

D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements Des changements ?

Par **Virginie Moreau**, chercheuse au GRIP

29 mars 2010

Résumé

Le 8 décembre 2008, l'Union européenne s'est dotée d'un instrument juridiquement contraignant en matière de transferts d'armes en adoptant une Position commune qui remplace et actualise le Code de conduite européen sur les exportations d'armes. L'UE marquait ainsi une nouvelle étape importante vers l'amélioration du contrôle des exportations d'armes européennes. Cependant, les États membres continuent à approuver des transferts qui semblent contrevenir à l'esprit de la Position commune et à ses critères d'exportation. Ils semblent répondre en cela à d'autres critères, davantage économiques ou industriels. A l'heure d'un renouvellement de la réflexion sur la politique étrangère commune, les États de l'UE devraient s'interroger sur les messages qu'ils véhiculent au travers de leurs exportations d'armes.

Mots clés : Position commune sur les exportations d'armes, Union européenne, transferts d'armes, exportations, Code de conduite, critères.

Abstract

From a Code of Conduct to a European Common Position on Arms Exports. What changes?

On December 8, 2008, the European Union (EU) adopted a legally binding instrument on arms transfers by approving a Common Position that replaces and updates the Code of Conduct on Arms Exports. The EU marked another important step towards improving the control of arms exports in Europe. However, member States continue to approve transfers that appear to contravene the spirit of the Common Position and its export criteria. They seem to respond to other – rather economical or industrial – criteria. At the moment of a renewed debate on their common foreign policy, the EU states should consider the messages they convey through their arms exports.

Keywords : Common Position on arms exports, European Union, arms transfers, exports, Code of conduct, criteria.

Citation :

MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?* Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-03-29_FR_V-MOREAU.pdf



Introduction

Le 8 décembre 2008, l'Europe s'est dotée d'un instrument juridiquement contraignant en matière de transferts d'armes. Les 27 États membres ont en effet approuvé l'adoption d'une Position commune définissant des règles européennes régissant les exportations de matériels et de technologies militaires, laquelle remplace et actualise le Code de conduite européen sur les exportations d'armes.

Il aura fallu cinq ans à l'Union européenne (UE) pour adopter ce nouvel instrument, et marquer ainsi une nouvelle étape importante vers l'amélioration du contrôle des exportations d'armes européennes. A travers cette décision, les États se sont en effet engagés légalement à respecter les critères d'exportation du Code de conduite et à assurer que leur législation en garantit l'application.

Cependant, deux constats sont inévitables. Premièrement, les exportations d'armements européennes sont en hausse constante, ce qui laisse supposer un écart considérable entre, d'une part, l'ambition des institutions européennes à mieux maîtriser la prolifération des armements et, d'autre part, la pratique des États qui semble toujours dominée par des objectifs économiques et industriels. Deuxièmement, la décision finale et la mise en œuvre de la Position commune demeure dans les mains de chaque État membre. Et il n'y a toujours pas de mécanisme de sanction pour un État qui ne respecterait pas les critères. Or, des exportations autorisées par les États membres apparaissent clairement en contradiction avec les critères d'exportation réaffirmés, voire améliorés, par les États membres lors de l'adoption de la Position commune, ce qui laisse supposer les limites de celle-ci.

A cet égard, l'exemple de la vente possible de 4 navires de guerre de type Mistral par la France à la Russie est illustratif. Mais cette affaire pose surtout la question des liens entre les politiques d'exportation d'armes des pays européens et l'émergence d'une politique étrangère commune de l'UE.

Cette note tente de répondre aux questions qui se posent à la suite de l'adoption de la Position commune : quels sont les changements introduits par la Position commune ? Quelle est la valeur ajoutée par le label « juridiquement contraignant » de ce texte européen ? Et enfin, la question sous-jacente : peut-on attendre de la Position commune une harmonisation de l'interprétation des critères d'exportation et, par conséquent, une harmonisation des politiques d'exportation d'armes des États membres de l'UE ? Bien qu'il soit trop tôt pour y répondre, nous tentons d'apporter ici quelques éléments de réflexion.

