

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

URL : <http://www.grip.org/bdg/q1060.html>

Date d'insertion : 15/11/2006



L'introduction du Protocole sur les armes à feu des Nations Unies dans la réglementation européenne

Par Ilhan Berkol, chargé de recherche

Octobre 2006

Sommaire

Généralités

1. Introduction
2. Analyse préliminaire de la transposition du PAF dans la législation européenne
 - 2.1. Modification de la Directive européenne de juin 1991
 - 2.2. Examen des principaux articles du Protocole
 - 2.3. Analyse préliminaire de la transposition de l'article 10 du Protocole dans la législation européenne
3. Les modalités d'une mise en œuvre efficace
4. Evaluation de l'impact d'une proposition de réglementation communautaire en vue de l'application de l'article 10 du Protocole
 - 4.1. La Belgique
 - 4.1.1. L'octroi de licences en Belgique
 - 4.1.2. Conformité avec l'article 10 du Protocole et impact de son application
 - 4.2. La Suède
 - 4.2.1. L'octroi de licences en Suède
 - 4.2.2. Conformité avec l'article 10 du PAF
5. Considérations générales
6. Evaluation du coût
7. Conclusion

Annexes

Généralités

Dans le cadre de la Convention sur la criminalité transnationale organisée, le Protocole sur les armes à feu (PAF) a été adopté le 31 mai 2001 par l'Assemblée générale de l'ONU¹. Il est entré en vigueur le 3 juillet 2005, 90

jours après le dépôt du 40^{ème} instrument de ratification par la Zambie. Depuis le nombre d'Etats Parties est passé à 57. Toutefois, vu le nombre jusqu'à présent limité d'Etats signataires (52), on peut dire que c'est un instrument qui est loin de faire l'unanimité. Par exemple, les Etats-Unis ont d'ores et déjà signifié qu'ils ne signeront pas le Protocole qu'ils ont pourtant adopté lors des négociations. Cependant, soulignons que, pour la première fois pour les armes légères et de petit calibre (ALPC), à l'échelle globale, les Etats Parties devront incorporer les différentes exigences d'un instrument international dans leur législation. Pour les pays membres de l'Union européenne, la Commission européenne (CE) a reçu en 2000 le mandat de négocier les articles de l'instrument qui ne sont pas en relation directe avec la Convention principale², en conformité avec les compétences qui lui sont attribuées par l'article 133 du Traité constitutionnel européen. La CE a signé le Protocole le 16 janvier 2002 et le Conseil a entamé un processus devant autoriser la ratification. Les réglementations en vue de son application sont également en cours de développement.

L'article 8 du Protocole prévoit le marquage des armes à feu aux fins de leur identification et de leur traçage. L'article 7 demande la conservation des informations pendant au moins dix ans. L'article 10 définit les obligations générales concernant les systèmes de licences et d'autorisations des transferts d'armes. Le Protocole définit également la confiscation, la saisie, la neutralisation des armes à feu et demande aux Etats d'adopter des mesures législatives nécessaires à l'incrimination. Il exige une coopération et un échange d'information réguliers entre les Etats et demande d'établir des mesures de contrôle des activités de courtage.

Axé sur la criminalité, comme la Convention interaméricaine³, le Protocole comporte certaines limitations qui devraient poser des problèmes lors de son application. En effet, il ne s'appliquera pas aux transactions d'Etat à Etat ou aux transferts d'Etat aux fins de sécurité nationale (article 4.2). Cette restriction aux seules transactions commerciales est une limitation importante qui met de côté les transferts gouvernementaux aussi bien vers les autres Etats que vers les acteurs non-étatiques, dans ce dernier cas lorsque le transfert est supposé porter atteinte à la sécurité nationale. De même, lors des négociations, plusieurs pays s'étaient inquiétés que la limitation du champ d'application du Protocole au seul contrôle du trafic illicite lié à la criminalité organisée puisse poser des difficultés techniques et avaient demandé une interprétation plus large⁴. Enfin, plusieurs articles du Protocole, comme le marquage et les registres, ne concernent que les armes à feu et non les munitions. Or, celles-ci devraient être contrôlées au même titre que les armes et, donc, marquées et enregistrées de la même manière.

1. Introduction

Le but de la présente note est de considérer principalement l'application de l'article 10 du PAF et de faire une première évaluation de sa transposition

2 « Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée », Document A/RES/55/25 du 8 janvier 2001.

3 Document OEA/Ser.P, AG/Res.1 (XXIV-E/97), « Inter-American Convention Against Illicit Firearms Trafficking », Organisation des Etats Américains, 13 novembre 1997.

4 En effet, le trafic illicite ne se limite pas à la criminalité organisée. Par exemple, le vol, la perte et le détournement des stocks gouvernementaux, ainsi que les transferts via le marché « gris », sont d'importantes sources pour le marché illicite.

dans la législation de l'UE. A cet effet, des contacts ont été pris avec des fabricants et des officiels traitant les autorisations d'exportation, d'importation et du transit dans deux pays : la Belgique et la Suède. Une brève analyse initiale a montré qu'il serait probablement souhaitable qu'un nouveau mécanisme allant au-delà des exigences de l'article 10 devrait être envisagé en vue d'assurer la transparence, la rigueur et la coopération sur les transferts au sein de l'UE et de faciliter l'harmonisation des procédures.

Le marquage, l'enregistrement et autres obligations techniques du PAF devront également être introduits via des réglementations, ainsi qu'en modifiant la Directive de 1991 sur le contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu et des munitions⁵. Le Conseil et le Parlement européen examinent le projet établi par la Commission⁶ en vue de modifier la Directive à cet effet et une audition⁷ vient d'avoir lieu à la commission du marché intérieur du Parlement pour compléter le projet de modification. Le vote au Parlement devrait avoir lieu fin décembre. Comme le système de licence touche à la fois aux armes de type militaire et aux armes à feu couvertes par la Directive, il y a un chevauchement dans le travail de la Direction générale (DG) des Relations extérieures (RELEX) et de la DG justice, liberté et sécurité (JLS). De plus, trois autres DG sont également concernées par le PAF : TAXUD (taxation et douanes), ENTR (entreprises et industrie) et TRADE (commerce).

Cette note examine également si l'accès à une base de données commune pour le mécanisme de licences au niveau de la CE améliorerait l'application de l'article 10. L'éventuelle centralisation de l'information pourrait faire l'objet d'une étude séparée ultérieure.

Finalement, des recommandations sont faites pour le suivi de la mise en œuvre de l'article 10, avec certaines considérations supplémentaires en vue de prévenir la diversion des transferts légaux vers le marché illicite.

2. Analyse préliminaire de la transposition du PAF dans la législation européenne

2.1. Modification de la Directive européenne de juin 1991

Certaines dispositions du Protocole impliquent quelques modifications limitées et techniques, spécifiquement à la Directive relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, et cela même si la vocation du PAF est évidemment différente de celle de la Directive, qui ne s'applique, elle, qu'au commerce légal de certains types d'armes (exclusion, par exemple, des armes de guerre), et dans le seul contexte du Marché Intérieur. La proposition de la CE⁸ pour amender la Directive de 1991 a pour but d'adapter celle-ci strictement au PAF et ne vise donc pas les aspects se situant hors du champ d'application de la Directive tels que les régimes de licences appliqués aux frontières externes de l'UE :

⁵ Directive du Conseil 91/477/EEC du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention des armes à feu, Journal Officiel L 256, 13/10/1991 P.0051 – 0058.

⁶ Voir la Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 91/477/EEC, COM(2006) 93 du 2 mars 2006.

⁷ Voir « Communication aux membres » N° 03/2006 du 17/10/2006 de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen.

⁸ Voir la note de bas de page 5.

- définition des concepts de fabrication et de trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions ;
- obligation de marquer les armes dans le but de faciliter le traçage ;
- extension de la période de conservation des données dans les registres des commerçants de 5 à 10 ans ;
- inclusion de la définition des activités de courtage dans la définition des armuriers ;
- obligation des Etats membres de considérer la fabrication et le trafic illicites comme infraction criminelle ;
- introduction de la désactivation des armes à feu dans la Directive.

L'audition du 4 octobre dernier à la Commission du marché intérieur au Parlement avait pour but d'écouter des experts et les parlementaires intéressés en vue d'apporter d'autres propositions de modification en allant éventuellement au-delà des exigences du Protocole. Principalement, les points supplémentaires évoqués lors de l'audition sont⁹ :

- modifier la classification des armes à feu et munitions en vue d'une harmonisation efficace et simple au niveau de l'UE, par exemple en adoptant un régime d'interdiction générale, ce qui revient à définir deux catégories d'armes¹⁰ : celles qui sont interdites et celles qui sont soumises à autorisation préalable ;
- jusqu'à présent, l'accès à la profession d'armurier n'est pas réglementé contrairement à celui de nombreux autres métiers. Il est vivement souhaitable que les armuriers prouvent leur aptitude professionnelle et justifient l'origine de leurs moyens financiers ;
- en ce qui concerne le marquage, introduire l'année de fabrication et supprimer toute utilisation de symboles géométriques pour le marquage de base ;
- éviter tout transfert de stocks gouvernementaux vers le marché civil ;
- tous les surplus ou stocks gouvernementaux obsolètes devraient être détruits comme c'est le cas dans de plus en plus de pays (Allemagne, par exemple) ;
- il serait souhaitable de donner une définition séparée pour les activités des courtiers et de courtage¹¹ ;
- il faudrait que les informations soient conservées indéfiniment comme c'est le cas en Italie, par exemple, ou alors pendant une période de 30 ans comme c'est le cas dans l'Instrument sur la traçabilité des armes légères¹². L'informatisation des registres est également une nécessité incontournable au 21^{ème} siècle en vue d'identifier et tracer les armes illicites ;
- renforcer l'échange d'information entre les Etats sur les données relatives à la fabrication, le transfert, les stocks et les armes saisies et confisquées ;

9 Voir entre autres « Commentaires du GRIP sur les propositions d'amendement de la Directive Européenne 91/477/CEE sur les armes » lors de l'audition du 4 octobre 2006, dans « Communication aux membres » N° 03/2006 du 17/10/2006 de la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen.

10 A l'instar de la nouvelle législation belge du 8 juin 2006, par exemple, qui prévoit en outre une catégorie d'armes en vente libre comme les armes à feu conçues aux fins d'alarme, de signalisation ou alors celles d'intérêt historique folklorique ou décoratif.

11 Voir article 2.2° de la loi belge du 8 juin 2006.

12 Document A/60/88 de l'ONU, 27 juin 2005.

- prévoir des inspections physiques lors des transferts intracommunautaires effectués par les armuriers¹³ ;
- contrôle de la fabrication et de la transformation par les armuriers : lorsqu'un armurier transforme une arme automatique en semi-automatique, cette opération devrait être systématiquement vérifiée par un expert officiel et les pièces éventuellement récupérées lors de la transformation devraient être remises aux autorités ;
- prévoir également le marquage et l'enregistrement des munitions.

Ces points sont repris dans le rapport du rapporteur de la Commission du Parlement européen en charge de l'examen du projet de modification de la Directive¹⁴. Le rapport considère qu'il ne faudrait pas se limiter aux seuls points indiqués dans le PAF, mais introduire des mesures additionnelles en vue d'améliorer la sécurité humaine. Il propose une vingtaine d'amendements au projet de texte.

2.2. Examen des principaux articles du Protocole

Les articles 7 et 8 se rapportent respectivement à l'enregistrement et au marquage des armes à feu. Les munitions sont exclues en ce qui concerne le marquage, rendant difficile leur traçage. Il est important de bien gérer le commerce légal des armes en vue d'identifier les sources du marché illégal. Signalons également quelques autres dispositions du Protocole comme faisant partie de l'ensemble des mesures de contrôle : l'article 5 sur la criminalisation en ce qui concerne l'enlèvement des marquages, l'article 10 sur les licences d'import/export en vue de prévenir la diversion vers le marché illicite, l'article 11 sur la sécurité et les mesures préventives sur l'efficacité des contrôles pour empêcher la fuite vers le circuit illégal.

