
Le projet de régionalisation des licences d'exportation d'armes

par **Bernard Adam**, Directeur du GRIP

23 juillet 2003

Les accords de gouvernement avaient prévu la possibilité de discuter dans un « forum » la question de « la régionalisation des exportations d'armes ». Puis, de façon inattendue le nouveau gouvernement Verhofstadt II a décidé lors de son premier Conseil des Ministres, le 12 juillet 2003, de déposer en urgence un projet de loi spéciale sur la régionalisation de cette matière.

Selon certains observateurs, cette précipitation inattendue s'explique par la nécessité de confirmer avant la fin août la licence d'exportation d'armes au Népal, qui un an auparavant, en août 2002, avait provoqué une crise au sein du gouvernement. Afin d'éviter une nouvelle crise éventuelle, le nouveau gouvernement aurait préféré se dessaisir de cette compétence sensible au profit des entités régionales.

Face à un problème conjoncturel, le nouveau gouvernement semble avoir opté pour une profonde transformation d'une partie délicate de la politique extérieure de la Belgique. La régionalisation des ventes d'armes paraît anachronique au moment où l'on tente une harmonisation de la politique européenne de cette matière.

1. La primauté de l'économique sur le politique

La critique majeure du projet de régionalisation des exportations d'armes est que, dorénavant, la priorité est donnée aux aspects économiques et commerciaux, plutôt qu'aux questions politiques, sécuritaires et éthiques.

L'exposé des motifs indique que l'objectif de ce transfert de compétence du fédéral vers les régions vise à assurer « une plus grande efficacité et cohérence » des politiques régionales « en matière économique, de politique des débouchés et d'exportation et d'emploi ».

Une telle évolution est extrêmement dangereuse. En effet, le gouvernement fédéral semble oublier que les armes ne sont pas des marchandises comme les autres, de par leurs caractéristiques intrinsèques. Leur destination et leur usage, que ce soit au plan interne ou dans le cadre des exportations, doivent être strictement contrôlés par les autorités publiques. Il s'agit bien de produits particuliers. Ceci explique pourquoi, jusqu'à présent en Belgique et dans tous les autres pays de l'Union européenne, l'exportation d'armes est considérée comme un acte de politique extérieure.

Que les décideurs politiques actuels en soient conscients ou non, au-delà de l'objectif économique déclaré, les exportations d'armes sont et resteront de facto un acte de politique étrangère.

2. Des obligations internationales de plus en plus contraignantes

Si la possession d'armes par les Etats est légitime et reconnue dans le cadre du droit international, les transferts d'armements ont progressivement été l'objet d'une série de réglementations et de traités internationaux.

En effet, après notamment le surarmement de l'Irak dans les années 80 (qui lui a permis d'envahir le Koweït en 1990), un grand nombre d'Etats, dont ceux de l'Union européenne, ont pris conscience de la nécessité de mieux contrôler et de limiter les exportations d'armes, en surveillant plus strictement les transferts de biens militaires ou à double usage (à destination aussi bien civile que militaire). Les législations nationales se sont ainsi progressivement conformées à cet objectif global.

A la fin des années 90, la lutte contre le terrorisme, la volonté d'arrêter d'armer des régimes non démocratiques, ainsi que le souci de ne plus alimenter des guerres civiles locales, ont renforcé la nécessité d'établir des mécanismes de contrôles et de limitation des exportations d'armes.

Les produits utilisés dans la fabrication d'armes de destruction massive (nucléaire, chimique, biologique, balistique) font l'objet de plusieurs traités internationaux. Quant aux armements classiques, ils sont également pris en compte dans une série de décisions internationales (embargos des Nations Unies ou de l'Union européenne, Code de conduite européen).

Il est donc surprenant que la Belgique décide de confier aux régions le soin d'appliquer dans leurs réglementations régionales des règles et objectifs internationaux. La question cruciale est de savoir si les entités régionales auront les moyens et la capacité de suivre, puis de se conformer à ces règles et objectifs. Dans tous les autres pays, en Europe et dans le monde, cette tâche est confiée au Ministère des Affaires étrangères.