1. Des exportations d'armes européennes en hausse : quelle adéquation avec la Position commune ?

Alors que le monde vit actuellement une crise économique et financière, le commerce mondial d'équipements militaires ne semble pas en souffrir. Selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), le volume des ventes d'armes conventionnelles a augmenté de 22% sur la période 2005-2009 par rapport aux cinq années précédentes (2000-2004)¹.

1. HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, WEZEMAN D. Pieter and WEZEMAN T. Siemon, *Trends in international arms transfers*, 2009 SIPRI Fact, Sheet, mars 2010, p. 1.

L'Union européenne assume sa part de responsabilité dans ce commerce : la part mondiale des exportations d'armes combinées des États membres de l'UE (incluant les transferts d'armes intra-communautaires) est passée de 25% pour la période 1999-2003 à 34% pour la période 2004-2008². En outre, sept États membres de l'UE figurent parmi les 10 plus grands exportateurs d'armes conventionnelles pour la période 2004-2008 aux côtés des États-Unis, premier exportateur mondial (31%), et de la Russie, au second rang (25%) : l'Allemagne est le premier exportateur européen (10% des exportations globales), ensuite suivent la France (8%), le Royaume-Uni (4%), les Pays-Bas (3%), l'Italie (2%), l'Espagne (2%) et enfin la Suède (2%)³. Ajoutons que des pays de l'UE figurent également au rang des exportateurs mondiaux d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et leurs munitions, des armes qui comptent dans la poursuite ou l'aggravation des conflits armés : cinq pays de l'Union se retrouvent parmi les dix principaux exportateurs d'ALPC militaires dans le monde⁴.

Face à ce constat, il est légitime de se poser la question de l'adéquation entre, d'une part, les ambitions affichées par différentes initiatives des institutions européennes de mieux maîtriser la prolifération des armes⁵ et, d'autre part, la pratique des États membres de l'UE. Celle-ci semble souvent répondre à des intérêts d'ordre économique et industriel, au détriment d'une véritable politique commune de contrôle des exportations d'armes, pourtant visée par la récente Position commune, ou encore au détriment d'une politique étrangère commune.

L'affaire des Mistral français vendus à la Russie

Avec le Mistral – un navire de guerre français long d'environ 200 mètres et large de 32 mètres, capable d'embarquer jusqu'à 900 soldats, six hélicoptères, quatre vedettes de débarquement ou deux navires sur coussin d'air, treize chars Leclerc, et un hôpital de 70 lits –, la guerre en Géorgie de l'été 2008 aurait été gagnée « en 40 minutes, et non en vingt-six heures ». Cette déclaration du commandant de la marine russe, l'amiral Vyssotski, illustre parfaitement le problème qui se pose à l'UE.



L'annonce, dans la presse, de l'ouverture des négociations entre Paris et Moscou pour ces Mistral a suscité la contestation des pays de la région voisine de la Russie, parmi lesquels des pays membres de l'UE. La Lituanie et la Lettonie ont ainsi exprimé leur inquiétude et appelé l'Union à des règles européennes plus strictes sur les exportations d'armes durant une réunion informelle

2. HOLTOM Paul, *Arms transfers to Europe and Central Asia*, SIPRI Background Paper, février 2010, p. 5.

3. *Ibidem*, p.4.

4. Ces États membres sont : la Belgique (6% de la valeur financière totale des exportations d'ALPC militaires), la France (5%), l'Allemagne (4%), le Royaume-Uni (3%), et l'Italie (2%). Néanmoins, ces données, qui sont des estimations de la valeur des exportations d'ALPC militaires basées uniquement sur les données statistiques des Nations unies sur le commerce (UN Comtrade), sous-estiment la part de la Russie dans les exportations mondiales d'ALPC. HOLTOM Paul, *op. cit.*, p. 6.

5. Pour plus d'informations à ce sujet, lire notamment : GOFFINET Hadrien-Laurent, *L'UE et les ALPC – Portrait d'une pluralité de politiques face à une problématique globale*, Rapport du GRIP 2009/10.

des ministres européens de la Défense à Majorque, le 25 février 2010⁶. Le ministre lituanien a ainsi déclaré que « l'UE et l'OTAN devraient uniquement vendre des équipements militaires et des armes à des pays tiers si cela ne crée pas des risques de tensions sécuritaires régionales ». Il a également ajouté que les États membres de l'UE devraient « se consulter sur les questions qui pourraient compromettre la sécurité des autres États membres avant d'engager des pactes stratégiques et militaires ». La Pologne supporterait également ces déclarations, ainsi que la Géorgie bien sûr, qui a subi le feu de la Russie au cours de l'été 2008.