Bien que l'application des différents articles précités soit une prérogative nationale, la CE, en tant que signataire du Protocole au nom des 25 pays, devra définir un cadre général en vue d'harmoniser un minimum de conditions prévues dans le PAF. Depuis 2005, elle est en train de développer des projets afin de réglementer la mise en œuvre du Protocole et, selon les responsables, ces projets devraient être proposés au Conseil et au Parlement dans le courant de 2007 pour leur adoption. Un problème supplémentaire est l'implication des 5 DG susmentionnées, rendant difficile la négociation au sein même de la Commission. Le coordinateur principal est la DG JLS qui avait mené les négociations au nom des pays membres en 2000-2001.

De son côté, l'Office des Nations Unies sur la drogue et le crime (UNODC), dont dépend le Protocole, organise des réunions régulières pour les Etats Parties en vue de revoir la mise en œuvre du PAF¹⁵. De plus, elle va organiser une série de séminaire d'experts en vue de développer des lignes directrices, notamment pour le marquage, l'enregistrement, les licences, la neutralisation et la confiscation. Le premier de ces ateliers a eu lieu du 6 au 8 novembre 2006 et concernait le marquage, l'enregistrement et les licences. Pour des raisons de pratique, dans cette note, nous allons nous concentrer

13 La prévention de la fabrication et du trafic illicites ne pourrait être effective qu'en contrôlant efficacement les transferts d'armes.

14 Voir le projet de rapport de Gisela Kallenbach (rapporteur) qui sera envoyé début novembre au secrétariat de la Commission du Marché intérieur (IMCO) : « Report on the Directive on control of acquisition and possession of weapons ».

15 La dernière conférence des Parties a eu lieu à Vienne du 9 au 18 octobre 2006 dans le cadre de la Convention contre la criminalité transnationale organisée.

surtout sur l'application de l'article 10 concernant les autorisations. Toutefois, vu leur importance dans le suivi des armes, nous allons d'abord parler brièvement du marquage et de l'enregistrement, tout en soulignant l'abondance de la littérature en ces matières¹⁶.

Le marquage

Le marquage est important parce qu'il permet de repérer l'arme dans un registre. En ce sens, il doit être lisible, visible et compréhensible. Il doit être composé de caractères alphanumériques. Or l'article 8.1.(a) du PAF prévoit la possibilité de le combiner avec des symboles géométriques qui ne pourraient être compris que par le pays fabricant. Ce système complexe est utilisé par la Chine et certains pays de l'ex-URSS. Il n'y a aucune raison d'utiliser un marquage de base avec des symboles géométriques, qui sont de surcroît confidentiels. Les symboles géométriques peuvent être acceptés uniquement pour des marquages supplémentaires, comme c'est le cas par exemple des épreuves du CIP (Commission Internationale Permanente)¹⁷. La gestion des registres et donc du traçage serait largement handicapée par ce type de marquage de base.

Le marquage à l'importation identifiant le pays et l'année d'importation est prévu par l'article 8.1.(b), à cause du manque de précision des registres. Les sigles d'épreuves (*proof mark*) du CIP peuvent être utilisés pour identifier les pays. Une idée serait donc d'étendre ceux-ci au niveau des pays membres de l'UE en vue d'harmoniser le système. Rappelons que les Bancs d'Epreuves travaillent sous l'égide des Etats.

L'enregistrement

En ce qui concerne les registres, la durée de 10 ans est très courte compte tenu de la durée de vie très longue des armes à feu. Comme proposé pour la Directive européenne, il faudrait que les informations soient conservées indéfiniment, comme c'est le cas en Italie par exemple, et que les registres soient centralisés et électroniques¹⁸. Ceci devrait être fait à la fois pour les armes détenues par les civils et par les militaires. Le Protocole laisse aux Etats le soin d'organiser leur propre système de registres. Toutefois, dans le cas de l'UE, il faudrait définir les lignes directrices d'un système d'enregistrement en vue d'harmoniser un maximum d'éléments, notamment la centralisation des données sur les armes, et non sur les personnes, à l'instar des carnets d'immatriculation des voitures avec un numéro national comme pour les plaques de voitures. Le registre encode les informations sur l'arme qui aura sa fiche et la suit¹⁹.

16 Voir : <http://www.grip.org/research/trace.html>

17 La Commission Internationale Permanente des armes à feu (CIP) est la convention rassemblant les Bancs d'Epreuves de différents pays. Elle a été établie en 1914 dans le but d'assurer la sécurité des utilisateurs en vérifiant la conformité des armes par un essai d'épreuve. Une nouvelle convention a été signée le 7 juillet 1969. Elle est à la base d'une harmonisation internationale et rassemble les pays suivants : Belgique, Allemagne, Autriche, Espagne, France, Finlande, Italie, Grande-Bretagne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie, Fédération de Russie et Chili. Tout Etat peut adhérer à la C.I.P.

18 La plupart des pays utilisent encore des registres manuels et non centralisés. Les délais de traçage sont énormes et, souvent, il s'avère impossible d'accéder à l'information. Certains pays ignorent même si l'arme pour laquelle ils ont donné l'autorisation se trouve légalement dans le pays. En Grande Bretagne, l'absence de registre informatisé fait qu'une requête de traçage dure en moyenne 12 semaines, assez pour que l'arme recherchée fasse de nouvelles victimes.

19 L'article 4 de la nouvelle loi belge sur les armes modifiant la loi de 1933 prévoit la création d'une fiche personnelle de l'arme dans le Registre Central des Armes : Moniteur Belge du 9 juin 2006, P. 29840.

On peut également citer le système utilisé dans le cadre de la Convention interaméricaine, SALSA (SALW Administration System), qui facilite l'échange d'information sur les armes transférées par un système informatisé et centralisé au niveau régional, le registre pouvant être accédé cas par cas pour des requêtes de traçage. Signalons que le CODUN (Groupe de travail sur le contrôle de l'armement et du désarmement), la Grande Bretagne et le Canada financent ce projet via UNLiREC²⁰. Pour les transferts d'armes inter-étatiques, on pourrait également utiliser SEMS (*Southeast Europe Messaging System*) où les messages sont automatiquement traduits dans le langage de l'utilisateur²¹. En ce qui concerne l'UE, il serait préférable que la centralisation des données soit effectuée au sein de la CE et que les requêtes de traçage soient traitées également au sein de la CE.

2.3. Analyse préliminaire de la transposition de l'article 10 du Protocole dans la législation européenne

Le PAF devrait être interprété à travers la Convention sur la criminalité transnationale organisée en vertu de son article 37 §4²². Même si le champ d'application apparaît comme étant limité à la criminalité transnationale organisée, les obligations ont une application générale et concernent le commerce légal et les transferts d'Etat à Etat qui doivent être conformes avec la Charte de l'ONU (article 4).

L'article 10 se rapporte aux « obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit » que les Etats Parties s'engagent à respecter lors des transferts d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Il couvre également « des procédures simplifiées pour l'importation et l'exportation temporaires et pour le transit à des fins légales vérifiables » (§6).

En tant que tel, l'article 10 devrait être également considéré comme faisant partie intégrale du PAF et ne pourrait dès lors être considéré séparément du reste du Protocole, au même titre que celui-ci dépend de la Convention principale.

Alors que la Directive de 1991 s'applique aux seuls transferts intra-communautaires, l'article 10 s'applique aux transferts entre Etats Parties à la fois intra-UE et extra-UE. Le Protocole ne prévoit pas d'exceptions, à l'inverse de certaines dispositions de la Directive (par exemple, l'exemption accordée aux armuriers pour une période de trois ans de demander une autorisation pour chaque transfert, article 11.3 de la Directive). Cette disposition est contraire au PAF qui recherche à instaurer un système transparent. Dans son ensemble, l'article 10 est plus restrictif que la Directive.

20 Centre Régional de l'ONU à Lima.

21 Voir : "Marking, registering and tracing of small arms and light weapons", par Ilhan Berkol, dans "Small arms and light weapons transfers", UNIDIR, Décembre 2005 : <http://www.unidir.org/pdf/2-TransfersForView25-11-05.pdf>

22 En particulier, les articles suivants de la Convention devraient être pris en considération : 2 (usage des termes), 3 (champ d'application), 5 et 6 (criminalisation), 10 (responsabilité des personnes légales), 11 (poursuite et sanctions), 12 (confiscation et saisie), 18 (assistance mutuelle légale), 23 (obstruction à la justice), 27 (coopération des forces de sécurité), 28 (échange d'information), 29 (assistance technique et formation), 30 (autres mesures), 34 (mise en œuvre) et 37 (liens avec les protocoles).

3. Les modalités d'une mise en œuvre efficace

Principales exigences de l'article 10

L'exigence de base reprise dans l'article 10.1 est que les Etats Parties établissent **un système efficace de licences** ou d'autorisations²³ d'exportation, d'importation et de transit d'armes, de leurs pièces, éléments et munitions²⁴.

Il est important de noter que l'article 10 se rapporte uniquement aux aspects techniques d'un tel système et ne traite pas les aspects politiques pour l'obtention d'une licence. Cet article est donc applicable uniquement lorsque les autorités du pays d'exportation ont décidé au préalable que le transfert est politiquement acceptable.

Ensuite, les autorités du pays exportateur doivent vérifier si l'Etat importateur a délivré une **licence d'importation** (art.10.2a). Dans la pratique, cette clause pourrait conduire à la présentation d'une licence d'importation au moment de l'introduction de la demande de licence d'exportation. Un tel document pourrait prendre par exemple la forme d'un certificat d'utilisateur final (*end-user certificate*) émis par les autorités du pays importateur²⁵.

De plus, avant d'octroyer la licence d'exportation, les autorités du pays exportateur devraient vérifier que dans les pays de transit éventuels, les autorités ont produit une **notification écrite de non-objection au transit** (art.10.2b).

L'information contenue dans la licence et la documentation qui l'accompagne peut être standardisée en accord avec l'article 10.3.

Par ailleurs, l'Etat importateur devrait être en mesure d'informer l'Etat exportateur de la réception des armes et ce sur demande (art.10.4). Dans la pratique, ceci pourrait prendre la forme d'un **certificat de vérification de livraison** (ou certificat de bonne arrivée)²⁶.

L'article 10.5 demande également aux Etats Parties d'assurer que les systèmes de licence soient **sûrs** et que l'**authenticité des documents** puisse être vérifiée ou validée. Dans la pratique, ceci implique qu'il devrait y avoir des mécanismes assurant que les licences sont délivrées uniquement par des officiels autorisés.

La mise en œuvre d'un tel système exige un échange d'information fiable et rapide entre les officiels des Etats exportateur, importateur et de transit.

La portée de l'action par la Commission européenne

Les Etats Parties devraient donc avoir la capacité d'évaluer rapidement et d'une manière fiable les demandes de licence et répondre aux demandes d'autres Etats Parties. La CE peut soutenir un tel système de trois manières.

23 Dans la suite du texte, nous utiliserons uniquement le terme « licences » pour désigner les deux mots.

24 Dans la suite du texte, nous utiliserons uniquement le terme « armes » pour désigner l'ensemble des produits.

25 En réalité, la plupart des Etats ne délivrent pas la licence d'importation avant que l'Etat exportateur n'ait délivré la licence d'exportation. Il faudra donc que cette clause soit flexible dans la pratique, en acceptant par exemple des autorisations préliminaires telles que le certificat d'utilisateur final.

26 Voir plus loin dans la section sur les certificats d'utilisateur final et de bonne arrivée.

D'abord, la Commission peut faciliter la mise en œuvre de l'article 10 en créant une **base de données** et un **réseau** identifiant les autorités pertinentes dans les pays membres de l'UE en vue de déterminer, entre autres, les points de contact dans les Etats Parties au PAF pour la demande et l'envoi des licences, notifications et toute autre documentation. La Commission peut, par exemple, aider à la récolte et à la **vérification de l'authenticité**, dans le pays d'importation, des documents, comme le certificat de vérification de livraison.

Ensuite, on peut également envisager que les **autorités nationales fournissent l'information** sur les licences octroyées **à la base de données** de la CE et donnent l'accès à cette information aux agents de douanes agréés. Cette approche garantirait les vérifications douanières des licences octroyées²⁷.

Enfin, la CE pourrait assister au développement de **formats standard** en ce qui concerne les licences, les notifications et les documents. Cette approche devrait à nouveau faciliter l'échange d'information entre les Etats Parties.

