

Échange et Notification d'informations sur les transferts d'armements conventionnels Transparence et Responsabilité des États

Par **Jihan Seniora**, Chercheure au GRIP

9 juin 2011

Résumé

Cette étude présente une analyse des principaux mécanismes d'échange et de notification d'informations sur les transferts d'armements conventionnels et d'armes légères et de petit calibre (ALPC) auxquels participent les États européens. Au vu de la complexité de la configuration institutionnelle belge, les modalités de participation des 4 pôles belges en charge du commerce extérieur des armes seront analysées pour chaque instrument de transparence. La transparence, plus qu'une notion à la mode, est l'ingrédient essentiel pour améliorer la responsabilité des États dans les transferts d'armements et garantir le caractère démocratique de la gestion de ce domaine.

Mots clés : Transparence, responsabilité, reporting, échange d'informations, rapport national, Union européenne, OSCE, Arrangement de Wassenaar, Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, COMTRADE, Baromètre de Transparence, Armes légères et de petit calibre, Belgique.

Abstract

Exchange of information and reporting on arms transfers: Transparency and Accountability

This paper provides an analysis of the principal mechanisms of exchange of information and reporting on transfers of conventional arms and small arms and light weapons (SALW) in which the European States take part. Because of the complexity of the Belgian institutional configuration, the participation of the four Belgian actors in charge of arms trade will be analyzed. Transparency, more than a concept in fashion, is an essential ingredient to improve democratic accountability over arms transfers.

Keywords : Transparency, accountability, reporting, exchange of information, European Union, OSCE, Wassenaar Arrangement, United Nations Register of conventional arms, COMTRADE, Transparency Barometer, small arms and light weapons, Belgium.

Citation :

SENIORA Jihan, *Échange et Notification d'informations sur les transferts d'armements conventionnels : Transparence et Responsabilité des États*, Note d'Analyse du GRIP, 9 juin 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-06-09_FR_J-SENIORA.pdf



Sommaire

Introduction	p.3
1. La transparence dans le domaine de l'armement, plus qu'un concept à la mode	p.4
2. La transparence publique et la responsabilité des États	p.7
3. La Position commune européenne en matière d'exportations d'armements, outil de transparence ?	p.10
3.1 Les rapports annuels consolidés du Conseil de l'Union européenne	p.11
<i>Encadré</i> : Malte et les licences de transit vers la Libye	p.14
3.2 La notification des refus, base des consultations bilatérales	p.16
<i>Encadré</i> : La Directive sur les transferts intracommunautaires et la transparence	p.17
3.3 Les discussions au sein du COARM	p.19
3.4 Les acquis de transparence au niveau européen	p.20
4. Espaces régionaux et multilatéraux de partage d'informations	p.21
4.1 L'OSCE ou la transparence au cœur des mesures de confiance et de sécurité	p.21
4.2 L'Arrangement de Wassenaar, consensus d'un « club » autour de la transparence	p.24
<i>Encadré</i> : La base de données COMTRADE des Nations unies	p.25
4.3 Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, outil imparfait mais incontournable	p.26
<i>Encadré</i> : La Belgique et la transparence sur les ALPC	p.27
Conclusion	p.30
<i>Annexe 1</i> : Tableau comparatif des données fournies dans les rapports des 4 pôles belge	p.32
<i>Annexe 2</i> : Licences d'exportations octroyées en 2008 par les 4 pôles belges à destination de l'Arabie saoudite	p.33
<i>Annexe 3</i> : La Belgique, les ALPC et l'édition 2010 du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles	p.35

Introduction

Cette étude présente une réflexion sur les mécanismes de transparence dans le domaine des transferts d'armements conventionnels et d'armes légères et de petit calibre (ALPC). Plus qu'une notion à la mode, la transparence doit être considérée comme un facteur sous-tendant chaque *modus operandi* et décision politique. La pertinence de la transparence dans le domaine des transferts d'armements conventionnels semble timidement s'établir comme l'attestent les négociations lors de la première réunion du comité préparatoire sur un Traité sur le commerce des armes (TCA) de juillet 2010. Il en était ressorti que la transparence est généralement considérée comme la valeur ajoutée d'un TCA¹. A la veille de la reprise des discussions au sein du comité préparatoire de juillet 2011 sur un TCA qui se penchera, entre autres, sur la question de sa mise en œuvre, cette note tente de faire le point sur cette notion souvent perçue comme évasive et de dresser un panorama des activités des États européens dans le domaine de l'échange d'informations et du reporting sur leurs transferts d'armements conventionnels, y compris les ALPC.

La notion de transparence – pouvant être définie comme l'opposé du secret – sera, dans un premier temps, abordée. Nous concevons ici le partage et la diffusion d'informations comme un moyen pour atteindre divers objectifs. Selon ces objectifs, le type d'informations à fournir et les modalités de chaque mécanisme de transparence varieront en conséquent.

Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les activités de reporting national comme outil de transparence publique. Rendre régulièrement publiques des informations pertinentes sur les activités du gouvernement dans le commerce des armes permet aux citoyens, au parlement et aux membres de la société civile, d'une part, d'être tenus au courant des actions du gouvernement et, d'autre part, de vérifier le degré de respect des engagements nationaux, régionaux et internationaux de ce dernier. La liberté d'accès à l'information et des mécanismes efficaces de *checks and balances* – signe d'une démocratie saine – peuvent contribuer à garantir le caractère démocratique de la gestion des transferts d'armements conventionnels.

Nous étudierons ensuite le fonctionnement des principaux mécanismes d'échanges intergouvernementaux d'informations sur les transferts d'armements auxquels participent les États européens. Le degré et la forme de la participation des États à ces instruments peuvent constituer un bon indicateur pour évaluer ou mieux cerner les attitudes et conceptions des États au regard de la transparence, mais également du commerce international des armes.

L'Union européenne est la première organisation régionale à avoir tenté d'impulser une harmonisation des politiques de ses États membres dans le domaine des transferts d'armements. Dans le cadre de cette initiative, la volonté d'assurer une plus grande transparence et la convergence des pratiques s'est traduite par la mise en place de mécanismes de reporting, de consultations et de discussions entre les États membres de l'Union européenne. Cette note tentera d'évaluer les acquis en matière de transparence au niveau européen.

Au niveau régional, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a également mis en place, au sein de son arsenal de mesures d'amélioration de la confiance entre ses

1. MOREAU Virginie, « Traité sur le commerce des armes : une première réunion encourageante », *Note d'analyse du GRIP*, 25 août 2010, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=871&titre_page=NA_2010-08-25_FR_V-MOREAU

membres, des mécanismes d'échange d'informations sur les armements conventionnels et les ALPC. Au niveau multilatéral, les dispositifs établis sous l'Arrangement de Wassenaar seront analysés. Cet Arrangement constitue un forum unique de dialogue pour les principaux grands exportateurs d'armements conventionnels et de biens à double usage². Même si les informations sont échangées de manière confidentielle au sein de ces deux enceintes, celles-ci encouragent le dialogue régulier entre leurs membres.

Enfin, le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles constitue un instrument unique au niveau international en termes d'informations sur les transferts des États. Malgré ses nombreuses limites, il a contribué à légitimer l'exercice – en lui-même – de partage de l'information sur les transferts d'armements et les potentialités de cet exercice au service de la paix et de la stabilité régionales et internationales.

Au vu de la complexité de la configuration institutionnelle belge³, nous essayerons, pour chaque instrument, de voir comment s'organise la participation des 4 pôles belges en charge du commerce extérieur des armes⁴, et plus particulièrement celle de la Région wallonne. L'accord de coopération du 17 juillet 2007 qui définit, entre autres, les modalités de représentation de la Belgique dans les forums régionaux et internationaux et les régimes de contrôle des armes mais également les modalités de diffusion des informations destinées à ses partenaires européens et internationaux constituera une base pour notre analyse⁵. La complexité des agencements à *la belge* demande, de la part des différents acteurs impliqués, une connaissance approfondie des divers mécanismes de transparence et une capacité de coordination importante. Si les quatre pôles belges en charge du commerce extérieur des armes ont progressé dans ce domaine, des efforts sont encore à fournir.

1. La transparence dans le domaine de l'armement, plus qu'un concept à la mode

Conceptualiser et définir la « transparence » n'est pas chose aisée. De manière générale, elle peut être définie comme l'opposé du secret⁶. Dans un contexte démocratique, cela implique que l'exécutif met à disposition des autres pouvoirs ainsi que de l'électorat des informations qui ne sont pas nécessairement accessibles d'une autre manière⁷. Dans le domaine de l'armement, la transparence implique que l'État produit des informations complètes, pertinentes, à jour, et dans

2. Parmi les États de l'Union européenne, seul Chypre ne fait pas partie de l'Arrangement de Wassenaar.

3. La compétence en matière de politique d'exportation, d'importation et de transit d'armes et de biens à double usage est régionalisée depuis août 2003. Pour plus d'informations se référer à LELOUP Romain, « Le commerce extérieur des armes dans le fédéralisme belge », *Rapport du GRIP*, 2008/7. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=703&titre_page=2008-7

4. La Région flamande, la Région wallonne, la Région bruxelloise et l'État Fédéral (Service public fédéral Économie) pour les transferts de la police fédérale et de l'armée belge.

5. Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, ainsi que des biens et technologies à double usage. 17 juillet 2007. URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0930.pdf>

6. FLORINI Ann, « The end of secrecy », *Foreign Policy*, n°111, été 1998.

7. BAUER Sybille « Europeanisation of Arms Export Policies and Its Impact on Democratic Accountability », *thèse doctorale*, mai 2003, p.8.

des délais raisonnables sur les licences qu'il a octroyées, les armes effectivement livrées à partir de son territoire ainsi que le contexte législatif dans lequel le commerce des armes s'effectue⁸.

Cette fourniture d'informations ne se fait pas pour le simple principe de fournir des informations. En effet, l'adoption d'outils de transparence n'est pas une fin en soi mais un moyen qui sert à la réalisation d'autres objectifs pouvant différer les uns des autres. Les instruments de transparence peuvent ainsi contribuer à construire ou/et renforcer la confiance entre États en réduisant les risques de perceptions erronées concernant les intentions des autres États et en encourageant à la coopération. Ils peuvent réduire les risques d'accumulations excessives et déstabilisatrices d'armements, fonctionnant comme un système d'alerte précoce en informant les États des flux d'armes vers certains pays ou régions. En cela, les outils de transparence permettraient de prévenir l'aggravation de tensions dans une région. Pour atteindre ces objectifs, des mécanismes de transparence intergouvernementale seront privilégiés ; prenant la forme d'échanges d'informations périodiques – confidentiels ou rendus publics – entre États sur leurs transferts d'armements. Ces échanges d'informations sont souvent accompagnés de mécanismes de consultation et de discussion.

La transparence publique est, quant à elle, l'ingrédient essentiel pour améliorer la responsabilité de l'État dans le cadre de ses activités dans le commerce des armes. En effet, l'accès à l'information sur les politiques et pratiques gouvernementales dans le domaine permet au parlement⁹, aux citoyens et aux membres de la société civile, d'une part, d'être au courant des activités de leur gouvernement et, d'autre part, de les surveiller afin de vérifier le degré de respect de ses engagements nationaux (législations nationales, procédures), régionaux et internationaux (droit international, accords multilatéraux...). Il est question de mettre en place une gestion plus responsable et démocratique des transferts d'armements. Une analyse des publications régulières faites par le gouvernement constitue, pour le parlement, les citoyens et la société civile, une opportunité de pression sur celui-ci. Certains arguments contre plus de transparence mettent en évidence le manque d'expérience et de connaissance du parlement, des citoyens et de la société civile sur le sujet, pouvant amener certains à des conclusions hâtives sur les activités du gouvernement. Cependant, il semble que plus le public est éduqué sur les questions commerciales et sécuritaires et autres enjeux chers à son gouvernement, plus il est à même d'exprimer des demandes raisonnables envers ce dernier. En outre, un engagement clair du gouvernement envers la transparence est un signe de la vivacité démocratique d'un pays.

Garantir la responsabilité de tous les acteurs impliqués dans le processus de prise de décisions dans le commerce des armes, que ce soit le fournisseur ou l'acheteur de l'équipement militaire, peut également contribuer à réduire les opportunités de corruption, l'apparition de dynamiques déstabilisatrices comme une demande excessive en équipements militaires ou encore les risques de diversion sur le marché noir¹⁰.

8. Sibylle Bauer établit cinq critères permettant d'évaluer la transparence des procédures et des résultats du processus de prise de décision : disponibilité (facilité d'accès et délais raisonnables pour la fourniture de l'information), fiabilité (qualité de l'information), globalité (type, quantité et pertinence de l'information), comparabilité (dans le temps et entre pays) et la désagrégation (détail de l'information). BAUER Sibylle *op. cit.*, pp. 8-9.

9. Pour rappel, le parlement est l'organe de vérification et d'examen de la conformité de l'action gouvernementale avec les objectifs politiques déclarés et le cadre juridique national et international existant ainsi que de l'efficacité de l'action gouvernementale et de son usage approprié et effectif des moyens. BAUER Sibylle, *op. cit.*, p. 139.

10. "By establishing a paper trail describing the chain of custody from manufacturer to end-user, governments would be better able to ensure that weapons they are authorizing for export actually end up at the correct destination. The more such information were made public, the more it would allow the non-governmental community, as well as

Selon les objectifs poursuivis, la nature des informations et les modalités d'échange et de notification varient pour chaque instrument de transparence. Néanmoins, la prudence est de mise lors du traitement de l'information. Premièrement, il arrive que les informations fournies ne traduisent qu'une illusion de la transparence¹¹ si celles-ci ne sont pas utilisables. La quantité n'est, en effet, pas toujours synonyme de qualité. Malgré la profusion des informations, celles-ci ne donnent, par exemple, aucune indication sur comment les institutions fonctionnent en pratique en termes de processus de prise de décision ou de résultats de leur action. L'évaluation des informations afin d'en retirer des paramètres de comparaison ou de compréhension demeure alors difficile ; les informations n'étant que superficielles, imprécises ou dépourvues de contexte. Deuxièmement, il est pertinent de garder à l'esprit que le gouvernement, dans son processus de construction de la transparence, fait un ensemble de choix – souvent hautement politiques – quant aux types d'information qu'il publie ; choix imprégnés de considérations sur le destinataire de l'information – gouvernement étranger, parlement, presse, citoyen ... – mais aussi sur les raisons de ce destinataire d'accéder à tel ou tel type de données¹². Aussi, la vérification de l'authenticité des informations fournies par l'État sur ses activités n'est pas chose aisée sans l'accès à tous les documents qui ont lui servi pour produire les informations concernant ses exportations et ses licences. Cette vérification est également difficile sans indication sur ses méthodes de collecte et de traitement de l'information. Face à cette limite intrinsèque à la transparence, il est opportun de croiser, un minimum, diverses sources d'informations. Cela peut faire apparaître que certains États ne participent pas de manière égale à tous les instruments de transparence. Des omissions d'informations, des notifications incomplètes, des erreurs ou des imprécisions – volontaires ou involontaires – peuvent également être mises en exergue par le croisement des sources¹³.