Pour rappel, il y a à peine deux ans, une guerre, brève mais meurtrière, avait opposé la Russie et la Géorgie⁷. L'accord de cessez-le-feu, négocié par Paris pour le compte de l'UE, n'est toutefois pas pleinement respecté, les troupes russes ne s'étant toujours pas retirées des lignes antérieures au 7 août. Par ailleurs, le rapport de la mission d'enquête internationale indépendante commandée par le Conseil de l'UE sur les causes du conflit⁸, publié le 30 septembre 2009, a conclu à des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme par les parties au conflit, y compris la Russie, ainsi qu'un usage disproportionné de la force par la Russie et la violation du territoire géorgien⁹.

Si la Russie justifie l'acquisition de 4 Mistral par les « futurs besoins [de la Russie] qui devra assurer, dans les 20 à 30 ans à venir, la présence stable de sa flotte aussi bien en zone maritime proche que dans l'océan mondial »¹⁰ et assure qu'elle ne s'en servira pas contre l'OTAN, et si de son côté, Paris minimise les critiques en assurant que le navire serait fourni aux Russes sans équipement militaire¹¹, la question se pose de la conformité d'une telle exportation avec le principal instrument européen de contrôle des transferts d'armes.

La Position commune sur les exportations d'armes définit en effet huit critères au regard desquels les États doivent évaluer les demandes d'autorisation d'exportation¹². Parmi ceux-ci, trois pourraient justifier un refus d'exportation dans ce cas de figure : le critère 4, relatif à la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionale ; le critère 5, relatif à la sécurité nationale des États membres ; et le critère 6, qui concerne le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment le respect de son engagement envers le non-recours à la force et envers le droit international humanitaire.

6. RETTMAN Andrew, *Latvia and Lithuania call for tighter EU rules on arms sales*, EU observer, 25.02.2010. - <http://euobserver.com/13/29559>

7. Voir à ce sujet : FRANCIS Céline, *La Géorgie en guerre : les dessous du conflit actuel*. Note d'Analyse du GRIP, 13 août 2008, Bruxelles. - http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-08-13_FR_C-FRANCIS.pdf

8. Décision 2008/901/PESC du Conseil du 2 décembre 2008 relative à une mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie, Journal officiel de l'Union européenne du 3 décembre 2008. - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:323:0066:0066:FR:PDF>

9. *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, septembre 2009. - <http://www.ceig.ch/Report.html>

10. *Mistral : réflexions avant achat*, RIA Novosti, 01.03.2010.

11. *Paris tente de rassurer ses alliés inquiets de la vente du Mistral aux Russes*, Le Monde, 27.02.2010.

12. *Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Journal officiel de l'Union européenne du 13 décembre 2008. - <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>

Dans cette affaire, il apparaît que les intérêts économiques et industriels – d'ailleurs clairement affichés par Paris¹³ – priment sur le respect des critères de la Position commune dans la position de la France sur ce dossier devenu délicat. Cette possible vente semble dès lors illustrer les limites de la Position commune sur les exportations d'armes et de la réelle volonté des États membres d'interpréter les critères d'exportation d'une manière harmonisée.

Par ailleurs, cette affaire pose la question des liens entre les politiques d'exportation d'armes des pays membres et l'émergence d'une politique étrangère commune de l'UE. L'incompréhension est d'ailleurs totale lorsque l'on pense que c'est la France, cherchant actuellement à vendre des navires de guerre à la Russie – même sans équipements militaires –, qui a négocié l'accord de cessez-le-feu à peine deux ans plus tôt.

2. D'un Code de conduite à une Position commune

Dix ans après l'adoption d'un Code de conduite européen sur les exportations d'armes, les États membres de l'Union européenne ont finalement décidé, le 8 décembre 2008, de le transformer en une Position commune définissant des règles communes régissant les exportations de matériels et de technologies militaires¹⁴. Il aura fallu cinq ans à l'UE pour adopter ce nouvel instrument.

