

Bonne conduite ?

Les dix ans du Code de conduite de l'UE en matière
d'exportation d'armements



**Ce rapport a été réalisé avec la contribution de plusieurs
organisations non gouvernementales européennes**

Juin 2008



Bonne conduite ?

**Les dix ans du Code de conduite de l'UE en matière
d'exportation d'armements**

Remerciements

Le rapport a pu être réalisé grâce à la contribution des organisations suivantes :

- Campagne tegen Wapenhandel, Pays-Bas
- Caritas, France
- ControllARMI : Rete Italiana per il Disarmo (Réseau italien pour le désarmement), Italie
- Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Belgique
- Saferworld, Grande Bretagne
- School for a Culture of Peace, Espagne
- Swedish Peace and Arbitration Society (SPAS), Suède
- Transparency International, Royaume-Uni

Ce rapport a été rédigé par Helen Close et Roy Isbister de Saferworld. Avec la participation constructive de : Laetitia Cohendet, Andrea Hubert, Rolf Lindahl, Robert Lindner, Jacqueline Macalesher, Katherine Nightingale, Robert Parker, Joe Roeber, Dominic Scott et Frank Slijper. Ce rapport est publié par Saferworld.

Ce rapport a pu être réalisé grâce au généreux soutien de la Fondation caritative Joseph Rowntree, du Réseau pour un changement social et de la Fondation caritative Polden-Puckham.

Acronymes

ALH	Hélicoptère léger ultramoderne
CNA	Congrès national africain
COARM	Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les armes conventionnelles
COTS	Biens et technologies commerciaux prêts à livrer
CTA	Contrôle du trafic aérien
DIH	Droit international humanitaire
H&K	Heckler et Koch
LM	Liste militaire
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIAC	Organisation de l'aviation civile internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RU	Royaume-Uni
UE	Union européenne
US	Etats-Unis



Table des matières

Résumé	i
1. Introduction	1
2. Les origines du Code de l'UE	3
3. Transformer le Code de l'UE	5
4. Appliquer le régime existant	7
5. Insuffisances du régime actuel : aborder les défis de la mondialisation	16
6. Lacunes du régime actuel : vérifications après expédition	24
7. Autres questions	28
8. Conclusion	32
ANNEXE 1 : Liste des recommandations	33

© Saferworld, Juin 2008. Tous droits réservés. Cette publication ne peut en aucune façon être reproduite, stockée sur un système d'extraction d'informations, ou transmise sous quelque forme que ce soit ou par tout procédé électronique ou technique, y compris la photocopie et l'enregistrement, sans un accord préalable écrit. Saferworld accueille et encourage l'utilisation et la diffusion de la matière comprise dans cette publication.

Résumé

LE CODE DE CONDUITE DE L'UE en matière d'exportation d'armements (Code de l'UE)ⁱ, première pierre du régime de contrôle des transferts internationaux d'armes conventionnelles de l'UE, a dix ans. Lorsqu'il a été adopté, il incarnait à la fois le pas en avant sans précédent des principaux Etats exportateurs d'armes et le produit de son temps. En négociant et en adoptant le Code de l'UE, les Etats membres ont reconnu que les méthodes traditionnelles de gestion des exportations d'armements, dans lesquelles chaque pays tenait ses affaires au secret, ne pouvait plus avoir cours. Des révélations de pratiques fâcheuses dans les années 80, concernant notamment l'armement, par les Etats membres, des deux protagonistes de la guerre Iran-Irak puis de l'Irak juste avant la première guerre du Golf, ont conduit à un tollé public et encouragé la révision de la politique de contrôle des exportations. Il fallait remettre un peu d'ordre au sein de l'UE et le 8 juin 1998, le Code de l'UE est apparu.

L'objectif annoncé du Code de l'UE est :

« D'instaurer, pour tous les Etats membres, des normes communes élevées, qui devraient être considérées comme des normes minimales, en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts d'armes conventionnelles ; ... d'empêcher les exportations d'équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale, [et] ... de renforcer la coopération et promouvoir la convergence dans le domaine des exportations d'armes conventionnelles »ⁱⁱ.

Il consiste en huit critères conçus pour empêcher les exportations d'armes de l'UE contribuant, entre autres, aux violations des droits de l'Homme, à la répression interne, à l'anéantissement de la paix et de la sécurité internationale ou du développement durable. Il contient par ailleurs un ensemble de dispositions opérationnelles destinées à faciliter sa mise en œuvre et à développer la coopération entre les Etats membres.

Le développement du Code de l'UE et de ses dispositions opérationnelles s'est fait de manière dynamique. Dans les dix ans qui ont suivi son adoption, une infrastructure en perpétuelle progression conçue pour améliorer la mise en œuvre, accroître la cohérence entre les Etats membres, et répondre aux changements affectant le commerce des armes s'est construite autour du Code de l'UE. A titre d'exemple, les Etats membres ont adopté une Liste commune des équipements militaires couverts par le Codeⁱⁱⁱ, une position commune sur le contrôle du courtage en armements^{iv} et un

ⁱ Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements (Code de l'UE), 8 juin 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>.

ⁱⁱ Ibid, préambule.

ⁱⁱⁱ Liste commune des équipements militaires de l'UE (2007/197/CFSP), dernière mise à jour 19 mars 2007, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_088/l_08820070329en00580089.pdf.

^{iv} Position commune du Conseil sur le contrôle du courtage en armements (2003/468/CFSP), 23 juin 2003, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_088/l_08820070329en00580089.pdf.

Guide d'utilisation du Code de conduite afin d'en faciliter la mise en œuvre^v. Cette capacité et volonté à actualiser le régime est une de ses principales forces et est de bon augure pour une pertinence entretenue dans le futur.

Évaluer l'impact précis du Code de l'UE est particulièrement complexe. Dans les années qui ont précédé son adoption, les informations sur les exportations d'armes de l'UE étaient extrêmement difficiles à obtenir. La transparence s'est depuis nettement améliorée, la plupart des États membres publiant des rapports nationaux annuels sur les autorisations d'exportation, et un rapport consolidé de l'UE collectant et publiant des chiffres nationaux sur une base annuelle. Toutefois, en dépit de cette progression vers un système plus ouvert, l'information publiquement accessible n'est pas encore suffisante pour permettre à des observateurs d'évaluer correctement les décisions d'autorisation au regard des critères du Code de l'UE, spécialement dans les cas «difficiles» ou «limites». Il faut obtenir davantage d'éléments sur la nature précise des produits exportés ainsi que sur leur quantité. Des informations détaillées sur les ultimes utilisateurs finaux et les utilisations finales envisagées des biens transférés sont aussi nécessaires pour rendre une évaluation précise des décisions d'autorisation. Néanmoins, il semble que les risques d'assister à un retour des pratiques secrètes des précédentes décennies soient faibles et que les limites de l'acceptabilité soient aujourd'hui plus étroitement encadrées.

Pourtant, le tableau est loin d'être parfait. En dépit des développements positifs et des réalisations du Code de l'UE, les États membres continuent à approuver des transferts qui semblent contrevenir aux critères du Code de l'UE. L'ampleur et la valeur de ces marchés ainsi que le statut important de certains destinataires des exportations européennes semblent influencer les décisions des États membres qui, à l'occasion, passent outre les inquiétudes soulevées par le Code de l'UE. Les États membres savent aussi parfois des décisions d'autorisations réciproques en reprenant des marchés précédemment refusés par un autre État membre. Le Code de l'UE laisse une marge de manœuvre trop large, du fait de l'imprécision de sa terminologie et parce que son statut politiquement contraignant ne laisse aucune place à une récusation juridique. Il y a trois ans cependant, des officiels ont finalisé une ébauche de texte pour une position commune légalement contraignante qui remplacerait le Code de l'UE et permettrait d'atténuer ces problèmes. Cependant, l'UE n'a toujours pas, au niveau politique, fait un geste en faveur de l'adoption de ce nouvel instrument. Échouer à compléter ce processus questionne de plus en plus la volonté des États membres quant à remplir l'objectif initialement formulé du Code de l'UE.

De plus, la mondialisation a fait évoluer de manière significative la perception des industries nationales de l'armement, autrefois pensées comme des entreprises indépendantes et autonomes. Le nombre croissant de partenariats entre les États (qu'ils soient membres de l'UE ou pas), le transfert de la capacité de production à des États non membres de l'UE, l'importance croissante des biens civils dans la production militaire et la réexportation de biens d'origine européenne par des États non membres de l'UE sont des défis que les États membres ont mis du temps à aborder.

Les États membres travaillent, et c'est tout à leur honneur, avec d'autres États pour élaborer des interprétations partagées de la façon de gérer le commerce des armes dans l'avenir, en particulier en apportant leur soutien à un Traité international sur le commerce des armes. Mais en tant qu'entité régionale, l'UE devrait faire plus pour ajouter aux succès relatifs des dix ans du Code de l'UE, et garder le contrôle sur sa technologie et ses équipements de défense, y compris après qu'ils ont quitté le territoire de l'UE, si le Code de l'UE a vocation à rencontrer son but initial.

Ce rapport tente d'établir un bilan des dix ans du Code de l'UE. Tout en reconnaissant les progrès qui ont pu être faits dans nombre de domaines, il tente d'identifier les étapes que les États membres devront considérer dans les mois et les années à venir

^v Guide d'utilisation du Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, dernière mise à jour 22 février 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07486.en08.pdf>.

pour aborder les lacunes et les défaillances empêchant le Code de l'UE de remplir les objectifs qui lui ont été assignés. Il soutient que la transformation du Code de l'UE en position commune légalement contraignante doit être réalisée immédiatement même si elle ne suffira pas à relever les défis centraux auxquels est confrontés l'UE, au premier rang desquels on trouve :

- La nécessité d'une mise en œuvre stricte des critères pour refléter l'esprit et l'intention du Code de l'UE et diminuer les contradictions dans sa mise en œuvre par les Etats membres
- La nécessité, pour les Etats membres, d'aborder activement les conséquences de la mondialisation et la nature évolutive du commerce des armes.

Après un rapide aperçu historique des origines du code de l'UE, ce rapport examine ces questions dans les détails et propose un certain nombre de changements au système actuel qui conduiraient à un système de contrôle des transferts d'armes plus responsable et efficace alors que nous entrons dans une nouvelle décennie.

Ce rapport examine ensuite quelques autres questions sur les exportations d'armes – courtage en armement, corruption et transparence – qui nécessitent une attention accrue. Toutefois, ce rapport ayant vocation à être sélectif plutôt qu'exhaustif, ces questions seront abordées de façon relativement concise. Cela ne constitue en rien une indication de leur importance relative.

Principales recommandations

La liste suivante est un condensé des principales recommandations contenues dans le rapport, également répertoriées à la fin de chaque section. Une liste exhaustive des recommandations pourra être consultée en Annexe 1.

Les Etats membres de l'UE devraient :

- **Transformer le Code de l'UE en position commune** dès que l'occasion se présentera
- **Modifier la terminologie des critères** ou **produire de nouvelles directives** pour leur mise en œuvre qui réduisent l'actuelle marge de manœuvre des Etats membres leur permettant de prendre des décisions contraires à l'esprit et aux intentions du Code de l'UE et la fréquence des décisions contraires et contradictoires rendues par les Etats membres
- Faire plus pour maîtriser les transferts placés sous le contrôle effectif des entités européennes ou impliquant l'utilisation de biens et de technologie d'origine européenne, même quand les produits sont transférés d'un territoire non européen
- **Renforcer les contrôles sur les composants**, en incluant les cas où les produits transférés ne sont pas habituellement soumis aux contrôles d'exportation mais sont connus pour être destinés à un usage qui aurait été proscrit par le Code de l'UE
- **Introduire des contrôles de réexportation** systématiques dans toutes les autorisations et se réserver le droit de réaliser des inspections sur l'utilisation finale et la post-exportation lorsqu'il existe des doutes ou un risque important que les garanties d'utilisation finale ne soient pas respectées
- **Se conformer pleinement à la position commune du Conseil sur le contrôle du courtage en armements**
- Etendre les règles obligatoires au contrôle du courtage en armement des « pays tiers » pour couvrir toutes les activités de courtage des ressortissants de l'UE sans considération du lieu où ces activités sont effectuées
- **Introduire de nouvelles mesures pour réduire le risque de corruption** dans les contrats d'exportation d'armes, en demandant par exemple aux entreprises d'identifier nommément un cadre qui engage sa propre responsabilité afin de s'assurer que la corruption n'a pas cours dans les marchés
- Prendre un engagement de principe et **travailler en faveur de l'adoption des meilleures pratiques exposées dans les rapports nationaux de l'UE**

1

Introduction

LE CODE DE CONDUITE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'EXPORTATION D'ARMEMENTS (Code de l'UE)¹, première pierre du système de contrôle des transferts internationaux d'armes conventionnelles de l'UE, fête ses dix ans. Lorsqu'il a été adopté, il incarnait à la fois le pas en avant sans précédent des principaux Etats exportateurs d'armes et le produit de son temps. En négociant et en adoptant le Code de l'UE, les Etats membres ont reconnu que les méthodes traditionnelles de gestion des exportations d'armements, dans lesquelles chaque pays tenait ses affaires au secret, ne pouvait plus avoir cours. Des révélations de pratiques fâcheuses dans les années 80, concernant notamment l'armement, par les Etats membres, des deux protagonistes de la guerre Iran-Irak puis de l'Irak juste avant la première guerre du Golf, ont conduit à un tollé public et encouragé la révision de la politique de contrôle des exportations. Il fallait remettre un peu d'ordre au sein de l'UE et le 8 juin 1998, le Code de l'UE est apparu.

L'objectif annoncé du Code de l'UE est :

« D'instaurer, pour tous les Etats membres, des normes communes élevées, qui devraient être considérées comme des normes minimales, en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts d'armes conventionnelles ; ... d'empêcher les exportations d'équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale, [et] ... de renforcer la coopération et promouvoir la convergence dans le domaine des exportations d'armes conventionnelles »².

Ce rapport tente d'établir un bilan des dix ans du Code de l'UE. Tout en reconnaissant les progrès qui ont pu être faits dans nombre de domaines, il tente d'identifier les étapes que les Etats membres devront considérer dans les mois et les années à venir pour aborder les lacunes et les défaillances empêchant le Code de l'UE de remplir les objectifs qui lui ont été assignés. Il soutient que la transformation du Code de l'UE en position commune légalement contraignante doit être réalisée immédiatement même si elle ne suffira pas à relever les défis centraux auxquels est confrontés l'UE, au premier rang desquels on trouve :

- La nécessité d'une mise en œuvre stricte des critères pour refléter l'esprit et l'intention du Code de l'UE et diminuer les contradictions dans sa mise en œuvre par les Etats membres
- La nécessité, pour les Etats membres, d'aborder activement les conséquences de la mondialisation et la nature évolutive du commerce des armes.

¹ Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements (Code de l'UE), 8 juin 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/08675r2en8.pdf>.

² Ibid, préambule.

Après un rapide aperçu historique des origines du Code de l'UE, ce rapport examine ces questions dans les détails et propose un certain nombre de changements au système actuel qui conduiraient à un système de contrôle des transferts d'armes plus responsable et efficace alors que nous entrons dans une nouvelle décennie.

Ce rapport examine ensuite quelques autres questions sur les exportations d'armes – courtage en armement, corruption et transparence – qui nécessitent une attention accrue. Toutefois, ce rapport ayant vocation à être sélectif plutôt qu'exhaustif, ces questions seront abordées de façon relativement concise. Cela ne constitue en rien une indication de leur importance relative.