Enfin notons qu'il est utile d'adjoindre aux mécanismes de provision d'informations des définitions claires des termes utilisés et des indications temporelles mais également des mécanismes de suivi et d'évaluation¹⁴. Ajouter à cela, l'opportunité d'enquêter et de demander des explications aux États en cas d'absence de participation ou de participation partielle aux mécanismes de transparence. Ces mécanismes complémentaires peuvent servir de stimuli pour la participation

national legislatures, to aid governments' efforts to curb diversion of arms. They could do so by providing oversight through research, questioning, and reporting that would help identify the point at which weapons were diverted from their intended end-user". HAUG Maria, LANGVANDSLIEN Martin, LUMPE Lora et MARSH Nicholas, "Shining a Light on Small Arms Exports: The Record of State Transparency", *Small Arms Survey Occasional Paper* n°4 (jointly produced by NISAT and the Small Arms Survey), p.7.

11. Également appelée « transparence opaque » ou « floue ». FOX Jonathan, "The uncertain relationship between transparency and accountability", *Development in Practice*, vol.17, n° 4-5, août 2007.
12. HAUG Maria, LANGVANDSLIEN Martin, LUMPE Lora et MARSH Nicholas, *loc. cit.*, p.10.
13. A cet égard, la Région flamande rend par exemple accessible sur son site internet les corrections qu'elle apporte à ses rapports. Les Erratums sont accessibles sur <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=303>
14. Une limite souvent évoquée du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles est le manque de définition de ce que constitue une « situation d'accumulation excessive et déstabilisatrice ». Cette définition est indispensable à toute tentative de détermination d'un critère objectif pour mesurer les accumulations et un seuil à partir duquel celles-ci deviennent justement excessives et déstabilisatrices. Ceci ne permet donc pas d'opérationnaliser le Registre comme un système d'alerte précoce et encore moins d'établir des mécanismes de réaction si le cas se présentait. Voir SENIORA Jihan, « Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles : Limites d'un instrument de transparence », *Note d'analyse du GRIP*, 5 février 2010, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=818&titre_page=NA_2010-02-23_FR_J-SENIORA

des États, en démontrant que les informations communiquées aux divers instruments ont une portée pertinente et une utilité au-delà de la simple opération de communication.

2. La transparence publique et la responsabilité des États

A l'heure actuelle, seuls 18 États européens sur 27 publient régulièrement des rapports nationaux sur leurs transferts d'armements alors que tous ont l'obligation de le faire en vertu de la Position commune européenne de décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires¹⁵. Plusieurs pays européens n'ont jamais produit de rapports nationaux : Chypre, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte. Selon le site du SIPRI, l'Irlande n'aurait produit qu'un rapport en 1998. La Hongrie a, quant à elle, publié son premier rapport en décembre 2010 et la Pologne en février 2011¹⁶. Avant l'instauration de la Position commune, certains États le faisaient déjà par tradition envers le parlement, d'autres par obligation légale. L'objectif de ce rapport national publié par le gouvernement est de contribuer à la transparence publique en partageant des informations sur ses activités dans le domaine des transferts d'armements avec les citoyens et le parlement. Le type et la qualité des informations fournies dans les rapports nationaux varient grandement entre États européens¹⁷. Idéalement, un rapport complet, structuré et fréquent est essentiel pour permettre au parlement, aux citoyens et à la société civile d'acquérir une vue d'ensemble des activités de transferts d'armements du gouvernement et de distinguer sa rhétorique de sa pratique dans le domaine. *In fine*, cet exercice de partage des informations est la base pour leur permettre de mettre le gouvernement devant ses responsabilités et engagements dans le domaine.

En Belgique, l'obligation pour le gouvernement de fournir annuellement un rapport au Parlement est inscrite dans la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente¹⁸. Ce rapport doit porter sur l'application de la présente loi. La loi introduisant en droit belge le Code de conduite européen sur les exportations d'armes en date du 26 mars 2003 détaille les obligations de reporting du gouvernement¹⁹, en épinglant les éléments minimaux que devront

15. Conseil de l'Union européenne, *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*, 2008/944/PESC, art 8.3.

16. Pour plus d'informations, voir WEBER, Henning, BROMLEY, Mark, « National reports on arms exports », *SIPRI Facts sheet*, mars 2011. Toutes les rapports nationaux produits sont accessibles sur la page web du SIPRI « national reports on arms exports ». URL : http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports

17. Pour un compte-rendu des informations fournies dans les rapports des États membres de l'Union européenne se référer à la base de données de Saferworld. URL : <http://www.saferworld.org.uk/eureporting/> et pour un panorama des informations qui peuvent faire objet d'une notification ou d'un échange voir BAUER Sibylle and BROMLEY Mark, « The European Union Code of Conduct on Arms Exports : Improving the Annual Report », *SIPRI Policy Paper No. 8*, Novembre 2004, p.10.

18. Article 14. 5 août 1991 - Loi relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente (publiée au moniteur belge du 10 septembre 1991). <http://www.grip.org/bdg/g1618.html>

19. Article 17. 26 MARS 2003. - Loi modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente (1) publiée au Moniteur belge le 7 juillet 2003 <http://www.grip.org/bdg/g2072.html>

comprendre les rapports et en instaurant l'obligation de fournir un rapport tous les six mois au Parlement²⁰. Avec la régionalisation de la compétence en matière de commerce extérieur des armes²¹, il revient aux gouvernements des entités fédérées de fournir un rapport à destination de leur parlement respectif. Notons que le gouvernement fédéral reste compétent en ce qui concerne les exportations et les importations d'armes et de munitions de la police fédérale et de l'armée belge. En cela, le gouvernement fédéral est tenu de respecter l'article 17 de la loi relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. Dans l'ensemble, les trois Régions respectent les modalités de reporting en termes de contenu et de régularité instaurées dans le droit belge²². Notons que la loi belge n'impose pas d'obligation de *publication* des rapports annuels et semestriels mais une obligation de *fourniture* au Parlement, à la différence de la Position commune européenne (art.8.3) pour les rapports annuels. La Région flamande est la seule entité belge à rendre tous ces rapports accessibles au public, y compris des rapports mensuels sur ses transferts d'armements. La Région wallonne rend disponible sur son site internet son rapport annuel ; ce qui n'est pas le cas pour la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, le manque de transparence de la part des autorités fédérales quant aux transferts d'armes de la police et des forces armées est flagrant. Le Service Public Fédéral (SPF) Économie, en charge de l'octroi des licences pour la police fédérale et l'armée ne fournit au Parlement que des rapports semestriels succincts²³. Ceux-ci consistent en un tableau récapitulatif reprenant le nombre total des licences d'exportation accordées et la valeur totale par destination ainsi qu'un tableau similaire pour les licences d'importation accordées par pays d'origine. Il semble, de ce fait, indéniable que l'obligation de reporting établi par l'article 17 de la loi modifiée de 1991 n'est pas respectée par le gouvernement fédéral. Nous sommes alors en droit de se demander comment le Parlement fédéral peut exercer convenablement un contrôle des activités gouvernementales dans le domaine.

La qualité des rapports fournis par les trois Régions s'est fortement améliorée depuis 2003 (voir Annexe 1 : **Tableau comparatif des données fournies dans les rapports des 4 pôles belges**)²⁴. Lentement mais sûrement, la Région wallonne a fourni d'importants efforts pour combler les sérieuses lacunes que contenaient ses premiers rapports. Depuis son rapport pour l'année 2006, la Région wallonne offre des données par pays (nombre total et valeur totale des licences par destination), remplaçant ainsi une simple répartition par zone géographique. Il faut néanmoins attendre son rapport pour l'année 2008 pour une ventilation selon les catégories de la Liste

20. Ce rapport semestriel doit contenir des informations sur les licences accordées et refusées pour les marchandises relevant de la présente loi, avec, pays par pays, le montant total et le nombre de licences réparties par catégorie de destination et par catégorie de matériel ainsi que [...] sur les licences accordées et refusées pour du matériel qui vise le développement de la capacité de production pour l'armement, les munitions et le matériel spécialement destiné à un usage militaire dans le pays de destination.

21. Loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 12 août 2003. URL : <http://www.grip.org/bdg/g4512.htm>

22. Pour des précisions et explications de subtilités quant à l'application de la loi de 1991, se référer au rapport de LÉLOUP Romain, *loc. cit.*

23. Ceux-ci ne sont pas publiés.

24. Tous les rapports sont accessibles sur le site du GRIP dans la section « Belgique – commerce des armes ». URL : www.grip.org

commune d'équipements militaires de l'Union européenne²⁵. Ainsi, par destination, nous connaissons le nombre total et la valeur totale des licences d'exportation octroyées pour chaque catégorie de la Liste commune européenne des équipements militaires.

Les détails introduits par ces deux évolutions majeures – ventilation par pays et par catégories de la Liste commune européenne des équipements militaires – étaient bienvenus et semblent traduire un certain degré d'ouverture de la part des autorités de la Région wallonne. Ces évolutions nous semblent néanmoins inéluctables au vu de la possibilité de dénicher les informations passées sous silence par d'autres canaux d'informations. Par déduction et recoupement des informations à partir d'autres sources, il est ainsi possible de mettre en lumière diverses dimensions des activités des entreprises wallonnes dans le domaine. Les rapports d'autres gouvernements et les données fournies dans les rapports consolidés du COARM ou encore dans le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles fourmillent d'indications approximatives sur les licences d'exportation octroyées ou sur les armes livrées par la Région wallonne²⁶.

Il persiste encore néanmoins quelques zones d'ombre dans les rapports de la Région wallonne que celle-ci doit combler. Même si les rapports sont très détaillés concernant le contexte dans lequel les licences sont octroyées (législations, contexte national, régional et international), moins d'informations sont fournies concernant les licences elles-mêmes. Quant aux exportations depuis la Wallonie, les données sont quasi inexistantes. A ce stade, il est question d'améliorer la qualité et l'utilité des informations incluses dans les rapports wallons²⁷. Nous avons épinglé plusieurs améliorations possibles, même essentielles.

Premièrement, à l'image de son homologue flamand, la valeur de chaque licence octroyée et refusée pourrait être donnée par pays et par catégorie d'armes²⁸. La désagrégation des données est essentielle pour une vision détaillée des licences, permettant de mieux surveiller chaque transfert d'armements potentiel.

Deuxièmement, des informations précises doivent être communiquées concernant le type d'utilisateur des biens exportés. A l'heure actuelle, les seules données à ce sujet contenues dans les rapports annuels du gouvernement wallon concernent une répartition du nombre total de licences d'exportation octroyées par zone géographique entre « destinataire public » et « entreprises privées »²⁹. Le rapport devrait permettre de connaître pour chaque licence (avec indication de la destination et du type de matériel), l'acteur final concerné par cette potentielle exportation. La nature de l'utilisateur final doit en effet être mise en relation avec le type d'armements pour lequel une licence est demandée afin de permettre au parlement, aux citoyens

25. Ces évolutions – surtout l'utilisation des catégories européennes – ont permis d'améliorer le degré de comparabilité des informations au niveau belge et au niveau européen (voir *infra*).

26. L'exercice peut facilement se faire au niveau européen. Il était possible de se faire une idée approximative des licences octroyées par la Région wallonne en soustrayant des données sur la Belgique contenues dans le rapport consolidé du Conseil de l'Union européenne les données disponibles sur les licences d'exportation des Régions flamande et bruxelloise et du Fédéral.

27. Voir *supra* pour les critères permettant l'évaluation de la transparence établis par BAUER Sibylle.

28. En outre, d'autres informations pourraient venir compléter la connaissance sur le système d'octroi de licence comme la durée de validité des licences.

29. Notons qu'aucune définition de ce que couvrent ces deux catégories n'est donnée dans le rapport de la Région wallonne.

et à la société civile d'évaluer plus précisément les risques de détournement et d'un usage non-souhaité des armes³⁰.

Troisièmement, concernant les informations sur les licences d'exportation refusées, les raisons motivant le refus d'une licence pourraient venir compléter la répartition des licences refusées par destination et selon la catégorie d'armes. En effet, pour une meilleure compréhension de la politique gouvernementale dans le commerce extérieur des armes et pour un contrôle efficace par le Parlement des activités du gouvernement dans ce domaine, il est important de comprendre comment le gouvernement interprète les critères – établis dans la loi – pour l'évaluation d'une demande de licence. Avoir accès aux motifs sous-tendant un refus d'octroyer une licence permettrait d'améliorer la compréhension de la pratique au-delà de la rhétorique et de vérifier la cohérence des décisions du gouvernement. Nous ne pouvons qu'espérer que les raisons des refus d'octroi d'une licence sont discutées au sein de la sous-commission de contrôle des licences d'armes du Parlement wallon.

Quatrièmement, même si la Région wallonne fournit une estimation des chiffres de réalisation des licences, son rapport sur les transferts d'armements devrait contenir des informations détaillées sur les armes effectivement livrées³¹. Les licences d'exportation ne sont pas d'office utilisées ou ne sont seulement que partiellement utilisées. Il est, de ce fait, difficile d'évaluer ce qui quitte le territoire belge pour arriver aux mains du destinataire final. Les informations sur les exportations effectivement réalisées sont donc nécessaires pour avoir une vision plus précise du commerce des armes. En général, les États reçoivent les informations sur les exportations effectuées soit de leurs entreprises soit des autorités douanières. Il est compréhensible que la collecte d'informations sur les licences semble plus aisée que la collecte des informations sur les livraisons : les autorités, lors du processus d'évaluation des demandes, ont directement à leur disposition les informations sur les licences alors que les informations sur les armes qui sont effectivement livrées leur sont fournies *a posteriori* (souvent à l'arrivée à échéance de la licence)³². A nouveau, tant les informations sur les licences d'exportation que celles sur les armes effectivement livrées sont nécessaires pour une compréhension globale de la politique du gouvernement dans le domaine, de l'usage et de la localisation de ses armes dans le monde.

