COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.11.2024
COM(2024) 530 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

AU PARLEMENT EUROPÉEN

relatif aux activités et aux consultations du groupe de coordination contre la torture visé à l'article 31 du règlement (UE) 2019/125 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants

1. Introduction

L'article 31, paragraphe 4, du règlement (UE) 2019/125 du 16 janvier 2019 (ci-après le «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[1] impose à la Commission de présenter au Parlement européen un rapport annuel sur les activités, les analyses et les consultations du groupe de coordination contre la torture. Ce rapport ne doit pas porter atteinte aux intérêts commerciaux des personnes physiques ou morales.

Le présent rapport fournit des informations sur les activités du groupe de coordination contre la torture en 2023.

2. Cadre réglementaire

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, dans des pays situés hors de l'Union, en limitant le commerce de certains biens. Le règlement établit une distinction entre:

- les biens qui sont utilisés de manière abusive en soi et ne doivent absolument pas être commercialisés (annexe II) et
- les biens qui pourraient être utilisés pour infliger des actes de torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (annexe III) ou pour infliger la peine capitale (annexe IV), mais qui peuvent également avoir des utilisations légitimes, à des fins répressives ou thérapeutiques.

Les biens énumérés aux annexes II, III et IV sont soumis à certaines restrictions. 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 interdit de fournir une quelconque assistance technique liée à ces biens ou une formation sur la manière de les utiliser. La publicité de ces biens dans la presse ou sur internet, à la télévision ou à la radio, ou encore l'exposition ou la proposition à la vente lors d'une exposition ou d'un salon sont également interdites;

ii. soumet les biens énumérés à l'annexe III susceptibles d'être utilisés pour infliger des actes de torture 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 une autorisation d'exportation préalable pour fournir une assistance technique ou des services de courtage en rapport avec cette catégorie de biens. L'annexe III ne comprend pas:

[1] JO L 30 du 31.1.2019, p. 1. Modifié à plusieurs reprises, le règlement (CE) 1236/2005 du Conseil du 27 juin 2005 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 200 du 30.7.2005, p. 1) a par la suite été codifié en tant que règlement (UE) 2019/125.

a) les armes à feu relevant du règlement (UE) nº 258/2012[2];
b) les biens à double usage relevant du règlement (UE) nº 2021/821[3]; ni
c) les biens relevant des dispositions de la position commune du Conseil 2008/944/PESC[4]; et

iii. réglemente le commerce des biens visés à l'annexe IV qui peuvent être utilisés en vue d'infliger la peine capitale (par exemple, par injection létale), mais peuvent également être utilisés à des fins thérapeutiques légitimes. Le règlement prévoit une autorisation spécifique (l'«autorisation générale d'exportation de l'Union») pour contrôler l'exportation de tels biens et empêcher qu'ils soient transférés en vue d'une utilisation dans le cadre d'exécutions par injection létale sans limiter leur commerce à des fins médicales, vétérinaires ou à d'autres fins légitimes.

3. Activités du groupe de coordination contre la torture

Le groupe de coordination contre la torture a été institué en vertu du règlement (UE) 2016/2134 du Parlement européen et du Conseil[5] afin d'examiner les questions relatives à l'application du règlement.

Ce groupe permet aux experts des États membres et aux services de la Commission d'échanger des informations sur les pratiques administratives et de débattre de questions d'interprétation du règlement, de questions techniques liées aux biens énumérés, des évolutions liées au règlement et de toute autre question pouvant se poser. Lors de l'élaboration des actes délégués, la Commission consulte également le groupe de coordination contre la torture conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016[6].

Le groupe de coordination contre la torture s'est réuni deux fois en 2023, le 27 avril et le 23 novembre, dans un format virtuel, afin d'échanger des informations sur un certain nombre de questions (résumées ci-après) concernant la mise en œuvre du règlement.

3.1 Évolutions par rapport à l'acte de base

Aucun acte délégué modifiant le règlement n'a été adopté en 2023.

3.2 Informations commerciales: communication des données

[2] 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).
[3] Règlement (UE) 2021/821du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte) (JO L 206 du 11.6.2021, p. 1).
[4] Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (JO L 335 du 13.12.2008, p. 99).
[5] 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).
[6] JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

La Commission a présenté l'état d'avancement du rapport annuel visé à l'article 26, paragraphe 3, du règlement. Elle a présenté une nouvelle fonctionnalité dans le cadre de laquelle les autorités des États membres sont invitées à télécharger les données requises à des fins de déclaration directement dans le système électronique pour les biens à double usage (DUes), dans le cadre du module relatif au règlement contre la torture. L'objectif est de rationaliser et de faciliter l'agrégation des données dans tous les États membres. Les informations recueillies portent notamment sur le type de biens, la destination d'exportation et l'utilisation finale, et servent de base au rapport annuel de la Commission. La Commission a en outre fourni des informations sur les données commerciales dans ce rapport une fois qu'il a été adopté[7].

3.3 Groupe informel d'experts de la Commission

La Commission a continué d'informer le groupe de coordination contre la torture des activités du groupe informel d'experts créé conformément aux conclusions de son rapport sur la révision du règlement (UE) 2019/125[8]. Ce groupe informel se penche sur différents aspects (par exemple, sensibilisation, services répressifs, recherche ou douanes). Sa fonction est strictement consultative et complémentaire de celle fournie par le groupe de coordination contre la torture.