2

Les origines du Code de l'UE

COMME MENTIONNÉ CI-DESSUS, la participation des Etats membres de l'UE à l'armement de l'Iran et de l'Irak durant la guerre qui les a opposés, puis de l'Irak avant la première guerre du Golf, a conduit à l'évolution vers une nouvelle manière d'aborder le contrôle des transferts d'armements. Les Etats membres ont ainsi reconnu que les choses devaient changer et, à l'été 1992, ils se sont entendus, dans deux Déclarations, sur une série de huit critères devant guider leur prise de décision³. Un bilan initial effectué par un petit groupe d'Organisations non gouvernementales (ONG) – Amnesty International, Campaign Against Arms Trade, Saferworld, et le World Development Movement – a suggéré que l'impact des critères ainsi définis serait probablement insignifiant. Ces ONG ont alors exposé leur propre vision d'un Code européen. La communauté des ONG a mené un énorme travail pour promouvoir cette idée mais il a fallu attendre l'élection d'un gouvernement qui supporte le Code de l'UE au Royaume-Uni, en 1997, pour que les efforts portent leurs fruits. Puis, la France apportant son soutien au concept, il ne fut plus question de savoir si, mais quand, un accord serait signé.

Depuis que le Code de l'UE a été adopté, les Etats membres ont approuvé un ensemble de nouveaux instruments et de développements politiques qui contribuent à façonner et améliorer le Code de l'UE. Les Etats membres se sont, entre autres, accordés sur :

- Une liste commune des équipements militaires couverts par le Code de l'UE⁴
- Un régime de contrôle des exportations de biens à double usage (autrement dit les biens qui peuvent être utilisés à des fins civiles ou militaires)⁵
- Des contrôles sur le courtage en armement⁶
- Des contrôles sur les exportations d'équipements susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la torture ou la peine capitale⁷

³ Déclaration sur la non-prolifération et les exportations d'armes, Conseil européen, Luxembourg, juin 1991 et, Critères additionnels, Conseil européen, Lisbonne, juin 1992.

⁴ Déclaration du Conseil prononcée à l'occasion de l'adoption de la Liste commune des équipements militaires couverts par le Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements (2000/C 191/01), 13 juin 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:191:0001:0019:EN:PDF>.

⁵ Règlement du Conseil instaurant un régime communautaire pour le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage (No 1334/2000), 22 juin 2000, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2000/L_159/L_15920000630en00010215.pdf.

⁶ Position commune du Conseil sur le contrôle du courtage en armement.

⁷ Règlement 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 (No 1236/2005), juin 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:200:0001:0019:EN:PDF>.

- Une Action commune sur la promotion du Code de l'UE auprès de pays tiers⁸
- Un Guide d'utilisation du Code de l'UE, régulièrement actualisé, qui reprend les directives actées pour l'interprétation des critères du Code et la mise en œuvre de ses dispositions opérationnelles⁹
- Le soutien aux revendications en faveur d'un Traité international sur le commerce des armes conventionnelles¹⁰

Cependant, il y a aussi eu des déceptions. En 2004, des nouvelles directives ont été introduites, qui, dans certains cas, ont dispensé d'une manière frappante les Etats Membres de leur devoir de considérer les risques associés à l'ultime utilisation finale ou utilisateur final de certains biens exportés pour être ensuite introduits dans de nouveaux produits avant réexportation. Au lieu de cela, si le pays d'incorporation présentait un système de contrôle des exportations efficace, il revenait à l'état incluant les biens importés d'évaluer les risques de réexportation¹¹.

De 2004 à 2007, les Etats membres ont exposé de façon plus détaillée les facteurs devant être pris en considération et les meilleures pratiques recensées à travers l'UE en évaluant les demandes d'exportation sous l'angle de chaque critère du Code de l'UE¹². Cependant, l'exercice a simplement permis de clarifier les pratiques existantes plus qu'il n'a tenté de les améliorer, et s'est finalement révélé décevant.

De plus, d'autres propositions d'une importance capitale pour le futur fonctionnement du régime de l'UE ont été formulées mais pas encore actées. En plus d'une possible transformation du Code de l'UE politiquement contraignant en une Position commune (mentionnée ci-dessus et développée plus largement ci-dessous) ; la Commission européenne fait force de propositions pour relâcher les régulations sur les exportations intra-communautaires pour les biens à double usage et les produits militaires¹³.

⁸ Action commune du Conseil concernant le soutien d'activités de l'UE visant à promouvoir auprès des pays tiers le contrôle des exportations d'armements et les principes et critères du code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements (2008/230/CFSP), 17 mars 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:075:0081:0085:EN:PDF>.

⁹ Guide d'utilisation du Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, dernière mise à jour 22 février 2008

¹⁰ Voir « Vers un Traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation, et le transfert d'armes classiques », Résolution 61/89 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 18 décembre 2006, http://disarmament.un.org/cab/ATT/Resolution_61_89.pdf.

¹¹ « Évaluation des demandes présentées à des fins d'incorporation et de réexportation », Guide d'utilisation, chapitre 2, section 2, p. 20.

¹² « Orientations concernant les critères », Guide d'utilisation, chapitre 3, pp. 24–96.

¹³ Voir « Proposition pour une directive du Parlement européen et du Conseil simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté », 2007, http://ec.europa.eu/enterprise/defence/defence_docs/Defence_Directive_EN.pdf, et « Proposition de règlement du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage », décembre 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st16/st16989.en06.pdf>.

3

Transformer le Code de l'UE

EN 2003, les Etats membres ont entrepris de réviser le texte du Code de l'UE. Cette révision a été achevée en moins de deux ans, avec à la clef la rédaction d'un essai de « Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et équipement militaire » en juin 2005¹⁴. Le fait que ce nouveau texte ait eu vocation à devenir une position commune était en lui-même considérable : le Code de l'UE est un document politique, c'est à dire non juridiquement contraignant, tandis que les Etats membres ont l'obligation légale de s'assurer que leur législation nationale est conforme à une position commune. Un tel changement, qui n'était pas attendu quand la révision est arrivée, a été accueilli largement et avec enthousiasme.

Malheureusement, trois ans après l'adhésion des gouvernants à cet essai, la Position commune n'a toujours pas été adoptée. Cela s'explique d'abord par l'opposition de la France qui l'a utilisée comme monnaie d'échange dans ses efforts pour lever l'embargo sur les armes de l'UE vis à vis de la Chine¹⁵. Depuis la fin 2006, la France a, en fait, été isolée dans son opposition. Cependant, comme l'adoption en position commune ne peut se faire qu'à l'unanimité, la France est à même de contrecarrer la volonté du reste des Etats membres.

La position commune, telle qu'esquissée aujourd'hui, est loin d'être un document parfait, et consiste en fait, à bien des égards, en une simple reproduction du Code de l'UE, avec la même distribution de critères et de dispositions opérationnelles. Elle contient toutefois certaines réelles améliorations. Celles-ci incluent :

- Une recommandation selon laquelle les critères doivent s'appliquer quand des autorisations sont requises, entre autres, pour des productions sous licence étrangère, des opérations de courtage en armement, un transfert ou un transbordement.
- Une référence explicite au critère 2 quant à la nécessité de « ne pas délivrer d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou l'équipement militaire dont l'exportation est envisagée serve à commettre de graves violations du droit international humanitaire (DIH) » – le DIH est un motif clef lorsqu'il s'agit de considérer les autorisations d'exportation, mais les références au DIH dans le Code de l'UE sont faibles.

¹⁴ Essai de « Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et équipement militaires », juin 2005.

¹⁵ Discussions avec représentants des gouvernements ; 'France blocking plan for EU code on arms exports', *Euobserver.com*, 18 janvier 2007, <http://euobserver.com/9/23296>.

- L'obligation de publier un rapport européen.
- L'obligation, pour les Etats membres, de publier des rapports nationaux.

Malheureusement, des aménagements viennent affaiblir ces améliorations. Par exemple, le fait de savoir quand les autorisations sont vraiment indispensables et le contenu des rapports nationaux sont laissés à l'appréciation des Etats. Et l'un des points faibles majeurs du texte réside dans le fait que tout en continuant à promouvoir le concept de convergence, il ne fait rien pour réduire la marge d'interprétation des critères, une situation actuellement prisée des Etats membres.

Finalement, les deux améliorations les plus significatives sont les références au DIH et le changement de statut du document. En introduisant l'exigence légale que toute demande d'autorisation soit confrontée aux critères, il semblerait que l'essai de position commune ouvre la voie à la récusation, devant une cour de justice, des décisions d'exportation. Bien que les limites imposées aux Etats membres soient au premier abord infimes (la terminologie toujours vague des critères y est pour beaucoup), les changements futurs apportés au système devraient tomber dans ce cadre légalement contraignant et être ainsi confinés entre des barrières juridiques.

Une Position commune devrait aussi avoir des implications sur les contrôles d'exportation au-delà des frontières de l'UE. Elle devrait forcer les candidats à l'intégration dans l'UE à s'assurer que leur propre législation nationale est conforme à la position commune, celle-ci étant appelée à faire partie de l'acquis communautaire. En outre, la crédibilité de l'UE et de son soutien à un Traité international sur le commerce des armes légalement contraignant est sérieusement entachée par le fait que, jusqu'à présent, les Etats membres de l'UE se sont révélés incapables de s'accorder sur un instrument juridiquement contraignant.

Certains Etats ont déjà opéré des changements dans leur législation nationale qui reflètent leurs engagements européens. La Belgique a entièrement incorporé le Code de l'UE dans sa législation nationale (bien que cette initiative ait été quelque peu minée par la cession aux Régions de la responsabilité des décisions d'exportation). L'Autriche, la Finlande, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni ont tous incorporé des éléments du Code de l'UE dans leur législation.

Recommandation

Les Etats membres devraient immédiatement remplacer le Code de l'UE par une position commune.

4

Appliquer le régime existant

COMME SOULIGNÉ DANS SES OBJECTIFS ORIGINAUX, le Code de l'UE est destiné à instaurer des normes communes élevées et à promouvoir la convergence entre les Etats membres¹⁶. Les critères partagés établissent les normes, tandis qu'un éventail de dispositions opérationnelles vise à accroître l'harmonisation. Celles-ci incluent un mécanisme de notification de refus et de consultation, un ensemble des meilleures pratiques recommandées dans le domaine des certificats d'utilisateurs finaux, et le Rapport consolidé de l'UE.

Ces objectifs devraient se manifester de deux façons. D'abord, les exportations contrevenant aux critères du Code ne devraient pas être autorisées, et deuxièmement, les Etats membres devraient s'accorder largement sur l'application du Code. Cependant, l'expérience montre que les Etats membres échouent parfois à être à la hauteur de l'un comme de l'autre, et que, en conséquence, l'instrument le plus important régissant les transferts d'armes, que ce soit le Code de l'UE ou une position commune, doit être renforcé.

Décisions prises à l'encontre des critères du Code de l'UE

La plupart des exportations autorisées par les Etats membres ne sont pas problématiques au regard des critères du Code de l'UE et il est certainement possible d'identifier d'autres Etats dont les pratiques sont beaucoup plus préoccupantes. Cependant, les performances de l'Union européenne ne devraient pas être mesurées en les comparant à d'autres, mais plutôt en fonction des engagements publics pris par ses membres. Malgré les dénégations des Etats membres, il existe de nombreux exemples, dont certains seront développés ci-dessous, où l'on rencontre des preuves irréfutables que ces engagements n'ont pas été respectés.

Les exportations d'armes de l'UE et les droits de l'Homme/ répression interne

Le Critère 2 du Code de l'UE demande que les Etats membres ne délivrent pas d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le bien dont l'exportation est envisagée serve à la répression interne. Néanmoins, chaque année, des autorisations sont octroyées pour le transfert d'équipement particulièrement sensible à des pays considérés comme ayant de sérieux problèmes avec les droits de l'Homme

¹⁶ Cette terminologie se retrouve à la fois dans le préambule et la septième disposition opérationnelle du Code de l'UE.

(pour plus d'information sur la situation des droits de l'Homme dans les pays mentionnés dans cette section, se reporter aux rapports annuels d'Amnesty International et aux rapports de pays sur les pratiques en matière des droits de l'Homme du Département d'Etat américain pour les années concernées¹⁷).

Par exemple, selon les données des douanes, en 2005, la République tchèque et la Slovaquie ont toutes deux exporté à la Colombie 7 459 pistolets/revolvers et des pièces et accessoires pour pistolets/revolvers pour une valeur de plus de 50 000 euros¹⁸; la Pologne et la Slovaquie ont exporté respectivement à Israël 2 177 pistolets/revolvers et des pièces/accessoires pour pistolets/revolvers pour une valeur de 1.3 millions d'euros¹⁹.

En 2005, l'Italie a également exporté plus de 16 000 pistolets/revolvers au Pakistan²⁰. En 2006, le Royaume-Uni a autorisé l'exportation de 1007 fusils d'embuscade au Pakistan, de même que le transfert de 5367 fusils d'embuscade, composants pour fusils d'embuscade, grenades incapacitantes, véhicules blindés toutes roues motrices et composants pour des missiles air-air et air-surface à la Turquie²¹.

Les exportations de l'Union européenne à l'Arabie Saoudite soulèvent des interrogations vis-à-vis de plusieurs critères, et notamment le critère 2. En 2006, la Belgique a refusé, sur le motif des droits de l'Homme, une autorisation d'exportation de composants pour des véhicules blindés à l'Arabie Saoudite via BAE Systems, au Royaume-Uni. Puis, en 2007, le nouveau Ministre de l'Economie flamand, Patricia Ceysens, a renversé cette décision et délivré une autorisation (évaluée à 56 millions de dollars). Elle a allégué qu'il n'existait pas de raisons légales ou techniques de s'opposer à la délivrance de cette autorisation²². Entre temps, en 2006, l'Allemagne et le Royaume-Uni octroyaient des autorisations d'exportation vers l'Arabie Saoudite pour une gamme d'armes légères, le Royaume-Uni délivrant par ailleurs une autorisation pour le transfert de véhicules blindés toutes roues motrices²³. En 2007, le Royaume-Uni a autorisé l'exportation de véhicules blindés toutes roues motrices et de 625 mitrailleuses lourdes²⁴.

Transferts d'armements de l'Union européenne et préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales

Selon le quatrième critère, il est demandé aux Etats membres de ne pas délivrer d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise le bien en question de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale.

Il existe, cependant, au moins trois régions potentiellement dangereuses dans lesquelles les Etats membres européens sont particulièrement actifs en tant qu'exportateurs : la Chine/Taiwan, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud. La situation est telle que cela pourrait s'avérer problématique au vu des lois européennes.

17 « Rapports annuels d'Amnesty International : la situation des droits de l'Homme dans le monde », Amnesty International, <http://thereport.amnesty.org/eng/Homepage> ; « Country Reports on Human Rights Practices », Département d'Etat américain, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt>.

18 La base de données UN Comtrade regroupe les données des douanes publiées individuellement par les Etats et collectées par les Nations Unies. Tous les Etats ne fournissent pas d'informations à Comtrade et on constate, pour ceux qui le font, un manque de cohérence dans le détail des informations. Par exemple, le Royaume-Uni ne publie pas d'informations sur les exportations d'armes ou de pistolets/revolvers militaires. De plus, étant donné que Comtrade utilise les données des douanes, les exportations saisies peuvent correspondre à des réexportations ou à des équipements destinés à des opérations de maintien de la paix. Cet exposé repose sur un accès à la base de données Comtrade à partir de la base NISAT les 18 et 24 avril 2008.

19 Base de données NISAT, le 24 avril 2008

20 Base de données NISAT, le 24 avril 2008

21 Contrôles des exportations stratégiques du Royaume-Uni : Rapport annuel 2006, p. 129

22 'Flemish foreign arms trade and trade in dual-use goods in 2007', *Flemish Peace Institute* 2008

23 *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2006* Rüstungsexportbericht 2006, p. 122 ; Contrôles des exportations stratégiques du Royaume-Uni : Rapport annuel 2006, Foreign and Commonwealth Office, 2007.

24 Voir Contrôles des exportations stratégiques du Royaume-Uni : rapports trimestriels de 2007, <http://www.fco.gov.uk/en/about-the-fco/publications/publications/annual-reports/export-controls>.