3. La Position commune européenne en matière d'exportations d'armements, outil de transparence ?

L'initiative vers une harmonisation des politiques d'exportations d'armements entre États membres de l'Union européenne (UE) s'est traduite par la définition, par le Conseil de l'UE en

30. La Région wallonne a le mérite d'exiger systématiquement un certificat d'usage final (end use) incluant une clause de non-réexportation. URL : http://economie.wallonie.be/Licences_armes/Armes/end_user.html

31. En fait, les rapports des quatre pôles belges en charge du commerce extérieur des armes gagneraient en qualité s'ils incluaient des informations détaillées sur les livraisons effectivement faites.

32. A cet égard il est important de comprendre comment les autorités en charge d'évaluer les licences ont accès à l'information sur les exportations. Pour une explication des avantages et des inconvénients des méthodologies de collecte d'informations des entreprises et des douanes se référer à BAUER Sibylle and BROMLEY Mark, *loc. cit.*. Il semblerait que les Régions ont fait le choix de se concentrer sur la collecte et le traitement de l'information sur les demandes de licences, et cela pour des raisons administratives et de temps (*entretien avec des autorités régionales belges (24 et 26 janvier 2011)*). Pour les exportations, elles reçoivent régulièrement des informations sur les livraisons lors du renvoi de la licence lorsque celle-ci arrive à échéance (les douanes émergeant la licence à chaque utilisation).

1991 et 1992, de 8 critères communs pour l'analyse de la faisabilité d'une exportation d'armes³³. Ces 8 critères sont devenus véritablement opérationnels et ont acquis une dimension politiquement contraignante grâce à l'adoption d'un Code de conduite en juillet 1998. Il faut néanmoins attendre décembre 2008 pour qu'il soit remplacé par une Position commune juridiquement contraignante³⁴. Un guide d'utilisation à l'intention des autorités qui délivrent les autorisations d'exportations ainsi qu'une liste commune d'équipements militaires de l'UE ont également été rédigés par la suite. Ces documents sont à disposition des États pour leur mise en œuvre de la Position commune.

L'objectif de la Position commune est de promouvoir une convergence des politiques d'exportations d'armements des États membres, de renforcer la transparence des pratiques nationales et de faciliter le dialogue intergouvernemental afin d'améliorer la confiance entre eux et les échanges d'informations et d'expériences dans ce domaine. Pour ce faire, la Position commune énumère huit critères au regard desquels les autorités évaluent les demandes d'exportations de technologie et d'équipements militaires. Elle met en place des mécanismes de reporting, de consultation et de dialogue afin d'assurer une interprétation cohérente des critères et de renforcer la transparence intergouvernementale. Ces différents mécanismes sont :

premièrement, un rapport annuel confidentiel des États membres sur leurs exportations et leur mise en œuvre de la Position commune – ces rapports servant de base pour la publication d'un rapport annuel consolidé par le Conseil de l'UE –; deuxièmement, un mécanisme de notification des refus qui sert de base concrète aux consultations bilatérales en cas de transaction globalement identique, et troisièmement, des discussions tous les deux mois entre États membres au sein du groupe de travail sur les exportations d'armes conventionnelles du Conseil de l'Union européenne (COARM) sur des cas spécifiques. De plus, la Position commune institue l'obligation pour les États membres de publier un rapport national sur leurs exportations de technologie et d'équipements militaires.

La pratique européenne en termes de transparence dans le domaine des transferts d'armements constitue un exemple unique à l'échelle mondiale. Depuis que la volonté des États membres « d'assurer une plus grande transparence »³⁵ dans ce domaine est inscrite dans le Code de conduite, la pertinence des échanges d'informations et du reporting n'est plus à démontrer. Ces échanges constituent un levier essentiel pour le processus d'harmonisation européenne.

3.1. Les rapports annuels consolidés du Conseil de l'Union européenne

Les États membres soumettent un rapport annuel sur leurs licences d'exportations octroyées et leurs exportations effectuées lors de l'année précédente ainsi que sur leur mise en œuvre de la Position commune au Secrétariat général du Conseil de l'UE, et cela en toute confidentialité³⁶. Ces informations ont pour objectif de soutenir la transparence intergouvernementale. De ces

33. Pour les raisons de cette impulsion voir BROMLEY Mark, BRZOSKA Michael, « Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy ? The EU code of Conduct on Major Arms Exports », *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, p. 334.

34. Pour plus d'informations se référer à 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/dev.asp?N=simple&O=834&titre_page=NA_2010-03-29_FR_V-MOREAU

35. Conseil de l'Union européenne, *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, 8675/2/98 (PESC 137), 5 juin 1998.

36. Art 8.1. de la Position commune.

communications sont extraites les informations et statistiques qui se retrouvent dans le rapport annuel consolidé publié par le Conseil de l'UE (rapport COARM ci-dessous). Par cette synthèse annuelle des statistiques communiquées par les États membres, l'Union européenne est le seul exemple, à ce jour, d'une organisation régionale qui rend accessible de telles informations³⁷.

Le guide d'utilisation de la Position commune fournit une liste d'informations à communiquer³⁸. Un souci très vite relayé dans les rapports COARM fut le besoin de plus d'harmonisation du contenu des rapports fournis par les États membres en vue d'en améliorer la comparabilité et le travail de synthèse pour le bilan annuel. Il semble que cela reste un problème malgré les indications du guide d'utilisation, comme en attestent les *Nota Bene* des rapports COARM soulignant diverses lacunes dans le reporting de certains États (voir *infra*). Notons également qu'il n'est pas demandé aux États de fournir des informations sur leurs méthodes de collecte et de traitement de l'information statistique³⁹. Cette dimension est rarement abordée bien que, selon les méthodes utilisées, on aboutit à des statistiques différentes⁴⁰. En conséquence, c'est le degré de la comparabilité et de la compatibilité des informations fournies par les États membres qui est en jeu, pouvant diminuer de fait la valeur informative des rapports et la possibilité de les utiliser.

Le contenu et le niveau de détail du rapport annuel consolidé du Conseil de l'UE a évolué depuis 1999. À l'heure actuelle, le tableau sur les exportations d'armements des pays européens doit idéalement permettre, par destination et par catégorie d'équipements militaires⁴¹, de connaître l'État exportateur, le nombre de licences que ce pays a octroyées ainsi que la valeur financière totale des licences octroyées et la valeur des exportations.

Les rapports consolidés livrent également des informations sur les licences refusées. Par destination et par catégorie d'équipements militaires, le rapport fournit le nombre total de licences refusées au niveau européen et les critères ayant motivé le refus. Si, par destination, il est impossible de savoir quel État européen a refusé la licence, on peut se féliciter du fait que les

37. De plus, ce rapport est publié dans toutes les langues officielles de l'UE, à la différence des rapports nationaux souvent publiés seulement dans la langue nationale. Tous les rapports COARM sont accessibles URL : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr>

38. Chapitre 4 « Transparence » du Guide d'utilisation. Conseil de l'Union européenne, *Guide de l'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document 9241/09, 29 avril 2009, p. 101. URL : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

39. Le huitième rapport COARM (2006) signale l'existence d'une étude dont l'objectif est d'établir un panorama des méthodes employées par les États membres pour collecter et traiter les données nationales. *8^e rapport annuel établi en application du point 8 du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements* (2006/C 250/01). URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:250:0001:0346:FR:PDF> Cette étude semble avoir été l'objet de discussions au sein du COARM et d'un séminaire organisé par la présidence de l'époque mais n'a pas donné de suites concluantes quant à de possibles améliorations des contributions nationales et du rapport COARM. *Entretien avec un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne* (26 janvier 2011).

40. On peut néanmoins lire dans les rapports COARM : "Statistics are compiled differently by each Member State: no uniform standard is used. Consequently, owing to current procedures in the area of arms export controls or data protection legislation, not all countries have been able to submit the same information". Voir p. 8 du *12^e rapport annuel établi en application de l'article 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* (2011/C9/01). URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:009:0001:0417:FR:PDF>

41. Voir la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (2010/C 69/03). URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:069:0019:0051:FR:PDF>

motifs du refus selon les critères de la Position commune sont fournis. Nous ne pouvons que souligner la pertinence de donner les raisons d'un refus pour un octroi d'une licence. Cela permet de mieux comprendre comment les critères sont interprétés. Bien sûr, une ventilation, pour chaque destination, précisant le pays exportateur qui a refusé la licence contribuerait à mieux comprendre la politique de celui-ci et son interprétation des critères. Cela donnerait davantage de poids au Parlement et à la société civile pour faire pression sur leur gouvernement pour des interprétations plus strictes inspirées, par exemple, des pratiques des autres États.

Les rapports COARM sont supposés être un moyen de surveiller l'harmonisation entre États membres et leur respect des règles mises en place sur les exportations d'armes. Ceux-ci tendent à améliorer la transparence publique⁴² et peuvent, dans certains cas, constituer la seule source d'informations gouvernementales disponibles sur les transferts d'armements d'un État européen.

Plusieurs limites des rapports annuels consolidés du Conseil de l'UE sont à signaler. Celles-ci devraient amener à utiliser les statistiques avec prudence lors d'exercices de comparaison et d'évaluation. Premièrement, il semble que les rapports restent trop dépendants de la bonne volonté des États dans le degré de précision et dans la transmission même des données au Secrétariat général du Conseil. Cela peut créer des situations de retard important dans la publication du rapport COARM⁴³. Certains États utilisent une classification d'équipements militaires autre que celle de la Liste commune européenne des équipements militaires⁴⁴. D'autres ne fournissent pas de notifications complètes. En effet, plusieurs États ne fournissent des informations que sur les licences qu'ils octroient. Pour l'année 2009, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni sont épinglés comme « n'étant pas en mesure » de fournir des informations sur leurs exportations⁴⁵. Il est important de noter que quelques grands exportateurs européens – l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore la Pologne – figurent dans cette liste. La prudence est dès lors de mise à l'usage de la ligne « c » des tableaux du rapport COARM sur la valeur financière des exportations.

Le rapport COARM est assez 'lucide' face à ces limites, citant à chaque fois les pays concernés par celles-ci, comme en attestent les *Nota Bene* dans les explications de l'annexe A.I du rapport. Actuellement, le rapport COARM est plus complet concernant la valeur financière des licences octroyées par les États membres. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que les licences octroyées ne sont pas d'office utilisées ou ne sont seulement que partiellement utilisées sur la période pour laquelle elles sont octroyées. Aussi, la valeur des licences octroyées est souvent supérieure à celle des exportations effectuées.

Deuxièmement, aucune déduction à partir des données du rapport ne peut se faire quant aux quantités d'armements couverts par une licence et effectivement livrés. En effet, à partir de la valeur financière, il n'est pas possible d'évaluer le volume d'armements faisant l'objet d'un potentiel transfert, surtout que les catégories de la liste commune européenne des équipements militaires recouvrent parfois une large gamme de produits de valeur marchande différente.

Troisièmement, à part des données dans le cadre des exportations pour les missions de maintien

42. Troisième rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2001/C 351/01) ULR : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:351:0001:0009:FR:PDF>

43. Le rapport du COARM 2010 couvrant l'année civile 2009 n'a été publié au Journal officiel que le 13 janvier 2011.

44. Ce qui est le cas, par exemple, au niveau belge pour le Fédéral et la Région Bruxelles-Capitale.

45. Voir 12^e rapport COARM.

de la paix de l'ONU ou de l'UE dans des pays sous embargos onusiens et européens, aucune information n'est fournie sur l'utilisation finale ou/et l'utilisateur final des armes. Le type d'armements et la nature de l'utilisateur final sont deux dimensions qui, mises en relation, peuvent contribuer à comprendre la rationalité derrière certains transferts. Ces informations doivent permettre au Parlement, aux citoyens et à la société civile d'évaluer plus précisément les risques de détournement et d'un usage non-souhaité des armes. À cela s'ajoute la pertinence de fournir des informations sur la destination finale en cas de réexportation. Ceci est d'autant plus à-propos lors de l'exportation de composants pour des systèmes d'armements. Il arrive que l'État exportateur de composants n'évalue la conformité du transfert au regard des 8 critères que par rapport à la situation de l'État « intermédiaire »⁴⁶ et non pas par rapport à celle de l'État qui fera usage du produit final. Néanmoins, connaître la destination finale peut permettre de mieux évaluer les risques de déstabilisation régionale ou d'aggravation de situation de tension ou conflit. À l'heure actuelle, le rapport ne prend pas en compte le fait que le pays pour lequel les informations sont fournies n'est pas toujours le pays récipiendaire final. Aussi, concernant les composants, il n'est pas possible d'identifier dans le rapport consolidé européen les cas où des composants sont exportés pour intégration dans un système d'armements à l'étranger pour être réexporté par la suite dans un pays tiers⁴⁷.

Enfin, notons que les rapports COARM ne sont pas exempts d'erreurs dans les données. Signalons que le Secrétariat général du Conseil, qui centralise les informations fournies par les États membres sous la forme du rapport COARM, n'a aucun pouvoir ou mandat de vérification de l'exactitude de celles-ci. Signalons ainsi l'existence d'incohérences entre les données publiées dans les rapports nationaux sur les transferts d'armements et celles reprises dans le rapport COARM. En outre, il a été prouvé que certains États membres ont fourni des informations sur les licences de transit octroyées à la place et/ou en plus des informations sur les licences d'exportations octroyées (voir l'encadré). Pour rappel, seules les licences d'exportations proprement dites sont à prendre en compte.

