

Les exportations d'armes de la Wallonie dans le contexte belge, européen et mondial

Bernard Adam, Directeur du GRIP

15 janvier 2009

Résumé

Exposé présenté le 15 janvier 2009 en séance publique de la Commission des Affaires générales du Parlement wallon à Namur dans le cadre des auditions sur l'évaluation du système juridique organisant l'octroi des licences d'exportation d'armes. Lors de son exposé, l'auteur a tout d'abord replacé la réalité des exportations wallonnes dans le contexte géopolitique mondial, notamment après l'apparition du concept de « prévention des conflits » et à la suite de la prise de conscience de la prolifération excessive des armes légères dans le monde. Il a ensuite présenté l'évolution de la loi sur les exportations d'armes en Belgique et exposé ses modifications de 2003, notamment la régionalisation de cette compétence, soulignant le risque de manque de cohérence de la politique extérieure belge. Puis, il a abordé la question des exportations d'armes dans le contexte européen. Enfin, concernant la transparence des données, l'auteur a constaté une amélioration des rapports annuels wallons et présenté une proposition de nouvelles modifications.

Mots clés : Région wallonne, exportations d'armes, législation, rapports annuels, transparence.

Abstract

Wallonia's arms export in the Belgian, European and global context

This presentation was made on 15 January 2009 at a public audience of the Commission for General Affairs of the Walloon Parliament, Namur, as part of the assessment of the legal system organising the granting of arms export licences. In his speech, the author first reset the reality of walloon export within the global geopolitical context, in particular after the emergence of the 'conflicts prevention' concept and of an increasing awareness of the excessive proliferation of small arms in the world. He then exposed the development in the Belgian law on arms export and its 2003 changes, including, amongst other, the regionalisation of the competence, stressing the risk of a lack of coherence in the Belgian foreign policy. The author also covered the issue of arms exports within the European context. Regarding transparency, he pointed at the improved presentation of the walloon annual reports and made a proposal for new improvements.

Key words : Walloon Region, arms export, legislation, annual report, transparency.

Citation :

ADAM Bernard, *Les exportations d'armes de la Wallonie dans le contexte belge, européen et mondial*, Note d'analyse du GRIP, 15 janvier 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-01-15_B-ADAM.pdf



1. Les exportations d'armes dans le contexte géopolitique mondial

Il convient tout d'abord d'insister sur un point essentiel : l'armement n'est pas un produit comme un autre. Son utilisation peut avoir des conséquences désastreuses en cas de mauvais usage ou de mauvaise destination. Produire ou exporter des armes est au départ un acte économique, et également social puisque l'emploi est concerné. Mais il s'agit en fin de compte aussi et surtout d'un acte politique. De plus, accepter ou refuser une exportation d'armes est une décision qui s'inscrit dans la politique extérieure d'un État puisqu'elle aura des conséquences quelque part dans le monde.

La Charte des Nations Unies, qui est la clé de voûte du système du droit international, prévoit que tout pays a le droit de posséder des forces armées pour assurer sa sécurité. Produire et exporter des armes est donc légitime. Cependant, l'évolution récente des conceptions en matière de sécurité internationale montre que dans certaines régions du monde, il y a beaucoup trop d'armements. De plus les réponses militaires aux conflits internes ou internationaux sont de moins en moins considérées comme réglant réellement les problèmes. Les exemples de l'Irak, de l'Afghanistan et récemment d'Israël à Gaza montrent assez clairement que l'usage de la force apporte davantage de problèmes que de solutions.

Depuis le début des années 90 est apparu le concept de « prévention des conflits » qui part du constat qu'il est très difficile d'arrêter le cycle infernal de la violence lorsqu'un conflit armé a éclaté. Il est donc préférable, peut-être moins facile mais sûrement moins coûteux, de rechercher un règlement pacifique des conflits, ce qui est la philosophie de base de la Charte des Nations unies. Il s'agit donc de privilégier l'emploi de moyens diplomatiques et politiques plutôt que militaires, afin de créer une « sécurité commune ».