4. Evaluation de l'impact d'une proposition de réglementation communautaire en vue de l'application de l'article 10 du Protocole

Deux études de cas ont été effectuées pour évaluer l'impact de la mise en œuvre de l'article 10 du PAF dans la législation communautaire : la Belgique et la Suède.

4.1. La Belgique

Nous allons d'abord résumer rapidement le processus de délivrance des licences en Belgique et analyser ensuite les différentes clauses de l'article 10 du PAF dans le but d'évaluer leur éventuel impact sur les différents acteurs, à savoir les autorités et les industriels. Rappelons que dans le cadre de l'application du Code de conduite européen sur les exportations d'armes, il existe un « Guide d'utilisateur »²⁸ qui prévoit des pratiques de licences incluant les meilleures pratiques en matière d'utilisateur final et de réexportation ainsi que de transparence. Le Guide est élaboré en vue d'aider à l'application du Code de conduite et est régulièrement revu et mis à jour.

4.1.1. L'octroi de licences en Belgique

La demande de licence d'importation, d'exportation ou de transit est soumise à la loi du 5 août 1991²⁹ qui a été modifiée à deux reprises en 2003 en incluant dans la législation, d'une part, le Code de conduite européen³⁰ et, d'autre part, des normes régissant le courtage en armement³¹. De plus, l'octroi des licences a été régionalisé³², seule la compétence en matière

27 En Suède, par exemple, la douane reçoit l'information nécessaire au moins 48 heures avant l'exportation.
28 "User's Guide to the EU Code of Conduct on Arms Exports", Council of the EU, last update on 14 October 2005, 13296/05, PESC 853 – COARM 43, Brussels.

29 La loi couvre les transferts de toutes les armes conventionnelles et les biens à double usage. Voir : <http://www.grip.org/bdg/g1618.html>

30 Voir : <http://www.grip.org/bdg/g2072.html>

31 Voir : <http://www.grip.org/bdg/g2071.html>

32 Loi du 12 août 2003 : <http://www.grip.org/bdg/g4512.htm>

d'armement pour l'armée et la police étant restée au niveau du gouvernement fédéral. Nous n'allons pas entrer dans les détails du fonctionnement des nouvelles structures des trois régions qui continuent à appliquer la loi selon l'Arrêté royal (AR) du 8 mars 1993³³ et qui ont dû faire des efforts considérables en vue d'assurer la continuité de l'octroi des licences via des accords mutuels entre elles et avec le gouvernement fédéral.

La compétence des licences est logée dans un service du Ministère de l'Economie des trois régions. La décision de l'octroi est prise par le Ministre Président pour le Gouvernement wallon, le Ministre des Relations extérieures avec une décision finale du conseil des ministres pour le Gouvernement bruxellois et par le Ministre des Relations extérieures pour le Gouvernement flamand³⁴. La décision politique est prise en conformité avec la loi du 5 août 1991 modifiée³⁵. Toutefois, l'interprétation des critères est effectuée au cas par cas, notamment selon le pays vers lequel les armes seront exportées, le type de matériel, ainsi que le destinataire final. Ainsi, une échelle de risque politique et de risque commercial est établie dans le cadre du pouvoir décisionnel dépendant de plusieurs facteurs qui évoluent dans le temps. La décision étant rarement collégiale, le système dépend également de la perception individuelle de la transaction par les ministres ayant la compétence en matière de licences. Nous pouvons dire cependant que, d'un point de vue strictement légal, le système belge est un des plus progressistes et complet parmi les législations européennes.

Etapas du processus

1° Licences : le service licences répond dans un délai de quinze jours à toute demande écrite d'une personne physique ou morale qui souhaite savoir si un contrat spécifique est soumis à licence. Bien que l'intitulé de la loi se réfère aux armes, munitions et matériel devant servir à un usage militaire, toute arme même destinée à un usage civil³⁶ ainsi que les biens à double usage sont soumis à la procédure de licences. Il n'y a pas de distinction non plus entre les transferts intra-communautaires et ceux vers ou en provenance des pays tiers qui sont tous soumis au régime de licences.

2° Demandes : un formulaire standard de demande de licence³⁷ est obligatoirement introduit et doit être accompagné de certains documents et informations selon le cas. Il s'agit principalement d'un certificat international d'importation pour les pays européens ou équivalents³⁸, ou un certificat de destination finale (*end-user certificate*)³⁹ pour les pays tiers. On exige le certificat de destination finale uniquement pour les pays tiers. Il s'agit de confirmer l'utilisateur final des armes et l'engagement de celui-ci de ne pas les réexporter⁴⁰. Ces documents sont fournis par le client et sont souvent visés

33 Voir <http://www.grip.org/bdg/g1574.html> ; l'arrêté a été modifié le 2 avril 2003, notamment avec une nouvelle liste de produits.

34 Voir la procédure détaillée p.ex. pour le Gouvernement flamand sur : <http://docs.vlaanderen.be/buitenland/documents/wapenexport/ProceduresWapenexport.pdf>

35 Voir : <http://www.grip.org/bdg/g1655.html>

36 Entrant donc dans le champ d'application de la Directive 91/477.

37 Voir les formulaires de demande de licence à l'exportation, de transit et le certificat international d'importation (CII) [International Import Certificate - IIC] pour la Région wallonne et la Région flamande en annexe.

38 Comme les pays de l'OTAN ou estimés similaires (p.ex. l'Australie, la Suisse ou le Japon), déterminés par le Ministère compétent. Une procédure simplifiée et accélérée pour une décision dans les trente jours est appliquée pour ces pays si l'utilisateur final est une autorité publique.

39 Voir plus loin dans le texte une note explicative sur les certificats de destination finale.

40 Il n'existe pas de clause de non-réexportation dans le cas d'un certificat international d'importation.

par les autorités du pays et vérifiés par les ambassades belges⁴¹. Dans certains cas, un engagement supplémentaire peut être demandé comme, dans le cas d'une exportation temporaire⁴², une garantie que la marchandise soit restituée.

Le Banc d'Épreuves de Liège (BEL) vérifie les licences et leur correspondance à l'agrément des personnes physiques ou morales demandant la licence⁴³ et vérifie si les armes ne sont pas prohibées⁴⁴. Il leur applique également le poinçon de la CIP (*Commission Internationale Permanente*) et les répertorie pour les trois régions⁴⁵.

Remarque : Entre les pays de Benelux⁴⁶, les mouvements d'armes sont libres et aucune licence n'est exigée. Il s'agit donc d'un cas d'exception qui n'existe nulle part ailleurs en Europe.

3° Octroi de licences : la licence est toujours personnalisée entre l'exportateur et le client pour une certaine quantité définie au préalable. Elle est valable 12 mois⁴⁷ et est renouvelable. Il n'y a pas d'obligation d'utiliser toute la quantité prévue. Ainsi, une licence peut être partiellement ou non utilisée. Il y a obligation de retourner la licence à l'administration à son échéance. Toutefois, un certain nombre de licences ne sont pas retournées pour cause de perte ou d'oubli, notamment à la douane et lors du transport⁴⁸. Le processus décisionnel se fait en trois étapes :

- a) le service administratif compile et prépare le dossier d'un point de vue légal. Dans le cas de la Région Wallonne il s'agit d'un service de 4 personnes. Il vérifie, notamment, les autorisations des fabricants et des utilisateurs, en contact avec la Sûreté de l'État et la Police ;
- b) l'avis politique est donné, soit par le service administratif, ce qui est le cas pour les Régions flamande (7 personnes au total) et bruxelloise (2 personnes au total), soit par un service séparé, dans le cas de la Région Wallonne (la Direction des Relations Internationales – DRI –, composée de 2 personnes) ;
- c) à la **Région wallonne**, la décision finale est prise par le Ministre compétent après un dernier avis donné par la Commission des licences (composée de 6 personnes). Le fait que la décision soit prise par un seul ministre conduit souvent à des critiques, comme cela fut le cas pour l'octroi en janvier 2005, suivi du retrait en juin, de la licence

41 Là où la Belgique ne possède pas d'ambassade, la vérification se fait par celle qui se trouve dans un pays voisin, le document étant envoyé par la valise diplomatique.

42 Par exemple pour la réparation ou une exposition. Il n'est alors pas exigé de document du correspondant à l'étranger comme dans le cas d'un mouvement définitif d'import-export.

43 C'est le Ministère de la Justice qui est chargé de vérifier l'agrément des courtiers au niveau fédéral. En effet, la loi du 25 mars 2003 exige une licence d'honorabilité pour les courtiers. C'est le seul point qui dépend encore du gouvernement fédéral au niveau de la procédure pour les licences (notre entretien avec les responsables du Ministère de la Justice le 18 novembre 2005).

44 Notre entretien avec le Directeur du BEL le 16 novembre 2005.

45 Notons qu'il y a des lacunes dans le système. En effet, le BEL ne répertorie que les armes qui passent par lui pour être éprouvées. Celles qui proviennent des pays CIP, et qui sont donc déjà éprouvées, sont reconnues conformes par le BEL et ne doivent pas être vérifiées par ce dernier. Le nombre d'armes importées via ces pays est donc inconnu par le BEL. La nouvelle loi adoptée le 9 juin 2006 remédiera à cela en imposant le passage obligatoire par le BEL de toute arme fabriquée et importée en Belgique.

46 Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

47 Dans certains pays européens, la validité est de deux ans et certains types d'armes peuvent être dispensés d'autorisation (comme les fusils de chasse à canon lisse), selon le pays destinataire (en France, en Espagne et en Grande-Bretagne, par exemple).

48 Selon notre entretien avec un responsable du service de licence de la Région Wallonne le 9 novembre 2005.

d'exportation d'une machine à produire des munitions destinée à la Tanzanie⁴⁹. Dans le cas de la **Région bruxelloise**, la décision est collégiale et c'est le Conseil des ministres qui se prononce sur chaque dossier. A la **Région flamande**, par contre, l'avis politique est donné par l'administration, ce qui constitue une couverture pour le Ministre des Relations Extérieures qui signe la décision finale.

Le Parlement de chaque région est informé **a posteriori** via des rapports semestriels sur les exportations d'armement⁵⁰. Ces rapports sont difficiles à comprendre puisque la quantité d'armes reprise dans les licences accordées est différente de celle qui est réellement exportée sur une période de six mois. En effet, d'une part, les licences ne sont pas entièrement utilisées et, d'autre part, elles ont une validité d'un an à partir de la date d'octroi (qui peut s'étaler sur trois périodes de six mois). Par ailleurs, les armes sont regroupées dans des catégories selon les numéros de tarif douaniers et selon le pays de destination, le type d'arme et le destinataire n'étant pas en général connu, ce qui rend l'ensemble relativement opaque. Certains pays, comme les Pays-Bas, ainsi que la Région flamande donnent des rapports beaucoup plus transparents en spécifiant le type d'arme et le montant par destination⁵¹. La confidentialité commerciale est toutefois maintenue, mais en matière d'armes légères, les fabricants importants étant bien connus et peu nombreux, on pourra facilement déterminer la provenance des armes listées.

4° Exportation et importation : les licences sont donc nécessaires au moment de l'exportation effective des armes et sont vérifiées par la douane qui apure⁵² les quantités utilisées. La douane a aussi la tâche de vérifier les modalités du transport et de juger la conformité des marchandises⁵³. L'AR d'application de la loi prévoit que le titulaire de la licence informe au moins trois jours à l'avance des modalités du transport des marchandises et transmet un plan de route précis au bureau de douane qu'il a choisi. Ceci est très important dans le sens où ces informations sont nécessaires pour le traçage ultérieur des marchandises en vue de s'assurer qu'elles ont bien pris l'itinéraire prévu et sont arrivées à leur destination. Toutefois, et malheureusement, dans la pratique, la vérification physique croisée entre les points d'exportation, de transit et d'importation ne s'effectue jamais et l'administration se contente de recevoir ultérieurement une copie de la preuve d'arrivée des armes à leur destination⁵⁴.

49 Le processus étant le même au niveau du Gouvernement Fédéral, le fait que la décision finale dépendait d'un seul ministre a conduit finalement après plusieurs heurts politiques au fil des années, d'une manière anachronique, à la régionalisation du processus. La création d'un comité interministériel chargé d'examiner l'attribution des licences aurait évité ce genre de problème.