La Chine

La Chine considère Taiwan comme une province renégate et se réserve le droit d'exercer cette revendication territoriale par la force, malgré un engagement des Etats-Unis à intervenir directement si Taiwan était attaqué par la Chine. Ceci est communément considéré comme une menace réelle à la stabilité régionale. Il existe également d'autres menaces. Par exemple les revendications chinoises sur le territoire et les ressources de la mer de Chine orientale sont contestées par le Japon et Taiwan, et les dépenses militaires de la Chine grimpent rapidement. Pourtant, en dépit de tout cela et malgré la présence d'un embargo européen sur les armes à l'encontre de la Chine, neuf Etats membres de l'UE (l'Autriche, la République tchèque, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la République slovaque, la Slovénie et le Royaume Uni) ont tous exporté, entre 2002 et 2006, des produits figurant sur la liste des équipements militaires ou accordé des autorisations d'exportation vers la Chine. La France et le Royaume-Uni apparaissent en tête de liste avec, pour la France, des autorisations d'exportation d'une valeur d'environ 850 millions d'euros sur ces cinq ans et, pour le Royaume-Uni, des autorisations représentant un peu plus de 450 millions d'euros sur la même période²⁵. Le Royaume-Uni a autorisé le transfert d'équipements et de technologies destinés à la propre production de défense de la Chine, alors que la France, d'après des données issues de la base UN Comtrade, a exporté à la Chine, en 2005, « des bombes, grenades, munitions, mines et autres » pour 2,17 millions d'euros et à nouveau pour 1,24 millions d'euros en 2004 pour le même équipement.²⁶ Le rapport national français sur les transferts d'armements stipule qu'en 2005, la France a exporté, entre autres, pour 69,1 millions d'euros d'appareillage électrique conçu pour une utilisation finale militaire²⁷.

L'Asie du sud (Inde-Pakistan)

Les tensions entre l'Inde et le Pakistan de part et d'autre de la ligne de contrôle du Cachemire n'ont cessé de fluctuer pendant plus de cinquante ans, période marquée par trois guerres. Les deux parties possédant désormais des armes nucléaires, les conséquences potentielles d'une quatrième guerre seraient catastrophiques. Les Etats devraient donc faire preuve d'une extrême prudence, selon le critère 4 du Code de l'UE, quand il s'agit d'évaluer des demandes d'autorisations pour les exportations en Inde ou au Pakistan, un allègement des tensions dans le court terme ne signifiant pas que le changement sera permanent.

Pourtant, les deux pays, notamment l'Inde, représentent des marchés dynamiques pour les entreprises de défense européennes. Les autorisations accordées par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni pour des exportations en Inde entre 2003 et 2006, ont été estimées à plus de 3 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros pour la France seule. Des équipements répertoriés dans chaque catégorie de la liste militaire étaient disponibles à la vente. Seule la catégorie ML20 (matériel cryogénique et ultra conducteur et matériel similaire) n'était pas représentée²⁸.

Certains des marchés visant à fournir des avions à l'Inde sont particulièrement inquiétants. En 2000, la France a vendu à l'Inde dix avions de chasse Mirage, tandis qu'en 1999, le Royaume-Uni lui fournissait 40 chasseurs bombardiers Jaguar, deux types d'équipement capables de larguer des armes nucléaires après avoir subi quelques, voire aucune, modifications²⁹. Le Royaume-Uni a rempli en 2004, en signant un marché pour 66 avions d'entraînement Hawks et systèmes reliés, matériels qui risquent d'être utilisés pour former les pilotes pouvant être amenés, un jour, à

²⁵ Neuvième rapport annuel considérant la huitième disposition opérationnelle du Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements (Rapport consolidé de l'UE) (2007/C 253/01), <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:253:SOM:EN:HTML>. Tous les rapports consolidés peuvent être consultés via http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=408&lang=en&mode=g#exp1.

²⁶ Base de données NISAT, consultée le 24 avril 2008.

²⁷ Rapport au Parlement sur les exportations d'armement 2005, Ministère de la Défense, septembre 2006, Annexe 7, http://www.defense.gouv.fr/defense/layout/set/popup/content/download/48052/476764/file/annexe_7_pages_de_rapport_parlementaire_de_l_armement_sept_2006_annexe7_.pdf.

²⁸ Sixième, Septième, Huitième et Neuvième Rapports consolidés de l'UE

²⁹ 'Nuclear diplomacy returns to South Asian security agenda', *Jane's Intelligence Review*, 1 mai 2002, et base de données du SIPRI sur les transferts d'armements, consultée le 16 avril 2008.

piloter un avion indien chargé d'armes nucléaires. Les Hawks peuvent aussi être rééquipés pour le combat (ils ont été utilisés pour l'offensive dans tous les autres cas) et conviennent parfaitement à la navigation dans le relief montagneux du Cachemire. Le chef du Commandement indien de la formation de l'armée de l'air a affirmé que les Hawks pourraient être utilisés pour le combat « si la situation se présentait »³⁰. Presque au même moment, la France concluait un accord de 2,4 milliards d'euros pour six sous-marins Scorpene³¹, capables de lancer des missiles de croisière³².

Pendant la même période, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont autorisé des transferts d'armements pour plus de 1,75 milliards d'euros au Pakistan. La France comptait une nouvelle fois parmi les plus gros exportateurs avec des accords atteignant les 1,4 milliards d'euros, tandis que l'Allemagne octroyait des autorisations pour des articles répertoriés dans presque toutes les catégories de biens de la liste militaire³³.

Le Moyen Orient

Les ventes d'armes aux pays du Moyen-Orient pendant les années 80 ont largement contribué à l'établissement d'un Code de l'UE. Aujourd'hui encore, c'est dans cette région que les décisions d'exportation d'armes rendues par l'UE posent le plus de problèmes. La simple ampleur de certains marchés à saisir suffit à ce que certains États membres en oublient leur éthique, tandis que dans d'autres cas, la participation active au conflit semblerait encourager un approvisionnement excessif par l'Union européenne.

L'Arabie Saoudite

L'Arabie Saoudite est considérée par beaucoup comme un pays fragile sur le plan politique. Si le régime actuel s'effondrait, il y aurait fort à redouter que les nouveaux dirigeants s'opposent fondamentalement aux intérêts occidentaux dans la région. Jusqu'à présent, les États membres de l'Union européenne se disputent (avec d'autres) l'opportunité d'être impliqués dans des acquisitions commerciales massives d'armes par l'Arabie Saoudite. Le montant des autorisations d'exportation de biens militaires (excepté ceux à double usage) accordées par les États membres à l'Arabie Saoudite entre 2003 et 2006 était d'environ 6,7 milliards d'euros. La France (avec des autorisations d'un montant de plus de 4 milliards d'euros), la Belgique (presque 400 millions d'euros) et l'Allemagne (plus de 150 millions d'euros) en ont été les principaux bénéficiaires. Les seules catégories d'équipement militaire pour lesquelles la France et l'Allemagne n'ont pas accordé d'autorisation pour la vente à l'Arabie Saoudite étaient la ML12 (armes à haute vitesse d'énergie cinétique et autre équipement du même ordre), la ML19 (armes à faisceau dirigé et autre équipement du même ordre) et la ML20 (matériel cryogénique et ultra conducteur et autre équipement du même ordre)³⁴.

Cependant, ces chiffres paraissent dérisoires au vu du contrat Al Yamamah passé entre le Royaume-Uni et l'Arabie Saoudite, la plus grosse vente de défense jamais obtenue par le Royaume-Uni. Grâce à ce marché, conclu à l'origine au milieu des années 80, BAE Systems a touché plus de 50 milliards d'euros (au taux de change actuel) pour la fourniture et l'entretien de jets Tornado et d'autre équipement militaire³⁵. Un autre

³⁰ Times of India, 26 mai 2005, cité dans CAAT news, août/septembre 2005, p. 5.

³¹ Base de données SIPRI sur les transferts d'armements, consultée le 16 avril 2008.

³² 'India to get Scorpene by 2012', *Times of India*, http://timesofindia.indiatimes.com/India/India_to_get_Scorpene_by_2012/articleshow/2790300.cms.

³³ Sixième, Septième, Huitième et Neuvième Rapports consolidés de l'UE

³⁴ Sixième, Septième, Huitième et Neuvième Rapports consolidés de l'UE. Notez que les données belges dans le rapport consolidé de l'UE n'incluent pas de ventilation des autorisations accordées par catégorie de la liste militaire.

³⁵ Ce marché n'apparaît pas dans les rapports consolidés puisque les protagonistes étaient les gouvernements britannique et saoudien. Par conséquent, aucune autorisation d'exportation commerciale n'a été requise, en dépit du fait que BAE Systems était l'entrepreneur numéro un.

³⁶ James Boxell, 'Dassault's multi-role fighter is losing out in sales dogfights', *Financial Times*, 17 juillet 2006.

³⁷ Sixième, Septième, Huitième et Neuvième Rapports consolidés de l'UE

³⁸ Registre des Nations Unies sur les armes conventionnelles : Pologne 2005 et 2006, http://disarmament.un.org/UN_REGISTER.nsf.

³⁹ 'Inquiry into secret guns-for-Iraq deal', *The Times*, 1 avril 2006, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/iraq/article700737.ece>.

accord pour 72 jets Eurofighter Typhoon, dénommé al-Salam et estimé à plus de 25 milliards d'euros répartis sur les 20 prochaines années, est actuellement en train d'être finalisé. L'un des principaux concurrents aux Britanniques pour ce marché a été incarné par le chasseur français Rafale, activement soutenu par le gouvernement français, y compris par M. Chirac, alors président³⁶.

Irak

Les Etats membres de l'UE ont pris part à la livraison d'armes au nouveau régime irakien. Etant donné le soutien de certains Etats membres à l'invasion de 2003, cela n'est pas surprenant, mais reste à savoir quelles seront les conséquences sur le long terme de telles décisions. Au cours de la période 2003–2006, les autorisations britanniques ont presque atteint 190 millions d'euros, et les autorisations polonaises 140 millions d'euros³⁷. Ces deux Etats ont accordé des autorisations pour des équipements figurant dans les catégories de la liste militaire et recouvrant des produits tels que des armes légères, des véhicules militaires et leurs pièces détachées, et des avions et leurs pièces détachées. La Pologne a ainsi exporté plus de 50 000 armes de petit calibre au gouvernement irakien en 2005–2006³⁸, tandis que le Royaume-Uni autorisait le transfert d'environ 20 000 pistolets en 2006³⁹. L'Autriche n'a pas été en reste, livrant à la police irakienne plus de 200 000 pistolets Glock⁴⁰. Il y a de sérieuses raisons de penser qu'une certaine quantité de ces armes de petit calibre exportées a pu être détournée au bénéfice d'opposants au régime irakien actuel (pour plus d'informations à ce sujet, lire Chapitre 6 plus bas).

Israël

Malgré les inquiétudes actuelles concernant la stratégie israélienne envers les Palestiniens et les tensions arabo-israéliennes plus générales découlant de la question israélo-palestinienne, les Etats membres montrent un enthousiasme remarquable à livrer de l'équipement militaire à l'Israël. Entre 2002 et 2006, les Etats membres ont autorisé l'exportation de presque 900 millions d'euros de biens militaires à Israël. La seule catégorie d'articles militaires n'ayant pas été autorisée à la vente à Israël était la ML19 (armes à faisceau dirigé et autre équipement similaire)⁴¹. Les Etats de l'UE ont eu tendance à fournir des composants plutôt que des systèmes complets ; cela correspond toutefois à une tendance globale dans le commerce international des armes, et la vente de composants est en général essentielle au bon fonctionnement d'un secteur moderne de la sécurité et de l'armement. Outre les transferts directs, on note aussi le problème d'Etats membres de l'UE, comme l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui autorisent l'exportation de composants aux Etats-Unis, pour « l'incorporation » dans des hélicoptères d'attaque et des avions chasseurs ensuite vendus à Israël (pour plus d'informations sur ce sujet, voir Chapitre 5 ci-dessous).

Transferts d'armements de l'Union européenne et le développement durable

Le Huitième critère – critère du « développement durable » – questionne la compatibilité des exportations d'armements avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les Etats répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements. Les cas suivants montrent comment certains Etats membres semblent avoir piétiné le principe selon lequel les exportations d'armements ne devraient pas porter atteinte au développement durable.

Afrique du Sud

En novembre 1999, l'Afrique du Sud a signé des contrats d'une valeur de 30 milliards de Rand (environ 4,5 milliards d'euros) pour l'achat de 28 avions de combat Gripen à la Suède, 24 avions d'entraînement Hawk au Royaume-Uni, trois corvettes (navires de

⁴⁰ File on Four, 'Iraqi Guns', *BBC Radio 4*, 23 mai 2006, http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/06_06_06_iraqi_guns.pdf; Peter Pilz, 'Wirbel um Pistolen aus Österreich', *Der Standard*, 22 février 2006.

⁴¹ Cinquième, Sixième, Septième, Huitième et Neuvième Rapports consolidés de l'UE.

guerre) et quatre sous-marins à l'Allemagne, et 40 hélicoptères légers à l'Italie. Le marché a essuyé les critiques du directeur des acquisitions du Département de la Défense sud-africain, le Général de division Otto Schur, pour avoir ignoré les besoins militaires réels de l'Afrique du Sud⁴² et pour avoir détourné cet argent des secteurs sociaux qui en auraient eu grand besoin, tels que l'éducation, la santé et le secteur sanitaire. En 2000, l'Indicateur du développement humain d'Afrique du Sud calculé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) était de 0,707 ; en 2005, il était descendu à 0,0674⁴³.

Tanzanie

En 2001, le Royaume-Uni a autorisé l'exportation d'un système militaire de contrôle de la navigation aérienne à la Tanzanie pour 45 millions d'euros. Deux enquêtes portant sur ce marché menées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont dénoncé le « gaspillage d'argent » pour des « technologies dépassées », l'OACI affirmant qu'un très bon système de contrôle de la navigation aérienne aurait pu être obtenu pour 1/9e du prix. L'accord est intervenu juste après que Gordon Brown, alors Chancelier du Royaume-Uni, a annulé la dette de la Tanzanie par « un accord voulant que le pays ne s'engageât pas dans de coûteux projets militaires et civils »⁴⁴. En 2001, la Tanzanie était classée 140ème sur 162 selon l'Indicateur du développement humain du PNUD⁴⁵. Le gouvernement britannique a justifié sa décision en expliquant que ce n'était pas à lui de juger si le transfert était rentable.

Pakistan

En 2006, le Pakistan a signé un contrat avec la société suédoise Saab pour la livraison du système radar militaire « Erieye »⁴⁶. Le coût de ce marché (900 millions d'euros), représente 12 fois le budget annuel du Pakistan pour les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Tous les ans, au Pakistan, 118 000 personnes meurent de maladies liées à la diarrhée⁴⁷. En 2006, le Pakistan était classé 134ème sur 177 selon l'Indicateur du développement humain⁴⁸, tandis que le taux d'alphabétisation adulte (entre 1995 et 2005) était de 49,9 pour cent⁴⁹.

Il existe aussi des signes inquiétants d'un manque de cohérence entre les attitudes des Etats membres vis-à-vis des transferts d'armements internationaux et de leur politique de développement au sens large. Dans certains cas, les gouvernements européens combinent les exportations de défense et l'aide au développement. Cela pourrait être interprété comme une façon de financer le secteur de la défense à travers le budget destiné à l'aide au développement, ce qui serait clairement problématique. Par exemple, l'aide bilatérale française à l'Egypte a atteint un total de 64,5 millions d'euros en 2005⁵⁰ ; la même année, la France lui a livré des équipements militaires pour un montant de 62,5 millions d'euros⁵¹. Le Royaume-Uni a fait don d'au moins 142 millions d'euros en aide bilatérale au Pakistan en 2005–06⁵², alors que sur la même période, le Royaume-Uni accordait des autorisations à l'exportation pour un montant minimum de 118 millions d'euros⁵³.

42 Linda Ensor, 'SA's R13, 7 bn fighter jets turn into an expensive folly', *Business Day*, 12 mars 2007, <http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles10/expensive.html>.

43 Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, « Classement des indicateurs du développement humain », Programme des Nations Unies pour le développement, p. 236.