Une autre évolution à souligner est la prise de conscience du danger de la prolifération excessive des armes légères. Il y a actuellement dans le monde plus de 875 millions d'armes légères, dont une centaine de millions de fusils d'assaut. On estime que chaque année 500 000 personnes sont tuées par des armes légères. Outre cette surabondance, les armes légères sont bon marché, faciles à transporter et à dissimuler, elles ont une longue durée de vie – ce qui leur permet d'être utilisées successivement dans plusieurs conflits – et peuvent occasionner d'important dégâts très rapidement. Enfin, elles sont d'un emploi simple, ce qui leur permet d'être utilisées par des enfants-soldats.

Bien que l'accessibilité des armes légères ne soit pas la cause première des conflits, leur prolifération permet de transformer un simple différend entre communautés locales en antagonisme armé et le rend plus meurtrier, elle retarde la conclusion des cessez-le-feu et complique la mise en place d'accords de paix. Plusieurs chercheurs et analystes ont montré que la disponibilité excessive des armes a de multiples conséquences : accroissement des souffrances humaines (décès, blessures), augmentation des violations des droits de l'homme et des règles du droit humanitaire, déstabilisation interne des États, fragilisation des efforts vers l'établissement de structures démocratiques, anéantissement des efforts de développement, augmentation de l'insécurité internationale.

C'est ainsi qu'un autre concept a été développé récemment : celui de la « sécurité humaine ». Jusqu'il y a peu, la question des armements et de leur contrôle était vue exclusivement sous l'angle de la sécurité internationale où seuls les États étaient concernés par des mesures de confiance et des accords de maîtrise des armements ou de désarmement. Mais depuis la fin de la Guerre froide, les conflits sont quasi essentiellement internes et mettent de plus en plus en péril les populations civiles. De plus, les préoccupations grandissantes concernant la protection des droits humains incluent la protection et la sécurité des individus. Signalons que dans le cadre des Nations unies, ont été adoptés le « Programme d'action sur les armes légères » à New York en 2001, le « Protocole sur les armes à feu » à Vienne en 2001, et l'« Instrument international sur la traçabilité des armes légères » à New York en 2005.

2. La réglementation sur les exportations d'armes en vigueur en Belgique

La Belgique s'est dotée pour la première fois d'une législation sur les exportations, l'importation et le transit des armes avec la loi du 5 août 1991. Cette loi fut considérée à l'époque comme une « bonne » loi permettant d'assurer un contrôle des exportations avec des critères suffisants. À la suite de l'affaire des ventes d'armes au Népal en 2002, cette loi a été modifiée le 26 mars 2003. La majorité politique a décidé de renforcer les contrôles sur les exportations d'armes en intégrant notamment dans la loi de 1991 le Code de conduite européen, composé de 8 critères et d'un dispositif de concertation. La Belgique a été le premier pays à avoir intégré dans sa législation le code de conduite européen, qui n'était pas à cette époque juridiquement contraignant.

Une autre loi, datée du 25 mars 2003, proposée par le député Vandermaelen, modifiait également la loi de 1991 en ajoutant un chapitre sur « la lutte contre les trafics d'armes ». Il s'agissait de mettre en place un système de contrôle des courtiers dans le secteur de l'armement. Lors de la formation du gouvernement à l'été 2003, au cours de la dernière séance de négociation sur le programme gouvernemental, un dirigeant politique flamand a exigé et obtenu que la compétence des exportations, des importations et du transit d'armes soit régionalisée. En quelques jours et sans un réel débat parlementaire, la loi spéciale du 12 août 2003 fut votée, régionalisant cette compétence.

Cette décision fut considérée par beaucoup d'observateurs comme anachronique. Au moment où au plan international, de plus en plus d'efforts étaient réalisés par les États pour adopter des coopérations et des politiques communes, ainsi que des réglementations harmonisées, la Belgique s'est distinguée par une évolution en sens inverse. Il faut souligner qu'aucun pays au monde n'a pris ce genre d'initiative. Dans tous les autres pays, c'est l'État central qui accorde les licences d'exportation d'armes.

L'argument avancé par le gouvernement pour cette régionalisation était d'assurer une meilleure cohérence dans la gestion économique des exportations, puisque ce sont les régions qui sont dorénavant les principaux décideurs dans le domaine économique. Mais le Conseil d'État a mis en garde le gouvernement fédéral, rappelant que les exportations d'armes étaient une composante de la politique extérieure de la Belgique, d'où un risque de manque de cohérence de cette politique.