50 Signalons que dans certains pays européens, comme la Suède, il existe des commissions parlementaires en vue de participer à la décision politique. L'avis de ces commissions reste consultatif, mais constitue un pas en avant vers la transparence.

51 Voir par exemple le rapport du Gouvernement Flamand pour le premier semestre 2005 :

<http://docs.vlaanderen.be/buitenland/documents/wapenexport/halfjaarlijksverslag0101200530062005.pdf>

52 Il s'agit de la diminution de la quantité autorisée au fur à mesure de l'utilisation de la licence.

53 Il est bien connu que la vérification physique des marchandises par la douane ne se fait que dans +5 % des cas, sauf demande spécifique des autorités. De plus, les agents en douane ne sont pas nécessairement habilités à connaître la technologie de l'armement. Dans la très grande majorité des cas, la vérification se fait plutôt au niveau des documents et non de la conformité des marchandises. Certains pays comme l'Italie et l'Argentine sont stricts à ce niveau et exigent systématiquement la vérification physique des armes. Toutefois, une spécialisation technique des agents d'inspection serait préférable.

54 En Belgique, avant la régionalisation, à la demande de l'administration, l'Inspection générale économique du Ministère des Affaires économiques pouvait procéder à des contrôles physiques des marchandises à tout moment y compris la vérification chez le fabricant ou l'armurier et au moment de l'exportation. Les agents du service des licences pouvaient accompagner les inspecteurs. Ceci n'existe plus depuis la régionalisation et les services des licences actuels préféreraient réhabiliter ce genre de contrôle, afin de pouvoir les utiliser lorsque

Remarque : l'article 7 de l'AR de la loi belge prévoit que : « Après chaque expédition de marchandises couvertes par une licence d'exportateur, l'exportateur devra fournir, dans un délai de trois mois, au Service des licences, la preuve de leur arrivée au pays de destination autorisé et de leur mise en consommation par l'importateur. Cette preuve est faite, soit par le document délivré par l'Administration des douanes du pays importateur établissant que les marchandises exportées ont été déclarées pour la consommation, soit par tout autre document établissant la prise en charge directe de ces marchandises par l'autorité qualifiée du pays importateur, ou par tout opérateur mandaté par elle » .

Dans la pratique les choses se présentent différemment. D'abord, le Service des licences n'est informé de l'exportation qu'au moins un an après l'exportation, lorsqu'il reçoit de retour la licence. L'exportateur ne traite qu'avec la douane et celle-ci, bien que sensée récupérer la licence et l'envoyer au Service de licences, manque en général de fluidité⁵⁵. Le délai de trois mois pour fournir la preuve d'arrivée reste donc hypothétique et, en général, on arrive à des délais moyens d'un an et demi après l'exportation réelle. Pour ce faire, en général, l'exportateur fournit une **photocopie** du document douanier émanant du pays de destination. L'original n'est jamais fourni et aucune légalisation n'est exigée⁵⁶. Le taux de vérification des justificatifs par les autorités belges est estimé à 65-85 %, ce qui est de loin un des plus élevés en Europe, voire même au niveau mondial. Souvent, l'administration doit faire plusieurs rappels et il est difficile de contraindre le destinataire final à fournir la preuve pour diverses raisons et notamment parce que le système n'est pas juridiquement obligatoire dans les pays tiers et qu'un tel système n'existe pas au niveau régional ni global⁵⁷. De toute manière, un grand nombre de pays européens n'atteint que le taux de 10-15 %, parce qu'ils ne demandent généralement pas de preuve d'arrivée et certains comme la Suède ne le demandent jamais⁵⁸. Dans ces conditions, il est difficile d'appliquer des sanctions. Toutefois, l'administration a la possibilité de faire pression sur l'exportateur défaillant lors d'une demande ultérieure de licence. Périodiquement, le service de licences passe en revue les certificats de vérification, ce qui demande du temps et de l'argent puisque le système n'est pas informatisé.

L'informatisation du système de vérification ainsi que la standardisation des documents à l'échelle régionale avec visa des autorités compétentes dans le pays de destination pourraient améliorer sensiblement la fiabilité du processus, qui devrait être proactif pour être efficace.

5° Post-exportation : Aucun contrôle de l'utilisation en conformité avec le certificat de destination finale n'est effectué après la livraison des armes. La loi belge interdit la réexportation des armes, mais il n'y a aucune contrainte possible sur l'utilisateur final si ce n'est des pressions politiques, souvent

cela s'avère utile, via un AR avec le support de la Police. De toute manière, un contrôle systématique pourrait rendre plus efficace la sécurité des transferts, notamment vers les destinations sensibles et obligerait les exportateurs à écrire tous les mouvements correspondants à la licence dans un registre et les communiquer à l'administration. En effet, celle-ci ignore actuellement toutes ces informations.

⁵⁵ Informations fournies lors de notre entretien avec un responsable du service de licences de la Région Wallonne le 9 novembre 2005.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Notamment dans le cadre d'une opération unique (*one shot*), le justificatif n'est fourni que rarement.

⁵⁸ *Ibid.*

difficiles et délicates à exercer. En dehors des cas d'embargo, il ne nous a pas été possible de trouver des cas de refus par la Belgique pour non-respect d'une clause de non-réexportation, souvent reprise dans le certificat d'utilisateur final. Au contraire, il existe plusieurs cas où, même après le constat de réexportation, la Belgique a continué à fournir des armes vers la même destination⁵⁹.

Remarque : Il n'existe pas de clause concernant la non-réexportation dans le Droit international. Au contraire, l'achat et la vente d'armes sont reconnus comme des droits fondamentaux des Etats selon la Charte de l'ONU. En ce sens il y a une contradiction et donc une impossibilité à faire respecter les clauses de non-réexportation lors des transactions en armement⁶⁰. Une sanction légale n'étant pas possible, les Etats essaient tant bien que mal d'exercer sur les clients une pression qui s'avère inefficace jusqu'à présent. Soulignons le fait que lors des débats sur le Programme d'action (PoA) de l'ONU sur les armes légères en 2001, les USA, très sensibles à ce sujet, avaient essayé d'introduire une clause obligeant l'Etat importateur d'origine à prévenir au préalable l'Etat exportateur initial avant de réexporter les armes. Plusieurs Etats, dont la présidence de l'UE représentée à l'époque par la Suède, s'étaient opposés énergiquement à cette idée. Lors d'un débat officiel, le représentant suédois avait tenté d'expliquer que le fait d'introduire une telle clause dans le PoA aurait été trop rapide et probablement inefficace et qu'il faudrait bien étudier en détail une telle clause et son application à l'échelle globale. Force est de constater que, depuis, aucune initiative n'a été prise par l'UE ni par un autre Etat pour rendre efficace cette condition importante mais quasi impossible à faire respecter.

4.1.2. Conformité avec l'article 10 du Protocole et impact de son application

Nous allons passer en revue une par une les clauses de l'article 10 du PAF en vérifiant la conformité de la loi belge et l'impact de son application.

Article 10.1

La Belgique a depuis 1991 un système d'autorisation et de licence d'exportation et d'importation, avec des mesures de transit pour les transferts d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. En ce sens, l'application du PAF ne changera en rien la procédure existante en matière d'octroi de licence. Il en est de même au niveau de l'UE qui compte un système de licence dans le cadre de l'application du Code de conduite et dont le Guide d'utilisation définit les grandes lignes.

Le changement principal de l'application du PAF sera de rendre le système **juridiquement contraignant**, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays membres. Certains pays comme la Belgique et la Hongrie ont transposé le Code de conduite dans leur législation et d'autres, comme l'Italie, vont au-delà des pratiques européennes en matière de licence et de contrôles. Une des

59 Voir l'exemple de réexportation de 100 pistolets-mitrailleurs P90 de la FN Herstal de Jordanie vers la Suisse : émission télévisée « Actuel », RTBF *La Une*, 20 octobre 2004. Le résumé de cette affaire a été publié dans : "Marking, Registering and Tracing of Small Arms and Light Weapons: Policy Options for the EU", I. Berkol, in "Small Arms and Light Weapons Transfers", pp. 40-41, UNIDIR, Novembre 2005 : <http://www.unidir.org/pdf/2-TransfersForView25-11-05.pdf>

60 On sait par exemple que, selon un responsable du Ministère belge des Affaires étrangères que nous avons rencontré, la Roumanie et la Bulgarie sont confrontées aux problèmes de non-réexportation.

conséquences principales sera l'**harmonisation** du système d'autorisation par le biais de réglementations élaborées par la CE en vue de l'application du PAF.

Il est un fait pratiquement acquis que la CE devrait aller plus loin que le PAF lorsqu'elle devra définir les conditions de son application. En effet, d'un point de vue pratique, un minimum de conditions devraient être définies par la CE pour une application harmonisée du Protocole en vue d'une cohérence régionale. Ceci est vrai à la fois pour les transferts intra et extra-européens. Même s'il ne s'agit ici que de l'article 10, il ne faut pas perdre de vue que l'ensemble du PAF devrait être en application et ce dans le cadre de la Convention sur la criminalité transnationale organisée. Il est également un fait que la CE devrait prendre en considération les meilleurs systèmes existants dans les pays membres pour arriver à un résultat consistant et acceptable par les pays ayant un système avancé. Il sera donc indispensable d'aller au-delà des conditions reprises dans l'article 10 pour assurer une application conforme dans la pratique.

Même si l'article 10 ne l'exige pas explicitement, des conditions minimales pour l'octroi des licences devraient être définies. Cela touchera donc indubitablement la décision politique puisque certaines conditions affinant les différentes considérations vont devoir être introduites⁶¹.

Renforcements possibles du système existant

Nos recherches nous ont conduits à la conclusion que, pour une application efficace du Protocole, les structures actuellement existantes en Belgique devraient être renforcées. Ceci est notamment dû au fait que les régions sont encore **en restructuration** depuis la régionalisation des compétences en matière de licences en armement pour pouvoir satisfaire aux exigences du système. Les responsables de la Région flamande, par exemple, estiment que leur effectif est déjà trop maigre pour le travail actuel⁶² et qu'il devrait être augmenté pour une bonne application du PAF. Il en va de même à la Région wallonne⁶³ qui compte également améliorer le système d'octroi de licence en **informatisant** l'ensemble de la procédure, ce qui donnera la possibilité aux firmes d'introduire leur demande électroniquement. Ceci permettrait de gagner un temps considérable, notamment si des corrections sont nécessaires, et de minimiser les risques de pertes de données. Selon un responsable de la Région wallonne, ceci permettrait de délivrer les licences en quelques jours et supprimerait toute source d'erreur provenant de l'écriture à la main. On pourrait aller plus loin en imaginant l'**apurement électronique des licences** qui pourrait ainsi être à jour au niveau de l'administration, alors qu'elle attend actuellement plusieurs mois avant d'en être avisé.

Une autre exigence de renforcement des structures concernerait le traitement des différentes **catégories d'armes à feu**. En effet, actuellement les définitions ne sont pas harmonisées au niveau des pays membres. Par exemple, la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne ne contrôlent pas les

61 Par exemple, les refus devraient être pris en considération d'un point de vue juridique, ce qui laissera moins de possibilité à certains pays d'accorder la licence d'exportation en cas de refus préalable par un autre pays membre.

62 Actuellement, 7 personnes travaillent au service des licences d'armes.

63 Il faudrait, par exemple, diminuer d'un facteur de deux la durée de l'octroi des licences qui est de 4 à 6 semaines.

armes de chasse à canon lisse de calibre 12 à 2064. Compte tenu du nombre important de chasseurs dans ces pays, après harmonisation de la classification, il serait nécessaire d'augmenter le nombre de fonctionnaires, par exemple dans un facteur de deux. Mais il s'agit d'un impact négligeable. De même, dans certains pays comme la Suède, la licence d'importation n'est pas encore exigée⁶⁵. Il faudrait donc que ces pays prévoient également les licences à l'importation, ce qui exigerait une augmentation du personnel.