Encadré : *Malte et les licences de transit vers la Libye*

L'actualité dans le monde arabe a jeté un regard critique sur les exportations d'armements vers les pays de la région. Les rapports COARM ont été régulièrement cités dans la presse comme sources d'informations sur les exportations et les licences octroyées par les pays européens vers cette région. Plus particulièrement, a été épinglée la valeur importante de licences d'exportations octroyées en 2009 par Malte et ayant comme destination la Libye. Il s'est avéré que l'intermédiaire agissant pour le compte de l'entreprise italienne à l'origine de l'exportation avait commis une faute de frappe en glissant un zéro de plus dans la valeur des biens qui transitaient

46. Ce qui semble particulièrement le cas lors d'exportation vers un pays européen ou allié.

47. HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, « The limitations of European Union reports on arms exports: the case of Central Asia », *SIPRI insights on peace and security*, n°2010/5, septembre 2010, p. 14-15. Notons que cette tendance ne va pas s'améliorer avec la mise en application de la Directive simplifiant les conditions des transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. La logique européenne basée sur la confiance, sous-tendant la Directive, tend à progressivement faciliter les transferts de ce type de produits, en encourageant les États à s'abstenir d'imposer des restrictions à l'exportation. Voir la Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 concernant les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. URL : <http://data.grip.org/documents/200909141518.pdf>

par Malte⁴⁸. Ce fait divers a permis de mettre en lumière les sérieuses erreurs commises par les autorités d'un État membre et qui se sont retrouvées dans le dernier rapport COARM. Au-delà des données erronées fournies par les autorités maltaises au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne sur leurs transferts d'armements, il a été prouvé qu'elles ont fourni des informations sur des licences de transit et non d'exportations comme l'exigent la Position commune et le guide d'utilisation.

Nous ne pouvons que souligner l'importance de combler le manque d'informations des rapports consolidés du Conseil et de les comparer, autant que possible, en se référant à d'autres sources. Comme nous l'avons signalé précédemment, des informations complémentaires ou plus complètes peuvent se trouver dans les publications nationales des États membres sur leurs transferts d'armements⁴⁹ mais également dans des rapports d'ONG ou dans la presse. Par déduction ou en croisant des données, il est également possible de mettre à jour de nouvelles informations. Par exemple, le rapport de la Région wallonne donne très peu d'informations sur les licences d'exportations refusées. Il fournit la destination en question et pour celle-ci, nous connaissons le nombre total et la valeur totale des licences refusées par catégories de la Liste commune européenne des équipements militaires. Nous savons par exemple qu'une licence d'exportations vers l'Égypte pour des équipements militaires appartenant à la catégorie ML 8 a été refusée en 2009⁵⁰. En se rapportant au dernier rapport COARM, on constate qu'une seule licence a été refusée pour cette destination et pour cette catégorie d'armements. On peut donc déduire qu'il est question de la licence refusée par la Région wallonne⁵¹. Grâce aux informations sur les critères ayant motivé ce refus contenues dans le rapport COARM, cet exercice nous a permis de découvrir les motifs du refus wallon vers cette destination. Aussi, au-delà de la pertinence de croiser les sources pour une possible vérification de l'exactitude des données, la diversification des sources peut contribuer à mettre en lumière des précisions et des informations complémentaires.

Au niveau belge, le Service Public Fédéral (SPF) Affaires Étrangères – en tant que porte-parole au COARM pour la Belgique – est chargé de collecter et de transmettre au Secrétariat général du Conseil les contributions de quatre pôles belges en charge du commerce extérieur des armes. Chacune des Régions et le SPF Économie sont responsables de l'exactitude des informations qu'ils

48. Pour plus d'informations voir, entre autres, Altreconomia, *La vera storia delle armi italiane in Libia*, 6 mars 2011. URL : http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=2685 ; EUobserver, *Italy-Libya arms deal highlights weakness of EU code*, 3 mars 2011. URL: <http://euobserver.com/892/31915> et Rete Italiana per il Disarmo et Tavola della Pace, *L'Italia nel 2009 ha esportato 11mila armi semiautomatiche al regime di Gheddafi*, 9 mars 2011. URL : <http://www.fim.cisl.it/public/110309%20Armi%20a%20Ghedddafi.pdf> et SANTOPINTO Federico, *Le contrôle du commerce des armes par l'UE. Un cas emblématique venu de Libye*, Note d'Analyse du GRIP, 7 juin 2011, Bruxelles. URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-06-07_FR_F-SANTOPINTO.pdf

49. Peuvent ainsi s'y retrouver des données plus détaillées sur le contexte dans lequel les licences sont octroyées (législations, contexte national, régional et international), sur les utilisateurs finaux ou sur les licences refusées par destination et catégorie d'armes.

50. Rapport au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, modifiée par les lois du 25 et 26 mars 2003 relatives à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, Rapport annuel 2009, p. 91. URL : <http://data.grip.org/documents/201010271526.pdf>

51. Cet exercice peut également se faire pour la licence d'exportation que la Région wallonne a refusée à destination de la Russie.

transmettent et de leur adaptation aux formats déterminés par la Position commune ; le SPF Affaires Étrangères n'étant que l'intermédiaire dans la transmission au niveau européen. Les informations envoyées par les Régions pour l'établissement du rapport COARM correspondent aux informations exposées dans leurs rapports annuels.

L'adoption par la Région wallonne depuis son rapport pour l'année civile 2008 d'une ventilation par pays récipiendaire et selon les catégories de la Liste commune européenne des équipements militaires a indéniablement amélioré, dans l'ensemble, la contribution belge au rapport COARM. Le dernier rapport COARM en date du 13 janvier 2011 rapporte que la Belgique a octroyé 1.325 licences d'exportation en 2009 pour un montant total de 1.102.068.682 euros faisant de notre petit pays le neuvième plus grand exportateur d'armements européen⁵² et le premier pour la catégorie ML1 de la Liste commune européenne des équipements militaires à savoir les armes de petit calibre. Aucune information n'est disponible sur la valeur des exportations faites par la Belgique.

Enfin, signalons l'existence, au fil des années, de quelques irrégularités entre les données publiées individuellement par les 4 pôles belges sur leurs exportations d'armes et les données reprises dans le rapport COARM au sujet de la Belgique⁵³. Ainsi, parmi les irrégularités régulièrement relevées entre ces deux sources, notons par exemple l'introduction d'informations sur les licences de transit dans le calcul sur les licences d'exportations belges vers l'Arabie saoudite en 2008 contenu dans le rapport COARM. Comme le montre l'annexe 2 : **Licences d'exportations octroyées en 2008 par les 4 pôles belges à destination de l'Arabie saoudite**, l'addition des montants des licences d'exportations des 4 pôles belges à destination de l'Arabie saoudite – disponibles dans leurs rapports sur leurs transferts pour l'année civile 2008 – pour ML1, ML2, ML3, ML4 et ML8 s'élève à 51.669.954 euros pour un total de 23 licences d'exportations octroyées. Le rapport COARM, quant à lui, avance la somme de 268.770.075 euros pour 27 licences d'exportations qu'aurait octroyées la Belgique vers l'Arabie saoudite en 2008 pour ces mêmes catégories d'équipements militaires. L'explication de ces irrégularités – qui donnent une image inexacte de la relation commerciale entre ces deux pays pour l'année 2008 – réside dans l'introduction d'un montant de 217.100.091 euros dans le rapport COARM pour ML2 qui correspond en fait à une licence de transit à destination de l'Arabie saoudite qu'a octroyée la Région flamande en 2008.

3.2. La notification des refus, base des consultations bilatérales

Les États membres ont l'obligation de communiquer, via le réseau de correspondance européenne COREU, des informations sur les demandes de licences d'exportations qui ont fait l'objet d'un refus conformément aux 8 critères ainsi que les motifs de ce refus, et cela au plus tard un mois après que la demande ait été refusée⁵⁴. En annexe du guide d'utilisation est joint un formulaire de notification de refus d'autorisation. L'ensemble des notifications de refus est également enregistré, pendant trois ans, dans une base de données centrale électronique gérée par le

52. Derrière la France, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Autriche, la Pologne et les Pays-Bas.

53. L'exercice de comparaison des données fournies par ces différentes sources d'informations pour les licences et les exportations belges est révélateur d'une faiblesse persistante dans la rédaction, la collecte ou la transmission des informations au Secrétariat général du Conseil de l'UE.

54. Article 4.1 de la Position commune.

Secrétariat général du Conseil de l'UE et mise à disposition de tous les États membres⁵⁵. Sur base de ces notifications qu'ils reçoivent via le réseau électronique de l'UE, les États sont au courant quasi-quotidiennement des autorisations d'exportation que leurs partenaires ont refusées. Si un État envisage d'octroyer une licence, il s'assure, grâce, entre autres, à la base de données, qu'un de ses partenaires européens n'a pas refusé, dans les trois ans auparavant, une licence pour une transaction globalement identique. Si c'est le cas, il a l'obligation de le consulter avant de prendre sa décision sur l'octroi de la licence⁵⁶. Ces consultations bilatérales, lancées via le COREU, ont pour objectif de limiter les situations d'« undercut », c'est-à-dire d'éviter l'appropriation d'un marché par une entreprise qui profiterait de l'exclusion des entreprises concurrentes européennes à la suite de notifications de refus qu'elles auraient reçues de leur gouvernement en application de la Position commune.

L'État qui a engagé la consultation devra systématiquement informer l'État « notificateur » de sa décision finale, que celle-ci consiste à accorder ou à refuser une autorisation. En privilégiant une procédure de consultation bilatérale 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 commune semble priver 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. Néanmoins, le guide d'utilisation précise que « l'État membre qui a lancé la consultation informe l'ensemble des États membres, par le COREU, de la suite qu'il a réservée à la demande d'autorisation, en ajoutant un bref exposé de ses motifs. L'État membre qui a lancé la consultation devrait envoyer cette notification dans un délai de trois semaines suivant sa décision »⁵⁷. Aussi, bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact réel des consultations bilatérales – la décision finale restant exclusivement aux mains de l'État qui a lancé la consultation –, la procédure permet néanmoins à tous les États d'être au courant des résultats de celle-ci et des « undercut » possibles ; pouvant de ce fait constituer un élément de pression ou de discussion entre eux.

Encadré : **La Directive sur les transferts intracommunautaires et la transparence**

L'impact sur la transparence de la Directive simplifiant les transferts intracommunautaires pose déjà question pour beaucoup d'observateurs⁵⁸. Actuellement, les rapports annuels du COARM communiquent les données sur toutes les exportations d'armes de l'Union européenne, y compris

55. Seules les notifications complètes sont enregistrées dans la base de données. Le Secrétariat général du Conseil peut demander à l'État dont émane le refus de fournir les informations essentielles manquantes. Voir Guide d'utilisation Chapitre 1, section 4 §1.4.6.

56. Obligation de consulter de manière bilatérale tous les pays membres qui ont fait un refus similaire. La question de définir ce que constitue une transaction globalement identique s'est très vite posée au sein du COARM comme en attestent les premiers rapports COARM. Le guide d'utilisation signale que si un État a le moindre « doute quant à la question de savoir si une notification de refus d'autorisation figurant dans la base de données centrale constitue ou non une "transaction globalement identique", il doit lancer une consultation afin d'éclaircir la situation » (Chap. 1 Section 4 §1.4.10). Il semblerait que ce type de consultation devient assez rare, signe probable d'une compréhension commune intégrée de la notion de « transaction globalement identique » et par le développement croissant de contacts informels entre États (entre autorités en charge des licences). *Entretien avec des autorités régionales belges (24 et 26 janvier 2011)*.

57. Guide d'utilisation Chapitre 1 section 4 §1.4.18

58. Plus pour d'informations voir Vlaams Vredeinstitute « The common position on arms exports in the lights of the emerging European defense market », *Background Note*, 18 Janvier 2010. MAMPAEY Luc et TUDOSIA Manuela, *Le « Paquet défense » de la Commission européenne : un pas risqué vers le « marché » européen de l'armement*, Note d'Analyse du GRIP, 25 juin 2008, Bruxelles. URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0916.pdf>

les transferts intracommunautaires. Il existe un risque que ces derniers ne soient plus couverts par le rapport COARM après l'entrée en vigueur de la Directive, simplement parce que les autorités compétentes ne disposeront plus directement d'informations sur ce type de transferts. À cet égard, il faut souligner l'importance du déplacement de responsabilité contenu dans la Directive. L'introduction des licences générales ou globales dans le système d'octroi de licences ôte aux gouvernements, lors de l'usage de ce genre licences, toute possibilité de contrôle *ex ante* sur le commerce des armes intracommunautaire. Ils conservent une possibilité de contrôle *ex post*, sur la base de registres établis et détenus par les entreprises. En effet, la Directive assigne aux entreprises l'obligation de tenir des registres détaillés de leurs transferts, registres qui doivent pouvoir être présentés aux autorités compétentes si elles en font la demande⁵⁹. Aussi, la Directive ne prévoit aucune obligation pour les autorités compétentes de consulter périodiquement ces registres, ni de les centraliser au niveau national. La généralisation même de l'usage de licences ouvertes amènera également des changements dans la quantité et le type d'informations que les autorités pourront collecter⁶⁰. Il sera donc primordial, lors de la phase de transposition de la Directive dans le droit national que certains États membres ont à peine commencée⁶¹, que ceux-ci veillent à mettre en place des mécanismes de reporting tout aussi, si pas plus, contraignants que la pratique actuelle en imposant des obligations quant à la tenue et au partage d'informations entre les entreprises et les autorités. De plus, un maximum de coordination doit être instauré entre la pratique pour les exportations d'armements vers les pays tiers et celle qui sera établie pour les transferts intracommunautaires. Au mieux, cette phase de transposition pourrait constituer une phase de convergence ou de renforcement des pratiques. En 2009, le commerce intercommunautaire des armes a représenté 24% du total du commerce des États membres⁶². En absence de modalités sur le reporting quant aux transferts intracommunautaires dans les législations nationales, un quart du commerce européen passerait donc sous le radar du contrôle démocratique. Cette visibilité amoindrie pour ce type de transferts d'armements constituerait un important recul par rapport aux avancées de transparence établies depuis le Code de conduite.

Depuis 1^{er} janvier 2004, les notifications de refus par les États membres et les consultations bilatérales se font via le Système COREU. Au niveau belge, le SPF Affaires Étrangères gère tout ce qui passe par ce système européen de communication.

