

Les embargos sur les armes de l'Union européenne Des mesures symboliques ?

Par **Virginie Moreau**

21 juin 2012

Résumé

L'Union européenne a recours aux embargos sur les armes pour amener certains États tiers ou autres acteurs à changer de comportement. Des cas récents de violations suspectées de ces embargos ont mis en lumière les faiblesses que comporte ce type de sanctions. Ainsi, le manque de clarté dans leur libellé laisse aux États membres une certaine flexibilité dans l'interprétation, et par conséquent dans la mise en œuvre et l'application des embargos. Ceci est également rendu possible par l'absence de surveillance et de supervision du suivi de ces décisions exercé par l'UE et ce, malgré l'existence d'une instance mandatée à cet effet. Pour pallier à ces manquements, l'UE devrait entre autres lever les ambiguïtés contenues dans le libellé des embargos, établir un véritable mécanisme transparent de surveillance de leur mise en œuvre et de leur application et se positionner clairement face à la question de l'embargo sur les armes imposé à la Chine.

Mots clés : embargos sur les armes, sanctions, Union européenne, UE, contrôle, Chine, Syrie, Relex/Sanctions.

Abstract

European Union arms embargoes: symbolic measures?

Arms embargoes are used by the European Union as a means to change behavior patterns of States or other entities. Recent cases of suspected violations of EU arms embargoes have highlighted the weaknesses of this form of sanctions. The lack of clarity in the phrasing of arms embargoes allows for flexibility in their interpretation by EU Member States and therefore flexibility in their implementation and application. This situation is also made possible due to the lack of oversight and monitoring by the EU of the follow-up of its decisions, although an authority has been created for this purpose. To overcome these shortcomings, the EU should clarify the ambiguities in the phrasing of its arms embargoes, put in place a transparent mechanism to monitor their implementation and application and make a clear and responsible decision on the arms embargo on China.

Keywords: arms embargoes, sanctions, European Union, EU, monitoring, China, Syria, Relex/Sanctions.

Citation :

MOREAU Virginie, *Les embargos sur les armes de l'Union européenne : des mesures symboliques ?*, Note d'Analyse du GRIP, 21 juin 2012, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2012/NA_2012-06-21_FR_V-MOREAU.pdf



Introduction

Début janvier 2012, la presse révélait que Chypre avait laissé transiter par un de ses ports un navire transportant entre 30 et 60 tonnes de munitions russes vers la Syrie, un pays pourtant placé sous embargo sur les armes par l'Union européenne (UE)¹. Le bateau avait dû s'arrêter à Limassol en raison du mauvais temps, avant d'être finalement autorisé par les autorités chypriotes à repartir sur la simple promesse de livrer la cargaison à la Turquie, et non à la Syrie comme prévu dans les documents de bord. Le bateau est toutefois arrivé au port de Tartus en Syrie pour y livrer sa précieuse cargaison le 12 janvier.

La décision des autorités chypriotes d'autoriser cette cargaison est, selon une interprétation stricte de la Décision du Conseil de l'UE relative à cet embargo, une violation flagrante de celui-ci. Pourtant, selon les autorités chypriotes et européennes, aucune réglementation européenne n'a été enfreinte.

Cette affaire pose la question du manque (volontaire) de clarté dans le libellé des embargos sur les armes imposés par l'UE. La manière dont ce libellé est formulé permet une flexibilité dans l'interprétation, et par conséquent dans la mise en œuvre et l'application de ceux-ci par les États membres, avec pour conséquence de possibles violations. En outre, elle montre qu'il arrive que des embargos européens soient violés par des États membres. En effet, l'UE ne surveille ni ne supervise la mise en œuvre de ces décisions. Or, c'est la crédibilité de l'UE, et plus particulièrement de sa politique étrangère, qui est ici en jeu.

L'objectif de cette Note d'Analyse est d'apporter des éléments de réflexion sur la nécessité de repenser le contrôle des embargos sur les armes de l'UE. Elle étudie dans un premier temps le fonctionnement de ce véritable outil de politique étrangère, auquel l'UE a fréquemment recours. Elle révèle notamment les faiblesses et les inconsistances du libellé des embargos européens, du champ d'application, de leur mise en œuvre par les États membres ou encore du statut légal, un manque de clarté qui n'est pas sans conséquences sur l'application des sanctions par les États membres. La Note examine ensuite le système de contrôle prévu par l'UE. Si une instance a bien été créée par le Conseil de l'UE – la formation Sanctions – pour assurer le suivi de la mise en œuvre et de l'application des sanctions, l'examen de son fonctionnement révèle une surveillance des embargos minimale, voire inexistante. En conclusion, la Note tente d'identifier quelques pistes d'actions possibles pour améliorer le contrôle des embargos sur les armes de l'UE.

1. Un outil de politique étrangère européenne des États membres

L'UE dispose d'un pouvoir autonome en matière de sanctions pour faire respecter les objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les embargos sur les armes semblent être une forme de sanction privilégiée par Bruxelles pour mettre fin à des situations telles qu'une répression interne violente, des violations graves des droits humains et des libertés fondamentales, ou encore une détérioration de la démocratie. Ces embargos semblent toutefois

1. Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. Cette décision a été amendée le 1er décembre 2011. Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1er décembre 2011 concernant les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC.

mal respectés par les États membres, notamment en raison des inconsistances et des faiblesses dans leur libellé.

1.1. Les principes de la politique de sanctions de l'UE

Le document qui élabore le cadre politique pour l'utilisation efficace des sanctions de l'UE établit que « *le recours effectif à des sanctions constitue un moyen important de maintenir et rétablir la paix et la sécurité internationales conformément aux principes de la Charte des Nations unies et de la politique étrangère et de sécurité commune (de l'UE)* »². Ainsi, le Conseil s'est engagé en 2004 à veiller à ce que « *l'UE mette en œuvre complètement, efficacement et rapidement les mesures décidées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CNSU)* », et que « *si nécessaire, le Conseil imposera des sanctions autonomes* » dans le cadre de la PESC et en conformité avec ses obligations découlant du droit international.

D'une manière générale, l'UE impose des sanctions non pas pour punir, mais pour induire un changement de comportement dans le chef du pays tiers, de l'entité non étatique ou de l'individu visé par la(es) mesure(s) restrictive(s). Elles doivent être conçues pour avoir un maximum d'impact sur les personnes identifiées comme responsables des politiques ou des actions qui ont déclenché la décision de l'UE, tout en ayant des effets négatifs limités, en termes humanitaires notamment ou de conséquences imprévues, pour les personnes non ciblées ou les pays voisins. C'est le principe des sanctions dites « ciblées ».

Étant donné que ces mesures ont pour objectif d'induire un changement de comportement, il est essentiel qu'elles fassent l'objet d'un examen régulier afin de les adapter aux évolutions constatées, voire de les supprimer si l'objectif est atteint³. Un suivi étroit de l'évolution de la situation, une date d'expiration ou une clause de révision pour s'assurer que les objectifs du régime de mesures sont atteints sont ainsi recommandés, en particulier pour les mesures autonomes.

Ces mesures ciblées peuvent prendre différentes formes, selon les objectifs visés et selon leur efficacité attendue ; elles sont ainsi décidées au cas par cas. L'UE peut notamment décider de sanctions financières (gel de fonds et de ressources économiques), de restriction en matière d'admission, d'interdiction de vols et de sanctions commerciales. Dans ce dernier cas, il s'agit de restrictions à l'exportation et l'importation de certains biens et ressources, dont les embargos sur les armes et les embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne.