44 David Hencke, 'Tanzania wants new deal on air system', *The Guardian*, 15 juin 2002, <http://www.guardian.co.uk/tanzania/story0,,737902,00.html>.

45 Rapport mondial sur le développement humain 2001, « Classement des indices du développement humain », Programme des Nations Unies pour le développement, p. 143, <http://hdr.undp.org/en/media/completenew1.pdf>.

46 'Sweden, Pakistan Erieye deal reaches final hurdle', *Jane's Defense Industry*, 1 juillet 2006.

47 Statistiques, Water Aid, http://www.wateraid.org/uk/what_we_do/statistics/default.asp.

48 Rapport mondial sur le développement humain 2006, p. 285, <http://hdr.undp.org/en/media/hdr06-complete.pdf>.

49 Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, « Alphabétisation et enrôlement », <http://hdrstats.undp.org/indicators/110.html>.

50 'Les notes du jeudi', *Direction générale de la coopération internationale et du développement*, 18 janvier 2007, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_68.pdf.

51 Annexe 15, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2005*, Ministère de la Défense, 2006, http://www.defense.gouv.fr/defense/layout/set/popup/content/download/48030/476555/file/annexe_15_-_partie_4_pages_de_rapport_parlementaire_de_l_armement_sept_2006_annexe15_partie4_.pdf.

52 'Top 20 recipients of bilateral aid', DFID, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sid2006/Table-7.xls>.

53 Rapports annuels 2005 et 2006 sur les exportations stratégiques du Royaume-Uni.

Convergence des pratiques au sein de l'Union européenne

Les décisions concernant les transferts d'armements relèvent de la responsabilité de chaque Etat membre et les octrois d'autorisations nécessitent une appréciation. Il est par conséquent inévitable qu'il y ait des contradictions dans la façon dont les différents Etats membres appliquent le Code de l'UE. Cependant, un contrôle responsable ne peut avoir lieu que si les Etats membres développent entre eux une bonne entente et évitent de prendre des décisions antagonistes fragilisant les critères du Code de l'UE. Les règles selon lesquelles les Etats membres agissent sont les mêmes ; nous devrions donc nous attendre à des résultats similaires, et un des buts du Code de l'UE est d'arriver à une plus grande convergence.

Convergence pour une pratique de qualité, pas une dévaluation des critères

Le Code de l'UE s'engage à « ne pas porter atteinte au droit des Etats membres de mener une politique nationale plus restrictive »⁵⁴. Combiné avec l'objectif de normes communes élevées, cela devrait inciter les Etats membres à utiliser le Code de l'UE de façon à multiplier les bonnes pratiques. Cela s'est vu en effet quand la décision des Pays-Bas de publier un rapport national sur les transferts d'armements a été directement influencée par la Suède qui l'avait déjà fait⁵⁵, et plus généralement dans les améliorations, régulières bien que lentes, des rapports nationaux, observées à travers l'Europe au cours de ces dix dernières années.

Cependant, cet objectif de convergence peut aussi avoir l'effet inverse. Il peut conduire les Etats membres à assouplir leurs contrôles nationaux plus stricts de manière à être en harmonie avec d'autres Etats membres qui appliquent le Code de façon moins rigide. Par exemple, quand les Néerlandais ont tenté, sans succès, de faire adopter par l'UE leur politique de refus potentiel d'une autorisation basé sur l'absence de participation de l'état destinataire au rapport du Registre des Nations Unies sur les armes conventionnelles, la politique nationale a été modifiée afin que cette absence de participation au Registre ne soit plus le seul critère pour un refus des Néerlandais. Un fonctionnaire hollandais remarqua alors : « Nous étions en décalage par rapport au reste de l'Europe et [nous avons changé notre politique] »⁵⁶. De même, une politique introduite à l'échelle nationale en 1988 en réponse aux tests nucléaires de l'Inde et du Pakistan et visant à interdire les exportations d'armements à ces deux pays, a en fin de compte été abandonnée, les autres Etats membres n'ayant pas suivi l'exemple hollandais⁵⁷.

La révision de 2003 de la législation suédoise sur le contrôle d'exportation d'armements constitue un autre exemple du risque que la convergence dévalue les normes. Cette révision a proposé d'annuler une politique suédoise (introduite en 1993) selon laquelle la situation des droits de l'Homme dans l'Etat destinataire était toujours un facteur déterminant de l'autorisation d'exportation, même lorsqu'il était évident que les articles spécifiques soumis à l'exportation ne seraient pas utilisés pour commettre des violations des droits de l'homme. A la place, la Suède décida d'adopter l'approche du Code de l'UE. Autrement dit, les autorisations seraient examinées en fonction du risque que l'équipement considéré soit utilisé pour commettre des violations des droits de l'Homme. La révision s'est également opposée à l'introduction d'un critère « démocratie » dans le droit national, en raison du fait qu'aucun autre Etat membre n'appliquait un tel critère⁵⁸. (Notons que bien qu'achevée en 2005, la révision n'a pas encore entraîné de changement dans la loi – les autorités suédoises attendent que le projet de position commune soit accepté, pour être certaines que la nouvelle législation nationale soit cohérente avec la position). Il convient de résister aux

⁵⁴ Disposition 2 du Code de l'UE.

⁵⁵ Mark Bromley, 'The impact on domestic policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports : the Czech Republic, the Netherlands and Spain', SIPRI Policy paper 21, mai 2008, p. 34.

⁵⁶ Ibid., pp. 32–33.

⁵⁷ Ibid., p. 33.

⁵⁸ KRUT-Reformrat regelverk för handel med försvarsmateriel, SOU 2005:9, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/38919>.

pressions voulant assouplir les normes des pays européens dans lesquels les contrôles nationaux sont plus stricts.

Indications du manque de convergence

Le manque de transparence au sein des Etats membres (voir plus bas) fait qu'il est difficile de savoir dans quelle mesure la convergence joue un rôle dans les décisions individuelles d'autorisations d'exportation. Des indications montrent toutefois que tout n'est pas parfait, que non seulement, dans bien des cas, les Etats membres ne tendent pas vers une meilleure application, mais qu'ils n'arrivent pas à s'accorder sur un but commun à un niveau moindre. Les représentants de l'industrie de la défense font régulièrement remarquer que les bases pour l'attribution des exportations sont d'un niveau inégal à travers l'Europe. Par exemple, Richard Hlavaty, président de l'Association pour l'industrie de la défense en République tchèque (Asociace Obranneho Prumyslu), a affirmé que le gouvernement tchèque interprétait le Code de l'UE de façon plus rigide que ses pays voisins⁵⁹. Le directeur général de Thales Netherlands a souligné en 2003, que le gouvernement hollandais appliquait le Code de l'UE « de façon plus stricte que les autres pays européens » à tel point que leur « compétitivité s'en trouvait affaiblie »⁶⁰.

Convergences sur le huitième critère

L'interprétation du huitième critère en particulier, semble varier largement au sein des Etats membres, en dépit des sept pages du Guide d'utilisation consacrées à son application⁶¹. Sur cette base, la France a refusé 57 autorisations entre 2004 et 2006. Le Royaume-Uni, seul Etat de l'UE comparable à la France en termes de volumes d'exportations, a sa propre méthodologie pour évaluer les problématiques du huitième critère ; durant la même période, le Royaume-Uni n'a refusé aucune autorisation sur cette base. La Suède, quant à elle, n'a pas de méthodologie en place pour évaluer les risques soulevés par le huitième critère et ne refusera pas une exportation sur le seul fait qu'elle est destinée à un pays pauvre⁶².

Informations sur les consultations bilatérales

Il serait utile de publier des informations sur les résultats des consultations entre les Etats membres concernant les demandes individuelles d'autorisations (un Etat membre, recevant une demande d'autorisation pour une exportation « globalement identique » à un transfert pour lequel une autorisation a déjà été refusée par un autre Etat membre, doit consulter cet Etat avant de délivrer l'autorisation), mais il existe peu de ressources disponibles. Cependant, en 2004, témoignant lors d'une commission parlementaire, Jack Straw, alors Secrétaire des affaires étrangères du Royaume-Uni, annonçait que le Royaume-Uni « avait consulté d'autres Etats membres à vingt reprises [en 2003] et avait procédé à cinq révocations⁶³ (une révocation intervient lorsque le deuxième Etat, après consultation avec l'Etat ayant déjà refusé une autorisation, décide de donner suite au transfert). Un membre officiel du Ministère des affaires étrangères fit remarquer peu après qu'il y avait eu en 2003 environ 15 révocations à travers l'Europe⁶⁴. Avec près de 100 consultations au total cette année-là⁶⁵, cela fait un taux de révocation d'environ 15 pour cent, ce qui semble malheureusement bien élevé. Il serait utile d'obtenir les chiffres pour les autres années afin d'apprécier les évolutions dans le temps ; malheureusement, aucune donnée n'a

⁵⁹ Cité dans Mark Bromley, 'The impact on domestic policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports : the Czech Republic, the Netherlands and Spain', p. 28.

⁶⁰ 'Dutch industry in danger of withering away', *Jane's Defense Weekly*, 7 mai 2003

⁶¹ « Meilleures pratiques pour l'interprétation du huitième critère (« Développement durable ») », Guide d'utilisation, chapitre 3, section 8, pp. 90–96.

⁶² Interview avec des officiels suédois, novembre 2007.

⁶³ UK Quadripartite Select Committee, First Joint Report of Session 2003-04, Ev. 5, Qu. 23, 25 février 2004.

⁶⁴ UK Quadripartite Select Committee, First Joint Report of Session 2003-04, Ev. 5, Qu. 22, 25 février 2004.

⁶⁵ Sixième Rapport consolidé de l'UE (2004/C 316/01), 21 décembre 2004, Tableau B : Nombre total de consultations initiées et nombre total de consultations reçues par chaque Etat membre en 2003, p. 111, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:316:0001:0215:EN:PDF>.

été rendue publique. Il est impératif de repenser la façon dont le mécanisme de ces consultations pourrait être utilisé pour encourager une convergence accrue.

Des prises de décision antagonistes

Des exemples spécifiques dans lesquels la convergence a brillé par son absence sont occasionnellement dévoilés. Par exemple, en 2002, alors que l'Allemagne refusait des autorisations pour l'exportation d'armes automatiques au Népal, le Royaume-Uni et la Belgique en délivraient parallèlement⁶⁶. Dans le cas belge, la vente de plus de 5000 mitrailleuses légères FN Herstal a été approuvée par le gouvernement belge après que l'Allemagne a refusé une autorisation à l'exportation pour une transaction similaire (en raison d'instabilité et de larges violations des droits de l'Homme)⁶⁷. La Belgique a ignoré les exigences du mécanisme de consultation du Code de l'UE et négligé de discuter de la transaction avec l'Allemagne avant d'accorder l'autorisation. Une fois dévoilée, cette affaire a causé une controverse considérable en Belgique. C'est en partie pour cette raison que la Belgique a inscrit le Code de l'UE dans la législation belge l'année suivante⁶⁸.

Un autre exemple spécifique dans lequel les Etats membres semblent avoir travaillé dans des directions opposées, est celui de la décision prise par l'Autriche en 2004, d'exporter en Iran 800 fusils de précision (ayant une portée d'1,5 km et capables de cribler une armure corporelle et des véhicules blindés de transport de troupes), soi-disant destinés aux patrouilles frontalières et à la lutte contre le trafic de drogue⁶⁹. L'ambassade britannique, ainsi que l'américaine, à Vienne ont effectué des démarches auprès des autorités autrichiennes, soulignant en particulier le risque de détournement⁷⁰. L'Autriche a finalement retiré l'autorisation mais certains pistolets avaient déjà été transférés⁷¹.

Recommandations

Afin d'améliorer la convergence des pratiques au sein de l'UE, les Etats membres devraient :

- *Se réengager à utiliser le régime de l'UE comme moyen de diffuser les meilleures pratiques plutôt que comme un moyen de niveler la conduite de l'UE par le bas*
- *Augmenter la transparence en tenant compte des précisions concernant les décisions individuelles d'autorisation et en particulier concernant les mécanismes de notification de refus et de consultations*
- *Revoir le mécanisme de consultations pour développer un système de délibération des pairs dans le cas de possibles « révocations » (soit quand un Etat membre a l'intention d'approuver un transfert précédemment refusé par un autre Etat membre)*
- *Modifier la terminologie des critères ou produire de nouvelles directives d'application pour réduire la marge de manœuvre laissée aux Etats membres leur permettant de prendre des décisions contraires et contradictoires*
- *Améliorer la qualité du partage d'information concernant les cas marginaux (pour les transactions autorisées et refusées) afin de créer une banque d'informations pertinentes servant de référence dans les cas difficiles à venir.*

⁶⁶ Pour plus d'information sur le cas du Royaume-Uni, voir Berliner Zeitung, 8 mai 2002 et 'Undermining global security : European arms exports', Amnesty International, mars 2004, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/003/2004/en/t7xlEYsEte0J>.

⁶⁷ 'Belgium defends arms sales to Nepal', BBC News, 26 août 2002, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2216446.stm.

⁶⁸ « Loi introduisant en droit belge le Code de conduite européen sur les exportations d'armes », 26 mars 2003, <http://www.grip.org/bdg/g2072.html>.

⁶⁹ 'Austrian arms manufacturer sold 800 rifles to Iran', AFP, 9 février 2005.

⁷⁰ Lettre ultérieure au président de la Commission du Dr Kim Howells MP, Ministre d'Etat, Bureau du Commonwealth et de l'étranger britannique, Commission des affaires étrangères : procès-verbal d'enquête, 13 décembre 2007, http://www.publications.parliament.uk/cgi-bin/newhtml_hl?DB=semukparl&STEMMER=en&WORDS=steyr%20Iran&ALL=steyr%20Iran&ANY=&PHRASE=&CATEGORIES

⁷¹ Lettre ultérieure au président de la Commission du Dr Kim Howells MP, Ministre d'Etat, Bureau du Commonwealth et de l'étranger.

5

Insuffisances du régime actuel : aborder les défis de la mondialisation

C'EST UNE CHOSE D'APPLIQUER LES CRITÈRES DU CODE DE L'UE DE FAÇON PLUS RIGOREUSE dans le cas de demandes d'autorisation simples concernant le transfert d'équipement militaire facilement identifiable d'un Etat membre à une destination finale. Cela en est une autre de maintenir un contrôle efficace sur des chaînes d'approvisionnement complexes qui impliquent des mouvements en séries de composants ou de sous-assemblages issus de multiples fournisseurs du monde entier, l'assemblage final du produit fini ayant de grandes chances de se faire dans un Etat non européen. Malheureusement, le Code de l'UE a davantage été conçu pour traiter de cas simples. Jusqu'à aujourd'hui, les Etats membres se sont montrés peu désireux et aptes à prendre en charge les implications des accords les plus complexes, mais la mondialisation actuelle du secteur de la défense est telle que les Etats membres doivent désormais prendre le taureau par les cornes.

Les entreprises de défense, elles, n'attendent pas les Etats membres pour agir. Comme on pouvait s'y attendre, elles se servent des outils de la mondialisation pour maximiser leurs profits et avoir un meilleur accès aux marchés étrangers. Elles achètent des pièces détachées à l'étranger, acquièrent des entreprises étrangères en bloc, installent des usines de productions sous licence étrangère, ou multiplient les filiales, joint-ventures et fusions d'entreprises. Les acheteurs insistent maintenant pour voir figurer dans les conditions de ventes des investissements locaux (compensation) ; il s'agit en général de compensations directes qui impliquent qu'au moins une partie de la production de l'équipement acheté soit effectuée à l'intérieur du pays d'achat (les compensations indirectes concernent l'investissement étranger n'ayant pas de rapport avec la vente militaire en question). Les entreprises de défense ont été promptes à exploiter le filon de la production délocalisée pour améliorer les chances de conclure des accords de vente importants dans les pays concernés, que cela soit en Inde, en Afrique du Sud ou aux Etats-Unis.