Lors des discussions sur la formation des gouvernements après les élections de juin 2007, certains ont proposé de refédéraliser les exportations d'armes, mais sans succès. Il semble donc que la régionalisation soit un acquis et existe essentiellement pour des raisons internes de pacification communautaire¹. Les défis d'une telle évolution ont été doubles. D'une part, la constitution au sein des régions de nouveaux services administratifs pour gérer cette nouvelle compétence fortement technique, donc complexe, et surtout politiquement très sensible. D'autre part, garder une cohérence dans les choix des uns et des autres, afin d'avoir une « politique extérieure commune ».

Il faut souligner qu'à la suite de la régionalisation de la compétence des exportations d'armes, les gouvernements et les parlementaires régionaux sont devenus des acteurs importants en matière de politique étrangère. Il est donc essentiel qu'ils connaissent bien l'évolution du contexte mondial afin qu'ils puissent contribuer à l'amélioration du contrôle du commerce des armes, et évaluer les conséquences de leurs décisions.

1. Il est vrai que depuis 1991, la pratique interne des gouvernements fédéraux successifs se basait déjà sur un partage des dossiers entre deux ministres : un francophone s'occupait des demandes wallonne et bruxelloise rédigées en français, et un néerlandophone gérait les demandes flamande et bruxelloise rédigées en néerlandais. Mais tous les dossiers étaient préparés par deux services, l'un du ministère des Affaires économiques, l'autre du ministère des Affaires étrangères, ce qui permettait de maintenir une cohérence au sein du gouvernement fédéral.

Finalement les régions se sont relativement bien organisées et la cohérence de la politique belge est restée entière. Mais il faut rappeler cependant que lors de l'affaire du projet d'exportation d'une machine de fabrication de munitions vers la Tanzanie en 2005, les relations entre les autorités wallonnes et le ministre des Affaires étrangères ont été très tendues. Par ailleurs, l'accord de coopération entre les régions et l'État fédéral n'a été adopté qu'en juillet 2007, soit 4 ans après la régionalisation de la compétence.

3. Le contexte européen

Si la cohérence de la politique extérieure de la Belgique a pu être maintenue, c'est sans doute notamment grâce au fait qu'aucune des trois régions n'a modifié la législation en vigueur, puisqu'elles continuent toutes à appliquer la loi de 1991, modifiée en mars 2003. Par ailleurs, la loi spéciale du 12 août 2003, régionalisant la compétence, stipule que les régions doivent respecter le Code de conduite européen. Enfin, il faut souligner que le Conseil de l'Union européenne vient de décider de transformer ce code en une position commune le 8 décembre 2008, ce qui le rend dorénavant juridiquement contraignant pour tous les États membres.

Autres nouveautés : l'Union européenne est en train de se doter de deux nouvelles directives, l'une simplifiant les modalités de transferts dans l'espace communautaire, l'autre sur la passation des marchés publics de défense². Le but est de créer « un marché commun » de l'armement. Un des risques sera la possibilité de faciliter des réexportations non souhaitées. La faiblesse du système est que les critères de la Position commune qui remplace le Code de conduite, n'ont que très peu été précisés et peuvent toujours donner lieu à diverses interprétations. Il sera sûrement nécessaire qu'au sein du COARM, le groupe de travail du Conseil des ministres de l'UE sur l'armement, soient régulièrement prévues des discussions sur l'interprétation des critères et sur des exemples concrets, afin d'adopter une politique harmonisée.

4. La transparence des données

De manière générale, il apparaît que l'adoption de pratiques transparentes dans le contrôle des transferts d'armements est un élément fondamental pour garantir le caractère véritablement démocratique de la gestion de ce domaine « pas comme les autres ». L'implication des parlementaires dans ces politiques de gestion permet de renforcer le climat de transparence et de confiance qui entoure le domaine des transferts d'armement, réduisant les risques de mauvaises pratiques.

Dans presque tous les pays du monde, le rôle des Parlementaires est celui d'un contrôle *a posteriori*, sauf dans deux pays :

- les États-Unis, où il existe tout un système de contrôle extrêmement important, impliquant le Congrès, auprès duquel le gouvernement doit soumettre des demandes d'autorisation avant les exportations ;
- la Suède, où un groupe spécial a été constitué avec des Parlementaires et des représentants du gouvernement, ce qui permet d'avoir une discussion préalable à une décision sur des projets d'exportations sensibles.