« *Les sanctions sont un instrument de nature diplomatique ou économique qui cherchent à induire un changement dans des activités ou des politiques telles que des violations du droit international ou des droits de l'homme ou des politiques non conformes à l'État de droit ou aux principes démocratiques.* »

Source : Service européen pour l'Action extérieure

2. *Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions)*, Document du Conseil de l'UE (10198/1/04), 7 juin 2004, §. 1.

3. *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, Document du Conseil de l'UE (15114/05), 2 décembre 2005, §. 4.

Les embargos sur les armes au service des droits humains et de la démocratie

Ces dernières années, l'UE a eu fréquemment recours aux mesures restrictives, et les embargos sur les armes sont une de ces mesures les plus souvent appliquées. En 2011, l'UE a ainsi décidé, de manière autonome, deux embargos sur les armes⁴ (Syrie, Belarus), en plus de transposer les embargos décidés par l'ONU (Sud-Soudan, Libye). Récemment, elle a levé toutes les sanctions qui pesaient sur le Myanmar, à l'exception de l'embargo sur les armes⁵.

Les embargos sur les armes visent plus particulièrement à mettre fin à l'acheminement d'armes et d'équipements militaires vers des zones de conflit ou des régimes susceptibles de les utiliser à des fins de répression interne ou d'agression contre un pays étranger. Ils présentent l'avantage de priver la cible de ses moyens militaires pour poursuivre son comportement agressif faisant l'objet des sanctions tout en ayant peu d'impact sur les civils, et répondent en cela à la volonté de l'UE d'avoir un impact ciblé.

En mai 2012, 20 embargos sur les armes étaient d'application pour les États membres de l'UE⁶. Pour la majorité d'entre eux, le Conseil a procédé à une transposition en droit communautaire d'embargos décidés par les Nations unies⁷. Lorsqu'elle applique ainsi les sanctions décidées par l'ONU, l'UE doit se conformer rigoureusement aux résolutions du CSNU ; ce qui n'empêche toutefois pas que les 27 puissent décider d'appliquer des mesures plus restrictives⁸. C'est pourquoi dans certains cas, Bruxelles a apporté quelques modifications, notamment dans le champ d'application de l'embargo, comme pour le Soudan et le Sud-Soudan notamment (voir encadré 1).

Les autres embargos sur les armes (Belarus, Chine, Guinée Conakry, Myanmar, Syrie et Zimbabwe) résultent d'une décision autonome de l'UE d'appliquer des sanctions à l'égard d'États, entités ou individus. Les raisons qui ont poussé l'UE à recourir à des sanctions autonomes, et en particulier des embargos sur les armes, envers ces États alors que les Nations unies n'ont pas agi, sont généralement l'existence d'une répression interne violente, de graves violations des droits humains et des libertés fondamentales telles que la liberté d'opinion, de presse, de rassemblement et d'association, ainsi qu'une détérioration de la démocratie. Les embargos sur les armes sont la plupart du temps accompagnés d'autres mesures restrictives, notamment un gel des avoirs et ressources financières, une interdiction de voyage et de visa. Dans le cas du Zimbabwe, seul un embargo sur les armes avait été décidé par l'UE lorsque celle-ci a décidé d'imposer des sanctions en 2002.

4. Les embargos décidés par l'UE sont appelés dans la suite de cette note des « embargos autonomes ».

5. Council of the European Union, *Burma/Myanmar: EU sanctions suspended*, Bruxelles, 14 mai 2012.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/130188.pdf

6. Afghanistan, Biélorussie, Chine, Corée du Nord, Côte d'Ivoire, Érythrée, groupes terroristes étrangers, Guinée (Conakry), Iran, Irak, Liban, Liberia, Libye, Myanmar, République démocratique du Congo, Somalie, Soudan, Sud-Soudan, Syrie et Zimbabwe.

7. Afghanistan, Corée du Nord, Côte d'Ivoire, Érythrée, groupes terroristes étrangers, Iran, Irak, Liban, Liberia, Libye, RDC, Somalie, Soudan, Sud-Soudan.

8. *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives...*, *op. cit.*, §. 3, p. 3.

Encadré 1 : L'embargo sur le Soudan et le Sud-Soudan

Le conflit qui se déroule au Darfour depuis de nombreuses années a suscité la réaction de la communauté internationale, qui a notamment imposé des embargos sur les armes, entre autres sanctions. Par ses résolutions 1556 (2004) et 1591 (2005), le CSNU a interdit la vente ou la fourniture d'armement et de matériel connexe de tous types (armes et munitions, véhicules et matériel militaires, matériel paramilitaire et pièces de rechange) aux individus et entités non gouvernementales, à toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu de N'Djamena (dont le gouvernement soudanais) et à tous les autres belligérants opérant dans les trois États du Darfour (États du Nord, du Sud et de l'Ouest du Darfour)⁹. Les résolutions ont en outre interdit de fournir une assistance technique ou des formations aux entités non gouvernementales et individus opérant dans cette région. Le Conseil de sécurité a toutefois prévu des dérogations, notamment pour raisons humanitaires, pour permettre l'observation du respect des droits humains ou pour motif de protection. Le gouvernement soudanais a également bénéficié de dérogations. Il peut en effet procéder à des mouvements de matériel militaire et à des approvisionnements dans la région du Darfour, mais uniquement après avoir reçu l'approbation du Comité des sanctions chargé de suivre l'application des sanctions¹⁰.

L'UE a adopté un embargo sur les armes entre autres sanctions contre le Soudan dès mars 1994¹¹. Celui-ci a été révisé en 2004 afin de l'adapter à la résolution du Conseil de sécurité imposant un embargo et en 2011 afin d'étendre l'embargo au Sud-Soudan¹², devenu indépendant. Son champ d'application est plus large que l'embargo de l'ONU : l'UE interdit ainsi à ses ressortissants de vendre, fournir, transférer ou exporter des armes au Soudan et au Sud-Soudan, sans distinction particulière de régions ou d'acteurs (contrairement à celui de l'ONU). Par ailleurs, l'embargo inclut, outre une interdiction d'assistance technique, une interdiction de fournir des services de courtage et un financement ou une aide financière quelconque. Des exemptions sont également prévues, notamment dans le cas de transfert d'armes à des fins de protection, humanitaires, etc.

Cet exemple démontre en outre que l'UE peut parfois réagir plus vite que l'ONU à des situations de crise¹³.

Les États membres de l'UE doivent également respecter l'embargo sur les armes qui vise les forces armées de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan engagées dans le conflit du Nagorno-Karabakh, imposé en

9. Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) (S/RES/1556) du 30 juillet 2004, §. 7-9.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/446/03/PDF/N0444603.pdf?OpenElement>

Résolution du CSNU (S/RES/1591) du 29 mars 2005, §. 7.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/287/90/PDF/N0528790.pdf?OpenElement>

10. Résolution du CSNU 1591 du 29 mars 2005, §. 7.

11. Décision du Conseil 94/165/PESC du 15 mars 1994, relative à la position commune définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'UE et concernant l'imposition au Soudan d'un embargo sur les armes, les munitions et les équipements militaires. http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_394D0165.html

12. Décision 2011/423/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre du Soudan et du Sud-Soudan et abrogeant la position commune 2005/411/PESC.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:188:0020:0023:FR:PDF>

13. VERTIC, *Verifying European Union arms embargoes*, 18 avril 2005, p. 6.

1992 par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁴. L'UE a en effet reconnu la déclaration politique de l'OSCE et a imposé les mesures de l'organisation multilatérale sans toutefois adopter de législation européenne supplémentaire¹⁵.