Il est urgent de reconnaître que la tendance actuelle à déplacer et disperser la production vers des terres étrangères crée des risques plus importants de prolifération que ne le fait l'exportation de produits finis. Pourtant, les niveaux de contrôle sont plus bas. Toute activité transférant la responsabilité des autorisations d'exportation à des Etats non européens ayant une attitude très différente vis-à-vis des contrôles de transferts,

devrait être sujette à des examens et à des évaluations de risques très rigoureux. Le régime de contrôle des exportations de l'UE doit passer à la vitesse supérieure pour refléter cette réalité stratégique.

La section qui suit illustre les différents impacts de la mondialisation sur le commerce des armes et attire l'attention sur le type de questions que les Etats membres devront adresser pour s'assurer que le régime de contrôle de l'UE maintient sa pertinence et améliore son efficacité.

Délocalisation de la production

Il existe de nombreux avantages à délocaliser la production à l'étranger. Notamment : un meilleur accès au marché du pays en question, des coûts de productions moins élevés (surtout dans les économies où les salaires sont bas), l'accès à des nouveaux marchés aval d'exportation (surtout là où le régime local de contrôle d'exportation d'armements reflète des objectifs ou des valeurs différents de ceux des Etats membres). Il n'est pas surprenant que les entreprises de défense basées en Europe veuillent profiter de cette situation.

Délocalisation « nationale »

BAE Systems, dont le siège se trouve au Royaume-Uni, se compose désormais de six marchés nationaux : l'Australie, l'Arabie Saoudite, l'Afrique du Sud, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Ensemble, ils représentent 85% de ses ventes⁷². Bien que ces marchés puissent être qualifiés de relativement similaires en termes de contrôles d'exportation, chacun fonctionne quelque peu différemment et offre un potentiel d'exportations différent. En Afrique du Sud, par exemple, BAE Systems détient 75% des parts de marchés de Land Systems OMC, un constructeur de véhicules blindés qui a exporté plus de 1000 véhicules dans plus de 40 pays du monde entier⁷³, y compris la Guinée, l'Inde (pour une utilisation au Cachemire), l'Indonésie, la Côte d'Ivoire, le Népal, le Rwanda, la Serbie et l'Ouganda⁷⁴. Le Royaume-Uni n'aurait probablement pas permis ces exportations directement depuis son territoire.

BAE Systems cherche à faire de l'Inde son septième marché national. A cette fin, le groupe a constitué des joint ventures pour développer des systèmes de contrôles de vols et un véhicule blindé indien⁷⁵. Sur les 66 avions de formation Hawk que BAE est actuellement en train de négocier en vue d'une livraison à l'Inde (voir plus haut), seuls 24 seront fabriqués au Royaume-Uni, les 42 autres seront produits en Inde⁷⁶. D'après l'*International Business Times*, BAE Systems est actuellement en pourparlers avec le constructeur d'avions indien, Hindustan Aeronautics Ltd, pour fabriquer conjointement des Hawks en Inde pour le marché international⁷⁷. Il existe des risques évidents que les Hawks soient transférés, depuis l'Inde, à des pays que le gouvernement britannique considère comme condamnables.

Production sous licence étrangère

Un certain nombre d'entreprises basées en Union européenne ont cherché, dans le passé, à établir une production de leurs biens sous licence étrangère. Avec ce procédé,

⁷² 'Chief Executive's review : other home markets', Rapport annuel 2007 BAE Systems, <http://production.investis.com/annualreport07/business/chiefexec/ohmarkets/>; 'Chief Executive's review : delivering global growth', Rapport annuel 2007 BAE Systems, <http://production.investis.com/annualreport07/business/chiefexec/>.

⁷³ Site de BAE Systems, Land Systems OMC, <http://www.baesystems.com/WorldwideLocations/SouthAfrica/LandSystemsSouthAfricaLSSA/LandSystemsOMC/index.htm>.

⁷⁴ Voir les contributions de l'Afrique du Sud au Registre des Nations Unies sur les armes conventionnelles, 2001-06, http://disarmament.un.org/UN_REGISTER.nsf.

⁷⁵ 'India to snub German-led EADS as BAE eyes \$10 bn fighter jet deal', *The Times*, 22 février 2008, http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/engineering/article3412685.ece.

⁷⁶ Christine Buckley and David Robertson, 'BAE Systems cuts 600 jobs as orders for Red Arrows aircraft dry up', *The Times*, 4 avril 2008, http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/engineering/article3677921.ece.

⁷⁷ 'UK's BAE, India's HAL may form aircraft joint venture', *International Business Times*, 1 janvier 2008, <http://in.ibtimes.com/articles/20080101/bae-systems-hal-air-force-aircraft.htm>.

leurs produits sont fabriqués par une autre entreprise dans un autre pays, grâce à leur propriété intellectuelle. Cet arrangement peut aussi sous-tendre un certain niveau de support physique (par exemple : formation, livraison de pièces ou production d'équipement). Le risque réside dans le fait que l'Union européenne perde rapidement le contrôle de la prolifération qui peut s'ensuivre en aval une fois que la production étrangère est opérationnelle.

L'entreprise autrichienne Glock a annoncé, en 2005, qu'elle avait l'intention de créer un établissement de production sous licence étrangère à Dubaï pour fabriquer des pistolets Glock destinés au marché régional, dont la demande annuelle régionale serait de 30 000 à 40 000 pistolets⁷⁸. L'accord n'a pas abouti, cependant il a été rapporté peu après que Glock aurait l'intention d'établir une installation similaire au Brésil dans le but d'exporter en Amérique Latine, en Afrique, et dans certaines parties d'Asie (notamment en Chine), ainsi qu'aux forces armées, à la police et au personnel de sécurité brésiliens⁷⁹.

Environ au même moment, Steyr Mannlicher, une autre entreprise autrichienne, tentait de fonder un établissement de production sous licence en Malaisie pour fabriquer des fusils d'assaut⁸⁰. L'accord est finalement tombé à l'eau ; Steyr-Mannlicher aurait alors entamé des négociations pour installer un établissement en Inde⁸¹. Le résultat de ces négociations n'est pas connu, mais les commentaires d'alors des cadres de Steyr-Mannlicher, Andrea Phillip (« il est si difficile d'être un fabricant d'armes en Autriche que des parties de la production ont été transférées hors du pays »⁸²) et Wolfgang Furlinger (« en Autriche, il existe deux réalités : une réalité juridique et une réalité politique. En tant que fabricant d'armes, on est inexorablement soumis à la seconde »⁸³), suggèrent deux choses. La première, que l'Autriche a renforcé ses politiques de contrôle des exportations d'armements, ce qui est évidemment une bonne chose. La seconde, que délocaliser la production à l'étranger est une façon de contourner ce renforcement.

Les marchés de productions sous licence de l'entreprise allemande Heckler & Koch (H&K) à partir des années 1960 et 1970 donnent une indication des possibles implications sur le long terme de tels arrangements. H&K a établi la production sous licence de fusils d'assaut en Iraq et au Pakistan, à condition que les forces armées nationales emploient les armes produites à des seules fins domestiques. Cependant, les gouvernements en transition dans ces Etats ne se sont pas sentis concernés par ces garanties originelles d'utilisation finale. En 2001, le Pakistan aurait transféré au Sri Lanka des fusils d'assaut H&K produits sur son sol national⁸⁴. De même, l'Iran serait une source de prolifération de fusils d'assaut basée sur des capacités de production autrefois importées d'Allemagne⁸⁵. En mars 2003, le Premier Ministre serbe Zoran Djindjic a été assassiné avec un fusil de précision H&K. L'analyse du fusil par la police fédérale criminelle allemande a révélé que l'arme avait été assemblée à partir de composants produits dans plusieurs pays étrangers ayant précédemment importé des capacités de production allemandes⁸⁶.

78 'Dubai likely to get pistol assembly line', *Asia Africa Intelligence Wire*, 15 février 2005, http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-18777807_ITM.

79 'O duelo das pistolas', *Terra*, 17 août 2005, http://www.terra.com.br/istoedinheiro/414/economia/duelo_pistolas.htm.

80 'Austria transfers rifle production to Malaysia', Amnesty International, 4 avril 2005, http://www.aimalaysia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=86&Itemid=45.

81 Michael Nikbakhsh, 'Austrian arms manufacturer Steyr Mannlicher has troubles in Malaysia', *Profil*, mai 2005.

82 'Lay down the weapons', *Profil*, 12 juin 2006.

83 'Austrian arms manufacturer Steyr Mannlicher has troubles in Malaysia', *Profil*, mai 2005.

84 Voir 'Undermining Global Security', p. 35 ; 'Export controls on production capacities for military equipment: strengthening the EU approach', GRIP, juillet 2005.

85 Interview d'officiels allemands chargés des exportations d'armes, Ministère fédéral de l'Economie, Berlin, juin 2004, cité dans Holger Anders, 'Export controls on production capacities for military equipment: strengthening the EU approach'.

86 Communication avec la police criminelle fédérale allemande, janvier 2004, citée dans 'Export controls on production capacities for military equipment: strengthening the EU approach'.

Fournir la technologie de production

Une façon plus simple de s'impliquer dans la production étrangère est de fournir une partie (ou la totalité) de l'équipement ou de la technologie nécessaire pour produire les biens en question. Des arrangements de ce genre peuvent encore une fois engendrer des risques que ne devraient pas tolérer les Etats membres.

Par exemple, dans les années 90, l'entreprise belge FN Herstal a équipé l'installation kényane Eldoret pour la fabrication de munitions d'armes militaires de petit calibre. Bien que le gouvernement kényan ait fourni par écrit l'assurance que la production de cette usine ne serait pas exportée aux parties belligérantes dans la région des Grands Lacs, il y a eu des accusations répétées selon lesquelles les munitions Eldoret avaient transité sur des marchés illégaux dans la région⁸⁷. La capacité de production annuelle serait de 20 millions de cartouches, dépassant ainsi largement les besoins de la défense nationale des forces armées kényanes (besoins estimés à 2 ou 3 millions de cartouches⁸⁸), ce qui, associé au faible niveau de transparence en termes de production et d'usage de ces munitions⁸⁹, augmente les inquiétudes quant à un éventuel détournement.

Il est fort probable que certaines des situations présentées ci-dessus aient impliqué des transferts de licences de technologie ou d'équipement depuis une entreprise basée dans l'Union européenne (société mère) pour permettre la production à l'étranger. Cependant, il est difficile de mesurer l'étendue des cessions de licences, et il n'existe aucun moyen de connaître les conditions pouvant y être attachées (par exemple, plafonds de production, perspectives de réexportation, dispositifs de surveillance). En outre, de par sa nature, cette technologie ou cet équipement ne bénéficient pas de la reconnaissance dont jouissent les produits militaires finis ; dans nombre de cas, ce que cela implique passe inaperçu de l'opinion publique ou du Parlement. La transparence étant l'un des aiguillons majeurs en faveur de la responsabilité d'un gouvernement, les dangers de ces situations devraient être clairs.

Un autre danger réside dans la prolifération de ces arrangements et dans la multiplication des facilités associées utilisées pour des approvisionnements intermédiaires, accroissant les opportunités pour les entreprises de créer des chaînes de livraisons contournant complètement les dispositifs de l'Union européenne.

Livraison de composants

Il est désormais courant d'inclure, dans des plateformes ou systèmes d'armes finies, des pièces venant de plusieurs pays, y compris des Etats membres de l'Union européenne, et dont un grand nombre n'est soumis à aucune forme de contrôle.

Pour les composants qui se trouvent sur la liste militaire et la liste de biens à double usage de l'UE, il est tentant d'appliquer un contrôle moins strict que pour les produits finis, les autorités délivrant les autorisations étant soumises à rude pression pour ne pas refuser des exportations qui ne composeront qu'une petite partie d'un produit fini. Il est décrété que les décisions de contrôle des exportations devraient être laissées au pays de l'assemblage final et qu'être trop pointilleux à accorder des licences pour le transfert des composants met en danger la réputation du pays en tant que fournisseur « sérieux » et risque d'empêcher la participation future des entreprises à la chaîne d'approvisionnement internationale. La tentation d'accorder des licences dans certains cas « marginaux » est probablement accentuée par le fait que, pour des observateurs extérieurs, il est extrêmement difficile de suivre la trace de composants autorisés à l'exportation, et que moins de transparence s'accorde avec des processus de décision moins stricts. Les Etats membres doivent résister à la tentation d'appliquer

⁸⁷ Voir, par exemple, 'Undermining global security'. Londres, Amnesty International, 2004, p. 35.

⁸⁸ Voir 'Kenya will not close Eldoret bullet factory, says Murungaru', *East African*, 2003, <http://www.nationaudio.com/News/EastAfrican/20102003/Regional/Regional35.html>, consulté le 22 avril 2005.

⁸⁹ Pour en apprendre plus sur cette question, voir Holger Anders, 'Export controls on production capacities for military equipment: strengthening the EU approach', GRIP, 19 juillet 2005, http://www.grip.org/bdg/g4580.html#_edn7.

des normes d'autorisation laxistes dans ces cas-là.

De plus, il semble que des composants qui ne figurent sur aucune liste de contrôle soient plus fréquemment incorporés à des équipements destinés à un usage final conventionnel et des utilisateurs finaux militaires, sécuritaires et policiers. Le régime de contrôle des exportations de l'UE ne peut intervenir, sauf dans les cas où un pays est placé sous embargo (et si la pièce doit être incorporée dans un produit figurant sur la liste militaire de l'Union européenne).

Les façons dont l'industrie et le commerce de la défense sont en train de se développer montrent que l'exportation de composants, figurant sur la liste ou pas, va continuer à prendre de l'importance. Ne pas prendre cette situation au sérieux entraînera progressivement la dégradation de la qualité des contrôles d'exportation.

Exportations à des fins d'« incorporation »

En 2004, de nouvelles directives ont été introduites, abaissant les niveaux de contrôles appliqués à l'exportation de biens – typiquement des composants ou sous assemblages – devant être exportés pour être incorporés à d'autres produits avant réexportation⁹⁰. En fait, les nouvelles directives spécifient que si le pays où l'incorporation est réalisée dispose d'un système de contrôle des exportations efficace, les Etats membres peuvent confier les décisions d'exportation ultérieure au pays effectuant l'incorporation. Cela va à l'encontre des évaluations d'autorisation traditionnelles pour lesquelles le « risque que l'équipement soit... réexporté dans des conditions non souhaitées » doit être ouvertement considéré en vertu du critère 7 du Code de l'UE. La genèse de ces nouvelles directives remonte à une décision prise, deux ans auparavant, par le Royaume-Uni d'exporter des afficheurs tête haute destinés à être incorporés aux cockpits des avions de combats F-16 aux Etats-Unis avant d'être réexportés à Israël. Et cela à l'époque où les actions d'Israël dans les territoires occupés (incluant l'utilisation des F-16) généraient une large inquiétude au sein de la communauté internationale⁹¹. Le gouvernement britannique a compris la nécessité d'introduire de nouvelles directives nationales pour l'incorporation (qui ont servi de modèle pour les directives de l'UE en 2004) au moment même où il octroyait cette autorisation⁹². Sans cette nouvelle dispense, la conformité de l'exportation avec les critères du Code de l'UE aurait été très incertaine.

Des exportations similaires ont eu lieu depuis les autres Etats membres. L'entreprise américaine Data device corporation a fabriqué un composant électronique crucial en Irlande – le bus de données MIL-STD-1153 – utilisé dans un large ensemble d'avions militaires, incluant l'avion de chasse Fighting Falcon F-16, l'avion de transport C-130 Hercules, l'hélicoptère d'attaque AH-64 Apache, le bombardier B-1⁹³. Il est probable que les Apaches aient été transportés depuis les Etats-Unis vers Israël, munis de ces composants d'origine irlandaise : « [le] porte-parole a déclaré qu'il s'agirait simplement de « chance » si aucun Apache israélien ne contenaient de composants de fabrication irlandaise »⁹⁴. Au Pays-Bas, l'entreprise de circuits électroniques Philips a annoncé sur son site Internet qu'elle exportait des composants – systèmes de visualisation du cockpit – pour des Apaches rattachés à Israël⁹⁵.