Tout au long de l'année 2023, le groupe de coordination contre la torture a été informé des délibérations du groupe informel d'experts sur le renforcement du règlement. Ce dernier a évalué les nouveaux produits et les évolutions technologiques, ainsi que l'utilisation de certains équipements utilisés par les forces de l'ordre, y compris des biens utilisés en dehors des situations de détention, par exemple lors de rassemblements pacifiques.

Afin de renforcer le règlement, et conformément aux conclusions du rapport de 2020 de la Commission, le groupe d'experts intergouvernemental a envisagé de déplacer certains biens d'une catégorie (annexe III) à une autre (annexe II) et d'ajouter certains nouveaux biens qui ne figurent actuellement dans aucune des annexes du règlement. Concernant le secteur de la sécurité, le groupe d'experts intergouvernemental a indiqué qu'en matière de biens utilisés à des fins répressives ou en détention, la question essentielle est de savoir s'il est «nécessaire» de les employer et, dans l'affirmative, si leur conception permet d'assurer un traitement respectueux de la dignité humaine.

En ce qui concerne le contrôle des produits pharmaceutiques pouvant être utilisés pour des injections létales, l'efficacité de ces contrôles tient principalement au partenariat avec l'industrie et à ses protocoles d'autorégulation, qui se sont révélés essentiels pour empêcher l'utilisation de produits pharmaceutiques provenant de l'UE dans le cadre d'exécutions.

L'idée d'une interdiction générale de la formation à l'utilisation abusive de tout équipement répressif qui facilitera la torture ou les mauvais traitements a également été évoquée. Les discussions du groupe informel ont servi de base à un projet de proposition d'acte délégué qui a été présenté par la Commission au groupe de coordination contre la torture[9].

[7] COM (2023) 689 final du 8.11.2023 et annexes 1 à 11 telles que rectifiées [C (2024) 2491 final du 10.4.2024].
[8] COM(2020) 343 final du 30.7.2020.
[9] Un dialogue avec des experts au sein du groupe de coordination contre la torture est en cours.

3.4 Commerce sans torture

La Commission a informé le groupe de coordination contre la torture du contenu du rapport thématique annuel d'Alice Edwards, rapporteuse spéciale des Nations unies sur la torture, sur «le commerce mondial des armes, équipements et dispositifs qui sont utilisés par les forces de l'ordre et d'autres autorités publiques et peuvent infliger des tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants», publié le 24 août 2023.

Dans ce rapport, la rapporteuse spéciale présente un compte rendu annuel des tendances générales et des faits nouveaux concernant la torture, ainsi qu'une étude thématique sur le commerce mondial des armes, équipements et dispositifs qui sont utilisés par les forces de l'ordre et d'autres autorités publiques susceptibles d'être utilisés pour infliger la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

La Commission a pris note de la pertinence de ce rapport dans le contexte d'un éventuel renforcement du règlement de l'UE.

Le rapport recense en outre une liste de biens considérés comme intrinsèquement cruels, inhumains ou dégradants et qui, en tant que tels, devraient être interdits (liste non exhaustive de 20 types d'équipements et d'armes). Il recommande ensuite une liste de biens qui devraient être réglementés aux niveaux national et international, car s'ils ont un usage légitime, ils peuvent être détournés à des fins de torture et nécessitent donc d'être soumis à un certain contrôle.

Le rapport conclut par une recommandation visant «l'élaboration d'un instrument international pour un commerce sans torture pour compléter et renforcer les obligations existantes en matière d'interdiction et de prévention de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants».

La Commission a également attiré l'attention du groupe de coordination contre la torture sur un groupe réunissant plus de trente organisations de la société civile de toutes les régions qui soutient les efforts en cours en matière de «commerce sans torture». Ces organisations ont uni leurs forces pour appeler à l'adoption d'un traité international qui permettrait de contrôler, à l'échelle mondiale, le commerce des instruments de torture utilisés pour réprimer des manifestations pacifiques et perpétrer des abus sur les détenus Dans une déclaration signée à Londres en janvier 2023, les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont demandé l'adoption d'un traité interdisant la fabrication et le commerce d'équipements abusifs par nature, ainsi que l'introduction de contrôles sur le commerce de matériel répressif standard qui seraient fondés sur les droits de l'homme.

3.5 Suivi du rapport de révision de la Commission: renforcer le règlement (UE) 2019/125 de la Commission

La Commission a présenté au groupe de coordination contre la torture un projet de proposition d'acte délégué qui a ensuite été communiqué aux experts de ce groupe afin qu'ils formulent des observations. Le projet de proposition, qui vise à renforcer le règlement (UE) 2019/125, s'appuie sur le rapport de révision de la Commission de 2020, sur les travaux du groupe informel d'experts et sur les rapports de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la torture. La Commission a mis en avant le rapport d'octobre 2023 de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la torture, Dr Alice Jill Edwards, dans lequel elle recense 20 types

d’équipements répressifs qui sont utilisés de manière abusive en soi et devraient être interdits, ainsi que 17 autres types d’équipements qui peuvent être utilisés de manière légitime mais peuvent être détournés à des fins de torture et dont le commerce doit être strictement contrôlé. La Commission souligne que son projet de proposition est élaboré en gardant à l’esprit les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité et qu’elle consultera le groupe de coordination contre la torture.