3. Une évolution anachronique où la Belgique se singularise.

Il n'y a aucun Etat dans le monde qui a confié à des entités fédérées la compétence de délivrance des autorisations d'exporter des armes. La Belgique innove en la matière de façon anachronique. Il s'agit donc en la matière d'une régression inattendue.

Au sein de l'Union européenne, la tendance inverse se dessine depuis le début des années 90. Après l'invasion du Koweït par l'Irak et la guerre du Golfe de 1991, les pays européens ont commencé à élaborer une harmonisation progressive de leurs politiques d'exportation d'armes. A Luxembourg en 1991, puis à Lisbonne en 1992, ils ont élaboré huit critères communs, qu'ils ont transformés en code de conduite en 1998.

Après la crise de la vente au Népal en août 2002, la Belgique s'est d'ailleurs dotée d'une nouvelle législation nationale en mars 2003 en intégrant en droit belge ce code de conduite européen.

Au cours de la conférence des Nations unies sur la prolifération des armes légères, qui s'est tenue à New York du 7 au 11 juillet 2003, le représentant de la Belgique a d'ailleurs présenté cette nouvelle législation qui a été saluée comme un progrès par de nombreux représentants officiels.

Détail navrant, la nouvelle loi a été publiée par le Moniteur belge le 7 juillet 2003, premier jour de la conférence de New York. Le lendemain de la clôture de la conférence, le 12 juillet, le gouvernement belge décidait de régionaliser les exportations d'armes. Comment la Belgique pourra-t-elle expliquer face à la Communauté internationale cette volte-face ?

Lorsque l'attribution des licences d'exportation d'armes sera régionalisée, les entités régionales resteront dans l'obligation de respecter le code de conduite européen.

Par ailleurs, le problème de la représentation de la Belgique au sein du Conseil européen (notamment dans son comité COARM qui travaille à l'harmonisation de la politique d'exportation d'armes au sein des Quinze) se posera puisque notre pays ne dispose que d'un seul siège.

Il faudra nécessairement que les trois entités régionales créent, vraisemblablement sous l'égide du gouvernement fédéral (le Ministère des Affaires Etrangères) un comité de coordination afin d'unifier leurs points de vue.

Enfin, l'application du dispositif du Code de conduite (notamment dans son point 3) risque de poser de nombreux problèmes en cas de divergence entre deux régions. Le cas sera inédit puisque le dispositif européen prévoit des divergences entre deux Etats, et non entre deux régions d'un même Etat.

4. Quelle cohérence de la Belgique en matière d'exportation d'armes ?

Deux questions majeures se posent si la régionalisation des exportations d'armes est décidée.

D'une part, dans son avis, le Conseil d'Etat relève que l'octroi d'une licence par une autorité régionale, en application de la nouvelle attribution des compétences, lierait les autres régions. Ceci signifie que chaque région serait libre de décider une politique au nom de l'ensemble de la Belgique. Mais comme chaque région pourrait adopter une politique différente, le risque est grand de voir une incohérence dans ce qui sera toujours considéré par les autres Etats comme la politique étrangère de la Belgique.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs rappelé que cette nouvelle matière de politique régionale « ne peut être dissociée de la conduite de la politique étrangère du pays ». Et le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu « d'organiser une procédure destinée à assurer (dans la régionalisation des exportations d'armes) la cohérence de la politique étrangère de la Belgique ». En d'autres termes, un comité de concertation devrait être institué entre les trois régions dans leur politique d'exportation d'armes.

Finalement, après la régionalisation des compétences en matière de vente d'armes, deux scénarios différents pourront se produire. Le premier, optimiste, est la capacité des trois régions à s'entendre sur une politique commune d'exportation d'armes. Comme les obligations et réglementations internationales sont très complexes, ils seront techniquement contraints de se concerter avec les services spécialisés du Ministère des Affaires étrangères. Il y aura alors une cohérence de la politique extérieure de la Belgique. Mais alors, pourquoi régionaliser ?

L'autre scénario, pessimiste, est l'incapacité des trois régions à s'entendre. Il y aura des incohérences dans la politique extérieure de la Belgique. En clair, ce sera la régionalisation d'une partie de la politique extérieure de la Belgique.

* * *

Annexe

Le contexte international

Le débat actuel sur la modification de la loi belge sur les exportations doit être resitué dans le contexte international.