Considérant l'avenir, alors que le secteur de production de la défense pousse toujours plus loin son internationalisation, on peut s'attendre à ce que des autorisations d'incorporation s'appliquent à une plus large part de l'ensemble des autorisations

⁹⁰ « Evaluation des demandes présentées à des fins d'incorporation et de réexportation », Guide d'utilisation, chapitre 2, section 2, p. 20.

⁹¹ 'Cabinet in arms to Israel', *The Observer*, 7 juillet 2002, <http://www.guardian.co.uk/politics/2002/jul/07/israel.foreignpolicy>.

⁹² UK House of Commons Hansard, Questions parlementaires, 8 juillet 2002, col. 650W.

⁹³ 'Controlling the deadly trade', Section irlandaise d'Amnesty International, 2007, http://www.amnesty.ie/amnesty/upload/images/amnesty_ie/campaigns/controlarms/Controlling%20a%20Deadly%20Trade.pdf.

⁹⁴ Colin Murphy, 'State-funded company supplies parts for Israeli war helicopters', *The Village*, 10 août 2006, www.villagetest.com/Ireland/Society_&_Justice/State-funded_company_supplies_parts_for_Israeli_war_helicopters.

⁹⁵ 'Sustainability & Ethical Issues – Military & Defence Contracts', site Internet de Philips consulté le 3 mars 2004 (lien aujourd'hui inactif).

délivrées, avec l'impact négatif de directives d'incorporation susceptibles de se développer. Elles devraient en conséquence être retirées.

Rétro technique

Le critère 5 du Code de l'UE somme les Etats membres d'évaluer le risque de rétro technique (autrement dit l'étude d'un bien acquis afin d'apprendre des détails sur sa conception, sa construction, son fonctionnement, etc. dans l'objectif d'une production indigène). Ceci s'applique particulièrement au transfert de composants ou de sous assemblages, puisque les acheteurs focalisent leur attention sur des éléments d'un produit qu'ils sont dans l'incapacité de produire avec leur propre technologie. Cela est peut-être plus évident dans un programme d'armement nucléaire, dans lequel certaines technologies clef seront en premier lieu recherchées sur le marché international. C'est cependant aussi pertinent pour les équipements de défense conventionnelle.

Les conséquences de la rétro technique peuvent être éclairées avec le cas de la production de moteurs par l'entreprise allemande Deutz en Chine. Depuis la fin des années 1970, environ 100 000 moteurs conçus par Deutz ont été livrés à la Chine ou construits là-bas sous licence à partir des composants originaux. L'un des associés de Deutz en Chine est la compagnie de défense industrielle Norinco. En vertu d'un accord passé avec Deutz, Norinco ne peut utiliser ces moteurs construits à partir de composants issus de Deutz qu'à des fins civiles.

Mais selon l'information fournie par Deutz⁹⁶, Norinco a acquis la capacité technique nécessaire pour copier les moteurs de Deutz, recourant à des pièces locales en lieu et place des composants originaux. Ces moteurs obtenus par rétro technique ont apparemment été adaptés aux véhicules blindés transport de troupes de Norinco, conçus à la fois pour le marché domestique et l'exportation. A titre d'exemple, le plus ancien véhicule Type-63 a été produit en grande quantité et exporté à de nombreux pays, incluant la République démocratique du Congo, l'Irak, la Corée du Nord, le Soudan, et autres. Parmi les véhicules blindés transport de troupes munis des moteurs dupliqués de Deutz, se trouvent aussi le Type 85⁹⁷, le Type 90⁹⁸ et le nouveau WZ551B⁹⁹. La Chine est connue pour avoir approvisionné le système militaire birman en véhicules blindés, y compris en Type 85¹⁰⁰. A ce qu'on dit, l'Organisation des Industries de la défense iranienne a utilisé les plans du Type 90 chinois pour concevoir sa propre variante, le « Boraq », également propulsé par un moteur basé sur une conception de Deutz¹⁰¹. A en croire le *Jane's Defence Weekly*, le Boraq est commercialisé dans un certain nombre de pays en Afrique et au Moyen-Orient : « des sources de défense régionale indiquent qu'au moins un de ces pays a déjà reçu une cargaison de véhicules Boraq »¹⁰².

Il suffit d'un produit obtenu par rétro technique pour que la mèche soit vendue. Cependant, quand le fait est connu, il doit être pris en considération dans toutes les décisions d'autorisation suivantes, non seulement par les Etats membres concernés mais aussi, grâce au partage d'une information adéquate, par tous les Etats membres.

Aucune licence requise

Décider, précisément, quels composants et produits devraient figurer sur les listes de contrôle devient chaque jour plus difficile. Des produits originellement conçus à des fins civiles sont plus communément utilisés dans des cadres militaires, sécuritaires ou policiers, par exemple dans le contexte des technologies d'information et de

⁹⁶ Lettre de Deutz AG à Oxfam Hollande e.V. et Amnesty International Hollande, 14 septembre 2006, cité dans 'Arms without borders', *Control Arms*, 2 octobre 2006.

⁹⁷ Site du Guide des armées, 'YW 534 Tracked Armour Personnel Carrier', <http://www.army-guide.com/eng/product.php?prodID=983H>, cité dans 'Arms without borders'.

⁹⁸ 'Norinco Type 90 APC Family', *Jane's Armour and Artillery* 2004-2005, 2004, pp. 288-90.

⁹⁹ 'More roles for Chinese APC', *Jane's Defence Weekly*, 24 juin 2004.

¹⁰⁰ 'The Burmese Army', *Jane's Intelligence Review*, 1 novembre 1995.

¹⁰¹ 'Iran releases more details of Boragh APC', *Jane's Defence Weekly*, 8 janvier 2003.

¹⁰² C. Foss, 'Iran reveals up-armoured Boraq carrier', *Jane's Defence Weekly*, 9 avril 2003, p. 20.

communication. Les biens et les technologies mercantiles prêts à livrer (COTS), qui sont non militaires et par conséquent non soumis à autorisation, sont de plus en plus utilisés. Ils tendent à être moins cher et plus rapidement disponibles que les produits aux caractéristiques militaires, et étant donné qu'ils ne passent pas par le processus d'autorisation, il n'y a aucun risque que leur accès soit refusé. Dans ce contexte, un contrôle efficace des exportations dépendant de listes pré-établies de produits requérant des autorisations d'exportation devient de plus en plus problématique; les conséquences de s'en tenir à une approche basée sur une liste deviennent potentiellement extrêmes.

Par exemple, en mai 2005, les forces de sécurité ouzbèkes ont tué des centaines de protestataires, la plupart non armés, épisode aujourd'hui connu sous le nom de massacre d'Andijan¹⁰³. Six mois plus tard, l'UE a imposé un embargo sur les armes à l'Ouzbékistan, en réaction à ce massacre¹⁰⁴. Les forces de sécurité alors impliquées dans le massacre avaient eu recours à des véhicules militaires Land Rover Defender 110, la plupart certainement produits sous licence octroyée par le Royaume-Uni à l'entreprise turque Otokar puis transférés au gouvernement ouzbek. Le gouvernement turc décrit les véhicules utilitaires militaires Land Rover 110 produits par Otokar comme équipés avec des supports pour fusils, un système d'éclairage bilatéral et un câble de remorquage de type OTAN, ce qui devrait les soumettre à des autorisations de contrôle d'exportation en vertu de la catégorie 6 de la Liste d'équipements militaires de l'UE. Mais bien que 70% de ces véhicules soient fabriqués à partir de composants exportés sous la forme de kit depuis le Royaume-Uni, aucune autorisation d'exportation n'est requise, parce que les composants ne sont pas eux-mêmes répertoriés comme des biens contrôlés¹⁰⁵.

En 1998, quatre embarcations d'assaut rapide ont été vendues par une entreprise allemande au gouvernement soudanais pour être utilisés par les forces de police¹⁰⁶. *Jane's Fighting Ships* note que les bateaux en question conviennent parfaitement à des opérations fluviales, notamment sur le Nil blanc qui traverse ce qui était alors une zone de conflit dans le Sud Soudan. Malgré la destination sensible – l'UE maintient un embargo sur les armes au Soudan depuis 1994¹⁰⁷ – les navires n'ont pas eu besoin d'une autorisation d'exportation puisqu'ils n'étaient pas recensés comme des biens militaires ou à double-usage. Dans des interviews, l'entreprise a déclaré qu'elle s'était toujours assurée que les bateaux avaient été exportés sans armements mais que si besoin était, elle pourrait livrer les boulons pour installer une mitrailleuse à bord¹⁰⁸.

Les dangers devraient être évidents. L'évolution vers le transfert de composants et sous assemblages plutôt que de produits finis a tendance à réduire la visibilité et donc la responsabilité du commerce, d'autant plus quand une proportion croissante d'exportations sensibles concerne des biens qui ne figurent sur aucune liste de biens contrôlés (qu'il s'agisse de biens militaires ou de biens à double-usage). Soumettre d'importants composants à des contrôles moins rigoureux, voire à aucun contrôle, compte tenu des évolutions actuelles affectant le fonctionnement du commerce des armes, ne fera qu'affaiblir les contrôles d'exportations de l'UE avec le temps. Le système de l'UE tel que structuré à l'heure actuelle est prédisposé à minimiser cette question. Cela doit changer. Une attention accrue doit être portée à la prévention des conséquences négatives plutôt qu'au seul contrôle de listes d'équipements pré-établies.

¹⁰³ Galima Bukharbaeva, 'I see troops fire on unarmed protesters', *The Observer*, 15 mai 2005, <http://www.guardian.co.uk/world/2005/may/15/theobserver1>; Jeremy Page, 'Massacre city opens to the world – but where are all the people?', *The Times*, 19 mai 2005, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article524055.ece>.

¹⁰⁴ Position commune du Conseil concernant les mesures restrictives à l'encontre de l'Ouzbékistan (2005/792/CFSP), 14 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:299:0072:0079:EN:PDF>.

¹⁰⁵ Groupe de travail britannique sur les armes, Soumission à la Commission de sélection quadripartite du Royaume-Uni, janvier 2005.

¹⁰⁶ Arjen van der Ziel, "Damen valt aan-Snelle aanvalsboten voor Soedanees regime" [« Embarcations d'assaut rapide Damen pour le régime soudanais »] *FEM/De Week*, 16 octobre 1999, cité dans Country report: Netherlands, Campagne tegen Wapenhandel, décembre 1999, <http://www.enaat.org/reports/1999b-NL.PDF>.

¹⁰⁷ Position commune du Conseil concernant l'imposition d'un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires à destination du Soudan, 7 janvier 2004, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st16/st16297.en03.pdf>.

¹⁰⁸ Arjen van der Ziel, "Damen valt aan-Snelle aanvalsboten voor Soedanees regime" [« Embarcations d'assaut rapide Damen pour le régime soudanais »], *FEM/De Week*, 16 octobre 1999.

La situation s'avère d'autant plus inquiétante si l'on considère la tendance parallèle de la production à échoir à des Etats non-membres de l'UE. Avec le système actuel de l'UE et les pratiques nationales concentrées sur la régulation des échanges de biens depuis les territoires nationaux, il existe des raisons de croire que, sans changement, les contrôles de l'UE deviendront, avec le temps, de plus en plus insignifiants. Des ramifications de propriété et de relations se développant hors du territoire de l'UE, l'activité finira par échapper au contrôle des Etats Membres, même si les compagnies mères maintiennent leur siège en Europe.

Malheureusement, les Etats membres semblent avoir des difficultés à s'emparer de ces nouvelles réalités. Les directives d'incorporation de 2004 suggèrent en effet qu'ils s'en éloignent.

Recommandations

Les Etats membres doivent faire face aux défis de la mondialisation de la production et du commerce des armes en :

- *Soumettant à autorisation toute tentative d'une entité européenne visant à établir un centre de production à l'étranger avec des contrôles stricts portant sur les plafonds de production et les marchés potentiels – notant que pour de telles situations, les autorités d'agrégation doivent essayer de se projeter sur le long terme*
- *Insistant pour que les compagnies mères européennes conservent le contrôle sur les décisions d'exportation d'armes de toutes les entités non européennes sur lesquelles elles exercent un contrôle effectif*
- *Révoquant les directives d'incorporation de 2004 et en demandant que les exportations à des fins d'incorporation soient soumises aux mêmes contrôles rigoureux que les autres exportations*
- *Introduisant des clauses inclusives qui donne aux gouvernements le pouvoir, lorsque certaines conditions sont vérifiées, de prier les exportateurs de faire une demande d'autorisation pour transférer des produits ne figurant sur aucune liste de contrôle*
- *Répondant vigoureusement à tout usage ou exportations irresponsables de produits fabriqués à l'étranger et dans lesquels sont impliqués du savoir-faire, des produits, de la technologie européenne, etc., par exemple en exprimant leurs inquiétudes auprès des pays concernés et en ce qui concerne les décisions d'exportations suivantes*
- *Coopérant étroitement avec les partenaires internationaux pour partager des informations pertinentes sur des cas problématiques de production sous licence ou de réexportation, incorporation, ou rétro technique.*

6

Lacunes du système actuel : vérifications après expédition

DE FAÇON ÉTROITEMENT LIÉE AUX QUESTIONS DE LA MONDIALISATION

et de l'importance croissante des biens à double usage, se pose la question de la prévention des utilisations à mauvais escient ou des réexportations problématiques une fois que les biens ou la technologie ont été expédiés. Jusqu'à présent, les Etats membres ont prouvé leur réticence à s'attaquer à ce problème. Le Guide d'utilisation comprend certaines avancées optionnelles qui peuvent être entreprises au niveau national, par exemple établir en amont avec l'acheteur une utilisation finale acceptable et placer des limites à la réexportation¹⁰⁹. Il stipule aussi que « les inspections sur place ou les certificats de vérification de livraison, sont des outils particulièrement utiles pour prévenir le détournement » et invite ceux qui recourent à de telles méthodes à « communiquer à leurs partenaires leur expérience dans ce domaine »¹¹⁰. Toutefois, suivre ces recommandations n'est en rien obligatoire et leur mise en pratique a été très inégale, les Etats membres préférant bien souvent faire porter leurs efforts de contrôle au stade de l'octroi d'autorisation. Bien qu'une approche rigoureuse des octrois d'autorisations soit centrale dans un système de contrôle des transferts d'armes, les Etats membres sous-estiment les vérifications après expédition à leurs risques et périls comme le montrent les exemples suivants.

Equipement britannique en Indonésie

Dans les années 1990, le gouvernement britannique a exporté des avions à réaction Hawk, des véhicules blindés transport de troupes, ainsi que des tanks à l'Indonésie. Au cours de l'offensive de 2003 à Aceh, l'armée indonésienne a utilisé des avions Hawks, des tanks Scorpion, des véhicules armés Saracen et des Land Rovers militaires, en dépit des promesses de l'Indonésie de ne pas avoir recours à des équipements d'origine britannique à des fins d'oppression interne ou dans des opérations offensives visant à contrer une insurrection. Un officier militaire gradé a reconnu son intention d'utiliser les tanks Scorpions en déclarant : « ils deviendront un élément clef de notre campagne pour en finir avec les séparatistes ». Il a ajouté : « peut-être que le ministre des Affaires

¹⁰⁹ Guide d'utilisation, Meilleures pratiques concernant les certificats d'utilisateur final, paragraphes 2.1.2 & 2.1.3., p. 19.

¹¹⁰ Ibid, Vérifications après expédition, para. 2.3.1., p. 21.

étrangères britannique fera une crise un peu plus tard »¹¹¹.