1.2. Champ d'application : une ouverture à des interprétations multiples

Les embargos de l'UE portent sur les armements et matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris armes et munitions, véhicules et équipements militaires, équipements paramilitaires et pièces détachées. Ils doivent être entendus, sauf indication contraire, comme couvrant au moins tous les biens et les technologies figurant sur la Liste militaire commune de l'UE¹⁶. Cette liste ne couvre toutefois pas les biens dits « à double usage », c'est-à-dire qui peuvent être utilisés à des fins à la fois civiles et militaires¹⁷. S'agissant de ce type de biens, l'embargo n'est pas systématique, car il pourrait s'avérer disproportionné¹⁸. Par conséquent, un embargo sur les biens à double usage est appliqué au cas par cas, notamment lorsqu'existent des risques liés à la fabrication d'armes de destruction massive, comme c'est le cas des embargos à l'encontre de l'Iran et de la Corée du Nord.

Depuis 2005, lorsqu'une politique de répression interne est à l'origine de l'instauration des mesures restrictives de l'UE, le Conseil impose également des restrictions sur le matériel utilisé à des fins de répression interne ainsi que les services qui y sont liés, tels que l'entretien et la réparation. Le Conseil a ainsi établi, de commun accord, une « Liste de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne »¹⁹. Annexée au Règlement du Conseil qui met en œuvre certaines mesures restrictives, cette liste compte 11 catégories d'armes, qui reprennent, entre autres, les armes à feu, les munitions et leurs accessoires non visés par la Liste militaire commune de l'UE, des véhicules tels que des véhicules équipés de canon à eau conçus spécialement à des fins anti-émeutes, des véhicules conçus pour le transport de prisonniers, ou encore du barbelé rasoir²⁰.

En faisant ainsi référence à des listes communes de matériel et équipements, qu'ils soient militaires ou destinés à la répression interne, le Conseil a démontré sa volonté de parvenir à « un régime uniforme au niveau de l'UE pour l'instauration d'un embargo sur les armes »²¹. Celui-ci facilite en effet une interprétation commune des biens couverts par les Décisions de l'UE, et par conséquent une application uniforme entre les États de l'Union.

Cette démarche vers un régime d'application uniforme n'a toutefois pas été menée pour définir les activités du commerce des armes couvertes par un embargo. En effet, les dispositions des

14. Adopté par consensus le 28 février 1992 par l'OSCE sur base d'un rapport intérimaire établi sur la situation dans la région du Nagorno-Karabakh, cet embargo politique est toujours d'application ; aucune autre décision n'a en effet été prise depuis lors.

15. Joakim Kreutz, *Hard measures by a soft power? Sanctions policy of the European Union*, BICC, Bonn, 2005, p. 30.

16. Liste jointe à la déclaration du Conseil du 13 juin 2000 relative à l'adoption de la liste commune des équipements militaires visés par le Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, JO C 191 du 8 juillet 2000, régulièrement actualisée. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:069:0019:0051:FR:PDF>

17. Ces biens « à double usage » sont réglementés par le règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil.

18. *Lignes directrices...*, *op. cit.*, §. 53.

19. *Ibid.*, §. 62.

20. Notons ici que cette Liste ne couvrirait pas les articles relevant du Règlement européen contre la torture.

21. *Lignes directrices...*, *op. cit.*, §. 52.

Décisions du Conseil prévoient l'interdiction de « *la vente, la fourniture, le transfert et l'exportation* » [des équipements cités ci-dessus à destination du pays visé], « *par les nationaux des États membres ou depuis le territoire des États membres, ou au moyen de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, qu'ils proviennent ou non de leur territoire* ». Il se pose ici un problème important de définition des termes tels que « fourniture », ou « transfert », comme cela a été illustré récemment par les autorités chypriotes qui ont laissé transiter par leur port un navire chargé de munitions russes à destination de la Syrie (voir *infra* pour les détails de cette affaire).

Les embargos européens mentionnent également l'interdiction de fournir une assistance technique et autres services liés aux activités militaires et à la livraison, la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armements et matériels connexes, une interdiction de fournir un financement ou une aide financière, et ce de manière directe ou indirecte, ainsi qu'une interdiction de fournir des services de courtage tels que définis dans la Position commune européenne sur le courtage des armes.

Des dérogations peuvent également être prévues à l'interdiction d'exporter des armes et des équipements connexes ainsi qu'à des exportations de vêtements de protection tels que des casques militaires ou des gilets pare-balles à destination de personnel des Nations unies, de l'UE, de médias ou encore humanitaires. Elles portent généralement sur du matériel militaire non létal et des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne qui seraient destinés exclusivement à des fins humanitaires ou de protection de la population civile (c'est le cas de la Guinée pour laquelle une dérogation est possible pour du matériel non létal destiné à la police et la gendarmerie de la République de Guinée à des fins de maintien de l'ordre public²²), des programmes de renforcement des institutions, des opérations de gestion de crise ou encore des opérations de déminage (par exemple, au Myanmar²³). Notons que ces dérogations doivent être approuvées au préalable par les autorités nationales compétentes. Des dérogations sont également possibles pour des exportations de matériel létal dans le cadre d'opérations de gestion de crise ou de renforcement des institutions, de l'ONU ou de l'UE.

Enfin, les Décisions du Conseil imposant des embargos sur les armes ne contiennent aucune disposition prévoyant le contrôle et la vérification de leur mise en œuvre et de leur application, contrairement aux embargos onusiens. En effet, constatant que les sanctions imposées par le CSNU étaient régulièrement violées, l'ONU a développé au fil des années des mécanismes permettant de vérifier leur mise en œuvre et d'identifier ces violations. Des Comités de sanctions chargés du suivi de la mise en œuvre ainsi que des Groupes d'experts indépendants, principalement chargés d'enquêter sur les violations présumées ou avérées des sanctions, assument ainsi depuis plusieurs années un rôle de surveillance et de vérification des régimes de sanctions onusiens²⁴.

22. Décision 2011/706/PESC du Conseil du 27 octobre 2011 modifiant la Décision 2010/638/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:281:0028:0028:FR:PDF>

23. Décision 2010/232/PESC du Conseil du 26 avril 2010 renouvelant les mesures restrictives à l'encontre de la Birmanie/du Myanmar.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:105:0022:0108:FR:PDF>

24. Lire à ce sujet : MOREAU Virginie, « L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes. Entre surveillance et vérification », *Rapport du GRIP*, 2011/3, p. 6.

http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=936&titre_page=2011-3

1.3. Statut légal des embargos sur les armes de l'UE

Avant 1992 et l'introduction de la PESC par le Traité de Maastricht, les décisions sur les embargos sur les armes étaient prises par les États membres à travers un processus politique informel appelé « Coopération politique européenne ».

Aujourd'hui, les embargos autonomes sur les armes de l'UE ont une valeur juridiquement contraignante pour tous les États membres et trouvent leur fondement juridique dans les traités de l'UE. Les décisions sont prises à l'unanimité par les vingt-sept sur base de Décisions du Conseil auxquelles chaque État membre doit se conformer (voir *infra*).