1. Une prise de conscience internationale

- Depuis la moitié des années 90, toutes les institutions publiques internationales ont tiré la sonnette d'alarme suite à un constat inquiétant : la prolifération d'armes légères a de graves conséquences. On estime en effet qu'il y a actuellement 640 millions d'armes légères dans le monde.
- En juillet 2001, la Conférence des Nations unies sur les armes légères a estimé qu'il est urgent de « *mettre en place (...) les lois, réglementations et procédures administratives permettant d'exercer un contrôle **effectif** sur la production d'armes légères (...) et sur l'exportation (...) de ces armes, afin d'en prévenir (...) le trafic illicite, ou leur détournement vers des destinataires non autorisés* ».

- Depuis le 11 septembre 2001, de plus en plus de responsables font part de leur inquiétude dans le manque de contrôle public des flux d'armements, de munitions et d'explosifs qui alimentent les trafics. La lutte contre le terrorisme commence par le contrôle public des flux d'armement et par la surveillance de leurs destinations et utilisation finales.

2. Une catastrophe humanitaire

- L'ONU estime qu'au minimum 500.000 personnes meurent chaque année à cause des armes légères, et que près de 90% d'entre elles sont des civils. Le secrétaire général de l'ONU, M. Koffi Annan les a d'ailleurs qualifiées d' « *armes de destruction massive* » à l'occasion de la Conférence de l'ONU sur les armes légères en juillet 2001.
- La disponibilité excessive d'armes légères a de nombreuses conséquences : accroissement des souffrances humaines, augmentation des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire, déstabilisation interne des Etats, fragilisation des efforts vers l'établissement de structures démocratiques, anéantissement des efforts de développement, et augmentation de l'insécurité internationale.

3. La particularité des responsabilités belges

- La Belgique a bel et bien participé à ce que la Croix-Rouge internationale et les Nations unies ont qualifié « *d'accumulation excessive d'armes légères* » dans le monde. Aujourd'hui, après des dizaines d'années d'exportations ou de productions sous licence à l'étranger, des armes belges sont présentes dans un grand nombre de conflits armés. La FN s'est longtemps présentée elle-même comme le leader mondial des armes légères en vendant à près d'une centaine de pays.
- Les chiffres publiés par un rapport des Nations unies confirment ce que la FN indique. Entre 1945 et 1990, entre 5 et 7 millions de fusils d'assaut FN-FAL ont été produits en Belgique ou sous licence dans 15 pays. Dans la catégorie des fusils d'assaut, la Belgique est située en 4^{ème} place après l'URSS (70 à 100 millions Kalashnikov), mais presque au même niveau que les Etats-Unis (7 millions de M-16) et l'Allemagne (7 millions de G-3)[\[2\]](#).
- A Rio de Janeiro au Brésil, la ville ayant le plus de morts par armes à feu dans le monde, les chiffres de la police ont montré que 13% des armes saisies d'origine étrangère sont belges. La Belgique est le 3^{ème} pays d'origine des armes détenues illégalement dans cette ville. Les autorités de la ville de Rio ont demandé à la Belgique qu'elle l'aide à maîtriser ce fléau en contrôlant davantage ses exportations [\[3\]](#).
- Le dernier rapport 2002 de Small Arms Survey, un institut international établi à Genève, a constaté plusieurs violations d'embargos internationaux décrétés par les Nations unies ou l'Union européenne uniquement au cours des années 90. Des armes de fabrication belge se sont retrouvées dans les 6 pays suivants soumis à embargo : Angola, Rwanda, Sierra Leone, Bosnie-Herzégovine, RD Congo, Soudan [\[4\]](#).

[\[2\]](#) « *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU sur les armes de petit calibre* », 27 août 1997. Tableau complété dans « *Annuaire sur les armes légères 2001* », Small Arms Survey, édition GRIP, 2001.

[\[3\]](#) « *Tracing made small arms seized in Rio de Janeiro : Some clues for Belgium made weapons* », Viva Rio, Small Arms Control Project, Rio de Janeiro, octobre 2002.

[\[4\]](#) « *Annuaire sur les armes légères 2002* », Small Arms Survey, édition GRIP, 2002.