D'une part, il est chargé de la transmission de la notification ou de la révocation d'un refus de licence par une Région⁶³. Les Régions envoient dans les dix jours ouvrable au SPF Affaires Étrangères des données requises pour notifier les licences refusées (motifs inclus) et ce, dans la forme et la langue prévues par la Position commune. Si un partenaire européen doit consulter un acteur belge pour une transaction globalement identique, la consultation se fait via le point de contact fédéral⁶⁴. La demande de consultation transite par le point de contact fédéral au SPF

59. Voir art. 8 de la Directive.

60. Notons par exemple l'incapacité actuelle pour le Royaume-Uni, dont 80% des licences octroyées sont des licences globales et générales, de fournir des informations sur la valeur de ses exportations au rapport COARM. LIBERTI Fabio, MATELLY Sylvie, MAULNY Jean-Pierre, « Pratiques communautaires internes de contrôle des exportations et des transferts intracommunautaires de produits de défense », *Étude IRIS*, octobre 2010.

61. Les États ont jusqu'au 30 juin 2011 pour transposer la Directive en droit national et qui sera d'application à compter du 30 juin 2012.

62. Voir 12^e rapport COARM.

63. Accord de coopération Art 12 § 3 et Article 15.

64. L'accord de coopération établit des points de contact régionaux et un fédéral.

Affaires Étrangères, lequel transmettra à la Région concernée toute information qu'il estime pertinente, dans les cinq jours ouvrables. Si le point de contact fédéral n'a pas réagi dans ce délai, il est réputé ne disposer d'aucun élément pertinent. La Région consultée dispose de dix jours ouvrables pour rédiger sa réponse officielle. Ensuite, l'autorité fédérale est chargée de communiquer l'argumentation développée par la Région en question au partenaire européen ayant demandé la consultation. La Région consultée informera également les autres Régions ainsi que le Ministre des Affaires Étrangères au plus tard cinq jours avant l'expiration du délai de la réponse qui sera donnée⁶⁵.

D'autre part, le SPF Affaires Étrangères est chargé d'informer les Régions des communications des États membres effectuées via le COREU. Si une Région doit consulter un partenaire européen, le point de contact régional est en charge de communiquer auprès du point de contact fédéral les demandes de consultation en cas d'une demande de transaction similaire à une transaction refusée par un partenaire européen. Les réponses sont distribuées vers la région concernée, également via les points de contact.

La Belgique figure parmi les États européens qui lancent le plus grand nombre de consultations (11 en 2009). Au vu de la configuration industrielle au Nord et au Sud du pays et du nombre important de licences traitées par la Région wallonne en comparaison des trois autres pôles belges en charge du commerce extérieur des armes, il semblerait que la Région wallonne reçoit et émet la grande majorité des demandes de consultation au niveau belge.

3.3. Les discussions au sein du COARM

Les membres de gouvernement en charge des octrois de licences échangent également des informations lors des réunions de discussion organisées tous les deux mois au sein du COARM. Durant ces réunions régulières, ceux-ci échangent leur vues sur des enjeux géographiques ou thématiques et discutent de la mise en œuvre des critères au niveau national⁶⁶. Les délégations représentées au sein du groupe COARM reçoivent un ordre du jour 10 à 15 jours avant la réunion. Elles peuvent également proposer des thèmes et susciter un débat sur un cas spécifique d'exportation d'armements – envisagé ou effectué – d'un État membre en particulier, si cela est jugé utile pour l'examen des demandes d'autorisation au niveau national⁶⁷. Plus particulièrement, ces réunions semblent constituer un moment unique lors duquel les États membres échangent des informations sur les politiques nationales de contrôle des exportations d'armements vers certains pays ou régions non soumis à un embargo, mais faisant l'objet d'une vigilance particulière (existence d'un conflit interne ou externe, situation des droits de l'homme, etc.) et sur leur perception de l'évolution de la situation politique de ceux-ci. Lors de l'année 2009 des discussions se sont ainsi portées sur les pays suivants : le Yémen, l'Afghanistan, le Pakistan, Israël, le Sri Lanka, le Kenya, l'Algérie, l'Indonésie, le Vietnam, le Pérou, la République de Guinée et Taïwan⁶⁸. Si peu d'informations ressortent sur ces discussions en raison de leur nature confidentielle, ces réunions

65. Article 9 de l'accord de coopération.

66. *Entretien avec un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (26 janvier 2011).*

67. Rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite en matière d'exportation d'armements (1999/C 315/01). URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:315:0001:0004:EN:PDF>

68. Rapport annuel 2009 au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, *loc. cit.*, p. 12. Ce type d'information n'est pas fourni dans le rapport COARM. Celui-ci énumère néanmoins les destinations ayant fait l'objet d'une consultation entre États membres ainsi que le nombre de consultations initiées par destination.

constituent néanmoins un lieu privilégié pour le partage d'information et d'expérience.

Le SPF Affaires Étrangères est le porte-parole belge au groupe de travail COARM, et exprime des positions générales coordonnées au préalable avec les Régions lors de ces réunions de concertation. Un représentant pour la Région wallonne et un pour la Région flamande sont également systématiquement présents lors des réunions bimensuelles du COARM et peut prendre la parole pour traiter d'un point spécifique.

3.4. Les acquis de transparence au niveau européen

Au niveau européen, depuis le Code de conduite, la transparence est établie comme une dimension essentielle du processus d'harmonisation des politiques des États membres et comme base pour tout débat entre ceux-ci. En effet, par la transparence intergouvernementale, le partage d'informations peut contribuer au processus de convergence des politiques et des pratiques entre États.

Les outils de transparence et d'harmonisation établis par la Position commune – l'échange d'information, les mécanismes de consultations et les réunions régulières des États membres au sein du COARM – semblent également fournir un cadre potentiel pour des processus de socialisation et d'apprentissage⁶⁹. Il est difficile d'évaluer le degré d'impact de ces différents processus depuis la mise en place du Code de conduite voilà plus de 10 ans. Il semble qu'on peut néanmoins épingler deux tendances.

D'une part, il est indéniable que des progrès ont été enregistrés en termes de pratiques des États membres dans le domaine en comparaison à la période pré-Code de conduite. Le rapport COARM a permis de rendre accessible un certain nombre d'informations sur les exportations des États membres. Même si souvent les rapports nationaux sont plus loquaces, le rapport COARM – bien qu'imparfait – constitue une contribution non négligeable pour les États membres qui ne publient pas de rapports nationaux. Dans ce cadre, le rapport COARM est un outil incontournable au service de la transparence publique. De plus, il semblerait que les mécanismes intergouvernementaux de consultations et de discussions ont été progressivement complétés par le développement de contacts informels entre autorités nationales en charges des licences. Aussi, au-delà d'une amélioration lente et progressive de la transparence intergouvernementale, un certain degré de socialisation semble s'être concrétisé. Néanmoins, une réflexion continue sur les possibles améliorations au rapport COARM et aux modalités de fonctionnement des différents mécanismes doit s'instituer entre tous les acteurs impliqués. Plus particulièrement, une réflexion autour de la pertinence de la mise en place de mécanismes de vérification des données attachés au mécanisme de partage des informations pourrait stimuler les États à fournir des contributions plus complètes, pertinentes et fiables, et cela dans des délais raisonnables. Dans cette perspective, il sera intéressant de suivre les futurs débats autour de la révision de la Position commune.

D'autre part, la politique de contrôle des exportations d'armements reste une expression d'un choix politique d'un État ; choix profondément imprégné, entre autres, de considérations de politiques étrangères. De ce fait, malgré la définition, au niveau européen, de 8 critères d'évaluation des demandes de licences, les mécanismes de reporting, de consultations, de discussions ainsi que le développement de contacts informels entre les États membres, la mise en application de la Position commune reste une prérogative jalousement gardée par ceux-ci. À l'heure actuelle, les considérations de politiques étrangères et de sécurité, les intérêts

69. BROMLEY Mark, BRZOSKA Michael, *loc. cit.*, p. 339.

stratégiques et économiques, restent, dès lors, des facteurs ralentissant le processus d'harmonisation des pratiques des États membres et toute dynamique d'amélioration du fonctionnement des divers mécanismes établis par la Position commune et, de ce fait, de renforcement de la transparence au niveau européen⁷⁰.

4. Espaces régionaux et multilatéraux de partage d'informations

En parallèle aux mécanismes nationaux et européens de transparence, les États européens sont également amenés à participer à des mécanismes de partage d'information et de discussions mis en place dans d'autres enceintes régionales, multilatérales et internationales. L'Organisation pour le Sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Arrangement de Wassenaar représentent des forums de dialogue où l'échange intergouvernemental d'informations est une composante essentielle de leur fonctionnement. Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, bien qu'imparfait, reste un outil unique de transparence intergouvernementale au niveau mondial.

4.1. L'OSCE ou la transparence au cœur des mesures de confiance et de sécurité

L'OSCE est un instrument de premier recours pour l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit dans sa région. Elle permet également le règlement pacifique des différends entre États⁷¹. Pour ce faire, plusieurs instruments promouvant le dialogue, la transparence, le renforcement de la confiance et l'échange d'informations s'inscrivent dans le cadre de l'OSCE. Si l'exercice de partage des informations est principalement axé sur des aspects militaires⁷², celui-ci a été complété par des échanges d'informations sur les transferts d'armements conventionnels et, depuis 2002, sur les transferts d'ALPC.

Concernant les armements conventionnels, le document sur les « Principes régissant les transferts d'armes classiques » en date du 25 novembre 1993 reste la référence au sein de l'OSCE⁷³. Ce document réaffirme l'engagement des États participants envers la transparence et la retenue dans les transferts d'armements ainsi que leur volonté de « promouvoir la paix et la sécurité internationales en détournant le moins de ressources humaines et économiques possible à des fins d'armement ». Il reflète également la prise de conscience concernant l'impact négatif des accumulations excessives et déstabilisatrices d'armes sur la paix et la sécurité. Le document

70. Il sera intéressant, à cet égard, de voir ce qui sera possible de faire sous la nouvelle configuration du Service européen pour l'action extérieure. Avec l'instauration d'une présidence permanente, semble se créer une opportunité pour un travail à plus long terme et pour l'impulsion d'un élan politique commun. Ne dépendant d'aucun État, la présidence permanente pourrait ainsi insuffler plus de flexibilité et de continuité au sein du COARM.

71. OSCE, Notice d'information : Qu'est-ce que l'OSCE ?. URL : http://fr.osce.org/images/stories/File/pdf/2380_fr.pdf

72. A noter par exemple l'existence d'un échange annuel d'informations militaires mis en place par le Document de Vienne de 1990 et considéré comme une importante mesure de confiance et de sécurité. Chaque année, pour le 15 décembre une série d'informations doivent être fournies sur, entre autres, la dotation en systèmes d'armes et d'équipements d'importance majeure et les dépenses de défense. A ce processus d'échange d'informations s'ajoute en novembre 1994, un document sur l'échange global d'informations militaires où les États les notifient pour le 30 avril. Le mécanisme d'échange global diffère du mécanisme d'échange annuel par sa portée géographique et son contenu. Pour plus d'informations, se référer au site de l'OSCE. URL : <http://www.osce.org/fsc/43190>

73. FSC, « Principes régissant les transferts d'armes classiques (25 novembre 1993) y compris la Décision n°13/97 du Forum pour la coopération en matière de sécurité (16 juillet 1997) », DOC.FSC/3/96/Rev.1. URL : <http://www.osce.org/fr/fsc/41342>

fournit des recommandations dont l'objectif est d'améliorer les procédures nationales et *in fine* de tenter de réduire les transferts aux conséquences graves pour les droits de l'homme et la sécurité régionale. Au niveau de la transparence, le document affirme que les États participants « s'engage[nt] à échanger, au titre de la coopération prévue dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de sécurité, des informations sur la législation et les pratiques nationales dans le domaine des transferts d'armes classiques et de technologies associées et les mécanismes de contrôle de ces transferts »⁷⁴. Pour ce faire, a été établi un questionnaire sur les transferts d'armes classiques à remplir par les États sur leurs politiques, pratiques et procédures sur les exportations d'armements conventionnels et technologies associées⁷⁵. Depuis 1997, une décision du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) est venue compléter le questionnaire en instaurant un échange annuel d'informations entre États participants sur les transferts de systèmes d'armes et d'équipements militaires pour l'année civile précédente, selon les catégories et au moyen des formulaires prévus dans le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles⁷⁶. En 2008, le FCS a fourni une liste mise à jour des catégories du Registre reprenant les recommandations des Groupes d'experts gouvernementaux des Nations unies suivies par l'Assemblée générale des Nations unies sur des modifications à apporter aux catégories existantes. Les États se sont également engagés à fournir des informations sur leurs transferts d'ALPC grâce au formulaire standard mis en place par le Groupe d'experts gouvernementaux en 2006 pour le Registre des Nations unies ou par toute méthode que les États jugent appropriée⁷⁷.

La synergie entre le questionnaire et la notification des transferts est un atout pour l'OSCE. Ils combinent tant des informations sur les transferts en tant que tels que des informations sur les procédures et législations qui ont permis ces transferts et les mécanismes de contrôle de ceux-ci. En effet, au-delà de la possibilité de communiquer sur les transferts *stricto sensu*, il est également essentiel de dialoguer sur le contexte dans lequel le transfert est accepté. L'ensemble des mécanismes d'échange d'informations sur les transferts d'armements conventionnels au sein de l'OSCE traduit ce besoin de complémentarité de l'information.

