente/uniforme dans des domaines essentiels ou complexes, il peut se révéler nécessaire d'établir des **orientations** sur l'application pratique de certains aspects du règlement, comme la définition des biens figurant dans les annexes, les protocoles relatifs aux salons et aux expositions, l'évaluation des risques, les refus ou les notifications. Il convient de se pencher davantage sur les moyens permettant de **contrôler** plus étroitement les éventuelles violations des dispositions du règlement ainsi que la **destination finale** des biens exportés. Il est également possible de renforcer les **synergies**, qui pourraient être examinées plus avant, entre le travail de suivi de la situation des droits de l'homme dans les pays tiers, d'une part, et l'utilisation finale des biens et services exportés au titre du règlement, d'autre part.

La nécessité d'**accroître la transparence et la responsabilité** (notamment par la publication de rapports d'activités annuels) a par ailleurs été établie. En outre, l'examen met en évidence la nécessité d'intensifier le **partage d'informations** sur la manière dont le règlement est mis en œuvre, notamment en ce qui concerne les évaluations de risques et la politique en matière de licences. D'autres informations pertinentes, comme les données relatives aux violations et aux sanctions, pourraient être utilement intégrées au rapport annuel global.

Il convient d'encourager une **interaction** plus systématique **avec les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et les autres parties prenantes** dotées de l'expertise nécessaire, notamment par la présentation de rapports, de notes d'information ou d'autres informations sur le règlement et sa mise en œuvre. Cela permettrait non seulement de faciliter le renforcement des contrôles et d'améliorer la détection des violations possibles, mais aussi de contribuer à éclairer les procédures nationales d'évaluation des risques.

Afin d'examiner les questions mises en évidence et de recueillir des éléments probants et des avis d'experts supplémentaires, la Commission propose de créer un **groupe d'experts**. Celui-ci pourrait se composer, entre autres, d'experts dûment qualifiés issus d'organisations non gouvernementales (actives dans les domaines des droits de l'homme et du contrôle des armes), d'organisations internationales, du monde universitaire et de l'industrie. Le groupe d'experts aiderait régulièrement la Commission à examiner les moyens de renforcer le respect des règles et à améliorer l'efficacité du règlement et de sa mise en œuvre. Il aurait pour fonction de fournir une large expertise qui viendrait compléter le rôle du groupe de coordination contre la torture, d'apporter la contribution de fond nécessaire pour alimenter le débat sur la politique et sa mise en œuvre et de permettre à toutes les parties prenantes concernées de participer à un dialogue continu.

En outre, des mesures non législatives pourraient être envisagées dans le but de décourager certaines activités inappropriées menées par **des ressortissants de l'Union et des sociétés établies dans l'Union exerçant leur activité à l'étranger** (comme la promotion ou la commercialisation de biens et de services et la fourniture d'une assistance technique et d'une formation concernant l'utilisation inappropriée ou abusive du matériel destiné à des fins répressives). Il pourrait notamment s'agir de mesures visant à promouvoir une plus grande transparence et une meilleure sensibilisation ou de mesures visant à promouvoir le respect effectif des principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.