Encadré 2 : Le cas de l'embargo sur la Chine

L'embargo sur les armes de l'UE à l'égard de la Chine a été décidé en réponse à la répression sanglante qui fut exercée en juin 1989 par les autorités chinoises sur la place de Tiananmen à l'encontre des manifestants qui s'opposaient au gouvernement central. L'embargo est en réalité basé sur une phrase de la Déclaration politique prononcée le 27 juin 1989 par les 12 États membres qui formaient alors la Communauté européenne, réunis ce jour-là en Conseil des ministres européens à Madrid. La Déclaration, qui condamnait fortement « *la répression brutale qui se déroulait en Chine* », contenait également des mesures adoptées par les États membres, dont la suspension de la coopération et des contacts de haut niveau, la réduction des programmes de coopération culturelle, technique et scientifique et la prolongation des visas étudiants. Une phrase de ce texte appelait en outre « *les États membres à interrompre la coopération militaire et à imposer un embargo sur le commerce des armes avec la Chine* »²⁵.

Antérieure à l'introduction d'instruments juridiques visant les mesures restrictives, cette Déclaration du Conseil des ministres n'est donc pas juridiquement contraignante ; il s'agit plutôt d'un engagement politique que tous les États membres de l'UE doivent cependant respecter et faire respecter. En outre, la Déclaration ne donne aucune indication sur le type d'armes concerné par l'embargo ni ne clarifie la signification du terme « coopération militaire ».

1.4. Les procédures de décision et de mise en œuvre des embargos

Les sanctions étant prises dans le cadre de la PESC, c'est d'abord une Décision du Conseil qui fixe le cadre de ces mesures (article 29, ex-article 15 du TUE). La stratégie globale de la sanction et son objectif spécifique sont définis dans l'introduction. Le texte doit être adopté à l'unanimité des États membres siégeant au Conseil. Chaque État membre, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou le Haut représentant avec le soutien de la Commission peut saisir le Conseil à ce propos et proposer des mesures restrictives.

Toutefois, avant son adoption au Conseil, la proposition de Décision est examinée et discutée par les groupes compétents. Il s'agit généralement du groupe géographique responsable des relations avec le pays tiers concerné, d'un groupe technique du Service pour l'action extérieure européen qui intervient pour préparer les textes, de la Commission si la Décision nécessite un Règlement, ainsi que du groupe des conseillers pour les relations extérieures (Relex) concernant d'éventuelles exceptions.

25. Declaration of European Council, Madrid, juin 27, 1989.

http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measure_en.pdf

La suite de la procédure dépend de la nature des mesures restrictives. Pour les matières qui relèvent de la compétence communautaire, telles que l'interruption ou la réduction partielle ou totale des relations économiques et financières avec un pays tiers, un Règlement d'application du Conseil est nécessaire (article 215, ex-article 301 du TUE). Ce règlement sera proposé par la Commission au Conseil. Adopté à la majorité qualifiée sur proposition conjointe du Haut représentant et de la Commission, il sera directement applicable au sein des États membres de l'UE. Il créera des droits et obligations pour ceux qu'ils concernent, c'est-à-dire les États membres mais aussi les opérateurs économiques et les citoyens de l'UE. Ces mesures restrictives feront l'objet d'un contrôle juridictionnel de la Cour de justice et du tribunal de première instance des Communautés européennes²⁶.

Lorsque les mesures restrictives ne relèvent pas de la compétence de l'Union, la procédure est différente : les sanctions sont imposées par le Conseil, puis les mesures sont mises en œuvre par les États membres au moyen de mesures nationales. C'est le cas des embargos sur les armes. Pour rappel, le commerce des armes demeure une prérogative nationale en vertu de l'article 346 du nouveau traité de l'UE (ex-article 296 du TUE)²⁷. Les États membres doivent dès lors les mettre en œuvre en adoptant la législation ou les mesures de mise en œuvre nécessaires²⁸. Il en va de même pour les restrictions en matière d'admission, comme l'interdiction de visa ou de voyage. Notons toutefois que les interdictions de fournir une assistance financière ou technique connexe sont mises en œuvre par la voie d'un Règlement du Conseil²⁹.

Généralement, les embargos sont mis en œuvre en vertu des législations nationales sur le contrôle des exportations et transferts d'armes. Dans ce cadre, et à la différence des mesures restrictives qui relèvent de la compétence communautaire, il n'est pas possible de faire valoir la bonne application de la Décision du Conseil devant un tribunal national ou européen, les décisions émises dans le cadre du pilier de la PESC ne sont en effet pas directement applicables dans les États membres. Cependant, si l'État a adopté dans sa législation nationale une loi punissant les auteurs du viol d'embargo, cette loi sera la base pour faire valoir le respect de cet embargo.

26. *Lignes directrices...*, op. cit., §. 7.

27. Article 346 du Traité de l'UE : « tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires ».

28. *Lignes directrices...*, op. cit., §. 44 : « Lorsque la Communauté n'est pas compétente, il incombe à chaque État membre d'adopter la législation ou les mesures de mise en œuvre nécessaires ».

29. Document consulté en ligne sur le site du SEAE.

Encadré 3 : Mise en œuvre des embargos européens : l'exemple de la Belgique

Les mesures nationales prises par les États membres de l'UE pour mettre en œuvre les embargos sur les armes prennent différentes formes ; elles dépendent du système juridique de chaque État membre.

En Belgique, il existe une législation d'application générique pour la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'UE. Cette loi permet la mise en œuvre des décisions et règlements de l'UE portant sur des mesures restrictives à l'égard d'États, de certaines personnes ou entités³⁰. Elle impose des sanctions en cas d'infractions aux mesures contenues dans les mesures restrictives européennes. Néanmoins, le texte précise que ces sanctions sont sans préjudice de l'application de sanctions plus sévères dans d'autres lois. C'est pourquoi en Belgique, c'est la loi sur les exportations, importations et transit d'armes³¹ qui est d'application pour les embargos sur les armes car, en cas de violation de ce type de mesures restrictives, les sanctions prévues y sont plus sévères.

Par cette loi, le droit belge établit une obligation de licence d'exportation pour vendre, fournir, transférer ou exporter des armements et du matériel connexe à des pays tiers ainsi qu'un agrément pour pouvoir fournir des services de courtage et autres services liés à des activités militaires. L'article 4 de cette loi stipule que « *toute demande de licence d'exportation ou de transit visée au présent titre est rejetée lorsque : (...) 2. L'octroi de la licence est incompatible avec les obligations internationales de la Belgique et les engagements qu'elle a pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par l'ONU, l'OSCE et l'UE* ». L'article 11 établit en outre que les Belges ou étrangers résidant ou commerçant en Belgique ne peuvent accomplir « *aucune des opérations prévues par l'article 10 qui violerait un embargo décrété conformément au droit international par la Belgique ou par une organisation internationale dont la Belgique est membre* », sous peine d'emprisonnement d'un mois à 5 ans et d'une amende de 10.000 à un million d'euros ou d'une de ces peines seulement en cas de non-respect de cette disposition (article 12).