Concernant les ALPC plus particulièrement, il faut attendre le Sommet d'Istanbul de 1999 pour faire de la question de « l'accumulation excessive et déstabilisatrice et [de] la dissémination incontrôlée des ALPC » une priorité pour l'Organisation. Le Document sur les ALPC du 24 novembre 2000, établi en soutien au Programme d'action des Nations unies sur les armes légères, fait de la transparence et des échanges d'informations deux dimensions centrales de la problématique⁷⁸. Depuis 2002, les États membres échangent des informations, sur une base annuelle et de manière confidentielle, sur leurs importations et exportations d'ALPC vers et à partir des États participants ainsi que sur la législation nationale applicable et les pratiques en vigueur en ce qui concerne la politique, les procédures et les documents d'exportation⁷⁹. Ils

74. *Ibidem*

75. FCS, "The Forum for Security Co-operation adopted a decision regarding the Questionnaire on Participating States' Policy and/or National Practices and Procedures for the Export of Conventional Arms and Related Technology (Annex)", 29 November 1995 (FSC.DEC/20/95). URL: <http://www.osce.org/files/documents/8/3/42383.pdf>

76. Décision 13/97 (FSC.DEC/13/97) URL : <http://www.osce.org/fr/fsc/41342>

77. FSC.DEC/8/08. Pour les changements sur le Registre voir *infra*.

78. FCS, *Document de l'OSCE sur les stocks de munitions*, Document FSC.DOC/1/03, 19 novembre 2003. URL : <http://www.osce.org/fr/fsc/20784>

79. Malgré le caractère confidentiel de cet échange d'informations, certains États rendent disponibles leur contribution dans le cadre de ce mécanisme contribuant ainsi à plus de transparence publique. Voir par exemple le

communiquent également sur diverses dimensions, dont leur système national de marquage, les procédures de contrôle de la fabrication, le contrôle du courtage international, les techniques de destruction des ALPC. De plus, les États partagent des informations sur les systèmes portatifs de défense aérienne (Man Portable Air Defense Systems – MANPADS) à la suite de la décision des États participants à l'Arrangement de Wassenaar de les introduire dans les catégories sur lesquels notifier. Un formulaire pour notifier les importations et exportations d'ALPC a été joint en annexe du Document.

Le Document sur les ALPC constitue un complément – pertinent et nécessaire – aux Principes régissant les transferts d'armes classiques de 1993 et à d'autres instruments de l'Organisation tels que le Code de conduite sur les aspects politico-militaire de sécurité de 1994⁸⁰. Les échanges d'informations sur les armements conventionnels et les ALPC doivent être considérés comme parties intégrantes de l'architecture de confiance et de sécurité de l'OSCE. Il est question, en association à la panoplie de mesures mises en place dans le Document de Vienne, de comprendre la configuration militaire des États participants ; contribuant alors à maintenir un haut niveau de confiance entre eux⁸¹.

Toutes ces informations sont collectées et analysées par le Centre de prévention des conflits⁸². De plus, ces informations – et spécifiquement celles liées à des régions plus sensibles ou instables – sont examinées par les délégations et peuvent faire l'objet de discussions lors des réunions du FCS, dans le cas où des transferts seraient en contradiction avec les Principes régissant les transferts d'armes classiques et autres documents pertinents⁸³.

Une autre spécificité des mécanismes de transparence au sein de l'OSCE est leur portée géographique. Ils permettent de donner une dimension régionale en complément aux initiatives globales et au-delà de la dimension restreinte de l'Union européenne ou de l'Arrangement de Wassenaar. Se côtoient, parmi les États participants, les plus grands exportateurs d'armements conventionnels et d'ALPC⁸⁴ mais également d'importants récipiendaires d'ALPC et des États affectés par diverses dimensions du trafic d'ALPC dont des États d'Asie centrale, du Caucase et d'Europe du Sud-est.

Au regard de ces différents mécanismes, il est indéniable que les 4 pôles belges en charge du commerce extérieur des armes sont appelés à fournir des informations sur leurs transferts mais aussi sur leur procédures et pratiques dans le domaine. Le SPF Affaires Étrangères est chargé de remplir le questionnaire et les formulaires, demandant des inputs ponctuels de la part des Régions. Ces documents sont ensuite envoyés à la Représentation permanente de la Belgique

rapport de l'Allemagne conformément au Document sur les ALPC en date du 12 mai 2010. URL :

<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349290/publicationFile/53602/KleineLeichteWaffen-OSZE-InfoAustauschSALW2010.pdf>

80. LACHOWSKI Zdzislaw, "Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe", *SIPRI Research Report* n°18, 2004. URL: <http://books.sipri.org/files/RR/SIPRI18.pdf>

81. *Entretien mail reçu par l'auteur (OSCE 17 janvier 2011).*

82. « Les informations échangées seront également communiquées au Centre de prévention des conflits qui les fera figurer dans ses examens et rapports périodiques » Decision 13/97

83. *Entretien mail reçu par l'auteur (OSCE 17 janvier 2011).*

84. Dont les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Royaume-Uni, la Suisse, le Canada, la Turquie et la Fédération russe. « Emerging from obscurity: The global ammunition trade », *Small Arms Survey 2010: Gangs, groups, and guns*, p. 8.

auprès de l'OSCE, qui les transmet à l'OSCE⁸⁵. Cette configuration semble distancer les autorités régionales en charge des licences des discussions et d'autres informations échangées lors des réunions du FCS. Cette situation est d'autant plus paralysante que les délégations nationales à Vienne n'ont pas toujours les connaissances et le temps à consacrer à des dossiers aussi complexes que celui sur le commerce des armes. On ne peut qu'espérer que les autorités régionales contribuent activement au partage d'informations dans le cadre de ce forum et que la configuration *à la belge* ne les empêche pas d'appréhender toute la pertinence de ces mécanismes pour leurs propres activités et leurs processus de prise de décision. Il est également important de leur permettre l'accès aux documents, décisions et discussions émanant de Vienne.

4.2. L'Arrangement de Wassenaar, consensus d'un « club » autour de la transparence

L'Arrangement de Wassenaar est un mécanisme de transparence intergouvernementale mis sur pied en juillet 1996. L'objectif principal de cette entente politique est de « contribuer à la sécurité régionale et internationale par la promotion de la transparence et d'une plus grande responsabilité dans les transferts d'armements conventionnels et de technologies et biens à double usage, et d'ainsi prévenir les accumulations déstabilisatrices »⁸⁶. Cet accord informel établit, pour ce faire, un mécanisme d'échange d'informations sur les livraisons, aux États non membres de l'Arrangement, de certains équipements militaires de type conventionnel – incluant depuis 2003 les ALPC et MANPADS⁸⁷ – et de produits à double usage. Les « éléments initiaux » détaillent les modalités d'échange d'informations pour les deux types de biens⁸⁸. En outre, pour faciliter la notification, deux listes de marchandises contrôlées ont été établies et sont régulièrement mises à jour, l'une concernant les armes conventionnelles – communément appelée la Liste de Munitions –, et l'autre concernant les marchandises et technologies à double usage⁸⁹. La confidentialité des échanges est le maître-mot de l'Arrangement. Concernant les armements conventionnels, les États sont invités à fournir, semestriellement, des informations sur la quantité, le nom du pays récipiendaire et les détails du modèle et du type d'armements (excepté pour la catégorie des missiles et lance-missiles) qui ont fait l'objet d'une livraison. Ils peuvent également échanger sur tout sujet qu'ils jugent pertinent ou préoccupant, que ce soit la notification sur des armements non-compris dans la Liste de Munitions, les tendances dans les programmes d'armements ou l'accumulation de certains systèmes d'armements.

40 États participent actuellement à l'Arrangement⁹⁰. La spécificité de l'Arrangement est qu'à la

85. Entretien mail reçu par l'auteur (autorités fédérales 18 janvier 2011).

86. Les éléments initiaux – document fondateur – ont été adoptés à la session plénière des 11-12 juillet 1996 et revus les 6-7 décembre 2001. URL: <http://www.wassenaar.org/guidelines/docs/Initial%20Elements%20-%202009.pdf>
Plusieurs documents ou lignes directrices viennent compléter les éléments initiaux. Il existe aujourd'hui sept catégories de lignes directrices, adoptées à des moments différents, qui portent soit sur le régime de contrôle pour certaines catégories d'armes, soit sur l'explication de méthodes de contrôle des exportations. Documents disponibles sur <http://www.wassenaar.org/guidelines/index.html>

87. Changements approuvés lors de la Session plénière de décembre 2003. URL : <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/2003/public121203.html>

88. Le mécanisme d'échange d'informations pour les biens à double usage diffère de celui pour les armements conventionnels quant aux types d'information. Voir éléments initiaux

89. Se référer au site de l'Arrangement. URL: <http://www.wassenaar.org/controllists/index.html>

90. Parmi les États membres de l'Union européenne seul Chypre n'est pas membre de l'Arrangement.

base de sa création existe un consensus en vue d'améliorer la transparence entre les fournisseurs d'armes, et ce pour prévenir les accumulations déstabilisatrices d'armements dans certaines régions et d'y répondre par une coordination des contrôles nationaux des exportations et par un comportement plus responsable⁹¹. Ce consensus est d'autant plus important que les membres de l'Arrangement de Wassenaar contrôlent environ 95% du commerce des armes conventionnelles depuis les années 1990⁹².

Les États se rencontrent annuellement lors de la séance plénière et plus régulièrement dans les groupes de travail. Lors de ces sessions, les États sont encouragés à partager leurs points de vue sur différentes dimensions⁹³. A ces échanges d'informations s'ajoute le travail effectué au sein des divers groupes de travail. Ceux-ci semblent constituer un important lieu de dialogue.

Au niveau belge, le reporting auprès de l'Arrangement de Wassenaar se fait via le système digital fermé WAIS⁹⁴. Les Régions ont leur propre accès à ce système. L'accord de coopération désigne l'État fédéral comme porte-parole de la Belgique à la réunion plénière de l'Arrangement de Wassenaar. Il semblerait néanmoins que les Régions soient actives au sein des différents groupes de travail⁹⁵. A cet égard, des concertations informelles auraient été menées entre les Régions⁹⁶. Nous ne pouvons qu'encourager cette synergie entre les différents pôles belges au niveau du partage de l'information mais aussi pour la coordination de leur position au sein de ce type d'enceintes. Notons que sur le site de l'Arrangement, aucun point de contact belge n'est fourni.

Encadré : **La base de données COMTRADE des Nations unies**

La base de données COMTRADE est une base de données de statistiques sur le commerce des marchandises gérée par la Division de statistique des Nations unies. Elle représente à l'heure actuelle une source importante et relativement complète d'informations comparables sur les ALPC. Celle-ci est alimentée par des données enregistrées par les autorités douanières des États sur le commerce mondial de divers produits dont les armements conventionnels et les ALPC. Malgré l'existence de notifications incomplètes de certains États et des désavantages intrinsèques à la configuration de la base de données⁹⁷, celle-ci se caractérise par une large participation et permet de recouper des informations non disponibles ailleurs concernant les armements conventionnels.

91. Voir les éléments initiaux.

92. Les plus importants exportateurs d'armements y sont membres à part la Chine. Voir Center for International Trade and Security, "Strengthening Multilateral Export Controls", University of Georgia, septembre 2002. URL : http://www.uga.edu/cits/Resources/Reports/regime_report.pdf.

93. HAUG Maria, LANGVANDSLIEN Martin, LUMPE Lora et MARSH Nicholas, *loc. cit.*, p.21.

94. Wassenaar Arrangement Information System.

95. Art 12 §5 de l'Accord de coopération. Le General Working Group est en charge des enjeux politiques, alors que le Technical Experts Group s'occupe des questions liées aux listes de biens contrôlés. De plus, se réunit une fois par an sous l'auspice du General Working Group le Licensing and Enforcement Officers Meeting. Voir Site de l'Arrangement. URL : <http://www.wassenaar.org/introduction/index.html>

96. Rapport annuel de la Région wallonne sur ces exportations d'armements, *loc. cit.*, p.31.

97. Pour plus d'informations sur les limites de cette base de données. « Insights and Mysteries : Global small arms transfers », *Small Arms Survey: Development Denied*. 2003. Site internet de COMTRADE URL : <http://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/What-is-UN-Comtrade>

4.3. Le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles, outil imparfait mais incontournable

Le débat sur la transparence dans le domaine des transferts d'armements au sein des Nations unies trouve ses origines dans les années 1960 au sein de l'Assemblée générale⁹⁸. Il faut, néanmoins, attendre le début des années 1990, le « traumatisme » des deux premières guerres du Golfe et la prise de conscience des sources d'approvisionnement de l'arsenal iraquien pour une réelle impulsion onusienne dans le domaine sous la forme d'un Registre sur les armes conventionnelles. La Résolution 46/36 L de décembre 1991 établissant ce Registre souligne que la franchise et la transparence au niveau des transferts d'armements internationaux pourraient contribuer à renforcer un climat de confiance entre États, diminuer les tensions, renforcer la sécurité et la paix régionales et internationales et *in fine* contribuer à une réduction des transferts et de la production d'armements⁹⁹. L'objectif du Registre, comme instrument de transparence intergouvernementale, était de fonctionner comme un système d'alerte précoce pour recenser les situations d'accumulation excessive et déstabilisatrice d'armements. Les catégories d'armements couvertes par cet instrument ont été choisies pour le rôle qu'elles ont joué dans le cadre des guerres du Golfe. Il était néanmoins attendu, à l'époque de sa création, que le Registre évolue avec son temps en adaptant les catégories existantes ou en ajoutant de nouvelles¹⁰⁰.

Au-delà de ces vœux nobles, le Registre a très vite montré ses limites, trop dépendant de la volonté des États¹⁰¹. Il reste toutefois un mécanisme de transparence sans précédent au niveau international ; constituant parfois une source unique d'informations sur les transferts d'armements à travers le monde. A cet égard, cet instrument de transparence intergouvernementale a le mérite de contribuer également à la transparence publique en publiant les données fournies par les États¹⁰². Actuellement, il est *demandé* aux États de fournir des informations concernant leurs importations et exportations annuelles pour sept catégories d'armes conventionnelles d'importance majeure¹⁰³ ou un rapport « néant » s'ils n'ont effectué aucun transfert pendant l'année civile écoulée¹⁰⁴. Les États sont également *invités* à communiquer des données sur leurs achats liés à la production nationale et leurs dotations militaires et, depuis

98. Pour un historique du débat et des initiatives sur la transparence au sein des Nations unies voir KAMAL Nazir, *Transparency of International Arms Transfers and the United Nations*, URL : <http://scm.oas.org/pdfs/2006/CP17231E.PDF>

99. AG de l'ONU. 1991. *General and Complete Disarmament* (Document ONU n° A/RES/46/36). New York : AG de l'ONU, 6 décembre. <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r036.htm>

100. Pour les plus récentes propositions d'améliorations, se référer à Secrétaire général de l'ONU. 1992. *Report on the register of conventional arms* (Document ONU n°A/47/342). New York, 14 août, § 38-39. URL : [http://disarmament.un.org/Library.nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/b05cce5343fcd93885256c530056377b/\\$FILE/exgr47.342.pdf](http://disarmament.un.org/Library.nsf/3722912af3647c9385256bc800504da4/b05cce5343fcd93885256c530056377b/$FILE/exgr47.342.pdf) et Secrétaire général de l'ONU. 2009. *Tenue du Registre des armes classiques et modifications à y apporter* (Document ONU n°A/64/296). New York, 14 août. §43-48. URL : <http://data.grip.org/documents/201002081610.pdf>

101. Voir SENIORA Jihan, *loc. cit.*, sur les limites actuelles du Registre.

102. Se référer à la base de données du Registre. URL : http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/UN_REGISTER.nsf

103. Notons que le SIPRI a mis en évidence par le passé que certains États fournissent en fait des informations sur leurs licences d'exportation.