Si l'adoption du Code de conduite avait déjà représenté une avancée politique importante en tant que premier instrument régional de contrôle des transferts d'armes conventionnelles, il a toutefois rapidement montré ses limites. La plus importante était l'absence de caractère juridiquement contraignant, le Code n'étant qu'une déclaration d'intentions politiques. Plusieurs améliorations furent apportées à ce texte au cours des dix années de son existence, telles que : l'adoption d'une Liste commune des équipements militaires de l'UE qui définissait la portée et les types d'équipements militaires couverts par le Code et qui est revue régulièrement ; l'adoption d'un Guide d'utilisation du Code de conduite, qui consiste en un guide des meilleures pratiques pour l'interprétation des critères du Code et qui est destiné aux responsables de l'octroi des licences. Des mesures de contrôle sur le courtage des armes, sur le transfert d'équipement destiné à la torture ou à la mise en application de la peine capitale, ou encore sur les biens à double usage, complètent également le Code¹⁵.

Le processus de révision déboucha, en 2005, sur un projet de « Position commune définissant les règles de contrôle pour l'exportation d'équipements et de technologies militaires ». Bien que ce projet fut rapidement adopté au niveau technique par le COARM (le groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles) et vivement soutenu par le Parlement européen qui souhaitait donner un statut légal au Code de conduite, le processus d'adoption de ce projet par le Conseil est longtemps resté dans une impasse politique. Cette situation était due

13. Selon le Figaro (*La vente d'un navire de guerre à la Russie inquiète*, 25.11.2009), « La nécessité de fournir du travail aux chantiers de Saint-Nazaire aurait pesé lourd dans la décision et fini par vaincre les réticences initiales de l'Élysée ». La vente d'un seul Mistral rapporterait entre 400 à 500 millions d'euros à la France ; or, on parle de la vente de 4 Mistral. Le président français Nicolas Sarkozy a ainsi déclaré, le 1er mars 2010, au cours de la visite du président russe Dimitri Medvedev à Paris, que la Russie pourrait acheter deux Mistral, qui seraient construits sur les chantiers de Saint-Nazaire, et en construire deux autres sur son sol.

14. *Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, op. cit.

15. MARTINOT Pierre, *1998-2008, un anniversaire en demi-teinte pour le Code de conduite européen sur les exportations d'armements*. Note d'Analyse du GRIP, 6 juin 2008, Bruxelles. - http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-06-06_FR_P-MARTINOT.pdf

principalement à l'opposition de la France qui réclamait en échange de son accord la levée de l'embargo sur les exportations d'armes vers la Chine.

Finalement, c'est Paris qui fera aboutir le dossier, au cours de sa présidence de l'Union, en 2008. Après une ultime résolution du Parlement européen¹⁶ qui appelait à une adoption « sans plus tarder » et invoquait le caractère urgent en raison, notamment, d'initiatives visant à harmoniser les politiques nationales des marchés publics d'armements ainsi que les transferts et ventes intracommunautaires d'armements¹⁷, la Position commune fut adoptée le 8 décembre 2008.

On peut toutefois regretter la discrétion qui a entouré l'adoption de ce texte, peu mise en valeur par les autorités européennes. En se dotant d'un des instruments de contrôle les plus aboutis actuellement, l'UE a pourtant marqué une nouvelle étape importante « vers l'amélioration du contrôle de ses exportations d'armes et ce, dans une perspective de politique européenne commune concernant cette matière délicate »¹⁸. L'Europe est ainsi passée d'une déclaration d'intentions et d'un engagement moral et politique, à un instrument de contrôle des exportations d'armes juridiquement contraignant pour tous les États membres de l'Union.