2. Le contrôle des embargos sur les armes en question

Le contrôle des embargos sur les armes est essentiel pour s'assurer que ceux-ci sont mis en œuvre, appliqués et de surcroît respectés par les États. Un contrôle effectif et efficace devrait dès lors impliquer à la fois une surveillance et une vérification de la mise en œuvre et de l'application de ces mesures. La phase de surveillance devrait consister en la collecte d'informations relatives aux mesures adoptées par les États pour mettre en œuvre les embargos (adoptions de lois et réglementations qui permettront l'application, mise en place des structures chargées de l'application) et à l'application de ces mesures. La phase de vérification devrait porter, quant à elle, sur l'analyse et la vérification des informations récoltées, notamment les allégations de violation d'embargos, afin de déterminer si respect des mesures il y a.

30. *Loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'UE à l'encontre d'États, de certaines personnes ou entités.*

31. *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 ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, modifiée par les lois du 25 et 26 mars 2003.*

<http://data.grip.org/documents/200902181425.pdf>

2.1. La Formation Sanctions du Conseil de l'UE

Les Décisions du Conseil imposant des mesures restrictives ne contiennent pas de dispositions relatives à leur surveillance et leur vérification.

Néanmoins, il existe une instance qui a été spécifiquement chargée, par le Conseil de l'UE, du suivi des décisions des États membres. Le document du 8 décembre 2003 qui élabore des Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives consacrait notamment la nécessité de la mise en œuvre et de l'application « *rapide et sans exception dans tous les États membres* » des sanctions afin de garantir leur efficacité mais aussi la crédibilité de l'UE³². Constatant un manque d'informations qui auraient permis d'évaluer la mise en œuvre et le respect des instruments juridiques PESC ou des règlements instituant les mesures restrictives, le Secrétariat du Conseil recommandait un « *suivi adéquat des décisions de l'UE* » et suggérait qu'il soit confié à une instance spécifique du Conseil au sein du Groupe des conseillers pour les Relations extérieures (Relex).

Cette instance, créée en janvier 2004 et appelée « Formation Sanctions » (ou Relex/Sanctions), est censée être un forum d'échange d'informations et d'expériences, et de développement de meilleures pratiques pour la mise en œuvre et l'application des mesures restrictives, « *particulièrement les embargos sur les armes, les restrictions financières et les restrictions à l'admission* »³³. Le mandat de la Formation Sanctions comprend aussi la collecte d'informations sur des cas présumés de contournements – commis par les États, les personnes et les entités visés – des régimes de mesures restrictives de l'UE et autres régimes internationaux de sanctions présentant de l'intérêt pour l'UE ; l'évaluation des résultats et des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des régimes de mesures restrictives ; ainsi que l'examen de toutes les questions techniques pertinentes en rapport avec leur mise en œuvre. Le Conseil appelait en outre dans les lignes directrices de 2003 à l'établissement de rapports périodiques sur les mesures d'exécution et les actions destinées à faire respecter les sanctions aux fins de pouvoir évaluer leur impact et leur efficacité, « *une question essentielle* » lorsqu'il s'agit de mesures autonomes³⁴.

2.2. Dans les faits, une surveillance minimale et peu transparente

Si elle a un mandat de « surveillance et d'évaluation » des sanctions de l'UE, la formation Sanctions n'est en aucun cas une instance de vérification. En outre, si cette instance de suivi existe bel et bien, le contrôle qu'elle exerce en particulier sur les embargos sur les armes semble être minimal, pour ne pas dire quasi nul, et dans tous les cas flou et peu transparent. Cette situation résulte directement du fait que la question des armes reste une matière en priorité nationale mais elle témoigne également d'un manque de volonté des États européens qui veulent rester maîtres de leurs décisions en matière de transferts d'armes.

Premièrement, la formation Sanctions n'est pas tenue au courant des mesures adoptées par les États membres de l'UE pour mettre en œuvre et appliquer les embargos sur les armes. En effet,

32. *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, Document du Conseil de l'UE (15579/03), 3 décembre 2003, p. 27.

33. *Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP – Establishment of a « Sanctions » formation of the Foreign Relations Counsellors Working party (RELEX/Sanctions)*, Document du Conseil de l'UE (5603/04), 22 janvier 2004, p. 1.

34. *Lignes directrices...*, *op. cit.*, §. 80.

s'agissant d'une décision PESC, les États membres n'ont pas l'obligation de communiquer des informations au Conseil. Il n'y a aucune source d'informations au niveau européen sur les mesures nationales adoptées par les États membres pour la mise en œuvre des sanctions. Cette constatation est troublante lorsque l'on sait que, dans le cadre des régimes de sanctions de l'ONU, les 27 sont tenus de faire rapport aux Comités de sanctions sur les dispositions de mise en œuvre qu'ils ont prises, y compris les embargos sur les armes.

Deuxièmement, bien que la Formation Sanctions ait le mandat de collecter des informations sur des violations présumées des régimes de mesures restrictives de l'UE et autres régimes internationaux, et donc y compris sur les embargos sur les armes, il semblerait que dans la pratique, les questions relatives aux armes n'y soient tout simplement pas abordées ; la question est en effet considérée comme une matière ne relevant pas de la juridiction de la communauté. On ne peut donc pas parler d'un mécanisme d'échange d'informations à ce niveau, pas plus que d'un partage d'expériences et de bonnes pratiques pour la mise en œuvre des embargos comme l'a souhaité le Conseil au moment de la création de cette instance³⁵.

Troisièmement, quand bien même il y aurait échange d'informations, le « contrôle » n'irait pas plus loin car cette instance n'a pas reçu le mandat d'enquêter sur d'éventuelles violations ni de sanctionner les responsables. Il est compréhensible que l'UE n'ait pas l'autorité nécessaire pour envisager de telles enquêtes sur le terrain des pays visés par ses mesures (au contraire des Nations unies) ; il est par contre regrettable que l'instance du Conseil de l'UE chargée spécifiquement de la surveillance de la mise en œuvre et de l'application des sanctions n'ait pas été pourvue, à tout le moins, de l'autorité de procéder à des enquêtes auprès de ses États membres sur des allégations de violation concernant des mesures prises en sa qualité d'entité juridique et politique propre.

L'exemple de l'Ouzbékistan (voir encadré 5) démontre également qu'il n'y a pas de mécanisme de consultation ou d'échanges d'informations entre la Formation Sanctions et d'autres comités et groupes de travail de l'UE travaillant sur les transferts d'armements. Pourtant, certains d'entre eux sont directement concernés par la mise en œuvre et l'application des embargos sur les armes. Ainsi, il arrive que le COARM débattre, lors de ses réunions et à la demande d'un État, de l'interprétation des Décisions du Conseil imposant un embargo sur les armes³⁶. Le COARM n'est toutefois jamais consulté par le Conseil lors de l'élaboration d'un embargo ou par la formation Sanctions.

Enfin, en cas de violation d'un embargo par un citoyen ou un ressortissant, chaque État membre est tenu de sanctionner le responsable. Chaque État est par conséquent censé avoir prévu les sanctions à adopter. Hélas, l'UE ne vérifie pas si tous les États membres ont prévu de telles dispositions dans leur législation nationale relative aux embargos sur les armes ou en tout cas relative aux transferts d'armes. Par ailleurs, qu'en est-il des États dont les autorités nationales sont elles-mêmes responsables d'une violation d'un embargo, comme dans le cas de la Syrie ?