Au niveau des **industriels belges** que nous avons rencontrés⁶⁶, dans leur ensemble, ils estiment que l'application du PAF ne changera pas leur mode de fonctionnement et n'aura que peu d'impact économique. Au contraire, il pourrait y avoir une facilitation du système et surtout une réponse plus rapide de la part de l'administration aux demandes de licences. Ils ont souligné également qu'il faudrait aller un peu plus loin que les exigences du Protocole en vue d'améliorer certains points qu'ils estiment trop bureaucratiques⁶⁷. Par exemple, les ministres devraient pouvoir **déléguer leur signature** sous certaines conditions à l'image du fonctionnement de l'ISP (*National Institute of Strategic Products*) en Suède où c'est le directeur qui signe les licences.

Un autre exemple est la possibilité d'octroi d'une **licence globale** dans le cadre d'un projet⁶⁸. En effet, souvent l'industrie d'armement fonctionne avec des industries situées dans d'autres pays européens. En Belgique, pour chaque composant et même pour des essais effectués en dehors de la Belgique mais pour un même projet, on exige chaque fois une licence. Ainsi, pour un même projet, on pourrait compter plusieurs dizaines de licences alors qu'il n'existe aucun risque politique particulier⁶⁹. Une seule licence industrielle devrait donc faciliter grandement le processus et diminuer la durée et le coût pour les entreprises.

Les entreprises se plaignent également du fait qu'il n'existe pas de différence entre les **transferts intra et extra UE** du point de vue des exigences de la procédure de licences, et il en va ainsi pour les transferts dans le cadre de la Directive de 1991⁷⁰. De même, pour un même produit, par exemple des munitions, il n'existe pas de différence selon les quantités. Il faudrait un système de traitement rapide dans certains cas, par exemple de démonstration, où l'on doit envoyer quelques mortiers pour tests par une armée européenne⁷¹.

64 De même, au Portugal, les pistolets 9mm sont considérés comme armes de guerre, alors que dans d'autres pays seules les armes automatiques sont considérées comme armes de guerre. En Belgique, les fusils Mauser sont des armes de guerre, alors qu'en Allemagne certains d'entre eux entrent dans la catégorie des armes de chasse.

65 Voir plus loin dans le texte dans la section concernant la Suède.

66 Notamment, la FN Herstal, les Forges de Zeebrugge et Mecar.

67 En effet, 90 % des cas sont faciles à traiter et ne posent aucun problème au niveau politique. Par exemple, des cas de pièces de rechange pour l'armée britannique ou de prototypes dans le cadre d'un projet européen devraient être traités beaucoup plus rapidement qu'une exportation vers une destination sensible hors UE. Or tous les cas suivent les mêmes formalités et attendent la signature du Ministre compétent.

68 L'Allemagne et l'Italie, par exemple, délivrent des licences globales par projet sous certaines conditions.

69 Le responsable des Forges de Zeebrugge nous a signalé qu'ils doivent effectuer des tests de vibration en France et travaillent avec des prototypes d'hélicoptères en Allemagne, ce qui leur demande plusieurs allers-retours vers ces pays dans le cadre d'un même projet.

70 Cependant, pour les transferts intra-communautaires, les documents d'appui et les formulaires sont standardisés (le CII est le même pour tous les pays membres). La Belgique envoie par fax les informations d'import/export au pays européen correspondant en vue de vérifier l'existence réelle de l'importation ou de l'exportation.

71 Selon un responsable de Mecar que nous avons rencontré, il arrive souvent que les armées européennes demandent quelques échantillons pour démonstration, par exemple 10 jours avant l'événement. L'obtention de la

Enfin, le souhait des industriels est également de **centraliser l'administration au niveau des compétences** car, même si le service des licences reste le même, si la compétence du ministre change, les fonctionnaires qui traitent les dossiers dans les cabinets ministériels changent également⁷². Ils doivent donc chaque fois apprendre le sujet qui est relativement sensible, ce qui pose un problème de continuité pour l'industrie. Un même groupe dans un tel service serait beaucoup plus réactif⁷³. L'industrie demande aussi à être informée régulièrement des tendances de la politique étrangère de la Belgique en vue de négocier les contrats à temps⁷⁴.

Remarque sur l'impact économique : L'impact économique devrait être considéré sous plusieurs angles. En effet, lorsqu'on élabore un nouveau système ou on procède à des changements dans un système existant, la tendance première est de ne considérer que le surcoût des nouvelles structures. Or, un travail supplémentaire et plus fin devrait être effectué en vue de déterminer l'impact économique indirect qui est souvent, d'une part, la diminution de certains coûts de fonctionnement et, d'autre part, une meilleure efficacité du système, à savoir la diminution des diversions vers le marché illicite et donc l'amélioration de la situation dans les pays tiers. Cela devrait avoir un impact positif sur les budgets de développement qui ont plutôt tendance à glisser actuellement vers l'aide d'urgence.

Article 10.2(a)

La vérification par l'Etat Partie, avant d'octroyer la licence d'exportation, que l'Etat importateur a délivré la licence ou l'autorisation d'importation est un point important et difficile à appliquer à la lettre. En effet, le système actuel en Belgique fonctionne, comme le demandent d'ailleurs les meilleures pratiques européennes sur les licences, sur base de certificat international d'importation ou de certificat de destination finale, selon que le pays destinataire est européen (ou assimilé) ou tiers. Il ne s'agit donc pas d'une licence ou autorisation mais d'un certificat de garantie préalable. Souvent le pays importateur accorde la licence d'importation une fois que la licence d'exportation est octroyée. Il faudrait donc voir si une certaine souplesse réglementaire pourrait être prévue au niveau de la CE permettant d'accepter le certificat d'utilisation finale comme une autorisation d'importation. On pourrait alors dire que la Belgique est en conformité avec le PAF. Sinon, il faudrait passer à un système de licence d'importation dans le pays de destination, licence qui serait exigée préalablement à la licence d'exportation comme c'est actuellement le cas en France et en Italie. Cela demanderait alors des délais beaucoup plus longs, un risque commercial supplémentaire et des coûts plus importants pour les industriels.

Au cas où on maintiendrait le système actuel, un **meilleur contrôle des certificats end-user** devrait être élaboré. Leur standardisation au niveau européen, ainsi que leur contrôle par des instances spécialisées,

licence par la procédure habituelle étant impossible, seulement un suivi particulier et presque de faveur auprès des responsables pourrait permettre de réaliser ce genre de transaction.

⁷² A la Région Wallonne, la compétence a changé trois fois de ministère sur deux ans avec chaque fois de nouveaux cabinets ministériels.

⁷³ Ceci rejoint notre recommandation de structures spécialisées qui devraient prendre en main à la fois l'octroi des licences et les contrôles des exportations (voir plus loin dans le texte).

⁷⁴ A l'instar de l'ISP en Suède qui a régulièrement des réunions avec l'industrie pour l'informer de la tendance politique envers les pays tiers (voir plus loin dans le texte).

éventuellement de l'UE75, devraient être imposées par la nouvelle réglementation. Cela ne devrait pas avoir un impact économique important dans la mesure où les ambassades sont déjà actuellement compétentes. Bon nombre de problèmes d'échange d'information relatifs à l'obtention des certificats d'utilisateur final pourraient être éliminés grâce à un système unique appliqué au niveau de l'UE.

Article 10.2(b)

Cet article concerne l'autorisation du transit. Il ne s'agit pas de l'exigence d'une licence à proprement parler, mais d'une notification écrite des autorités du pays de transit. En ce qui concerne la Belgique, elle autorise le transit sans licence s'il n'y a pas de transbordement (*transshipment*). La licence de transit est donc exigée seulement en cas de changement de moyen de transport ou de sortie d'un entrepôt douanier (également au Luxembourg et aux Pays-Bas). Dans certains autres pays membres comme l'Allemagne, la France et l'Espagne, il faut également une licence de transit lorsque l'on traverse le pays.

En Belgique, si le pays destinataire n'est pas une destination sensible, une copie de la licence d'exportation du pays d'origine suffit pour autoriser le transit. Si le pays destinataire est plus problématique, il faut un certificat *end-user* du destinataire final. Dans ce cas, les démarches seront ralenties considérablement.

Remarque : la Belgique n'exige pas de licence ou de notification des pays de transit par lesquels passeront les armes exportées de la Belgique. Si le pays de transit exige d'être prévenu à l'avance, c'est au transporteur de le prévenir. Toutefois, l'article 10 de l'AR prévoit qu'ait été présenté aux autorités douanières un plan de route précisant toutes les escales prévues, y compris le port de destination finale où les marchandises seront déchargées. Il s'agit donc d'une mesure soulignant l'importance du transport. Cependant, sans le concours des autorités du pays de transit lors de l'exportation, il est difficile de s'assurer qu'il ne puisse pas y avoir de diversion durant le transport, notamment, lorsqu'il s'agit de certaines destinations sensibles.

La nouvelle réglementation devrait, d'une part, rendre nécessaire une licence de transit chaque fois que les armes traversent un pays européen et, d'autre part, exiger que le pays exportateur européen prévienne les autorités du pays de transit afin qu'elles autorisent et prennent en charge le contrôle des armes en transit. Comme la licence de transit devra être délivrée même s'il n'y a pas de transbordement, il y aura une augmentation du nombre de licences de transit traitées. Toutefois, l'impact économique ne devrait pas être important.

Un point important et nouveau pour la Belgique et certains pays européens dans cet article est le fait que, lorsqu'il y a transit, l'accord du pays de transit devrait être obtenu à l'avance. Donc, le pays exportateur sera d'office obligé de prévenir au préalable les pays de transit en leur procurant les détails de la transaction. Toutefois, il serait difficile de connaître à l'avance l'itinéraire du transport, notamment avant l'octroi de la licence d'exportation. Une certaine flexibilité serait donc préférable lors de l'élaboration d'une réglementation européenne. C'est plutôt le départ des marchandises qui ne devrait être

75 Selon les industriels, il serait plus indiqué que les institutions européennes procèdent à la vérification et non les Etats Parties.

autorisé qu'après l'accord des pays de transit, une fois que la route du transport est connue avec toutes les escales. Ce genre d'exigence pourrait s'avérer très utile non seulement pour la prévention de la diversion, mais également pour le pays responsable du transport qui s'assurerait que l'envoi ne soit pas bloqué lors des escales dans les pays de transit.

Il y aura donc un certain impact dans le fonctionnement du service de licence puisqu'il faudra obtenir l'autorisation des pays de transit. Ce sera également le cas pour l'exportateur qui devrait veiller à l'obtention de cette autorisation. Cependant, l'impact économique devrait être faible et les risques de diversion seraient réduits.

Article 10.3

Il s'agit d'informations qui seront reprises sur la licence d'exportation et d'importation, ainsi que sur les documents qui l'accompagnent. Dans le cas de la Belgique, la licence ne contient pas les détails du destinataire final, mais seulement le pays de destination, sans spécifier les éventuels pays de transit. Cependant, ces informations sont reprises dans les documents qui accompagnent la licence, et en particulier sur les documents de transport. Donc, la Belgique est en conformité avec les exigences de cet article.

Soulignons que la clause stipulant : « Les informations figurant dans la licence d'importation doivent être fournies à l'avance aux États de transit » pourrait être problématique pour les raisons signalées plus haut, la licence d'importation n'étant pas un préalable pour l'octroi de la licence d'exportation pour la Belgique et un certain nombre de pays membres de l'UE. Pour être souple, la réglementation devrait accepter notamment le certificat d'utilisateur final et l'information qui s'y trouve. Cette clause vient donc compléter l'article 10.2(b) susmentionné. Ce point est également nouveau pour la Belgique car, jusqu'à présent, il n'y avait pas d'obligation de communiquer ces informations.

Remarque : pour la Belgique, cet article n'aura pas vraiment d'impact économique puisqu'elle fournit déjà tous ces renseignements dans les documents prévus actuellement. Toutefois, comme pour l'article 10.2(b), un certain travail supplémentaire sera nécessaire pour communiquer avec les pays de transit éventuels.

Article 10.4

Cet article vise en premier lieu le pays d'importation qui devrait informer de la réception de la marchandise à la demande du pays exportateur. Il s'agit donc d'une éventualité et, de plus, tel que stipulé, cette clause n'est pas obligatoire pour les pays qui ne sont pas parties du Protocole. Cependant, il a le mérite d'être présent pour la première fois dans un instrument légalement contraignant.