104. La notification des rapports « néant » est une dimension rendant le Registre assez unique. Elle signale que les États les soumettant soutiennent la norme de transparence au même titre que ceux qui fournissent des informations sur leurs transferts.

2003, sur leurs transferts annuels d'ALPC¹⁰⁵.

La participation au Registre continue à diminuer même si la notification sur les ALPC semble stable, surtout depuis l'introduction d'un formulaire standardisé en 2006. L'édition 2010 sur les transferts effectués en 2009 marque la plus basse participation dans l'histoire du Registre avec 72 pays ayant communiqué leur rapport¹⁰⁶. Parmi ces États participants, 43 ont fourni des informations sur leurs transferts d'ALPC. Notons que seuls 27 pays ont respecté la date butoir du 31 mai. La Belgique a, quant à elle, rendu son rapport le 1^{er} novembre 2010. Comme pour les autres mécanismes du genre, les 4 pôles belges en charge du commerce extérieur des armes fournissent leur contribution au SPF Affaires Étrangères dans la forme requise par le Registre. Celui-ci transmet ensuite l'ensemble des données au Secrétariat général des Nations unies. Pour l'année civile 2009, la Belgique a fourni des informations sur ses transferts d'armements conventionnels et sur sa dotation militaire. Elle n'a néanmoins fourni aucune information sur ses transferts d'ALPC. Bien qu'elle ait participé chaque année au Registre depuis sa création, la Belgique n'a fourni des informations sur les ALPC qu'à une reprise – en 2009 – bien que les États sont officiellement invités à le faire depuis 2003. 13 États font néanmoins part de leurs importations d'ALPC en provenance de la Belgique (voir Annexe 3 : **La Belgique, les ALPC et l'édition 2010 du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles**). Ces États ont été assez réguliers quant à la fourniture d'informations supplémentaires pour la description de la pièce. On peut ainsi observer que la majorité des armes exportées vers ces pays proviennent de la même entreprise : la FN Herstal, une entreprise wallonne. Cette absence d'information sur les ALPC de la part des Régions semble davantage due à un manque de temps et de moyens humains qu'à un manque de volonté des autorités en charge de licences. La Région wallonne a ainsi exprimé dans la déclaration de politique régionale 2009-2014, la volonté de « prévoir la transmission des données concernant les armes légères et de petit calibre au registre des Nations unies [...] dans le but d'améliorer la cohérence des informations rendues publiques [au niveau belge] »¹⁰⁷.

Comme nous l'avons signalé auparavant, les Régions ont fait le choix de focaliser leur attention sur la collecte et le traitement des informations sur les licences, consacrant probablement de ce fait moins de temps pour le rassemblement d'informations sur les exportations effectuées. Néanmoins, cela ne présage rien de bon quant au degré et à la qualité de la participation de la Belgique aux mécanismes de transparence utilisant les formats de notification du Registre comme par exemple au sein de l'OSCE. Il semblerait néanmoins que la dimension confidentielle des échanges dans le cadre de l'OSCE réduise la réticence des Régions à transmettre des informations sur leurs transferts d'ALPC quand bien même celles-ci ont en leur possession les informations pertinentes, par exemple, sur les exportations effectivement réalisées.

Encadré : **La Belgique et la transparence sur les ALPC**

La Région wallonne reste le plus grand exportateur d'armes au niveau belge en octroyant plus de 73% des licences belges pour l'année civile 2009. Les ALPC constituent les catégories d'armements les plus exportées par la Région wallonne. Des 1.092 licences octroyées par la Région wallonne en

105. En 2006, le Groupe d'experts a établi un formulaire de notification pour ce type d'armements.

106. Se référer à la base de données du Registre. URL : http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/UN_REGISTER.nsf

107. Gouvernement wallon, Déclaration de Politique Régionale 2009-2014, Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire. URL : <http://gouvernement.wallonie.be/publication/declaration-de-politique-regionale-2009-2014>

2009, 739 licences ont été accordées pour les catégories ML1 à ML3¹⁰⁸ – soit environ 67,5 % des licences octroyées par la Région wallonne –; avec les États-Unis, l'Arabie saoudite et la Thaïlande figurant parmi les principales destinations des armes légères wallonnes.

Selon le Rapport COARM, les 693 licences d'exportation octroyées par la Belgique en 2009 pour la catégorie ML1 couvrant les armes de petit calibre – et cela pour une valeur totale de 282.354.714 euros – fait de la Belgique le premier exportateur européen de ce type d'armes (voir *supra*). L'organisation non-gouvernementale Small Arms Survey a, quant à elle, prouvé que la Belgique figure parmi les plus importants exportateurs d'ALPC au monde (voir *infra*).

Au-delà de la prise de conscience des spécificités des ALPC et leur rôle actuel dans les violations des droits humains et la continuation de la violence armée, la transparence sur les transferts d'ALPC est d'autant plus essentielle que ces armes – légères, petites, faciles à transporter et à dissimuler – font plus aisément l'objet de détournements et de trafics¹⁰⁹.

Le Baromètre de Transparence est un outil mis en place par le Small Arms Survey en 2004 afin d'évaluer la transparence dans le cadre du reporting des États sur leurs exportations d'ALPC. En se basant sur trois types de sources – la base de données COMTRADE, le Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles et les rapports nationaux sur les exportations d'armements¹¹⁰ – le Baromètre octroie des points pour les délais de publication, l'accès et la cohérence, la clarté, le niveau de détail de l'information ainsi que le reporting sur les livraisons et les licences accordées et refusées. Sont pris en compte par le Baromètre 2010 les États ayant exporté – ou soupçonnés d'avoir exporté – pour 10 millions de dollars et plus en ALPC (ainsi que leurs pièces, accessoires et munitions) durant au moins une année civile entre 2001 et 2008. L'instrument a subi plusieurs changements dans sa méthodologie¹¹¹ tout en gardant son objectif de départ, l'évaluation de la transparence. Notons néanmoins qu'il n'a pas pour finalité d'évaluer l'exactitude des informations fournies par les États. La valeur ajoutée de cet instrument est de pouvoir être utilisé comme outil de pression sur les États pour qu'ils améliorent leur reporting, et cela, en épinglant les États les plus transparents et les moins transparents. Le dernier Baromètre en date se penche sur les activités d'exportations d'ALPC de 48 États dont trois nouveaux – l'Inde, le Monténégro et les Émirats arabes unis – pour l'année 2008 en se basant sur les rapports de 2009.

La transparence du reporting sur les ALPC de la Belgique a, depuis l'instauration du Baromètre, été évalué par cet instrument. Pour ses activités de reporting en 2001, 2004 et 2005, le pays figurait parmi les dix pays les plus transparents. Pour la dernière édition, il se hissait à la 13^e place. Concernant l'accès et la cohérence, la Belgique a régulièrement reçu le maximum de points. Une étude récente sur le Baromètre signale néanmoins plusieurs lacunes dans le reporting des acteurs belges sur les ALPC. Premièrement, ils sont encouragés à renforcer leur reporting sur les licences refusées et à fournir dans leurs rapports davantage d'informations sur les utilisateurs finaux et les cas de réexportations permanentes. Deuxièmement, la Belgique est exhortée à fournir à la base

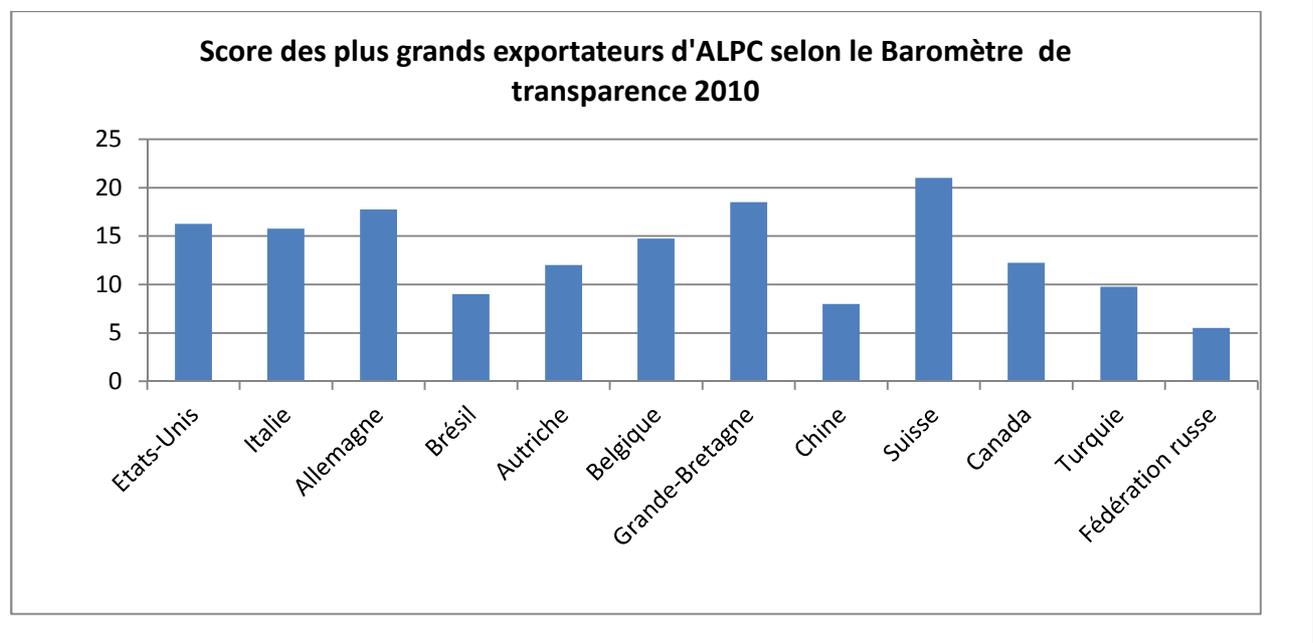
108. ML1 et ML2 couvrent les armes légères et de petit calibre et ML 3 les munitions des armes visées dans ML 1 et ML 2. Se référer à la note d'ADAM Bernard et MAMPAEY Luc, *Ventes d'armes à la Libye : Lettre du GRIP au Parlement wallon*, Note d'analyse du GRIP, 7 décembre 2009. URL : <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=808>

109. LAZAREVIC Jasna, "Transparency counts: assessing State Reporting on Small Arms transfers, 2001-2008", *Small Arms Survey Occasional Paper* n° 25, June 2010.

110. Le reporting des États à des organisations régionales rendant l'information accessible a également récemment été introduit comme une source d'évaluation. Il a également été décidé d'octroyer des points pour les rapports « néant », considérant ce type de contribution comme information complète et transparente.

111. Pour une explication des évolutions du Baromètre se référer à LAZAREVIC Jasna, *loc. cit.*

de données COMTRADE des informations sur la valeur et la quantité transférées pour les codes douaniers 930120, 930190 et 930200¹¹². Enfin, le manque d'informations flagrant sur les transferts d'ALPC au Registre des Nations unies est épinglé comme un des principaux défis à la transparence belge sur les transferts d'ALPC¹¹³. Au-delà de ces recommandations, le Baromètre permet également de contextualiser la prestation de la Belgique pour son reporting sur les ALPC, comme grand exportateur de ce type d'armements. Si l'on compare les niveaux de transparence des plus grands exportateurs sur leurs transferts d'ALPC, le pays ne preste alors que modestement. Pour l'année 2007, nous pouvons compter – en ordre décroissant – parmi les plus importants exportateurs d'ALPC, les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne, le Brésil, l'Autriche, la Belgique, le Royaume-Uni, la Chine, la Suisse, le Canada, la Turquie et la Fédération russe¹¹⁴. En comparaison au niveau de transparence évaluée par le Baromètre de ces 12 pays pour les années couvertes de 2001 à 2008, le score de la Belgique n'est que très moyen¹¹⁵. Figurant parmi les plus grands exportateurs d'ALPC, la Belgique – et plus particulièrement la Région wallonne – doit donc mieux faire en termes de transparence sur ses transferts d'ALPC.



112. 930120 (rocket and grenade launchers, etc.), 930190 (military firearms) et 9302 (revolvers and pistols).

113. LAZAREVIC Jasna, *loc. cit.*, p. 52.

114. Small Arms Survey 2010, *op. cit.*, p. 8.

115. Arrivant sixième après la Suisse, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les États-Unis et l'Italie.

Conclusion

Chaque instrument de transparence a été instauré pour répondre à des objectifs spécifiques dont la plupart tend, *in fine*, à contribuer à la paix et la sécurité régionales et internationales ainsi qu'à une gestion démocratique des transferts d'armements conventionnels et d'ALPC. Selon les objectifs, sont établis, pour chaque mécanisme de transparence, des critères concernant le contenu et la forme des informations à partager et des modalités spécifiques de partage. Les mécanismes de communication des informations sur les transferts d'armements conventionnels et d'ALPC ne sont pas exempts de limites comme nous l'a démontré cette analyse. Notons plus particulièrement que ceux-ci restent trop dépendants de la bonne volonté des États. L'absence de mécanismes de vérification, d'évaluation et de suivi attachés au mécanisme de partage des informations ne stimule pas les États à fournir des contributions complètes, pertinentes et fiables dans des délais raisonnables. Cependant, au-delà des objectifs à atteindre, ces outils ont le mérite d'ouvrir des espaces de discussion et d'interactions entre États et garantissent des standards minimaux de transparence. Un travail important reste donc à faire avec les États pour qu'ils comprennent les bienfaits de la transparence – ce que cette notion recouvre et ouvre comme opportunités – et pour qu'ils améliorent leur contribution aux mécanismes d'échange et de reporting d'informations et leur participation aux différentes instances promouvant la transparence.