35. D'après une interview de l'auteur avec un représentant de l'UE en décembre 2010.

36. D'après un entretien de l'auteur avec un représentant du SEAE en mai 2012.

Encadré 5 : Exemple de l'embargo sur l'Ouzbékistan

En novembre 2005, le Conseil de l'UE a imposé des mesures restrictives à l'égard de l'Ouzbékistan en réponse à l'usage « excessif, disproportionné et indiscriminé » de la force par les forces de sécurité du gouvernement ouzbek en mai de la même année. Un embargo sur les armes figurait parmi ces mesures, qui imposait une interdiction sur la vente, la fourniture, le transfert et l'exportation d'armes et de matériel y afférent de tout type ainsi que la fourniture d'une assistance technique, des services de courtage et d'autres services liés aux activités militaires. L'embargo prit fin en octobre 2009 après que l'Ouzbékistan se soit engagé à travailler avec l'UE sur une série de questions relatives aux droits humains et au maintien de l'ordre.

Les rapports annuels sur les exportations d'armes des États membres de l'UE, établis par le secrétariat du Groupe de travail du Conseil sur les exportations d'armes (COARM), révèlent que l'Autriche et l'Allemagne ont transféré des armes et des équipements militaires en Ouzbékistan alors que l'embargo sur les armes était toujours d'application³⁷. Il était ainsi rapporté que, en 2006, l'Autriche avait accordé des licences d'exportations pour du matériel de la catégorie ML1 de la Liste militaire commune pour plus de 900.000 euros et exporté des armes de la même catégorie pour 43.434 euros ainsi que des équipements de production d'armes pour 4.642 euros, en totale contravention de l'embargo sans pour autant fournir aucune explication sur ces transferts. De même, en 2007, l'Allemagne rapportait avoir transféré du matériel de catégorie ML6 de la Liste militaire commune à l'Ouzbékistan pour 187.250 euros.

Au final, dans les deux cas, il s'est avéré que l'embargo n'avait pas été violé³⁸. Néanmoins, ces éléments, repris publiquement dans les rapports annuels du COARM, n'ont, semble-t-il, pas provoqué de réaction de la part de la Formation Sanctions. L'instance chargée de la surveillance des embargos n'aurait pas examiné ces documents publics. Pourtant, aucune explication n'était donnée dans les rapports annuels du COARM sur ces transferts vers un pays placé sous embargo.

Toujours concernant l'Ouzbékistan, en mars 2010, un journal allemand rapportait que les forces armées allemandes étaient toujours impliquées dans un programme d'assistance à la formation militaire ouzbek depuis 1994 ; ce programme continuait malgré l'embargo interdisant la fourniture de tous services liés à des activités militaires³⁹.

Selon l'analyse du SIPRI, on ne sait clairement si le Relex/Sanctions était au courant ou avait échangé des informations sur ce dernier cas. Néanmoins, il apparaît nécessaire qu'à la suite de la publication de pareille information, un mécanisme, de préférence indépendant, soit chargé de mener une enquête sur les allégations de violation des embargos sur les armes.

Bien qu'un mécanisme de surveillance des sanctions, y compris des embargos sur les armes, ait été prévu par le Conseil, on constate à l'analyse des faits une absence de contrôle exercé par l'UE sur ses embargos autonomes. On constate en outre un manque de transparence flagrant de la part de la Formation Sanctions du Relex. Aucun rapport n'est disponible publiquement sur les activités effectuées dans le cadre de son mandat ni sur ses réunions.

37. HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, *The limitation of European Union Reports on Arms Exports: The Case of Central Asia*, SIPRI Insights on Peace and Security, n° 2010/5, septembre 2010, p. 13.

38. Les licences d'exportations et les exportations enregistrées vers l'Ouzbékistan étaient en fait pour l'Afrique du Sud et l'information retrouvée dans le 9e rapport annuel de l'UE et les rapports nationaux seraient des erreurs d'écriture.

39. HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, *op. cit.*, p. 13.

Cette situation est particulièrement dommageable dans le cas de sanctions autonomes de l'UE. En effet, la question du suivi et du contrôle des mesures restrictives ne se pose pas de la même façon selon qu'il s'agit de sanctions des Nations unies transposées par l'UE ou qu'il s'agit de sanctions autonomes décidées par l'UE. Dans le premier cas, les 27, en tant que membres de l'ONU, doivent fournir un rapport au Comité des sanctions des Nations unies sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer les sanctions du CSNU. Dans le second cas, l'UE ayant décidé des mesures de manière autonome, elle est seule responsable pour veiller à la bonne application des sanctions dont elle décide.

L'Union européenne devrait tirer des leçons de la pratique onusienne en matière de contrôle des embargos. Si celle-ci est loin d'être la panacée et si les embargos onusiens sont loin d'être respectés par tous les États, le CSNU est toutefois parvenu à un certain niveau de transparence, et la création de mécanismes de surveillance et de vérification a été généralement considérée comme une innovation importante. L'établissement de Groupes d'experts indépendants de l'ONU pour enquêter sur les violations d'embargos a notamment contribué à comprendre les voies empruntées pour les trafics d'armes vers les zones de conflit et à identifier des entités et individus responsables de ces trafics et violations d'embargos.

En outre, les conclusions de ces experts étant publiées sur le site des Comités de sanctions, la perspective d'être accusés publiquement contribue à décourager les États d'enfreindre un embargo ; leur réputation et leur position au sein de la communauté internationale s'en trouveraient en effet compromises.

2.3. Des violations suspectées ou avérées d'embargos sur les armes de l'UE : l'exemple de Chypre et l'embargo sur la Syrie

Qu'est-ce qui justifie pareils manquements à un régime de sanctions ? Quelle est en effet l'utilité d'un régime de sanctions si l'application et le respect de celles-ci ne sont pas vérifiés ? La première raison est liée à la répartition des compétences entre l'UE et les États membres. En effet, les embargos sur les armes ayant trait à une matière ne relevant pas de la juridiction de la communauté mais bien de celle des États membres (voir supra), on considère qu'ils n'ont pas à être discutés par une instance telle que la Formation Sanctions du Relex.

La deuxième raison est que les sanctions, et donc les embargos sur les armes, ayant été adoptées à l'unanimité, on considère comme logique que chaque État les respecte, et par conséquent ne puisse violer un de ses engagements envers l'UE. Pourtant, un cas très récent de violation d'un embargo autonome de l'UE par un État membre vient mettre à mal ces justifications.

Début janvier 2012, la presse révélait que Chypre avait laissé transiter par un de ses ports un navire transportant des munitions russes vers la Syrie, un pays pourtant placé sous un embargo sur les armes par l'UE depuis le 9 mai 2011⁴⁰. Après plusieurs mois de répression violente et des milliers de morts, les États membres de l'UE ont en effet été parmi les premiers à mettre en place un embargo sur les armes à l'encontre du régime syrien. Le navire, dénommé « MV Chariot », avait été obligé de faire escale au port de Limassol en raison du mauvais temps le 10 janvier 2012. Bien qu'aucune vérification physique du bateau ne put être effectuée, les contrôles obligatoires

40. Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie. Cette décision a été amendée le 1er décembre 2011. Décision 2011/782/PESC du Conseil du 1er décembre 2011 concernant les mesures restrictives à l'encontre de la Syrie et abrogeant la décision 2011/273/PESC.

des documents de la cargaison et du navire révélèrent que le navire transportait une « cargaison dangereuse » avec pour destination la Syrie et la Turquie⁴¹. L'administration chypriote autorisa néanmoins le navire à se ravitailler en pétrole et à reprendre la mer, sans lui confisquer sa cargaison et après une simple promesse donnée aux autorités chypriotes de livrer directement à la Turquie. Selon le ministre des Finances chypriote grec, Kikis Kazamias, dès le moment où les autorités avaient été informées que la cargaison n'irait pas vers la Syrie, il n'y avait aucune raison d'empêcher la libération immédiate du navire⁴². Le 12 janvier, on apprenait que ce bateau était arrivé au port de Tartus en Syrie, pour livrer sa précieuse cargaison : entre 30 et 60 tonnes de munitions pour AK-47 et des lance-missiles, expédiées par Rosorobonexport, l'entreprise étatique russe, aux autorités syriennes⁴³.