La Belgique est en conformité avec cette clause. Signalons que, les autorités et les industriels rencontrés en Belgique ont tous souligné le fait qu'il y a une demande systématique de preuve de bonne arrivée⁷⁶ pour les exportations

⁷⁶ Appelé également « Certificat de vérification de livraison (*Delivery Verification Certificate*) ».

de la Belgique par les autorités délivrant la licence d'exportation⁷⁷. Une certaine habitude est donc acquise en Belgique où les acteurs trouvent normal que l'on exige une preuve d'arrivée du matériel exporté. Nous avons expliqué plus haut qu'il s'agit souvent d'une copie de document de douane ou d'une preuve émanant des autorités du pays récipiendaire. Dans le cas des transferts intra-communautaires, la Belgique informe à l'avance du CII le pays importateur et demande aux autorités concernées si la transaction est bien conforme. Le document de douane n'étant plus nécessaire entre pays membres de l'UE, l'importateur fait tout de même viser sa licence d'importation par la douane qui est chargée de l'apurer en tant que seule autorité compétente⁷⁸. C'est cette preuve qui fait foi de la réception. La situation est donc l'inverse de ce qui est exigé dans l'article 10.4 puisqu'il s'agit d'une initiative visant le pays exportateur qui demande d'office la preuve d'arrivée.

Il nous semble donc qu'il serait plus opportun de généraliser cette demande d'information à tous les pays exportateurs de l'UE, tout en s'assurant que les pays importateurs européens soient obligés de répondre à toute demande de preuve d'arrivée par les pays exportateurs vers l'UE. La **demande de preuve d'arrivée** pourrait être rendue **obligatoire** dans le cas d'une **exportation de l'UE**, et de même, les pays importateurs membres de l'UE pourraient systématiquement envoyer la **preuve de réception** des marchandises au pays exportateur d'origine qu'il y ait ou non de demande. Si un nouveau système de vérification de livraison avec authentification des documents est instauré, cela demanderait une certaine organisation pour le suivi dans les pays de destination, ainsi que de l'échange d'information en vue d'assurer la bonne arrivée et de prévenir la diversion lors du transport. Cela aurait un certain impact économique qui pourrait être supporté en partie ou en totalité par les exportateurs et les importateurs sous forme de certificats payants. En échange, les possibilités de diversion et leurs conséquences désastreuses seraient largement réduites, ainsi que les soupçons qui en découleraient. La CE pourrait saisir l'occasion pour aller au-delà des exigences du Protocole tout en appliquant des méthodes déjà utilisées par un certain nombre de pays européens, comme la Belgique.

Toutefois, tel que stipulé, l'article 10.4 n'aurait qu'un impact économique très faible puisqu'il ne s'agit que d'informer de la réception.

Article 10.5

Il s'agit de vérifier principalement l'authenticité des documents produits par le pays vers lequel il y aura exportation ou par le pays d'origine s'il s'agit d'une importation. En premier lieu, cela pourrait être la licence d'importation du pays destinataire ou le certificat d'utilisateur final qui pourrait remplacer la licence d'importation dans la nouvelle réglementation (comme c'est le cas pour le moment dans la plupart des pays européens, en Belgique et en Suède en particulier). Actuellement, la Belgique et la plupart des pays européens exigent l'authentification des certificats *end-user* et ce sont les ambassades qui sont en charge de cette vérification. La traduction et la légalisation éventuelles sont à charge des exportateurs ou importateurs. Il est évident que

⁷⁷ La Suède, par exemple, n'exige pas de preuve d'arrivée, ce qui est le cas d'un certain nombre de pays européens. Certains pays, comme la France, prévoient une vérification de livraison mais seulement dans 10-15 % des cas.

⁷⁸ Une agence en douane facture environ 75 € pour cette opération.

ce processus de vérification aura un impact dans l'organisation et le coût de l'authentification. Afin d'assurer l'authenticité des licences et des documents qui les accompagnent, des documents standardisés (au niveau des licences et des certificats *end-user* et parfois du bon de commande) peuvent être introduits dans la nouvelle réglementation européenne comme c'est le cas, par exemple, pour le CII. La CE et ses représentations pourraient également être habilitées à vérifier l'authenticité des documents dans certains cas. Actuellement, la grande difficulté est l'absence d'institutions spécialisées en armement pour vérifier les différents documents.

Remarque : Une autre lacune est le manque d'inspection physique des marchandises pour vérifier, à la fois aux points d'exportation et d'importation ainsi qu'aux points éventuels de transit, leur correspondance aux documents. Le va-et-vient des documents peut très bien ne pas correspondre à la réalité sur le terrain. Une vérification croisée et systématique de ces inspections par des instances spécialisées permettrait d'empêcher la diversion des marchandises vers le circuit illicite et de rester en conformité avec l'*end-use* d'une manière proactive. L'instauration d'un tel système aurait un certain impact financier dû à l'organisation de vérifications par des instances spécialisées et pourrait être, en partie ou en tout, payée par les exportateurs et importateurs⁷⁹. Rappelons que, vu l'intervention des ambassades et les frais de légalisation, le système de vérification existante a déjà un certain impact financier, et dès lors, son renforcement ne représenterait en principe pas un coût beaucoup plus important compte tenu des bénéfices supplémentaires qu'apporterait un tel système en matière de garantie.

Par ailleurs, les industriels ont fait remarquer qu'il n'y a pas vraiment de différence de formalités entre les transferts intra et extra-européens en matière d'authentification des documents et demandent une simplification des procédures pour les transferts intra-communautaires.

Article 10.6

Cet article du PAF demande qu'il y ait des procédures simplifiées concernant les exportations et les importations temporaires. Ceci est bienvenu car, pour l'instant, dans le cas de la Belgique, il n'y a pas vraiment de procédure simplifiée en la matière. La seule différence qui existe pour le moment par rapport à un mouvement définitif est que l'on n'exige pas de document du correspondant à l'étranger et que c'est l'exportateur qui fournit des copies de documents de preuve d'arrivée et de sortie.

Les exportateurs belges se sont plaints de la durée très importante des licences temporaires, car tout passe par la décision politique, et ils estiment que ceci n'est pas justifié. En effet, selon eux, pratiquement toutes ces transactions temporaires ne comportent aucun risque politique, même à l'extérieur de l'UE. Ils demandent donc qu'il y ait une administration de licences plus forte avec des ministres qui délèguent leur pouvoir. En effet, souvent il s'agit d'exhibitions, de démonstration, de compétition ou de présentation qui demandent une action rapide⁸⁰. Selon les exportateurs, il y a souvent des problèmes de timing en attendant l'octroi de la licence, ce qui

⁷⁹ Le coût d'une telle vérification pourrait représenter quelques centaines d'euros, voir la section sur les contrôles dans : I. Berkol, « Marking, Registration and Tracing of SALW: Draft Convention », Rapports du GRIP n°2004/4, juin 2004.

⁸⁰ Quelques jours à 2-3 semaines maximum, or la durée moyenne de l'octroi des licences est de 4 à 6 semaines.

causerait des pertes de temps et d'argent. Ils demandent des délais maximum fixés à l'avance avec des procédures simplifiées et harmonisées au niveau de l'UE. En principe, ceci ne devrait avoir aucun impact économique négatif ; au contraire, une telle simplification devrait alléger le coût des procédures et diminuer les risques de pertes.

4.2. La Suède

Nous allons étudier rapidement le processus de délivrance des licences en Suède et le comparer à l'article 10 du PAF, en vue d'évaluer l'impact sur les différents acteurs, et en particulier sur les autorités et les industriels.

4.2.1. L'octroi de licences en Suède

En principe, l'exportation d'armes n'est pas permise. Ceci provient de deux aspects traditionnels de la politique étrangère de la Suède : sa neutralité et ses efforts dans le domaine du contrôle de l'armement. Si l'on se réfère aux lignes directrices pour les exportations d'armement de la Suède⁸¹, le permis d'exportation du matériel de guerre, devrait être délivré si cette exportation :

1. est en accord avec les besoins de la défense suédoise ou avec la politique de sécurité suédoise ;
2. n'est pas en conflit avec les principes et les buts de la politique étrangère de la Suède.

L'équipement militaire est réglementé par la Loi sur l'équipement militaire⁸² avec compétence accordée à l'Inspectorat national de produits stratégiques (*National Inspectorate of Strategic Products* – ISP). Les produits civils et l'équipement militaire destinés à l'importation et utilisés par les civils sont réglementés pas la Loi sur les armes⁸³avec compétence donnée à la Police. La Police a également la compétence pour l'enregistrement et la centralisation des permis de port pour les civils⁸⁴, et les transferts intra-communautaires (UE + OCDE).

ISP

L'ISP est une agence indépendante établie en 1996 par une loi du Parlement⁸⁵, en vue de contrôler les exportations d'équipement militaire et de biens à double usage et l'application de la Convention sur les armes chimiques (CWC)⁸⁶. L'ISP a l'autorisation du cabinet suédois pour décider sur les matières en relation avec l'exportation d'armes et n'est pas obligé de

81 <http://www.isp.se/fulltext.htm#riktlinj> ; voir également la Section 1 *the Swedish Military Act* où les *guidelines* sont résumées.

82 La loi est le ***Military Equipment Act (1992:300)*** sur les activités demandant une licence qui inclut la production, l'approvisionnement, l'exportation et la formation militaire. L'Ordonnance sur l'équipement militaire, ***Military Equipment Ordinance (1992:1303)***, complète le premier avec les réglementations détaillés.

83 ***The Weapons Act (1996:67)*** et son Ordonnance sur les armes, ***Weapons Ordinance (1996:70)***.

84 Notons que, dans la loi suédoise, il n'y a pas d'exigence en ce qui concerne le marquage des armes civiles. Les officiels attendent la nouvelle Directive européenne à cet effet.

85 Le but d'instaurer ISP était de libérer le gouvernement d'un nombre important de décision de routine, facilitant ainsi les formalités pour l'industrie à travers de lignes directrices détaillées et un meilleur échange d'information.

86 La liste de produits annexés à l'ordonnance contient 37 catégories et ne correspond pas avec la catégorisation de l'UE. Un certain nombre de pays ont ce problème (52 catégories en Italie) et ne peuvent pas soumettre les données sur les licences dans leur rapport national. Ces différences devraient être remédiées dans la législation future européenne en harmonisant les listes dans tous les pays membres de l'UE.

consulter le Ministère des affaires étrangères⁸⁷. Le directeur de l'ISP a la responsabilité de prendre les décisions⁸⁸. Un Conseil de contrôle des exportations, formé de 10 représentants de tous les partis politiques au sein du Parlement, est attaché à l'ISP. Le Conseil assiste l'ISP dans le processus de prise de décision pour toutes les exportations d'armes et reçoit des informations détaillées sur celles-ci. Le Conseil et le directeur de l'ISP se rencontrent formellement une fois par mois et discutent principalement des cas difficiles.

L'ISP a également des réunions informelles⁸⁹ avec l'industrie pour échanger de l'information sur le marché et sur la situation politique en vue de pourvoir des conseils. Les compagnies peuvent également demander une notification à un stade préliminaire en vue de voir si une exportation a une chance d'être réalisée. L'ISP visite également l'industrie pour contrôler les registres, la gestion des stocks et la manière de se conformer aux licences et à la législation et donne son approbation⁹⁰. L'ISP est en train de s'organiser pour faire des contrôles réguliers et travaille également sur « la Communication électronique sécurisée » en vue d'échanger l'information en permanence. Si nécessaire, des inspections peuvent se faire dans les entrepôts, en compagnie de la Police⁹¹.

Financement de l'ISP : dans le but de couvrir les frais publics de l'ISP, les compagnies produisant des armes militaires paient une commission annuelle dépendant de leur chiffre d'affaires⁹² et déterminée par l'ISP. Il n'y a pas d'autres commissions réclamées pour les licences. Le Ministère des Finances décide du budget de l'ISP.