Dans ces deux pays, le rôle du pouvoir législatif est important puisqu'il y existe une sorte de « cogestion » avec le gouvernement. Ce genre de processus a été discuté en Belgique, lors de la révision de la loi en 2003. Certains parlementaires ont proposé un système analogue mais ceci n'a pas été accepté par la majorité³.

2. Le « Paquet défense » de la Commission européenne, un pas risqué vers le « marché » européen de l'armement, Luc Mampaey et Manuela Tudosa, Note d'analyse du GRIP du 25 juin 2008.

3. La transparence dans l'exercice de la gestion des armements n'est pas une fin en soi, elle doit être appliquée de manière à servir les objectifs plus généraux qu'elle poursuit (combat contre les trafics illicites, adoption de

La pratique du « secret commercial » pourrait s'expliquer tant que les négociations en vue de conclure un contrat sont en cours. Mais le secret commercial n'a plus de sens lorsque le contrat est définitivement signé, puisqu'une entreprise concurrente ne peut plus emporter le marché. De plus, ce secret est souvent contourné de diverses manières. Il existe quatre sources d'informations sur les transactions en matière d'exportations d'armes.

1. La presse grand public. En Belgique des médias comme La Libre Belgique, Le Soir ou la RTBF réalisent souvent des enquêtes et publient des informations parfois confidentielles.

2. La presse spécialisée. Il existe des revues sur l'armement ou des sites internet où apparaissent toute une série de données sur des ventes réalisées ou en cours de négociation. Très souvent, les noms des entreprises concernées y apparaissent.

3. Certains États publient beaucoup de données. L'exemple le plus clair est celui des États-Unis. Le 8 janvier 2009, le journal « De Morgen » a publié un article dont la source était un communiqué de presse d'une agence officielle des États-Unis qui a pour mission de passer des commandes et de réaliser des exportations dans le domaine de l'armement⁴. Dans ce communiqué, l'agence américaine indiquait qu'elle venait d'informer le Congrès d'un projet de vente de 80 000 fusils M-16, 25 000 carabines M-4 et de 2 550 lance-grenades, pour un coût de 148 millions de dollars, à destination du gouvernement irakien. Ce communiqué précisait que : « Les principaux contractants sont *Colt Manufacturing Company* à Hartford, Connecticut, et *Fabrique nationale Manufacturing group Herstal SA* à Herstal, Belgium. » En réalité, c'est la filiale américaine de la FN qui est concernée et il s'agit d'une exportation des États-Unis vers l'Irak. Le gouvernement wallon n'a pas à délivrer une quelconque licence d'exportations d'armes.

4. Les entreprises elles-mêmes divulguent certaines informations sur des ventes qu'elles réalisent. Il s'agit souvent d'une promotion pour montrer l'intérêt des pays acheteurs pour leurs produits.

Le « secret militaire », dans le cadre du droit international actuel et en fonction des objectifs poursuivis par la Communauté internationale, n'est plus défendable en ce qui concerne l'état des forces militaires d'un pays, ainsi que sur l'état de son armement. Dans le cadre des objectifs de prévention des conflits et de renforcement d'un système de sécurité collective, les mesures de transparence sont essentielles (elles sont incluses dans les « mesures de confiance ») afin d'améliorer la sécurité internationale.

C'est ainsi qu'a été mis en place en 1991 le « Registre des Nations unies sur les transferts d'armes classiques », qui publie chaque année les données d'importation et d'exportation fournies par chaque pays. Au cours des 5 dernières années, les deux-tiers des États dans le monde ont communiqué des données. Depuis 2006, les armes légères figurent également dans ce registre. En 2008, 67 gouvernements avaient communiqué des données sur les armes légères, mais pas la Belgique.

En Belgique, l'article 17 de la loi de 1991, revue en 2003, précise que le gouvernement rédige un rapport annuel à destination du Parlement contenant certaines données, ainsi que deux rapports semestriels plus complets reprenant notamment pour chaque pays destinataire le nombre total de licences accordées et leur montant total. Dans la pratique, les régions ont adopté des lignes de conduite différentes. La Région wallonne est beaucoup plus complète que les deux autres régions sur les données concernant le contexte du commerce des armes et elle est la seule à donner une estimation des ventes réelles puisque chaque licence accordée n'est pas nécessairement réalisée. De plus, depuis 2007 (données de l'année 2006), la Région wallonne publie la liste de tous les pays destinataires avec, pour chacun d'entre eux, le montant total des ventes.