Mitrailleuses légères belges pour la « Jordanie »

En 1998, la Belgique a autorisé la vente de 100 mitrailleuses légères P90 à la Jordanie. Selon un certificat d'utilisation finale, celles-ci étaient destinées aux Forces spéciales protégeant la Famille royale jordanienne. Cependant, le commandant des Forces spéciales jordaniennes s'est arrangé pour les revendre et deux jours après leur arrivée en Jordanie, les mitrailleuses légères ont été re-transférées à un marchand d'armes en Suisse. Puis elles ont été vendues à un autre marchand aux Pays-Bas pour être converties en armes semi-automatiques. Près de la moitié ont ensuite été livrées à des propriétaires privés en Suisse, les autres étant expédiées, entre autres, à des marchands d'armes belges et finlandais. Environ 20 mitrailleuses sont restées aux Pays-Bas comme rétribution pour les opérations de transformation. En septembre 1999, quatre de ces mitrailleuses légères « jordaniennes » ont été retrouvées dans des caches d'armes appartenant à un trafiquant d'armes – et de drogue – allemand. D'autres, à ce qu'on dit, ont été utilisées dans des hold-up armés en France et en Belgique. Une enquête conduite par le bureau du procureur public de Liège (Belgique) tentant de déterminer si le détournement des P90 représentait un délit criminel a conclu « n'avoir trouvé aucune faute commise sur le sol belge »¹¹².

Armes de petit calibre en Irak

Comme indiqué ci-dessus, les Etats membres de l'UE ont participé, ces dernières années, à l'approvisionnement de l'Irak en un nombre significatif d'armes de petit calibre, malgré les inquiétudes persistantes quant à la sécurité de ces armes une fois transférées. Sur les centaines de milliers de pistolets Glock expédiés depuis l'Autriche, on estime à des dizaines de milliers le nombre de Glock qui auraient été détournés en Irak¹¹³, tandis qu'au moins 62 de ces pistolets ont été découverts lors de raids de police en Turquie¹¹⁴.

Des inquiétudes entourent également l'envoi, en 2006, de plus de 20 000 pistolets Beretta de l'Italie vers l'Irak via l'Angleterre. Même les courtiers impliqués dans l'organisation du transfert ont laissé entendre que certains des utilisateurs finaux désignés des Beretta, des policiers irakiens, allaient probablement les revendre. Chris Price de Helston Gunsmiths, l'une des compagnies impliquées, a déclaré : « Certains membres de la police, je présume, sont corrompus, et ils les vendent sur le marché noir. Certains de ces Beretta sont tombés entre les mains des mauvaises personnes et ça a été le bouquet. Il règne une telle pagaille en Irak qu'elles doivent circuler en pièces détachées dans tous les lieux. Tout le monde doit être dessus »¹¹⁵.

Comment les vérifications après expédition peuvent faire la différence : le cas d'une exportation d'Inde au Myanmar

A la fin 2006/ début 2007, la presse spécialisée dans la défense a permis d'apprendre que l'Inde s'apprêtait à transférer des hélicoptères légers ultra-modernes (ALH) au Myanmar. Au moins 10 entreprises basées dans six Etats membres étaient impliquées dans le développement ou l'approvisionnement en composants ou munitions de l'ALH. Depuis 1988, un embargo de l'UE sur les armes est imposé au Myanmar, qui inclut les transferts indirects (c'est à dire via un autre pays) de composants militaires. Après avoir été alertés de la prospective d'un transfert par un rapport

- 111 'Ministers flout arms sales code', *The Guardian*, 6 décembre 2003, <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,4813557-103685,00.html>; Richard Norton Taylor, 'Land Rovers deployed against civilians', *The Guardian*, 18 juin 2005, <http://www.guardian.co.uk/uk/2005/jun/18/politics.armstrade>; 'Indonesia uses UK Hawks in Aceh offensive', *The Guardian*, 20 mai 2003, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/may/20/politics.indonesia>; 'Outcry as Indonesia defiant over UK jets', *BBC News*, 22 mai 2003, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3050729.stm>; John Aglionby and Richard Norton-Taylor, 'Scorpions move in on rebels as Indonesia reneges on weapons pledge to Britain', *The Guardian*, 24 juin 2003, <http://www.guardian.co.uk/politics/2003/jun/24/uk.indonesia1>.
- 112 « Loin des yeux, loin de l'esprit ? Possibilités de renforcer les normes de contrôle de l'UE concernant la livraison et la post-livraison d'équipement militaire », GRIP, décembre 2005, <https://www.grip-publications.eu/bdg/g4591.html>.
- 113 'Tens of thousands of Glock pistols on black market : Austrian made weapons unaccounted for in Iraq', *Wiener Zeitung*, 9 octobre 2007, <http://www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4082&Alias=wzo&cob=306535¤tpage=0>.
- 114 File on Four, 'Iraqi Guns' ; 'Wirbel um Pistolen aus Österreich', *Der Standard*, 22 février 2006.
- 115 Mark Townsend & Barbara McMahon, 'UK guns in al-Qaeda hands', *The Observer*, 19 mars 2006, <http://www.guardian.co.uk/uk/2006/mar/19/alqaida.military>.

d'ONG¹¹⁶, les Etats membres ont fait savoir à l'Inde qu'ils ne souhaitent pas que l'ALH soit exporté. L'Inde a par la suite annoncé que le transfert n'aurait pas lieu.

La comparaison avec le transfert, par l'Inde en 2006 et 2007, de quatre avions de surveillance maritime BN-2 Islander au Myanmar est instructive. Ces avions avaient à l'origine été exportés en Inde depuis le Royaume-Uni dans les années 70, mais lorsque le gouvernement britannique a prié l'Inde de ne pas procéder à la réexportation, l'Inde s'est estimée à même d'ignorer la requête britannique puisque qu'il n'y avait aucune restriction contractuelle à la vente. Un officier gradé de la marine indienne a été ainsi cité : « Nous devrions dire au Royaume-Uni où s'arrêtent leurs affaires¹¹⁷.

Les ALH n'étaient pas les avions de surveillance. Dans le cas des hélicoptères, certains des Etats membres impliqués (par exemple l'Italie) avaient interdit la réexportation sans autorisation, s'octroyant une marge de négociation beaucoup plus importante¹¹⁸.

Ces exemples soulignent le fait que les choses peuvent aller de travers une fois que des armes ont été exportées, sans même se soucier du processus d'évaluation qui a lieu avant que les autorisations ne soient délivrées. Ils attirent aussi l'attention sur le type de mesures que les Etats membres devraient considérer pour prévenir des utilisations à mauvais escient ou des détournements, ou pour tirer des enseignements rapides de la survenue de telles dérives et faire des pas décisifs pour rétablir la situation ou empêcher sa répétition.

Bien sûr, il est par définition impossible de connaître la fréquence des détournements, et la découverte de cette donnée constitue une large part de la bataille à mener (par définition, tous les exemples que nous avons sont déjà du domaine public, il n'y a toutefois aucun moyen de savoir à quel point ils sont représentatifs). Dans chaque cas, les Etats membres devraient mettre au point des dispositions pour une vérification intégrale de l'utilisation finale, une vérification de la livraison, un contrôle de suivi, et un partage d'information de telle façon que les risques et les conséquences des détournements puissent être minimisés. Les Etats membres doivent cesser de voir les vérifications après expéditions comme des options non essentielles dans le système de contrôle des transferts d'armes. Bien au contraire, elles doivent être perçues comme faisant partie d'un cercle vertueux de contrôles d'exportation – les mesures prises après que les produits ont été transférés peuvent être utilisées pour nourrir l'évaluation de demandes d'autorisations ultérieures¹¹⁹.

Recommandations

En s'inspirant des nombreux exemples de bonne pratique observés dans divers Etats membres de l'UE ainsi que des « pratiques en matières d'octroi des autorisations » incluses dans le Guide d'utilisation du Code de l'UE, les Etats membres devraient introduire :

- *Des procédures standardisées pour la délivrance et la vérification des certificats d'utilisation finale (CUF)*
- *Des contrôles de réexportation incontournables dans toutes les autorisations d'exportation*
- *Des procédures de vérification après expédition pour tous les transferts vers des destinations non européennes*
- *Le droit de mener, par leurs soins, des vérifications de post-exportation et d'utilisation finale (et le développement de mécanismes et procédures pour exercer ce droit sur une base sélective)*
- *Des contrôles rigoureux d'utilisation finale sur toutes les productions faisant l'objet d'une licence à l'étranger*

¹¹⁶ 'Indian helicopters for Myanmar :making a mockery of embargoes ?', ONG européennes, juillet 2007, http://www.saferworld.org.uk/publications.php/270/indian_helicopters_for_myanmar_.

¹¹⁷ Sandeep Dikshit, 'Curbs apply only to aircraft spares : UK', *The Hindu*, 4 février 2006, <http://www.hindu.com/2006/02/04/stories/2006020403311300.htm>.

¹¹⁸ 'Indian helicopters to Myanmar'.

¹¹⁹ Pour plus d'informations sur cette question, voir 'EU NGO submission to COARM on harmonisation among EU Member States on ned-use and post-export controls', mai 2008.

-
- *L'échange d'information systématique entre les Etats membres sur les ruptures de certificats d'utilisation finale et autres attestations d'utilisation finale et sur les questions qui y sont liées.*

Autres questions

IL Y A, EN PLUS DE CES PROBLÈMES IDENTIFIÉS PRÉCÉDEMMENT, un nombre d'autres questions sur le contrôle des exportations dans lesquelles les Etats membres doivent s'investir davantage. Celles-ci incluent – mais ne leur sont en rien limitées – le courtage des armes, les embargos, la corruption et la transparence. Elles seront examinées brièvement ci-dessous.

Le contrôle du courtage en armement

La position commune du Conseil de 2003 sur le contrôle du courtage en armements oblige chaque Etat membre à exiger l'obtention d'une autorisation pour tout transfert d'armes organisé d'un pays tiers à un autre à partir de son territoire. Selon les informations fournies par le secrétariat du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les armes conventionnelles (COARM), 19 des 27 Etats membres de l'UE se conforment aujourd'hui à la position commune¹²⁰. Bien que l'on ne connaisse pas encore les raisons empêchant un Etat membre de se conformer intégralement à la Position commune plus de quatre ans après son adoption, cela doit néanmoins être considéré comme un grand pas en avant (les 8 Etat non conformes sont Chypre, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg et le Portugal)¹²¹.

La Position commune, cependant, pourrait aller plus loin en requérant les Etats membres de contrôler les activités de courtage en armement de leurs citoyens quand ces activités se déroulent à l'extérieur du territoire national. Sans ce niveau additionnel de contrôle (extraterritorial), les citoyens de l'UE peuvent contourner la loi en se déplaçant simplement dans une autre juridiction. Etant donné que le commerce des armes est par définition international, s'attendre à ce que les intermédiaires opèrent uniquement depuis leur propre territoire relève d'un raisonnement fondamentalement défaillant.

La nécessité de contrôler le courtage en armements est claire. Par exemple, en Italie, en 2000, l'Ukrainien Leonard Minin a été arrêté et accusé de trafic d'armes et de possession illégale de diamants. Selon les documents saisis, il avait organisé deux expéditions d'armes à la Sierra Leone, alors soumise à un embargo sur les armes¹²². Minin a été relâché après que les juges ont déclaré manquer d'autorité, l'exportation en question n'ayant pas transité par l'Italie¹²³.

¹²⁰ Correspondance par email avec le secrétariat du COARM.

¹²¹ Neuvième Rapport annuel concernant la huitième disposition opérationnelle du Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, Conseil de l'Union européenne, Document du Conseil de l'UE 12919/1/07 Rev.1, 25 septembre, Tableau C, p 327-8.

¹²² *Amnesty International Terror Trade Times*, Issue No.4, juin 2003.

¹²³ Amnesty International, 'A catalogue of failures : G8 arms exports and human rights violations', mai 2003.

Recommandations

Les Etats membres devraient s'engager aux actions suivantes concernant le courtage en armements :

- *La position commune sur le contrôle du courtage en armements devrait être amendée afin que ces éléments aujourd'hui répertoriés comme optionnels deviennent obligatoires*
- *Les éléments extraterritoriaux dans la position commune devraient être renforcés pour couvrir toutes les activités de courtage des résidents de l'UE, sans considération du lieu où elles sont réalisées*
- *Tous les Etats membres devraient s'assurer de façon urgente qu'ils se conforment à la position commune*
- *Les Etats membres doivent investir les ressources nécessaires et le capital politique afin de s'assurer que tous les efforts se portent sur la poursuite des personnes suspectées d'activités de courtage illégales*

Corruption

Une variété de facteurs, tels que les vastes sommes d'argent parfois en jeu, le large recours à des intermédiaires et le niveau de secret typiquement requis, ont traditionnellement rendu le secteur de la Défense (y compris en Europe) particulièrement enclin à la corruption¹²⁴. En 2007, le Ministre slovaque de l'économie, Lubomir Jahnatek, a déclaré dans une interview que l'industrie de l'armement slovaque devrait apprendre comment justifier officiellement les pots de vins pouvant favoriser les ventes d'armes slovaques à certains pays en développement où la corruption dans le commerce des armes est inévitable. Il a décrit les pots de vin comme des « formes non traditionnelles de vente qui fonctionnent très bien »¹²⁵ (bien que de telles méthodes soient évidemment loin du « non traditionnel »). En dépit de nombreux engagements rhétoriques et la participation à divers systèmes censés s'attaquer à la corruption¹²⁶, les infrastructures des gouvernements de l'UE semblent parfois plus prédisposées à l'encourager ou, tout du moins, à l'ignorer. Les références à la corruption au sein du système de contrôle des transferts d'armes sont rares au point d'être insignifiantes.

L'approvisionnement d'une valeur de 4,5 milliards d'euros réclamé par l'Afrique du Sud en 1999 (voir Chapitre 4 ci-dessus) est un exemple de contrat noyé dans les allégations de corruption depuis des années. Tony Yengeni, président du Comité de Défense à l'époque de la négociation des contrats, a été reconnu coupable de corruption en 2003 pour avoir bénéficié, de la part d'une des firmes en lice, d'une large remise sur l'acquisition d'une voiture luxueuse pour l'obtention du contrat. En 2004, Schabir Shaikh a été reconnu coupable de corruption et de fraude pour avoir, entre autres, sollicité 500 000 rands annuels (67 000 euros) de Thomson CFS pour les protéger d'enquêtes sur la corruption. Il a aussi été reconnu coupable d'avoir versé 1,3 millions de rands (350 000 euros) à Jacob Zuma – à l'époque vice-Président d'Afrique du Sud et aujourd'hui leader du Congrès national africain (CNA) au pouvoir – afin qu'il use de son influence pour servir les intérêts des affaires de Shaik. Shaik purge actuellement une peine de 15 ans de prison et a été condamné à verser 4,5 millions de ses avoirs à l'Etat. Le jugement du tribunal dans l'affaire Shaik a décrété qu'il existait une preuve de « symbiose mutuelle bénéfique » entre Shaik et Zuma et le leader du CNA fait aujourd'hui l'objet d'une enquête pour avoir prétendument accepté un pot de vin de Thint (filiale locale de l'entreprise d'armements Thalès) pour arrêter les demandes d'informations concernant ce marché¹²⁷.

¹²⁴ Transparency International le classe parmi les trois secteurs les plus corrompus. Voir 'Bribe Payers Index 2002', Transparency International, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2002.

¹²⁵ Associated Press, 'Slovak opposition calls on economy minister to resign over remarks on bribes in arms trade', *International Herald Tribune*, 22 mars 2007, <http://www.ihf.com/articles/ap/2007/03/22/europe/EU-GEN-Slovakia-Bribes.php>.

¹²⁶ Par exemple, la « Convention de l'OCDE visant à combattre la corruption des officiels étrangers dans les transactions commerciales internationales », novembre 1997, http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html#Text_of_the_Convention.

¹²⁷ 'South Africa's controversial arms deal', BBC News, 20 décembre 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7153473.stm>.

Le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède enquêtent aujourd'hui, au sein de leurs juridictions respectives, sur des entreprises visées par des allégations de corruption en lien avec les ventes sud-africaines¹²⁸. Des allégations spécifiques portent sur le versement d'environ 21 millions d'euros par l'entreprise allemande Thyssen-Krupp à des hauts politiciens sud-africains via la Suisse¹²⁹, et sur une « commission » de 70 millions d'euros payée par BAE Systems¹³⁰ (l'une des six enquêtes en cours menées par le Bureau des Fraudes Graves du Royaume-Uni suite à des déclarations de corruption concerne BAE Systems¹³¹).