3. « Un outil considérablement enrichi et actualisé (...) qui comprend plusieurs éléments nouveaux »

3.1. Une valeur juridiquement contraignante et un instrument de politique étrangère...

La Position commune ne change pas vraiment la substance du Code. Il s'agit toujours d'un instrument qui établit une liste de 8 critères sur la base desquels les États membres doivent évaluer, au cas par cas, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées¹⁹. La Position prévoit également une procédure de notification des refus d'autorisation aux autres États membres et de concertation bilatérale dans le cas où l'octroi d'une autorisation semblable serait envisagée alors que celle-ci a été refusée par un autre État membre. Les États sont par ailleurs tenus de publier et remettre au Conseil de l'UE un rapport annuel sur l'application de cette Position commune.

La logique qui a mené les États de l'UE à adopter en 1998 un Code de conduite n'a pas non plus changé. L'adoption de la Position commune vise au contraire à renforcer la politique de l'UE en matière de contrôle des exportations d'armements selon une approche cohérente. Les États membres, qui reconnaissent dans le préambule la responsabilité particulière qui incombe aux États exportateurs d'armements, ont ainsi réaffirmé leur détermination d'une part, à instaurer des

16. Résolution du Parlement européen du 4 décembre 2008 sur le Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes, P6_TA(2008)0580. - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0580+0+DOC+XML+V0//FR>

17. Ces initiatives se sont concrétisées avec l'adoption de deux directives européennes : la directive 2009/42/CE du 6 mai 2009 concernant les transferts intra communautaires de produits liés à la défense (<http://data.grip.org/documents/200909141518.pdf>) et la directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 concernant les marchés publics de défense (<http://data.grip.org/documents/200909141526.pdf>).

18. ADAM Bernard, *L'Union européenne se dote de règles juridiquement contraignantes sur les exportations d'armes*, Communiqué de presse du GRIP, 11 décembre 2008, Bruxelles.

19. Les huit critères sont définis dans l'article 2 de la Position commune. - <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>

« normes communes élevées » pour la gestion et la modération des transferts d'armes et d'autre part, à renforcer l'échange d'informations en vue d'assurer une plus grande transparence. Les 27 se réaffirment déterminés à empêcher les exportations d'équipements militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale.

En réalité, la principale valeur ajoutée de la Position commune réside dans le fait que son adoption a permis de donner un cadre légal pour le contrôle commun des exportations d'armes. Là où le Code de conduite n'était qu'une déclaration d'intentions politiques, la Position commune revêt, elle, une valeur juridiquement contraignante qui demande aux États membres de mettre en vigueur une législation qui précise les cas dans lesquels une autorisation sera requise pour l'exportation d'armes. Désormais, les 27 doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les dispositions de la Position commune²⁰.

En outre, la Position commune 2008/944/PESC du Conseil a été adoptée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Il s'agit donc d'un instrument de politique étrangère de l'UE. Cette dimension revêt toute son importance lorsque l'on sait que la matière des transferts d'armes est une question qui revêt une connotation économique.

3.2. ...et des éléments nouveaux

Selon le 11^e rapport annuel du COARM, « *Le Code de conduite a contribué de manière non négligeable à harmoniser les politiques nationales de contrôle des exportations d'armements. Par rapport à celui-ci, la Position commune constitue un outil considérablement actualisé et enrichi. Elle comprend plusieurs éléments nouveaux qui en élargissent le champ d'application.* »²¹

En effet, alors que le Code de conduite ne s'appliquait qu'aux demandes d'autorisation d'exportations d'armements, la Position commune a étendu le champ d'application des contrôles aux exportations physiques qui ont également pour but la production sous licence dans des pays tiers, au courtage, au transit ou transbordement, aux transferts intangibles de logiciels ou de technologies. Cela signifie que désormais, toute demande pour de tels transferts doit s'évaluer sur la base des huit critères et faire l'objet de consultations et d'échanges d'informations entre les États de l'Union.