Octroi des licences⁹³

Les licences sont cryptées et peuvent être sur support électronique ou sur papier, au choix de la compagnie. Le but est de délivrer la licence en deux semaines, mais si un contrôle de la Police est nécessaire, ceci peut prendre quelques semaines de plus. La demande doit contenir :

1. le nom, la nationalité, la fonction et le lieu de résidence de l'acheteur ;
2. la nature et la valeur de l'équipement et la méthode ;
3. la personne ou l'entité qui a fourni l'équipement et la méthode à l'étranger ;
4. l'acheteur ou un autre récipiendaire ;
5. l'utilisateur final de l'équipement militaire⁹⁴ ;

87 L'ISP consulte le Ministère seulement pour les affaires de haute importance. Selon les responsables de l'ISP rencontrés les 22-23 novembre 2005, depuis 10 ans, seuls 15 cas ont été soumis au gouvernement pour décision.

88 19 personnes travaillent pour l'ISP: 7 sur l'équipement militaire, 4-5 pour le double usage, 1-2 pour CWC et le reste pour l'administration, ainsi que le directeur et le sous-directeur. 2 personnes travaillent en permanence sur les licences. Il y a également un Conseiller politique et un représentant pour les rencontres avec l'UE.

89 Une fois par trimestre avec les grandes entreprises et une fois par an avec les autres.

90 Le but est de visiter toutes les compagnies tous les 5 ans, une centaine d'entre elles n'étant pas encore visitées.

91 Au moment de l'exportation, c'est à la douane de faire des inspections physiques. Selon l'officier de police responsable pour les autorisations d'importation, les lois viseront bientôt le contrôle systématique des armes au moment de l'importation et de l'exportation par la douane qui devra transmettre un rapport à la Police.

92 Si le chiffre d'affaires dépasse SEK 2.500.000 (1€=9,35 SEK), en accord avec la section 22 de la Loi Militaire. La commission est alors aux environs de 0,1% pour des grandes compagnies comme Ericsson.

93 L'information dans cette section est basée sur nos entretiens avec les responsables de l'ISP et du Ministère suédois des affaires étrangères.

6. la date de livraison estimée.

L'exportation d'équipement militaire doit être notifiée à la douane 48 heures à l'avance pour permettre à cette dernière de procéder à des contrôles éventuels. Normalement, il n'y a pas d'inspection physique en dehors des contrôles habituels de la douane⁹⁵. Cette notification n'est pas requise pour les exportations temporaires. Contrairement à la loi belge, aucune information sur le transport n'est demandée à l'avance.

Les exportateurs doivent faire un rapport à l'ISP sur la commercialisation d'équipement militaire qu'ils conduisent à l'étranger et sur les mesures visées pour conclure un accord soumis à licence. Les rapports doivent inclure l'information sur les pays dans lequel la commercialisation est effectuée et, en particulier, les destinataires et le type d'équipement commercialisé. La valeur facturée et le type et la quantité de matériel doivent être communiqués à l'ISP sur une déclaration solennelle du bénéficiaire de la licence.

Comme seul le gouvernement est en mesure d'importer du matériel militaire, la licence d'importation n'est pas nécessaire. Pour un usage gouvernemental, il n'est pas exigé d'avoir une licence d'exportation ou d'importation pour de tels équipements. S'il est nécessaire d'avoir une autorisation pour du matériel destiné au marché civil, c'est le poste de Police le plus proche de la frontière qui est habilité à délivrer une telle autorisation. L'ISP ne traite pas les importations.

Concernant les civils : l'autorisation d'importation est appelée « agrément préalable » et est donnée par la Police⁹⁶. Il y a des problèmes avec certaines armes de chasse venant d'autres pays européens où elles ne sont pas soumises à autorisation, comme les fusils de chasse à canon lisse. Les registres sont centralisés, toutefois, uniquement les autorisations sont connues et non les types d'armes, pour des raisons de sécurité et de confidentialité.

Les **licences temporaires** sont faciles à octroyer car il ne faut pas de certificat d'utilisateur final ; elles peuvent être délivrées en quelques heures s'il s'avère nécessaire.

Les **licences pour des projets globaux** sont octroyées pour faciliter le développement d'un projet. La licence spécifie la valeur maximale nécessaire pour le projet sur toute la durée de la licence. La France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Grande-Bretagne ont introduit des licences pour des projets globaux dans le cadre de l'Accord concernant les mesures pour faciliter la restructuration et l'opération de l'industrie européenne de la défense (LOI)⁹⁷. L'octroi d'une telle licence a pour effet de supprimer la nécessité d'autorisations spécifiques pour le transfert d'articles entrant dans un même projet..

Licences de transit : il n'y a pas de clause spécifique pour le **transit** dans la loi suédoise. L'ISP se base sur la législation sur les exportations du pays

94 Un certificat *end-user* ou un certificat de production doivent être fournis. Pour d'importants contrats, l'ambassade de Suède vérifie le certificat. Toutefois, dans la plupart des cas, l'ISP utilise ses propres sources de renseignement.

95 5-10% des cas, si on se base sur les statistiques.

96 Le coût de cet agrément est de 600 SEK.

97 Le texte de l'Accord cadre (LOI) est accessible sur : <http://projects.sipri.se/expcon/loi/indrest04.htm>

d'origine, qu'il soit membre ou non de l'UE. Pour ses propres exportations, la Suède ne prévoit aucune demande de la part des pays de transit ni de communiqué d'information.

La loi suédoise ne prévoit aucune **vérification de livraison** et donc l'ISP ou la Police n'exigent pas de telles vérifications. Cependant, si nécessaire, comme pour des missiles sensibles, ils utilisent leur droit de vérifier la livraison des armes⁹⁸. Concernant la clause de **non-réexportation**, il n'y a pas de sanction prévue dans le cas où la réexportation a eu lieu en violation des restrictions imposées par la Suède. La seule pression possible porterait sur l'octroi d'une nouvelle licence vers cette destination.

En Suède, les licences sont publiques. Les rapports annuels sur les exportations d'équipement militaire sont publiés par le gouvernement⁹⁹. Les mêmes divergences que pour les rapports belges sont constatées entre les exportations réelles et les licences accordées. L'ISP est responsable de la collecte de données sur la valeur des exportations réelles de matériel militaire, en se basant sur les informations fournies par l'industrie. L'Association de l'industrie de défense suédoise (FIF) produit un rapport annuel qui inclut l'information sur les exportations suédoises de défense¹⁰⁰. La valeur des estimations de FIF sur les exportations suédoises de matériel de défense est en général supérieure à celle fournie par l'ISP¹⁰¹.

4.2.2. Conformité avec l'article 10 du PAF

Nous allons considérer la conformité des réglementations existantes avec l'article 10 du PAF.

Article 10.1

La Suède n'a pas de système de licences d'importation pour le matériel militaire. Concernant le matériel civil, un système d'autorisation via la Police existe. Il n'y a pas de système de licences de transit, mais seulement une reconnaissance du transit selon la législation du pays d'exportation d'origine.

Le système d'exportation via l'ISP est un système évolué. Les phases de pré-licence et de licence sont facilitées par l'intervention de personnes spécialisées s'y consacrant à temps plein. L'échange d'information avec l'industrie et l'implication du Parlement augmentent la transparence et facilitent la décision politique sans mettre l'industrie dans l'incertitude. La rapidité et l'efficacité du système pourraient pousser les autorités de l'UE à considérer et conseiller ce type de mécanisme dans d'autres pays membres. Cependant, on pourrait aussi considérer que le système suédois est beaucoup trop concentré sur sa propre industrie, voire même à son service. De plus, ce système ignore certaines considérations globales comme la vérification de livraison, le transit, la vérification de la réexportation, et il

⁹⁸ Un projet de loi visant les contrôles des importations était à l'étude par le gouvernement suédois en 2006. Toutefois, le départ des socialistes du gouvernement après les récentes élections a fait que le projet est resté sans suite.

⁹⁹ Le rapport 2004/2005 peut être consulté sur : <http://www.isp.se/documents/public/se/pdf/skr0405eng.pdf>

¹⁰⁰ Voir le rapport et les données sur l'industrie de défense suédoise sur : http://www.defind.se/index_eng.html

¹⁰¹ Les principales compagnies de défense suédoises sont : Ericsson Microwave System AB, Saab AB, Volvo Aero Corporation et Land Systems Hägglunds AB. Concernant les ALPC, les principaux fabricants sont : Bofors Defence AB (missiles et obus), Nammo Sweden AB (munitions), Nexplo Industries AB (explosifs) et Euroco Bofors AB (explosifs).

manque d'un mécanisme efficient d'importation et de mouvements d'armes civiles, le contrôle sur le transport, ainsi que d'inspections physiques. Une réglementation future européenne devrait tenir compte de tous ces aspects en vue d'appliquer efficacement le PAF.

En plus des observations faites dans le paragraphe 4.1.2 concernant l'impact du PAF pour la Belgique, dans le cas de la Suède, le **système de licence d'importation et de transit** devrait être développé. Ceci pourrait avoir un certain impact économique au niveau de l'ISP. Selon nos informations, au moins un mécanisme d'importation a été mis à l'étude par les autorités sans pour cela aboutir à une révision de la législation. Il y a donc encore un pas à franchir au niveau du nouveau gouvernement.

Dès lors, on devrait être prudent lorsqu'on considère l'impact économique dû au seul PAF. Enfin, soulignons encore cette incongruité, qui oppose un mécanisme sophistiqué sur les licences d'exportation, et l'absence de tout mécanisme pour les autorisations d'importation et de transit.

Article 10.2(a)

Pour cet article, nous pouvons nous référer à l'étude de cas de la Belgique.

Article 10.2(b)

Comme il n'y a pas de système de licence de transit en Suède, la décision du pays exportateur d'origine est primordiale. Le système présent peut être assimilé à une notification, mais celle-ci n'est pas toujours effectuée ou requise avant l'embarquement. Etablir un processus systématique sur la notification du transit pourrait avoir un certain impact économique sur l'organisation actuelle de l'ISP et de la Police.

D'autres observations peuvent être faites comme dans le paragraphe 4.1.2 du cas de la Belgique. Au minimum, le meilleur système existant dans l'UE devrait être appliqué. Ceci veut dire que les licences de transit devraient être exigées dans tous les pays membres même s'il n'y a pas de transbordement. De plus, les pays membres devraient notifier au préalable la route empruntée par les armes exportées à tous les pays de transit en vue d'assurer qu'ils n'ont pas d'objection au transit.

Article 10.3

Le système suédois est en conformité avec cet article en ce qui concerne les licences d'exportation. Il devrait y avoir des efforts supplémentaires pour établir en Suède un système d'importation et de transit dans le processus d'autorisation. En particulier, l'information devrait être fournie à l'avance aux pays de transit dans le cas des importations. Cet article pourrait exiger le renforcement des structures de l'ISP et de la Police.

Article 10.4

La législation suédoise est en accord avec cet article s'il reste strictement dans le cadre des termes du PAF, à savoir que le pays d'importation devrait informer à la demande du pays exportateur de la réception des envois d'armes. Contrairement à la Belgique et à certains pays de l'UE, il n'y a pas

de confirmation ou de vérification de livraison demandées par la Suède au pays récipiendaire.

Si la réglementation européenne devrait viser à consolider les meilleures pratiques dans l'UE, alors la Suède devrait prévoir la vérification de livraison des armes exportées de son territoire. Ceci entraînerait l'établissement d'une nouvelle tâche pour l'ISP et aurait un impact dans sa structure. Il faut également noter que cette mesure proactive contre la diversion lors de l'étape de livraison aura également un impact positif dans la lutte contre le trafic illicite des armes à feu par le renforcement des contrôles sur la livraison.

Article 10.5

Les observations pour cet article sont similaires à celles exprimées pour la Belgique dans le paragraphe 4.1.2. La différence est que le fait de contrôler via les ambassades, comme c'est le cas en Belgique, n'est pas systématique en Suède. Toutefois, l'ISP est une agence spécialisée ayant un certain avantage de fiabilité et d'efficacité dans ses opérations, et devrait être à même de disposer de personnes capables d'effectuer des vérifications via les ambassades suédoises.

Article 10.6

Il est évident que pour les exportations temporaires, le système suédois est conforme à cet article, alors que la Belgique a quelques problèmes soulignés dans le paragraphe 4.1.2. Pour les importations temporaires, c'est la Police qui traite les autorisations. Il y a une lacune dans le système en ce qui concerne les transits temporaires qui devraient être mieux organisés. A cet effet, il est attendu que le PAF aura un certain impact sur le système existant.