La décision des autorités chypriotes d'autoriser le transit de cette cargaison est, selon une interprétation stricte de la Décision du Conseil de l'UE, une violation flagrante de celui-ci. Le texte interdit en effet « *la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation à la Syrie, que ce soit par les ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres [...] d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, [...], qu'ils proviennent ou non de leur territoire* ».

Pourtant, aux dires des autorités chypriotes et de certaines autorités européennes, aucune réglementation européenne n'a été violée. Selon le ministre des Finances chypriote, tout aurait été fait dans les règles, et notamment dans celles de l'embargo européen sur les armes à destination de la Syrie. Du côté européen, selon Mja Kocijancic, un porte-parole de Catherine Ashton, les mesures restrictives sont claires et leur mise en œuvre dépend des États membres⁴⁴. Catherine Ashton, vice-présidente de la Commission et Haute représentante des Affaires étrangères de l'UE, a elle-même répondu récemment à une question parlementaire, qu'à l'examen des faits disponibles et en relation avec les dispositions de la Décision du Conseil, « *la Commission considère qu'il n'y a pas de motifs définitifs de conclure que Chypre a manqué à ses obligations en vertu des instruments juridiques applicables* »⁴⁵.

Cette position est toutefois loin d'être partagée par l'ensemble des Vingt-sept. Il semblerait que cette affaire ait déclenché de nombreuses réactions de la part des États membres, y compris au sein du COARM, où une interprétation large des interdictions dans le cadre des embargos sur les armes semble être privilégiée⁴⁶.

Ce cas illustre de manière flagrante le manque – volontaire – de clarté du libellé des embargos sur les armes de l'UE, qui permet ainsi une flexibilité d'interprétation, et par conséquent de mise en œuvre et d'application de ceux-ci par les États membres. Le mot « transit » n'y est pas explicitement mentionné. Certains États européens considèrent néanmoins que l'opération de

41. *Greek Cyprus allows arms shipment to dock in Syria despite EU embargo*, Today's Zaman, 12 janvier 2012.

42. *Ibidem*.

43. « *'Dangerous Cargo' Ship Arrives in Syria* », Agence France-Presse, 14 janvier 2012.

<http://mobile.defensenews.com/story.php?i=8856273&c=EUR&s=POL>

44. Stefanos EVRIPIDOU, « *Dangerous cargo* » ship sent packing, Cyprus Mail, 12 janvier 2012. <http://www.cyprus-mail.com/cyprus/dangerous-cargo-ship-sent-packing/20120112>

45. Question for written answer to the Commission (Vice-President/High Representative), Franziska Brantner (Verts/ALE), 7 mai 2012.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2012-002870&language=EN>

46. Interview de l'auteur avec des représentants du SEAE en mai 2012.

transit est reprise dans le terme « fourniture ». Une analyse des pratiques européennes en matière de transit vers des destinations sous embargo révèle en effet que, si la pratique varie d'un État à l'autre, la règle générale tend vers un refus des demandes de licence de transit, en particulier dans le cadre des embargos sur les armes plus récents⁴⁷.

Cet exemple démontre par ailleurs la nécessité pour les États membres de l'UE d'améliorer la surveillance et la supervision de la mise en œuvre des sanctions, et en particulier des embargos sur les armes. De nombreuses demandes ont été entendues en ce sens depuis le 12 janvier 2012. Catherine Ashton a notamment été interpellée par des parlementaires européens sur la décision de Chypre et sur l'opportunité d'améliorer le système de surveillance des embargos⁴⁸.

Encadré 6 : L'embargo sur la Chine, mal ficelé et constamment violé

L'embargo sur les armes de l'UE à l'égard de la Chine (1989) a été violé à de nombreuses reprises. Un examen des rapports annuels du COARM montre en effet que plusieurs États membres ont exporté des armements et équipements à usage militaire vers la Chine. Des autorisations de licences d'exportations d'armements ont ainsi été autorisées non seulement vers Macao et Hong Kong – deux régions chinoises bénéficiant d'un statut administratif particulier – mais aussi vers la Chine continentale.

Ces exportations figurent dans les rapports annuels sur les exportations d'armes des États membres de l'UE dans la catégorie « exportations à destination de pays sous embargo ». Aucune explication n'est donnée sur ces exportations européennes en principe interdites ; et contrairement aux autres pays de cette catégorie, la Chine ne fait l'objet d'aucune mission de maintien de la paix qui justifierait un envoi d'armements ou d'équipements militaires. Pourtant, ces données, publiques, qui dénoncent le viol massif de l'embargo par les États membres de l'UE ne provoquent aucune réaction ; comme si l'embargo n'existait plus ou n'avait jamais existé.

Les autorisations d'exportations d'armes vers la Chine en dépit de l'embargo s'expliquent principalement par les interprétations divergentes entre les États membres de l'UE de la Déclaration politique qui est à l'origine de l'embargo. Cet embargo, qui n'a pas de valeur juridique, est mis en œuvre par les États membres de l'UE au travers de leurs législations nationales et l'interprétation des réglementations supranationales européennes, soit la Position commune 2008/944/PESC sur les transferts d'armes (ancien Code de conduite européen sur les transferts d'armes).

Or, ce dernier instrument européen, qui énonce huit critères sur la base desquels évaluer les demandes d'exportations d'armes, fait lui-même l'objet d'interprétations à géométrie variable⁴⁹. Il résulte de cette situation que l'embargo n'est pas interprété de manière uniforme par les États membres. Par exemple, certains États, comme la Belgique, refusent systématiquement des exportations vers la Chine en raison de l'embargo. D'autres demandes d'exportations sont également refusées par d'autres États. Presque tous les critères de la Position commune

47. SENIORA Jihan, *Analyse des pratiques des États membres de l'UE en matière de transit*, document de travail du GRIP, mars 2012.

48. Question for written answer to the Commission (Vice-President/High Representative), Franziska Brantner (Verts/ALE), 7 mai 2012.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2012-002870&language=EN>

49. MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?*, Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 29 mars 2010.
http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=834&titre_page=NA_2010-03-29_FR_V-MOREAU

européenne sur les transferts d'armes ont ainsi été invoqués pour justifier ces refus. Paradoxalement, le critère portant sur un risque que le matériel exporté soit utilisé dans des violations des droits humains – lesquelles sont à l'origine de l'imposition de l'embargo en 1989 – n'est pas celui qui est le plus souvent avancé pour refuser des exportations vers la Chine.