Si la Position commune réaffirme les huit critères du Code mais n'en change pas la formulation, elle les a renforcés quelque peu. Ainsi, le critère 2, qui portait sur le respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale, est complété par le respect du droit international humanitaire par ce pays. Désormais, lorsque les États évaluent une demande d'exportation au regard du critère 2, ils doivent « *refuser l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que les équipements militaires qu'ils envisagent d'exporter servent à commettre des violations graves du droit international humanitaire* »²². Le critère 7, relatif à un risque de détournement du matériel

20. Définition de la Position commune selon le Traité d'Amsterdam (art.15) : « *Le Conseil arrête des Positions communes. Celles-ci définissent la Position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les Positions communes.* »

21. Onzième rapport annuel établi en application de l'article 8, paragraphe 2 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (2009/C265/01), Journal officiel de l'Union européenne du 6 novembre 2009, p. 2. - <http://data.grip.org/documents/200911161058.pdf>

22. Critère 2 de la Position commune, art.2 §2, c).

exporté, a lui aussi été renforcé avec un nouveau facteur de risque à prendre en compte lors de l'évaluation : le respect des conditions de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation par le pays destinataire. Ainsi, les États doivent prendre en compte au moment de l'évaluation non seulement le risque de détournement mais également le risque de réexportation du matériel exporté vers des destinations non souhaitées et à cette fin, tenir compte des antécédents du pays destinataire concernant le respect des clauses de réexportation²³.

Rappelons que pour identifier les facteurs qui devraient être pris en compte dans le processus décisionnel, les États peuvent toujours s'appuyer sur le guide d'utilisation de la Position commune²⁴. Paru pour la première fois en 2003 et depuis plusieurs fois mis à jour, il rassemble les meilleures pratiques concernant l'interprétation des 8 critères et vise ainsi à assurer une plus grande cohérence entre les États membres dans l'application des critères de la Position commune.

La Position commune affirme également le principe selon lequel le fait de connaître d'avance avec certitude l'utilisation finale des équipements militaires dans le pays de destination est une condition d'octroi d'autorisation d'exportation. A cette fin, un certificat d'utilisateur final ou autres documents appropriés qui auront fait l'objet d'une vérification approfondie seront généralement requis²⁵. Concernant des exportations à des fins de production dans un pays tiers, la Position commune recommande que les États membres tiennent compte du risque que le produit fini soit détourné ou exporté pour le compte d'un utilisateur final indésirable.

Outre le fait de communiquer confidentiellement aux autres États de l'Union un rapport annuel sur ses exportations et sa mise en œuvre de la Position commune, chaque État membre qui exporte des biens figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'UE doit désormais publier un rapport national concernant ses exportations. Néanmoins, la Position commune ne donne pas d'indications quant au contenu de ce rapport ; il doit être « conforme à la législation nationale »²⁶.

4. Vers une harmonisation des politiques nationales européennes d'exportations d'armes : les limites de la Position commune

En établissant des règles contraignantes, la Position commune était perçue comme une tentative de renforcer et d'harmoniser les politiques européennes sur les exportations d'armes. Cependant, cette matière sensible, car elle touche à la souveraineté nationale des États, reste une compétence nationale : l'interprétation des critères et la décision finale d'autoriser ou non une exportation demeurent dans les mains de chaque État membre. A cet égard, les principales faiblesses du Code de conduite n'ont pas été prises en compte, ce qui aurait pourtant contribué à renforcer l'harmonisation des politiques européennes.

Ainsi, en continuant à privilégier l'échange bilatéral d'informations, notamment dans le cadre des procédures de consultation lorsqu'un État envisage d'accorder une autorisation pour une transaction globalement identique à celle qui a été refusée par un autre État membre, la Position

23. Critère 7 de la Position commune, art.2 §7, d)

24. Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des normes communes régissant les exportations de technologie et d'équipements militaires, Document du Conseil de l'Union européenne 9241/09, 29 avril 2009. - <http://data.grip.org/documents/200910141641.pdf>

25. Article 5 de la Position commune.

26. Article 8 de la Position commune.

commune prive les autres États membres d'une information qui pourrait s'avérer utile pour leur propre politique de contrôle et par conséquent pour parvenir à une politique européenne cohérente. Ajoutons qu'il est d'ailleurs difficile d'évaluer celle-ci à la lecture des rapports annuels du COARM, établis sur base des rapports des États, qui ne diffusent pas le même volume, ni la même qualité d'informations.

Plus important encore, le libellé des critères n'a pas été modifié par la Position commune. Leur formulation est restée vague et ambiguë, laissant une trop grande latitude aux États dans leur interprétation. D'un État à l'autre, il en résulte des interprétations divergentes et des décisions prises parfois en contradiction avec l'esprit de la Position commune.