5. Considérations générales

Les législations et les normes sont des éléments importants guidant la politique sur les exportations d'armes, mais elles n'ont un impact réel que lorsqu'elles sont appliquées correctement. La mise en œuvre du PAF est une opportunité cruciale pour remédier aux faiblesses sur les contrôles des transferts d'armes et renforcer les critères afin d'atteindre une compréhension commune et une application harmonisée pour tous les Etats membres. La révision actuelle du Code de conduite de l'UE et sa transformation probable en une Position commune vont compléter et renforcer l'application du PAF. Cela veut également dire que des mécanismes de contrôle associés devraient être développés en vue d'assurer que le matériel exporté a abouti physiquement auprès du destinataire final et que sa future utilisation par ce dernier sera en conformité avec les conditions d'utilisation finale stipulées à l'origine.

Les transferts d'armes peuvent en effet être décomposés en trois étapes:

1° L'étape pré-licence : prévoyant des formalités sur papier jusqu'à l'octroi de la licence d'import/export, basée principalement sur des considérations politiques et commerciales ;

2° L'étape de transfert physique : l'exportation, l'expédition effective via des points de transit éventuels, l'importation des armes, toute la chaîne d'envoi étant basée sur le transport et les contrôles douaniers ;

3° L'étape d'utilisation (finale) : l'usage des armes en accord avec les conditions d'utilisation finale (*end-use*) d'origine qui incluent également le « ré-transfert » ou la destruction.

Le Code de conduite de l'UE couvre seulement la première étape. Même si la vérification de livraison est effectuée dans certains cas via des copies de documents d'importation (2^{ème} étape), ceci reste toujours un travail sur papier. Seules des vérifications croisées de l'information à travers des inspections physiques aux points d'exportation, de transit et d'importation pourraient assurer que les armes n'ont pas été détournées lors de la 2^{ème} étape. Actuellement, aucune vérification n'est prévue dans le système une fois que l'exportation est effectuée, laissant les 2^{ème} et 3^{ème} étapes sans aucune possibilité de contrôle effectif.

Des **contrôles post-exportation** proactifs sont nécessaires en vue de prévenir la diversion durant les étapes 2 et 3. Les pratiques sous le Code de conduite devraient être renforcées, particulièrement dans le domaine de la vérification et du contrôle de l'utilisation finale après la livraison effective des armes. Le but est d'assurer que les utilisateurs finaux se conforment aux conditions imposées par l'Etat membre exportateur de l'UE. Un monitoring ultérieur de l'utilisation est également nécessaire en vue d'éviter une réexportation indésirable et des sanctions devraient être définies à cet effet.

Un dispositif de mise en œuvre du PAF permettant le suivi de son application devrait être prévu dans la nouvelle législation européenne. Les licences, le marquage, l'enregistrement, les contrôles des transferts et de l'utilisation finale demandent non seulement une restructuration nationale, mais également des dispositifs associés au niveau de l'UE qui devraient aider les Etats membres à mettre en œuvre l'entièreté du PAF, ainsi que le Code de conduite de l'UE.

6. Evaluation du coût

Il y a des coûts directs relativement importants liés aux charges administratives provenant des procédures de licences. A travers nos recherches, nous avons fait une extrapolation à partir de certaines données existantes concernant les transferts intra-communautaires des produits de défense pour montrer que l'amélioration des procédures administratives peut avoir un effet positif sur le coût de traitement des autorisations.

Une étude¹⁰² réalisée en 2004 par le bureau de consultants Unisys pour le compte de la DG Entreprises de la Commission européenne avait mis en lumière que, pour les transferts intra-communautaires seulement, ces coûts directs pouvaient être évalués à 238,9 millions d'euros pour l'année 2003, répartis à raison de 133,42 millions à charge de l'industrie, et 103,48 millions à charge des administrations publiques.

En nous basant sur les chiffres du sixième rapport annuel établi en application du critère 8 du Code de conduite européen, nous pouvons extrapoler le chiffre avancé par Unisys à l'ensemble des licences d'exportation d'armement

¹⁰² Unisys, Transferts intra-communautaires de produits de défense, Bruxelles, février 2005, étude réalisée pour la DG Entreprises de la Commission européenne :

http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/inst_sp/docs/fr_3_final_report.pdf

conventionnels. Du point de vue procédural, la distinction entre exportations extra-communautaires et transferts intra-communautaires est en effet sans objet, les mécanismes d'octroi de licence étant identiques (du moins en théorie, car dans la pratique, certains Etats autorisent des procédures simplifiées pour les transferts vers les pays membres de l'UE ou de l'OTAN).

	Nombre de licences demandées	Montant des licences (€ millions)	Nombre de refus	Coût procédural pour (€ millions)		
				l'industrie	les administrations	total
Transferts intra-communautaires	12 627	8 914	15	133*	103*	239*
Exportations extra-communautaires	18 411	19 405	345	195 [#]	151 [#]	349 [#]
Total des exportations de l'UE	31 038	28 319	360	328[#]	254[#]	587[#]

* estimations Unisys

[#] extrapolations GRIP sur base du nombre de licences demandées

Cette estimation des coûts procéduraux se base bien entendu sur des hypothèses de travail tenant compte des informations parfois disparates ou incomplètes communiquées par les entreprises et les administrations.

L'estimation susmentionnée pour les transferts intra-communautaires en 2003 rejoint cependant l'analyse de l'*European Defence Industry Group* (EDIG) : L'EDIG estimait en effet que la part de l'industrie dans les coûts procéduraux se chiffrait à 107,1 millions de dollars en 1998 pour les seuls transferts intra-communautaires, ce qui correspondait à 0,22 % du chiffre d'affaires du secteur.

Partant du constat de ces coûts procéduraux importants, divers scénarios sont envisageables afin de les réduire, allant d'un statu quo – les coûts restant ce qu'ils sont – à une libéralisation complète, auquel cas ils disparaîtraient totalement. Ces deux extrêmes sont bien évidemment à exclure. Cependant, tant les entreprises, soucieuses de leur compétitivité, que les ONG, préoccupées par plus de transparence et de contrôle du commerce des armes, s'accorderont pour estimer que le cadre législatif actuel est inadéquat et inadéquat pour répondre à ces objectifs.

Les discussions relatives à la transposition de l'article 10 du PAF dans la législation européenne sont donc à saisir comme autant d'opportunités pour réformer des systèmes de contrôle archaïques, complexes et parfois redondants ou unilatéraux. A cet égard, l'étude menée sur le cas particulier des transferts intra-communautaires gagnerait à être étendue à l'ensemble des exportations d'armements de l'UE.

Le poids bureaucratique, et donc le coût, du mécanisme d'attribution des licences pourraient être considérablement réduits par un principe de « guichet unique » informatique, pour autant que celui-ci garantisse un contrôle et une traçabilité irréprochables des transferts.

7. Conclusion

La présente étude a montré que, pour la Belgique et la Suède, la mise en œuvre de l'article 10 ne posera pas beaucoup de problèmes. Même si certains renforcements dans les structures pourraient être exigés, tels que les licences d'importation et de transit en Suède ou le traitement des licences pour le transit sans transbordement en Belgique, l'impact économique ne devrait pas être important, en particulier si l'on considère les bénéfices pour l'industrie et l'amélioration de la sécurité contre les diversions. Certains efforts additionnels sur l'authentification des documents et la sécurisation des procédures pourraient s'avérer nécessaires si la nouvelle législation de l'UE allait plus loin que les exigences du PAF, par exemple dans les domaines de la vérification de la livraison et de l'authentification de l'utilisateur final, ainsi que les contrôles.

Considérant les meilleures pratiques existantes en application dans les Etats membres, le fait de les réunir dans la nouvelle législation serait une méthode logique pour améliorer et harmoniser les règles au niveau communautaire. Pour la mise en œuvre de l'article 10 du PAF, les conditions générales sont déjà appliquées avec succès dans plusieurs pays de l'UE et les législations nationales vont souvent au-delà sur certains aspects. La future législation européenne devra donc s'inspirer des meilleures pratiques existant auprès des Etats membres. La tâche principale devrait être l'harmonisation des législations nationales au niveau de l'UE sur base des meilleures pratiques.

Dans tous les cas, une étude plus large devrait être effectuée dans chacun des pays membres en analysant les systèmes existants sur les licences et les autorisations pour évaluer l'impact d'une nouvelle réglementation et appliquer l'article 10 du PAF. Cette étude permettrait de ressortir les meilleures pratiques existantes et d'évaluer si celles-ci peuvent être transposées dans la législation communautaire. L'étude devrait également considérer les autres provisions du PAF, telles que les définitions, le marquage et l'enregistrement qui doivent être aussi harmonisés au niveau de l'UE. Une étude future devrait également s'intéresser aux questions liées aux autres articles du PAF et du lien entre celui-ci et la Convention principale sur la criminalité organisée.

Un accès commun à la base de données sur les systèmes de licence et d'échange d'information organisés via la CE est considéré comme positif par une large majorité de nos contacts effectués dans le cadre de la présente étude. Il en va de même pour le traitement des procédures et des contrôles par du personnel spécialisé et à travers des agences nationales dans chaque pays membre. L'éventualité de créer une agence pour échanger l'information et assister aux contrôles sur l'authentification des documents qui devraient être harmonisés au niveau communautaire est également considérée d'une manière positive par la plupart des personnes contactées dans le cadre de la présente étude.

Enfin, une évaluation de tous les obstacles (légaux, administratifs, techniques et économiques) à la mise en œuvre du PAF est une étape nécessaire en vue

de déterminer les initiatives de l'UE visant à diminuer le poids administratif des procédures. Une telle évaluation devrait considérer l'établissement d'un système informatique simplifié pour l'échange d'information, au moins pour les transferts intra-communautaires, mais également pour les transferts extra-communautaires à travers un système harmonisé avec accès commun aux données sur les licences. Cela faciliterait la prise de décision rapide, ainsi que des contrôles supplémentaires après l'octroi de la licence en vue de sécuriser les transferts et l'utilisation finale.

ANNEXE 1

Le Protocole sur les armes à feu des Nations Unies

L'article 10 du Protocole¹⁰³ est exprimé comme suit :

Article 10

Obligations générales concernant les systèmes de licences ou d'autorisations d'exportation, d'importation et de transit

1. Chaque État Partie établit ou maintient un système efficace de licences ou d'autorisations d'exportation et d'importation, ainsi que de mesures sur le transit international, pour le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions.
2. Avant de délivrer des licences ou autorisations d'exportation pour des envois d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, chaque État Partie vérifie que :
 - a) Les États importateurs ont délivré des licences ou autorisations d'importation; et
 - b) Les États de transit ont au moins notifié par écrit, avant l'envoi, qu'ils ne s'opposent pas au transit, ceci sans préjudice des accords ou arrangements bilatéraux et multilatéraux en faveur des États sans littoral.
3. La licence ou l'autorisation d'exportation et d'importation et la documentation qui l'accompagne contiennent des informations qui, au minimum, incluent le lieu et la date de délivrance, la date d'expiration, le pays d'exportation, le pays d'importation, le destinataire final, la désignation des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions et leur quantité et, en cas de transit, les pays de transit. Les informations figurant dans la licence d'importation doivent être fournies à l'avance aux États de transit.
4. L'État Partie importateur informe l'État Partie exportateur, sur sa demande, de la réception des envois d'armes à feu, de leurs pièces et éléments ou de munitions.
5. Chaque État Partie prend, dans la limite de ses moyens, les mesures nécessaires pour faire en sorte que les procédures d'octroi de licences ou d'autorisations soient sûres et que l'authenticité des licences ou autorisations puisse être vérifiée ou validée.
6. Les États Parties peuvent adopter des procédures simplifiées pour l'importation et l'exportation temporaires et pour le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, à des fins légales vérifiables telles que la chasse, le tir sportif, l'expertise, l'exposition ou la réparation.

¹⁰³ Voir pour le texte complet du Protocole : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>

104 « Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée », Document ONU : A/RES/55/255, 8 juin 2001, accessible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/q1879.pdf> .

© 2006, **GRIP • 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

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.