Recommandations

Les Etats membres doivent faire preuve de plus d'anticipation, en prévenant et en sanctionnant les pratiques de corruption en vigueur dans le commerce des armes à travers des mesures telles que :

- *Demander une divulgation complète (par les gouvernements) de toutes les sommes versées à des agents et des intermédiaires, sommes qui devraient être examinées par une agence centralisée de gestion des affaires*
- *Inclure une garantie contractuelle « aucune corruption » dans la documentation requise pour toutes les demandes d'autorisation, avec un cadre désigné de l'entreprise personnellement et légalement responsable afin de s'assurer que les garanties soient respectées*
- *Demander que des mécanismes de conformité robustes s'appliquent aussi aux subsidiaires et coentreprises*
- *Demander que les entreprises s'engagent à collaborer aux enquêtes sur toute allégation de violation des règles anti-corruption, à divulguer volontairement toute violation des règles anti-corruption ou autres, et à renforcer la supervision des compensations directes (investissement locaux)*
- *Prévoir des procédures civiles (avec un fardeau de preuve suivant la « prépondérance des probabilités ») lorsque la corruption est suspectée*
- *Demander une transparence accrue, ainsi que des mesures anti-corruption, quand le risque de corruption est important*

Transparence

Les niveaux de transparence publique ont parcouru du chemin depuis 1985, quand la Suède devenait le premier Etat membre à publier un rapport national sur les exportations d'armes. Au dernier comptage, seuls 9 des 27 Etats membres ne publiaient pas de rapports nationaux (les 9 sont Chypre, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne) et la tendance générale a été à l'amélioration des rapports nationaux au fil du temps. Le Premier Rapport consolidé de l'UE ne comptait que quatre pages et la seule information statistique fournie se résumait, pour chaque Etat membre, à la valeur totale des autorisations délivrées, au nombre total d'autorisations délivrées, au nombre total de refus d'autorisations, et au nombre total de consultations bilatérales. Le plus récent Rapport consolidé de l'UE, le neuvième, long de 332 pages, fournit beaucoup plus d'informations, notamment une ventilation, pour chaque Etat membre, des informations d'autorisation par pays destinataire et par catégorie d'armes suivant la Liste commune des équipements militaires, une avancée significative sur ce qui se faisait auparavant.

Malgré ces améliorations, la transparence au sein de l'UE souffre de deux principaux dysfonctionnements. Tout d'abord, les rapports ne fournissent toujours pas les types

¹²⁸ Georg Bönisch et Markus Dettmer, 'Bribery allegations cloud German ships sale to South Africa', *Der Spiegel*, 2 juin 2007, http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles10/ship_sale.html; Chris McGreal, 'Arms deal investigators probe BAE payments to South Africa', *The Guardian*, 6 janvier 2007, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/jan/06/bae.armstrade>; and 'Sweden joins UK, Germany in arms deal probe', *Sunday Independent*, 11 mars 2007, http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles10/swedes_join_uk.html

¹²⁹ 'Arms : Germans squeeze Mbeki', *Mail and Guardian*, 5 octobre 2007, http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=321116&area=/insight/insight__national/.

¹³⁰ 'Arms deal : Who got R 1bn in pay-offs?', *Mail and Guardian*, 12 janvier 2007, http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?area=/insight/insight__national/&articleid=335106.

¹³¹ 'BAE in several corruption probes', *BBC News*, 9 février 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/6339625.stm>

d'informations qui permettraient à des observateurs extérieurs de rendre des jugements éclairés sur la qualité de décisions d'exportation spécifiques par leur gouvernement. Les Etats prétendent rendre leurs décisions au cas par cas ; ils devraient fournir un socle de données ouvrant la voie à des évaluations extérieures sur la même base. Cela inclurait des descriptions détaillées des produits, les quantités de produits autorisés à l'exportation, et des informations précises sur les utilisations et utilisateurs finaux. Ils devraient aussi faire part de leur raisonnement pour les décisions rendues dans les cas marginaux. Deuxièmement, d'Etat à Etat, les divergences observées entre les rapports nationaux sont énormes, à la fois en termes de contenu et de calendrier. Les Etats membres devraient donner la priorité à la convergence des rapports nationaux et chercher à répandre les bonnes pratiques.

La majorité des rapports des Etats membres fournissent des informations basiques telles que le nombre d'autorisations délivrées, une valeur approximative des autorisations, le pays destinataire et la catégorie de la Liste des équipements militaires concernée (qui est approximativement équivalente à l'information aujourd'hui incluse dans le Rapport consolidé de l'UE). Au-delà de ça, différents Etats membres ont adopté une série de pratiques supplémentaires qui, considérées dans leur ensemble, contribueraient à élever la qualité globale des rapports à un niveau plus adéquat. Ces « meilleures pratiques » incluent¹³² :

- Fournir des descriptions d'équipement plus spécifiques au-delà des catégories de la Liste commune des équipements militaires, comme déjà pratiqué, dans des proportions variables, par la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie et le Royaume-Uni
- Identifier le réel utilisateur final de l'équipement exporté, comme déjà pratiqué dans des proportions variables en Belgique, au Danemark, en France, en République tchèque et en Espagne
- Etablir des rapports sur les exportations à titre gracieux ou de gouvernement à gouvernement, comme pratiqué au Royaume-Uni
- Fournir des informations spécifiques sur les réelles livraisons d'exportations, comme pratiqué en Autriche, aux Pays-Bas, en Roumanie, et en Suède
- Etablir des rapports sur les autorisations de transit/transbordement, comme pratiqué en Estonie et aux Pays-Bas
- Identifier les produits soumis à des autorisations à des fins d'incorporation, comme pratiqué au Royaume-Uni
- Fournir des informations détaillées sur les activités de courtage, comme pratiqué en Italie et en Roumanie
- Identifier les entreprises déclarées ayant l'autorisation de prendre part à l'exportation et/ou au commerce de biens militaires, comme pratiqué en Bulgarie, en République tchèque, en Italie, au Danemark et en Suède
- Etablir des rapports sur les biens à double usage, comme pratiqué en Bulgarie, en Estonie, en Espagne et en Suède
- Etablir des rapports sur le transfert de licences et d'accords de coopération avec des compagnies étrangères, comme pratiqué en Suède
- Etablir des rapports sur l'apport d'assistance technique, comme pratiqué en Espagne
- Fournir des informations sur les procédures d'application et sur les poursuites judiciaires, comme pratiqué en Estonie, en Allemagne et au Royaume-Uni
- Etablir des rapports détaillés sur les refus d'autorisations, comme pratiqué aux Pays-Bas

Recommandation

Chaque Etat membre devrait s'engager formellement, et ensuite travailler, en faveur de l'adoption de toutes les meilleures pratiques nationales observées à travers l'UE.

¹³² Les exemples des pays mettant en œuvre ces meilleures pratiques sont illustratifs et non exhaustifs.

8

Conclusion

DANS LES ANNÉES 1990, un certain nombre d'Etats membres ont été profondément embarrassés par des révélations sur leurs exportations d'armes. Il a été reconnu, de manière générale, que les anciennes méthodes en matière de contrôle d'exportation laissaient à désirer et qu'une nouvelle approche était nécessaire. Le Code de l'UE a formé cette nouvelle approche et a souvent constitué un modèle auquel les autres régions ont aspiré et envers lequel elles ont évalué leurs propres pratiques.

Toutefois, les temps changent et il est impératif que le Code de l'UE évolue de manière parallèle. Un document politiquement contraignant ne suffit plus. Les Etats membres doivent assumer leurs discours de responsabilité et permettre à leurs décisions d'autorisation d'exportation d'armes de passer le test d'un examen juridique minutieux. Le Code doit devenir une position commune, légalement contraignante dans les faits.

Une fois que le statut du Code de l'UE aura changé, les Etats membres devront alors considérer la façon de renforcer sa mise en œuvre et sa portée. De trop nombreuses décisions sont encore prises qui semblent dépasser les critères du Code de l'UE. Au même moment, une part croissante du commerce des armes risque de glisser en dehors de tout contrôle de l'UE, alors que la production se morcelle et passe dans des territoires étrangers. A moins de faire plus pour affronter ces défis, le système de contrôle des transferts d'armes de l'UE court le risque de devenir de plus en plus insignifiant.

L'UE devrait faire tout ce qu'elle peut, à travers son système de contrôle des exportations, pour prévenir les violations des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, pour empêcher les actes terroristes et soutenir la paix, la sécurité et le développement durable. L'occasion du dixième anniversaire de l'adoption du Code de conduite en matière d'exportation d'armements est l'opportunité idéale, pour les Etats membres, de se pencher sur les améliorations à apporter au système. Ils doivent saisir cette opportunité à deux mains.

ANNEXE 1: Liste de recommandations

Statut du Code de l'UE

Les Etats membres devraient immédiatement remplacer le Code de l'UE par une position commune.

Convergence

Afin d'améliorer la convergence des pratiques au sein de l'UE, les Etats membres devraient :

- Se réengager à utiliser le régime de l'UE comme moyen de diffuser les meilleures pratiques plutôt que comme un moyen de niveler la conduite de l'UE par le bas
- Augmenter la transparence en tenant compte des précisions concernant les décisions individuelles d'autorisation et en particulier concernant les mécanismes de notifications de refus et de consultations
- Revoir le mécanisme de consultations pour développer un système de délibération des pairs dans le cas de possibles « révocations » (soit quand un Etat membre a l'intention d'approuver un transfert précédemment refusé par un autre Etat membre)
- Modifier la terminologie des critères ou produire de nouvelles directives d'application pour réduire la marge de manœuvre laissée aux Etats membres leur permettant de prendre des décisions contraires et contradictoires
- Améliorer la qualité du partage d'information concernant les cas marginaux (pour les transactions autorisées et refusées) afin de créer une banque d'informations pertinentes servant de référence dans les cas difficiles à venir.

Mondialisation

Les Etats membres doivent faire face aux défis de la mondialisation de la production et du commerce des armes en :

- Soumettant à autorisation toute tentative d'une entité européenne visant à établir un centre de production à l'étranger avec des contrôles stricts portant sur les plafonds de production et les marchés potentiels – notant que pour de telles situations, les autorités d'agrégation doivent essayer de se projeter sur le long terme
- Insistant pour que les compagnies mères européennes conservent le contrôle sur les décisions d'exportation d'armes de toutes les entités non européennes sur lesquelles elles exercent un contrôle effectif
- Révoquant les directives d'incorporation de 2004 et en demandant que les exportations à des fins d'incorporation soient soumises aux mêmes contrôles rigoureux que les autres exportations
- Introduisant des clauses qui donnent aux gouvernements le pouvoir, lorsque certaines conditions sont vérifiées, de prier les exportateurs de faire une demande d'autorisation pour transférer des produits ne figurant sur aucune liste de contrôle
- Répondant vigoureusement à tout usage ou exportations irresponsables de produits fabriqués à l'étranger et dans lesquels sont impliqués du savoir-faire, des produits, ou de la technologie européenne, par exemple en exprimant leurs inquiétudes auprès des pays concernés et en ce qui concerne les décisions d'exportations suivantes
- Coopérant étroitement avec les partenaires internationaux pour partager des informations pertinentes sur des cas problématiques de production sous licence ou de réexportation, incorporation, ou rétro technique.

Vérifications après expédition

En s'inspirant des nombreux exemples de bonne pratique observés dans divers Etats membres de l'UE, ainsi que des « pratiques en matières d'octroi des autorisations » incluses dans le Guide d'utilisation du Code de l'UE, les Etats membres devraient introduire :

- Des procédures standardisées pour la délivrance et la vérification des certificats d'utilisation finale (CUF)
- Des contrôles de réexportation incontournables dans toutes les autorisations d'exportation
- Des procédures de vérification après expédition pour tous les transferts vers des destinations non européennes
- Le droit de mener, par leurs soins, des vérifications de post-exportation et d'utilisation finale (et le développement de mécanismes et procédures pour exercer ce droit sur une base sélective)
- Des contrôles rigoureux d'utilisation finale sur toutes les productions faisant l'objet d'une licence à l'étranger
- L'échange d'information systématique entre les Etats membres sur les ruptures de certificats d'utilisation finale et autres attestations d'utilisation finale et sur les questions qui y sont liées.

Courtage en armements

Les Etats membres devraient prendre les mesures suivantes concernant le courtage en armements :

- La position commune sur le contrôle du courtage en armements devrait être amendée afin que ces éléments aujourd'hui répertoriés comme optionnels deviennent obligatoires
- Les éléments extraterritoriaux dans la position commune devraient être renforcés pour couvrir toutes les activités de courtage des résidents de l'UE, sans considération du lieu où elles sont réalisées
- Tous les Etats membres devraient s'assurer de façon urgente qu'ils se conforment à la position commune
- Les Etats membres doivent investir les ressources nécessaires et le capital politique afin de s'assurer que tous les efforts se portent sur la poursuite des personnes suspectées d'activités de courtage illégales.

Corruption

Les Etats membres doivent faire preuve de plus d'anticipation, en prévenant et en sanctionnant les pratiques de corruption en vigueur dans le commerce des armes à travers des mesures telles que :

- Demander une divulgation complète (par les gouvernements) de toutes les sommes versées à des agents et des intermédiaires, sommes qui devraient être examinées par une agence centralisée de gestion des affaires
- Inclure une garantie contractuelle « aucune corruption » dans la documentation requise pour toutes les demandes d'autorisation, avec un cadre désigné de l'entreprise personnellement et légalement responsable afin de s'assurer que les garanties soient respectées
- Demander que des mécanismes de conformité robustes s'appliquent aussi aux subsidiaires et coentreprises
- Demander que les entreprises s'engagent à collaborer aux enquêtes sur toute allégation de violation des règles anti-corruption, à divulguer volontairement toute violation des règles anti-corruption ou autres, et à renforcer la supervision des compensations directes (investissement locaux)

- Prévoir des procédures civiles (avec un fardeau de preuve suivant la « prépondérance des probabilités ») lorsque la corruption est suspectée
- Demander une transparence accrue, ainsi que des mesures anti-corruption, quand le risque de corruption est important.

Transparence

Chaque Etat membre devrait s'engager formellement, et ensuite travailler, en faveur de l'adoption de toutes les meilleures pratiques nationales observées à travers l'UE.

Ce rapport fait le bilan du Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements dix ans après son adoption et évalue les impacts du régime de contrôle des transferts internationaux de l'UE.

Depuis l'adoption du Code de l'UE, on a pu observer des développements et des réalisations au sein du régime de contrôle des exportations de l'UE. Cependant le résultat est loin d'être parfait. Ce rapport recommande un certain nombre de changements à opérer dans le Code de conduite et plus globalement dans le régime de contrôle des exportations internationales de l'UE. Si elles étaient adoptées, ces recommandations permettraient de minimiser les risques d'une implication de l'UE dans des approvisionnements en armes qui contribuent à des violations des droits de l'Homme, à des violations graves du droit international humanitaire ou qui portent atteinte à la paix et à la sécurité ou au développement durable.

PHOTO EN COUVERTURE: © FREDERICK FLORIN/AFP/GETTY IMAGES

Saferworld agit pour prévenir et réduire les conflits violents et promouvoir des approches collectives de la sécurité. Nous travaillons avec des gouvernements, des organisations internationales et la société civile pour encourager et soutenir les politiques efficaces et les pratiques à travers des actions de plaidoyer, la recherche, les politiques de développement et en apportant notre soutien aux actions menées par d'autres organisations.



Saferworld
The Grayston Centre
28 Charles Square
Londres N1 6HT
Royaume-Uni

Tél: +44 (0)20 7324 4646

Fax: +44 (0)20 7324 4647

Mél.: general@saferworld.org.uk

Web: www.saferworld.org.uk

Organisme de charité enregistré no. 1043843
Société à responsabilité limitée no. 3015948

ISBN 1-904833-28-4