Un autre facteur est le manque de spécificité de la Déclaration politique de 1989 ; elle ne donne aucune indication sur le type d'armes concernées par l'embargo ni ne clarifie la signification du terme « coopération militaire ». Les embargos de l'UE doivent pourtant être entendus comme portant sur toutes les armes de la Liste militaire commune de l'UE. Cet embargo ne contient en outre ni clause de révision ni exceptions.

Si le débat sur l'embargo sur la Chine a été maintes fois soulevé depuis 1989 au sein des instances européennes, les partisans de son maintien (le Royaume-Uni et l'Allemagne en tête) s'opposant aux partisans de sa levée (la France, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte, la Roumanie ou encore la Bulgarie), cela n'a empêché ni les uns ni les autres d'exporter des équipements militaires ou de coopérer militairement avec Pékin. Récemment, l'Allemagne a ainsi déclaré souhaiter renforcer la coopération et les échanges entre l'armée de son pays et l'Armée chinoise de libération du peuple, et a salué les bonnes relations qu'entretenaient les deux armées⁵⁰.

Face à ce non-respect clairement affiché d'un embargo européen se pose la question de la cohérence de la politique étrangère européenne. Quel signal l'UE envoie-t-elle sur l'importance qu'elle accorde au respect des droits humains ? Pour rappel, l'embargo visait essentiellement à exercer une pression politique sur les autorités chinoises pour les inciter à adopter des pratiques plus respectueuses des droits humains, limitant par la même occasion les risques d'utilisation de produits d'origine européenne lors des violations de ces mêmes principes fondamentaux. Une analyse des exportations effectuées par les États membres démontre toutefois que des produits d'origine européenne ont été utilisés par les autorités chinoises pour commettre des violations des droits humains ou pour les faciliter⁵¹.

La levée ou le maintien de l'embargo sur la Chine est une décision qui sera prise au plus haut niveau, c'est-à-dire celui des États membres. Et il est évident aujourd'hui qu'ils ne sont pas prêts à prendre cette décision pour diverses raisons. L'UE, en tant qu'acteur sur la scène internationale, devrait prendre conscience que l'inefficacité de cet embargo n'est pas sans conséquences, notamment sur la crédibilité de ses politiques étrangère et économique, mais également sur la crédibilité de ses autres mesures restrictives.

50. *Relations between Chinese and German militaries have made great strides*, DiploNews, 19 avril 2012.

http://www.diplonews.com/feeds/free/19_April_2012_99.php

51. POITEVIN Cédric, *Embargo de l'UE sur les ventes d'armes à la Chine : stop ou encore ?*, Note d'Analyse du GRIP, Bruxelles, 1er novembre 2006, p. 13.

http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=394&titre_page=NA_2006-11-01_FR_C-POITEVIN

Conclusion et recommandations pour améliorer le contrôle des embargos sur les armes de l'UE

L'UE dispose du pouvoir de décider, dans le cadre de la PESC, de sanctions à l'égard d'États, d'entités non étatiques ou d'individus. Parmi ces sanctions, Bruxelles a régulièrement fait usage des embargos sur les armes.

Pour appliquer les embargos sur les armes de l'UE, les États membres ne peuvent compter que sur deux types de textes européens : la Décision de l'UE imposant les mesures restrictives et la Position commune de l'UE du 8 décembre 2008 sur les exportations d'armements. Or, il s'agit dans les deux cas de textes juridiquement contraignants mais qui laissent une grande liberté d'interprétation aux États.

Il en résulte des interprétations à géométrie variable qui, sans toujours constituer des violations avérées, révèlent toutefois des faiblesses et des inconsistances dans le système des embargos autonomes de l'UE. Celles-ci justifieraient que l'UE s'attèle enfin à l'amélioration du système de surveillance de ses embargos. En outre, on constate une absence totale de contrôle exercé par l'UE sur la mise en œuvre et l'application de ces mesures, ainsi qu'une absence de transparence dans le domaine. Cette situation est particulièrement nuisible dans le cas de sanctions autonomes de l'UE.

C'est en effet la cohérence des politiques de l'UE et en particulier la crédibilité de sa politique étrangère et son souci pour le respect des droits humains, de la démocratie, de la liberté d'expression, ou encore de la résolution pacifique des conflits qui sont remis en question lorsque ses embargos autonomes ne sont pas respectés par ses propres États membres.

Par ailleurs, cela pose la question de l'utilité de ces mesures si aucun effort effectif n'est mené pour surveiller leur mise en œuvre et leur respect, et pour sanctionner en cas de constatation de violation.

Par conséquent, l'UE devrait s'engager :

- Au minimum, à travailler dans le sens d'une amélioration de l'interprétation commune par ses États membres des textes juridiques relatifs aux embargos sur les armes et aux transferts d'armes dans leur ensemble (Position commune), notamment en révisant le libellé des textes et en adoptant des définitions précises des types d'activités couvertes par un embargo sur les armes.
- Au minimum, à faire de la Formation sanctions un véritable mécanisme européen transparent de surveillance de la mise en œuvre et de l'application des embargos en :
 - o faisant de cette Formation un lieu d'échanges réguliers entre les États d'informations concernant la mise en œuvre et les violations éventuelles des embargos ;
 - o en lui donnant le mandat de vérifier les législations des États membres concernant la mise en œuvre et l'application des embargos, et notamment les dispositions relatives aux sanctions en cas d'infractions aux embargos ;
 - o en lui donnant le mandat, non seulement de collecter des informations sur des violations alléguées des embargos de l'UE mais également d'enquêter sur ces cas auprès de ses États membres ou à tout le moins demander des explications aux

- États et ressortissants d'États soupçonnés d'avoir violé des dispositions d'un embargo ; et
 - en l'autorisant à rendre publiques les informations collectées, les enquêtes effectuées et les mesures adoptées par les États pour mettre en œuvre les embargos, à l'instar des Nations unies.
- À établir un mécanisme indépendant de surveillance des embargos sur les armes de l'UE.
 - À reprendre les discussions entamées en 2004 sur une « boîte à outils » pour les exportations d'armes vers des destinations qui ont fait l'objet d'embargos sur les armes de l'UE⁵². L'idée était d'amener les États membres de l'UE à échanger des informations détaillées sur les licences d'exportations octroyées à des destinations placées auparavant sous un embargo. Une périodicité de trois mois avait ainsi été avancée pour échanger ces informations.
 - À favoriser une consultation systématique ou un échange d'informations systématique entre le Relax/sanctions et d'autres comités ou groupes de travail de l'UE travaillant sur les transferts d'armes des États membres, ou à tout le moins à favoriser la consultation systématique des rapports et documents produits par ces groupes, comme par exemple les rapports annuels du COARM qui reprennent les transferts effectués vers des pays sous embargo et qui sont publics.
 - À rendre plus transparent le système de surveillance des embargos sur les armes, et des mesures restrictives dans son ensemble.
 - À adopter une décision responsable et une position claire sur l'embargo sur les armes à l'égard de la Chine : soit le maintenir et lui donner une valeur juridique, soit le lever.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

Virginie Moreau est chargée de recherche dans la section « Armes légères et Transferts d'armes » au GRIP. Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements aux niveaux international, régional et national. Elle a récemment publié *L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes. Entre surveillance et vérification* (Rapport du GRIP 2011/3, avec la collaboration de Pauline Gillain) et *Le traité sur le commerce des armes - Les enjeux pour 2012* (Rapport du GRIP 2011/6).

Le **Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger.

< www.grip.org >