Il reste encore trop d'États qui perçoivent les risques liés à la transparence comme plus importants que les bénéfices (atteindre les objectifs). Certains États sont encore hésitants à participer de manière optimale aux instruments de transparence, pensant que ceux-ci vont à l'encontre du moyen le plus efficace de défendre leurs intérêts, à savoir la culture de la confidentialité. Face à ce genre de discours, il est primordial de promouvoir la transparence comme un exercice tant individuel que collectif ; d'une part, permettant un travail à l'interne contre l'inertie administrative et politique et au service d'une coordination accrue au niveau intra-étatique et, d'autre part, soutenant un effort de coopération et de construction de la confiance entre États. Il est question de travailler sur les perceptions qu'ont les États des instruments de transparence comme simples échanges d'information pour le principe d'échanger de l'information et comme une manière de « gagner des points pour bonne conduite internationale »¹¹⁶.

Aussi, pour éviter les travers actuels à la pratique de la transparence, un Traité sur le commerce des armes doit contenir des définitions claires et non-équivoques des termes, concepts et critères qu'il utilise. Il sera important d'adjoindre aux mécanismes de reporting et d'échange d'informations, d'une part, des mécanismes de vérification et d'évaluation permettant un traitement et des analyses des informations et, d'autre part, des mécanismes permettant de demander des explications et des comptes à un État. Si nécessaire, des sanctions en cas, par exemple, d'omissions volontaires d'informations ou de fournitures d'informations falsifiées devront être appliquées. Il sera également opportun d'imposer l'obligation de faire évoluer le contenu et la forme de ces divers instruments de transparence selon les changements technologiques et les évolutions des dynamiques du marché mondial de l'armement.

Cette étude nous a également permis de faire le point sur la contribution belge à la transparence dans le domaine des transferts d'armements conventionnels. Plusieurs réflexions et conclusions

116. Laurance, Edward J., "The United Nations Conventional Arms Register (UNCAR : Present Challenges, New directions", prepared for the International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, February 2001, p.16.

tirées dans notre analyse semblent pertinentes pour d'autres États européens.

Il semblerait qu'un défi important auquel doivent faire face les Régions et le SPF Affaires Étrangères est le manque de temps et de ressources humaines pour répondre à temps, en contenu et en qualité, aux différents mécanismes de reporting et d'échange d'informations. La charge de travail requise pour permettre une collecte et un traitement des informations pertinentes, précises et complètes doit se traduire par des moyens techniques et humains suffisants, au sein de chaque pôle belge, devant permettre un respect des délais établis.

Au niveau de la coordination des contributions des Régions, on peut se féliciter de l'existence de concertations informelles régulières entre celles-ci pour discuter, coordonner et définir une approche commune sur divers sujets. La régionalisation de la compétence en matière de politique d'exportation, d'importation et de transit d'armes et de biens à double usage en 2003 fut synonyme de nouveaux défis pour les administrations régionales. Cela signifia se familiariser avec une nouvelle matière et adopter de nouvelles procédures et pratiques. Un temps d'adaptation et d'apprentissage fut également nécessaire quant aux modalités de reporting et de diffusion des informations, et ceci même après la mise en place de l'accord de coopération en juillet 2007. Il semble à l'heure actuelle difficile de parler d'une transparence harmonisée au niveau belge. Les pôles belges en charge du commerce extérieur des armes peuvent – et doivent – encore améliorer la qualité de leur reporting. Ceci est d'autant plus urgent que ces rapports sont des outils utilisés par leur Parlement respectif pour évaluer leurs activités dans le domaine des transferts d'armements. Des informations essentielles restent manquantes afin de comprendre de manière globale la politique et les procédures de chaque entité fédérée en matière de transferts. Ceci n'est possible que par une analyse combinée de données sur les licences octroyées et refusées, les exportations effectuées et le contexte législatif de la prise de décision. A cet égard, les autorités régionales doivent urgemment mener une réflexion sur leur accès aux informations concernant les exportations effectuées par exemple en instaurant des réglementations strictes de partage des informations ou en approfondissant le dialogue et la coordination avec les acteurs impliqués.

La configuration institutionnelle actuelle semble, par ailleurs, avoir distancé les autorités en charge des licences – au sein des Régions – de la pratique au niveau multilatéral et international, faisant de la diffusion d'informations une simple opération de transmission au SPF Affaires Étrangères. Les différents acteurs belges doivent continuer d'approfondir leur connaissance des mécanismes d'échanges d'informations sur les transferts d'armements qu'ils effectuent et sur les instances qui ont mis en place ces mécanismes. En effet, la configuration institutionnelle complexe du pays exige des 4 pôles en charge du commerce extérieur des armes de la rigueur supplémentaire et des engagements clairs en termes de transparence.

* * *

Annexe 1 : Tableau comparatif des données fournies dans les rapports des 4 pôles belges

	Région wallonne	Région flamande	Région bruxelloise	État fédéral
Informations générales				
Régularité	Semestriel et annuel	Mensuel, semestriel et annuel	Semestriel et annuel	Semestriel
Accès au rapport	Rapports annuels disponibles sur le site officiel du gouvernement wallon. Rapports semestriels pas publics.	Tous les rapports disponibles sur le site officiel du gouvernement flamand.	Les rapports ne sont pas disponibles sur le site du gouvernement bruxellois.	Les rapports ne sont pas disponibles.
Informations générales				
Législation en vigueur	Oui	Oui	Oui	Non
Contexte régional et international	Oui	Oui	Oui	Non
Informations sur les licences d'exportation d'armements conventionnels¹¹⁷				
Type de licences	Définitives	Définitives	Définitives	Définitives
Nombre total de licences accordées	Oui	Oui	Oui	Oui
Valeur totale de licences accordées	Oui	Oui	Oui	Oui
Valeur individuelle de licences accordées	Non	Oui	Non	Non
Détails par destination	Oui	Oui	Oui	Oui
Détails par catégories de matériel militaire ¹¹⁸	Oui	Oui ¹¹⁹	Non ¹²⁰	Non
Détails par end-user	Non	Oui	Oui	Non
Informations sur les licences de transit				
Nombre total de licences accordées	Oui	Oui	Oui	- ¹²¹
Valeur totale de licences accordées	Oui	Oui	Oui	-
Valeur individuelle de licences accordées	Non	Oui	Non	-
Détails par destination	Oui	Oui	Oui	-
Détails par pays d'origine	Non	Oui	Non	-
Détails par catégories de matériel militaire	Non	Oui	Non	-
Détails par end-user	Non	Oui	Non	-
Informations sur les licences refusées				
Nombre total de licences refusées	Oui	Oui	- ¹²²	-
Valeur totale de licences refusées	Oui	Oui	-	-
Valeur individuelle de licences refusées	Non	Oui	-	-
Détails par destination	Oui	Oui	-	-
Détails par catégories de matériel militaire	Oui	Oui	-	-
Détails par end-user	Non	Oui	-	-
Détails sur les motifs du refus	Non	Non	-	-
Informations sur les exportations				
Estimations des exportations	Oui	Non	Non	-

117. Les Régions flamande et bruxelloise ainsi que le SPF Économie fournissent des informations similaires pour les licences d'importations octroyées.

118. La Région flamande et wallonne ont adopté les catégories de la liste européenne d'équipements militaires.

119. Les biens à double usage sont également repris dans le rapport de la Région flamande.

120. La Région bruxelloise utilise une classification en quatre catégories : matériel militaire léger, semi-léger, lourd et autre.

121. Aucune compétence de transit n'est restée au Fédéral après la régionalisation de la compétence en matière de commerce extérieur des armes.

122. La région bruxelloise n'a jamais refusé une licence.

Annexe 2 : Licences d'exportations octroyées en 2008 par les 4 pôles belges à destination de l'Arabie saoudite

	ML1	ML2	ML3	ML4	ML8	Total	Remarque
Région wallonne ¹²³							
a	8		8	2	3	21	
b	1.327.790,00		49.721.922,00	399.900,00	213.898,00	51.663.510,00	
Région bruxelloise ¹²⁵							
a						2	(léger)
b						6.444,00	
Région flamande ¹²⁶							
a						0	
b						0,00	
Fédéral ¹²⁷							
a						0	
b						0,00	

¹²³ Ces informations sur les licences d'exportations octroyées par la Région wallonne en 2008 vers l'Arabie saoudite ont été prises du Rapport annuel 2008 au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991 modifiée par les lois du 25 et 26 mars 2003 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. URL : <http://data.grip.org/documents/201003031823.pdf>

¹²⁴ a = le nombre de licences octroyées ; b= la valeur des licences octroyées en euros

¹²⁵ Ces informations sur les licences d'exportations octroyées par la Région Bruxelles-Capitale en 2008 vers l'Arabie saoudite ont été prises du Rapport annuel 2008 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale au Parlement de la Région de Bruxelles –Capitale concernant l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. URL : <http://data.grip.org/documents/200912281544.pdf>

¹²⁶ Ces informations sur les licences d'exportations octroyées par la Région flamande en 2008 vers l'Arabie saoudite ont été prises du Rapport annuel 2008 de gouvernement flamand au parlement flamand concernant l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente URL : <http://data.grip.org/documents/200911091347.pdf>

¹²⁷ Ces informations sur les licences d'exportations émises par les autorités fédérales ont été prises des rapports semestriels du gouvernement au parlement accessibles sur le site web du GRIP. Rapport au Parlement sur l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente du 1^{er} janvier 2008 au 30 juin 2008 (URL : http://www.grip.org/research/bd/trf/rap_gov_be/2008-1FED.pdf) et du Rapport au Parlement sur l'application de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente du 1^{er} juillet 2008 au 31 décembre 2008 (URL : <http://data.grip.org/documents/200902171447.pdf>).

Total Belgique							
	a						23
	b						51.669.954,00

Région flamande¹²⁸							
Licences de transit	a						1 ¹²⁹
	b						217.100.091,24

Total Belgique avec les licences de transit octroyées par la Région flamande							
	a						24
	b						268.770.045,24

Rapport COARM¹³⁰							
	a	11	1	9	3	3	27
	b	1.334.174,00	217.100.091,00	49.721.922,00	399.990,00	213.898,00	268.770.075,00

¹²⁸ Ces informations sur les licences de transit à destination de l'Arabie saoudite octroyées par la Région flamande ont été prises du Rapport annuel 2008 de gouvernement flamand. voir référence 126.

¹²⁹ Licence de transit pour ML2, ML3 et ML5 à partir de la Suisse.

¹³⁰ Ces informations concernent les licences d'exportations octroyée par la Belgique vers l'Arabie saoudite comprise dans le Rapport COARM couvrant l'année civile 2008. *11^e rapport annuel établi en application de l'article 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 (2009/C 265/01)*. URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:265:FULL:FR:PDF>

Annexe 3 : La Belgique, les ALPC et l'édition 2010 du Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles

Ce tableau se base sur les rapports au Registre des Nations unies sur les armes conventionnelles des États faisant mention de leurs importations d'ALPC à partir de la Belgique.

A		B	C	D	Observations	
		État(s) importateur(s)	Nombre de pièces	État d'origine (si ce n'est pas l'État exportate ur)	Description de la pièce	Observations relatives au transfert
Armes légères						
1	Révolvers et pistolets à chargement automatique	Bulgarie Mexique Pays-Bas Serbie Pérou	60 50 307 179 40	Portugal	Pistolet MCA FN Herstal (5,7) FN Herstal, calibre 5,7 mm	Nombre de permis d'exportation : 2
2	Fusils et carabines	Bulgarie Mexique Pays-Bas Roumanie Serbie Pologne Italie Pérou	200 27 739 3 107 21 1 16	Portugal	Fusil 5,56 x 45 mm MCA FN Herstal mod. F2000 FN Herstal, carabine SCAR, calibre 7,62 mm	Nombre de permis d'exportation : 6
3	Mitraillettes	Pays-Bas Slovénie	7 7		FN Herstal	
4	Fusils d'assaut	Roumanie Pérou Pérou	12 39 302		FN Herstal, calibre 5,56 mm SCAR FN, calibre 5,56 mm	
5	Mitrailleuses légères	Bulgarie Espagne Lettonie Lituanie Mexique Mexique Pays-Bas Serbie Slovénie Slovaquie Thaïlande Pérou Pérou Pérou	4 35 50 8 24 21 308 12 12 8 174 8 6 32 20		7,62 x 51mm - MINIMI PARA 5,56 mm FN Mini Para, 5,56 x 45 Mitrailleuse légère 7,62 x 51 mm MINIMI PARA Mitrailleuse légère 5,56 x 45 mm MINIMI MK2H - FN Herstal - 7,62mm FN Herstal, PAR, calibre 5,56 mm FN Herstal, Portable, calibre 7,62 mm FN Herstal, P-90 FN, calibre 5,56 mm	300 MINIMI 5,56 x 45 Nombre de permis d'exportation : 1
	Autres	Lettonie	26		Mitrailleuse polyvalente	

A	B	C	D	Observations	
	État(s) importateur(s)	Nombre de pièces	État d'origine (si ce n'est pas l'État exportateur)	Description de la pièce	Observations relatives au transfert
6	Mexique	110		MINIMI 7,62 Fusil MCA Savage de diff. Calibres - Fusil semi- automatique 12 Winchester	
Autres armes légères					
1	Mitrailleuses lourdes	Serbie Slovénie Pérou	26 1 20	- FN Herstal FN, calibre 7,62 mm	Nombre de permis d'exportation : 2
2	Lance- grenades portatifs, amovibles ou montés	Pays-Bas Slovénie Pérou	2 1 28	- FN Herstal FN Herstal, calibre 40 mm	
5	Lance-missiles et lance- roquettes antichar portatifs	Espagne	7		

Sources : Secrétaire général de l'ONU. 2010. *Registre des armes classiques* (Document A/65/133). New York, 15 juillet.
 Secrétaire général de l'ONU. 2010. *Registre des armes classiques Additif 1* (Document A/65/133/Add.1). New York, 15 septembre.
 Secrétaire général de l'ONU. 2010. *Registre des armes classiques Additif 2* (Document A/65/133/Add.2). New York, 23 novembre.