Par ailleurs, le principe reste que la décision finale de procéder ou de refuser le transfert demeure dans les mains de chaque État membre. Le caractère contraignant du texte repose ainsi sur la volonté propre de l'État membre de faire une interprétation responsable des critères et aucune sanction communautaire n'est prévue en cas de dérapage. Peu importe donc si des décisions contredisent la Position commune et suscitent en outre l'opposition des autres pays européens ?

Pourtant, quel message les États membres de l'Union européenne pensent-ils envoyer lorsque, d'un côté, ils condamnent fermement des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire commises dans le cadre de conflits armés et, d'un autre côté, ils continuent à autoriser des ventes d'armes qui sont susceptibles d'être utilisées pour commettre ces violences ?

Ainsi, le 18 mai 2009, l'Union européenne appelait-elle à une enquête indépendante sur les violations des droits de l'homme résultant du conflit au Sri Lanka et demandait-elle que les responsables soient jugés. Cependant, alors même qu'elle tenait un tel langage, certains États membres continuaient à exporter vers le Sri Lanka. En 2008, sept États membres de l'Union européenne (Bulgarie, Espagne, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, et Royaume-Uni) ont ainsi accordé des autorisations d'exportation de matériels militaires vers Colombo pour près de 32 millions d'euros²⁷.

On pourrait argumenter qu'à cette époque, les États membres ne s'étaient engagés que politiquement envers les critères établis par le Code de conduite. Cependant, d'autres exemples, tels que celui de la possible vente de Mistral à la Russie par la France évoqué plus haut, les exportations d'armes belges à la Libye en 2009²⁸, ou encore les ventes d'armes de la France au Tchad²⁹, semblent confirmer que ce n'est pas de ça qu'il s'agit.

27. *Onzième rapport annuel établi en application du point 8, §2, de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, op.cit.*

28. Voir : MAMPAEY Luc, *Une vente d'armes à la Libye serait un soutien implicite à la répression et aux détournements*. Note d'Analyse du GRIP, 2 juin 2009, Bruxelles. - http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-06-02_FR_L-MAMPAEY.pdf

29. La France a exporté pour 13 millions d'euros d'équipements militaires au Tchad en 2008, alors que ce pays est en proie à un conflit avec son pays voisin, le Soudan, et que divers rapports des Nations unies (notamment les rapports du groupe d'experts des Nations unies sur l'application de l'embargo sur les armes sur le Darfour) relatent les nombreux détournements d'armes qui ont lieu dans la région et qui sont le fait aussi bien des groupes armés rebelles que du gouvernement tchadien.

Conclusion

Le Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes a marqué le début d'un processus continu d'amélioration et d'explicitation des normes communes européennes sur les exportations d'armements entre les États membres. L'adoption d'une Position commune en décembre 2008 en était la suite très attendue. On ne peut que se réjouir de cette décision à l'aube des négociations pour un traité international sur le commerce des armes. En effet, en prouvant sa capacité à s'imposer des règles contraignantes en la matière, l'UE n'en sera que plus crédible au moment de prôner des règles internationales pour les transferts d'armes conventionnelles.

Cependant, en dépit de ces développements positifs, le libellé des critères d'exportation n'a pas été amélioré et leur interprétation demeure sujette à de nombreuses divergences entre les États membres, qui continuent à approuver des transferts en contradiction avec l'esprit de la Position commune. Ils semblent répondre en cela à d'autres critères qui seraient d'ordre plus économique ou industriel.

Pourtant, à l'heure d'un renouvellement de la réflexion sur la politique étrangère commune, les États de l'UE devraient s'interroger sur les messages qu'ils véhiculent au travers de leurs exportations d'armes.

Le défi est maintenant pour les États de mettre en œuvre les dispositions de la Position commune en veillant à respecter la logique du texte. A cette fin, les États devraient saisir la prochaine occasion de la révision du texte, prévue en 2011, pour revoir le libellé des critères afin de parvenir à une interprétation harmonisée des critères d'exportation d'armes définis par la Position commune ; préciser le contenu des rapports nationaux afin de disposer d'informations comparables ; et élargir les mécanismes de consultation bilatérale à tous les États membres.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie