
Note d'Analyse

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
33 rue Van Hoorde, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

L'accord au sein de la coalition gouvernementale sur la modification de la loi belge sur les exportations d'armes

par **Bernard ADAM**, directeur du GRIP

Le mardi 15 octobre 2002, un accord (sous forme de proposition de loi) est intervenu au sein de la coalition gouvernementale sur la modification de la loi belge sur les exportations d'armes (loi du 5 août 1991). Cette proposition de loi sera prochainement déposée et discutée à la Chambre. L'arrêté royal de 1993 précisant l'exécution de la loi sera également revu et entrera en vigueur en même temps que la nouvelle loi. Nous présentons ci-dessous un commentaire suivi d'une synthèse du contenu de cet accord.

1. COMMENTAIRE

Globalement, l'accord intervenu débouche sur une indéniable amélioration de la législation belge dans trois domaines majeurs. Ces trois aspects sont suffisants pour constater une réelle avancée. En revanche, des questions subsistent sur trois problématiques, et sur deux autres points il n'y a pas eu d'accord.

1.1. Les améliorations

1.1.1. Le code de conduite européen

L'avancée la plus spectaculaire est sans aucun doute l'intégration des critères du code de conduite européen ainsi que le point 3 de son dispositif (procédure en cas de refus antérieur d'un autre Etat membre de l'UE).

L'intégration des 8 critères du code européen s'accompagne du maintien de toutes les dispositions plus contraignantes (que le code européen) qui existaient dans la loi belge de 1991 et d'un nouveau critère interdisant la vente à un pays utilisant des enfants soldats de moins de 16 ans.

La Belgique, qui a déclaré à plusieurs reprises qu'elle souhaitait que le code de conduite européen devienne contraignant pour tous les Etats membres, devient le premier pays qui réalise cette intégration dans sa législation. Cela pourrait créer un effet d'entraînement auprès d'autres Etats et conduire, à terme, à une réelle politique commune d'exportations d'armes.

1.1.2. L'inclusion du matériel destiné au maintien de l'ordre

Cette inclusion était réclamée par les organisations de défense des droits de l'homme comme Amnesty international.

1.1.3. Une meilleure information et un meilleur contrôle du Parlement

Le rapport annuel du gouvernement au Parlement sera plus complet. De plus, une nouvelle procédure de rapports tous les 4 mois donnera des informations sur les exportations autorisées pour chaque pays (montant des ventes autorisées, type de matériel, type de destinataire). Ceci permettra aux parlementaires de mieux contrôler l'action du gouvernement.

1.2. Les questions en suspens

1.2.1. Les exportations vers les pays « démocratiques »

La nouvelle loi permettra, après évaluation « avec toute la rigueur qui s'impose » d'exporter des armes vers des pays en proie à des conflits armés ou en guerre civile, « de manière à pouvoir accorder une aide adéquate à des régimes démocratiques dont l'existence est menacée ».

Dans l'absolu, ce type de disposition se justifie s'il s'agit d'un pays réellement démocratique, et est conforme à la Charte des Nations unies. Mais ce critère fera inmanquablement l'objet d'interprétations diverses dans certains cas douteux puisque le concept de démocratie n'est pas facile à définir. Le cas de la vente au Népal est illustratif du problème, certains définissant ce pays comme une « démocratie naissante », et d'autres comme une « pseudo-démocratie formelle mais non réelle ». Le Ministre

responsable de l'attribution des licences risque dès lors de connaître encore à l'avenir certaines difficultés de choix et d'explications face au Parlement.

Si on peut comprendre le bien-fondé de ce critère, il sera vraisemblablement celui qui occasionnera le plus de difficultés dans son application concrète.

1.2.2. La vérification de l'utilisation finale

L'exposé des motifs de la proposition de loi prévoit la possibilité, via les Ambassades belges et par l'envoi de missions d'observation, de vérifier la bonne arrivée du matériel dans le pays de destination, son maintien dans ce pays et son utilisation conforme aux critères de la loi belge.

Ceci est un outil nouveau que pourra utiliser le gouvernement. Mais cela reste une possibilité (légalement non contraignante) que seule la volonté politique permettra de mettre en œuvre. Ce contrôle sera-t-il exercé ? L'avenir nous le dira.

1.2.3. Le marquage et la traçabilité des armes légères

Ceci inclut les armes légères, les munitions et les explosifs. Un tel système permettrait de mieux lutter contre les trafics d'armes qui alimentent les groupes criminels et terroristes. Bien que ceci ne rentre pas dans la loi sur les exportations d'armes, il faut souligner l'importance d'adopter au plus vite une loi spécifique réglementant le marquage et la traçabilité. La proposition de loi déposée par le sénateur Josy Dubié, actuellement à l'examen dans la Commission des Relations extérieures du Sénat, pourrait constituer la base d'une future réglementation.

1.3. Les points non retenus

1.3.1. Le mode de décision plus collectif

La mise sur pied d'une commission parlementaire spéciale, travaillant éventuellement à huis clos pour examiner *ex ante* (avant) les demandes de licences d'exportation (à l'instar de ce qui se passe en Suède ou aux Etats-Unis) n'a pas été retenue. Les opposants à ce système ont fait valoir qu'effectivement, dans la grande majorité des Etats démocratiques, le rôle du Parlement est de contrôler *a posteriori* l'action de l'Exécutif.

Une autre manière de rendre la décision plus collective aurait été de constituer au sein du gouvernement une procédure d'examen des demandes de licences au sein d'un comité interministériel réunissant les représentants de tous les partis constituant la coalition gouvernementale, comme cela se pratiquait dans les années 80 en Belgique, et à l'instar de la pratique de tous les autres pays de l'Union européenne. Un tel système paraît d'autant plus logique qu'il a *de facto* été utilisé en juillet 2002 au sein du gouvernement belge lors de la décision sur la vente au Népal.

Certains critères, surtout celui permettant d'exporter vers des pays démocratiques, pouvant faire l'objet d'interprétations diverses selon les sensibilités des uns et des autres, le ministre responsable de l'attribution des licences serait dans une position politiquement plus confortable si l'examen de la demande puis l'autorisation d'exporter étaient réalisées de manière plus collective. Bien que la nouvelle loi ne prévoit pas une telle procédure, rien n'empêche cependant qu'un gouvernement adopte ce type de fonctionnement en son sein à l'avenir, pour autant que toutes ses composantes acceptent d'assumer cette responsabilité.

1.3.2. Le contrôle strict de la destination finale

Les trafics d'armes et les détournements illicites sont possibles par manque de contrôle de l'engagement de destination finale et de non-réexportation de la part des pays destinataires.

Une réglementation stricte devrait inclure les dispositions suivantes :

- « Une licence d'exportation ne peut-être autorisée que si le pays acheteur s'engage à ne pas réexporter le matériel acquis. L'authenticité de ce certificat de destination finale est vérifiée.
- Toute vente de matériel concerné par la présente loi est réalisée en mode CIF, le vendeur reste propriétaire du matériel jusqu'au lieu d'arrivée). Le vendeur présentera dans les trois mois de l'arrivée à bon port une preuve de bonne arrivée dans le pays acheteur. Aucune nouvelle licence d'exportation ne sera délivrée si cette preuve est manquante ».

Ce type de procédure n'a pas été inclus dans la nouvelle loi. Relevons que ceci pourrait néanmoins figurer dans le nouvel arrêté royal d'application de la nouvelle loi.

2. LE CONTENU DE L'ACCORD

2.1. Critères

2.1.1. Intégration du code de conduite européen (CCE)

La proposition de loi reprend quasiment littéralement les 8 critères du CCE dans le texte de la loi. Les commentaires de chaque critère du CCE sont également insérés quasiment littéralement dans l'exposé des motifs.

2.1.2. Maintien de certains critères de la loi de 1991

Trois critères de la loi belge de 1991 sont maintenus parce qu'ils ne figurent pas dans le CCE. Les exportations seront refusées dans les cas suivants :

- si l'exportation « contreviendrait gravement aux intérêts extérieurs de la Belgique ou aux objectifs internationaux que poursuit la Belgique » ;
- « en cas de guerre civile dans le pays de destination finale » ;
- si « le pays (de destination) a démontré qu'il ne respecte pas la clause de destination finale ».

2.1.3. Nouveaux critères

Deux nouveaux critères sont rajoutés :

- refus de l'exportation si dans le pays destinataire « il est établi que des enfants soldats sont alignés dans l'armée régulière » (l'exposé des motifs précise qu'il s'agit d'enfants soldats de moins de 16 ans, alors que le Protocole à la Convention sur les droits de l'enfant portant sur les enfants soldats a relevé l'âge minimum de la conscription à 18).
- Le critère interdisant l'exportation si celle-ci « provoque ou prolonge des conflits armés, aggrave des tensions ou des conflits ou en cas de guerre civile dans le pays de destination finale » est nuancé par la phrase suivante : « Il y a lieu de vérifier la nature des tensions, du conflit ou de la guerre civile et les responsabilités à cet égard avec toute la rigueur qui s'impose, de manière à pouvoir accorder une aide adéquate à des régimes démocratiques dont l'existence est menacée. »

2.2. La concertation avec d'autres pays européens ayant refusé une exportation

La proposition de loi rend contraignant pour la Belgique le point 3 du dispositif du Code de conduite européen. Cela signifie que si la Belgique désire exporter un matériel qui a fait l'objet d'un refus d'exporter par un autre Etat membre de l'UE dans les 3 dernières années et pour une « transaction analogue », la Belgique est dorénavant légalement obligée de se concerter avec cet Etat pour pouvoir exporter. De plus, après cette concertation, la Belgique devra fournir « une argumentation détaillée », si elle décide d'exporter.

L'exposé des motifs annonce qu'elle envisage, si les instances concernées l'estiment possible, une procédure particulière supplémentaire. En plus de la concertation préalable avec l'Etat membre qui a refusé une exportation, la Belgique demanderait également l'avis du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, actuellement M. Javier Solana, avant d'autoriser ce genre d'exportation.

2.3. L'extension au matériel destiné au maintien de l'ordre

En plus du matériel à usage militaire, la nouvelle loi sur les exportations d'armes concernera également le matériel à destination des forces de maintien de l'ordre, comme le demandaient depuis plusieurs années les organisations de défense des droits de l'homme comme Amnesty International. La loi précise que l'arrêté royal d'exécution de cette loi déterminera (à l'instar de l'arrêté royal de 1993) les listes des matériels concernés, en précisant que le matériel à double usage sera également inclus. Relevons que l'arrêté royal de 1993 prévoit déjà l'inclusion du matériel à double usage à destination militaire.

2.4. L'augmentation de la transparence et du contrôle du Parlement

La proposition de loi prévoit d'augmenter les informations dans le rapport annuel du gouvernement au Parlement (déjà prévu par la loi de 1991) notamment sur deux aspects délicats :

- les ventes de licences de production d'armes à l'étranger ;
- les problèmes « de détournement de l'équipement concerné à l'intérieur des pays de destination et le respect de la clause de non-réexportation ».

Une nouvelle procédure est prévue par la transmission d'un rapport tous les quatre mois au Parlement « concernant les licences accordées et refusées (...) avec, pays par pays, le montant total et le nombre de licences réparties par catégorie de destination (autorités publiques ou secteur privé, selon l'exposé des motifs) et par catégorie de matériel (léger, semi-lourd, ou lourd, selon l'exposé des motifs) ».

Ces rapports seront soumis et discutés à la Commission de la Chambre des représentants compétente pour les questions étrangères ou celle pour les achats militaires (à préciser ultérieurement).

2.5. L'amélioration du contrôle de la destination finale

Une amélioration semble avoir été décidée, bien qu'elle ne soit pas très claire, ni inscrite dans le texte de la loi. L'exposé des motifs, dans le commentaire relatif aux rapports à transmettre par le gouvernement au Parlement, indique qu'il y aura « un chapitre spécial dans le rapport annuel sur le suivi du respect, par le

pays de destination finale, des dispositions de la loi relatives au détournement et à l'exportation ou au transit d'armements dans des conditions non souhaitées. Dans ce cadre, il sera demandé aux représentations diplomatiques belges à l'étranger de signaler toute irrégularité et tout problème possibles concernant le respect général des dispositions susmentionnées, dans le pays de destination. Le ministre compétent pour l'octroi des licences concernées pourra, sur cette base, décider l'envoi sur place d'une « équipe de monitoring » afin d'étudier la situation sur place. Cela peut également s'appliquer à une capacité de production développée à l'étranger sous licence belge ».

Il semblerait que puisque le gouvernement devra fournir des informations au Parlement sur les « détournements (...) d'armements dans des conditions non souhaitées » les ambassades belges pourront vérifier la bonne arrivée du matériel dans le pays de destination, la présence ultérieure de ce matériel dans le pays de destination, ainsi que l'utilisation conforme aux critères de la loi belge, notamment vérifier si ce matériel n'est pas utilisé à des fins contraires au respect des droits de l'homme. En outre, des missions d'observation de diplomates ou d'experts belges pourront se rendre sur place pour ce genre de vérification.

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - [Webmaster](#)

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.