En revanche, à l'instar des Pays-Bas, la Région flamande publie chaque mois sur Internet des données reprenant pour chaque licence accordée, le nom du pays destinataire, le montant, le type de destinataire

politiques de non-prolifération ou encore lutte contre la corruption et le détournement des ressources destinées aux programmes de développement).

4. Voir ce communiqué en annexe, au bas de la présente note.

final et le type de produit en se référant aux 22 catégories de la « liste militaire » de l'UE. La Région wallonne pourrait améliorer la transparence des données du rapport annuel sur 4 points, comme cela se pratique dans tous les pays voisins de la Belgique :

1. indiquer les pays concernés pour les importations ;
2. indiquer les pays concernés par les transits ;
3. indiquer, pour les licences refusées, le pays et le type de matériel concernés ;
4. lorsqu'on précise le type de matériel, se référer aux 22 catégories de la liste militaire de l'UE.

Une phrase de l'article 17 de la loi de 1991 a suscité diverses interprétations : « Il sera veillé à ce qu'aucune information préjudiciable aux entreprises concernées ne soit communiquée. » Cette lecture a été interprétée différemment dans les Régions wallonne et flamande, et il existe une proposition de loi déposée au Sénat en octobre 2007 par Madame de Bethune pour modifier cet article 17, afin de permettre la publication du nom des entreprises et à limiter la confidentialité « aux données de fabrication » des entreprises.

Si cette loi était votée, elle ne concernerait pas les régions mais uniquement l'État fédéral. L'extension aux régions nécessiterait, comme le souligne le Conseil d'État, que soit conclu un « accord de coopération » entre le gouvernement fédéral et les trois gouvernements régionaux.

Il serait souhaitable que les 3 régions et l'État fédéral se mettent d'accord sur les données à publier, pour faciliter la production des rapports belges à destination du COARM et des Nations unies, et afin d'améliorer la transparence générale du commerce des armes de la Belgique.

* * *

Annexe (voir page suivante) : Communiqué de presse de la *Defense Security Cooperation Agency*
(tiré du site : <http://www.dsca.mil>)

Avec le soutien de la



Wallonie



Defense Security Cooperation Agency
NEWS RELEASE

On the web: <http://www.dsca.mil>

Media/Public Contact: (703) 601-3859

Transmittal No. 09-10

Iraq – M16A4 Rifles, M4 Carbines and M203 Grenade Launchers

WASHINGTON, December 10, 2008 – On Dec. 9, the Defense Security Cooperation Agency notified Congress of a possible Foreign Military Sale to Iraq of (80,000) M16A4 5.56MM Rifles, (25,000) M4 5.56MM Carbines, (2,550) M203 40MM Grenade Launchers as well as associated equipment and services. The total value, if all options are exercised, could be as high as \$148 million.

The Government of Iraq has requested a possible sale of (80,000) M16A4 5.56MM Rifles, (25,000) M4 5.56MM Carbines, (2,550) M203 40MM Grenade Launchers, spare and repair parts, support equipment, publications and technical data, personnel training and training equipment, contractor engineering and technical support services, and other related elements of logistics support. The estimated cost is \$148 million.

This proposed sale will contribute to the foreign policy and national security of the United States by helping to improve the security of a friendly country. This proposed sale directly supports the Iraq government and serves the interests of the Iraqi people and the U.S.

The proposed sale of the small arms and support will enable the Iraq Army to expand its force structure. This expansion will enable Iraq to equip new forces to assume the missions currently accomplished by U.S. and coalition forces and to sustain themselves in their efforts to bring stability to Iraq and to prevent overflow of unrest into neighboring countries.

The proposed sale of this equipment and support will not affect the basic military balance in the region.

The principal contractors are Colt Manufacturing Company in Hartford, Connecticut and Fabrique Nationale Manufacturing Group Herstal, S. A. in Herstal, Belgium. There are no known offset agreements proposed in connection with this potential sale.

U.S. Government and Contractor technical assistance will be required but cannot be fully defined at this time. The use of existing, deployed U.S. military personnel will be maximized.

There will be no adverse impact on U.S. defense readiness as a result of this proposed sale.

This notice of a potential sale is required by law; it does not mean that the sale has been concluded.