



GRUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain  
B – 1030 Bruxelles  
Tél. : +32 (0)2 241 84 20  
Fax : +32 (0)2 245 19 33  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : @grip\_org  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## NOTE D'ANALYSE – 23 septembre 2014

TRICOT O'FARRELL Kloé. *L'UE et les exportations d'armements : Options et limites du réexamen de la Position commune*, Note d'Analyse du GRIP, 23 septembre 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1366>



# NOTE D'ANALYSE

## L'UE ET LES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS :

### Options et limites du réexamen de la Position commune

Par **Kloé Tricot O'Farrell**

23 septembre 2014

#### Résumé

En 2012, les États membres de l'UE ont entamé le processus de réexamen de la Position commune européenne régissant le contrôle des exportations en armements. Bien que le processus ne soit pas encore finalisé, cette Note d'Analyse dresse un état des lieux des éléments que les États ont prévu de revoir et a pour objectif de contribuer à la réflexion sur les voies possibles d'amélioration de la Position commune et de sa mise en œuvre. Elle se base notamment sur une analyse des pratiques actuelles des États européens, qui souligne les différentes interprétations des critères de la Position et illustre la contradiction évidente des décisions d'autorisation d'exportations avec l'esprit et les dispositions de l'instrument européen. Elle plaide dès lors en faveur d'une révision approfondie et progressiste de la Position commune et de son Guide d'utilisation. En effet, lorsque des vies sont en jeu, la proactivité offre les options que la réactivité ne permet pas.

#### The EU and Arms Exports:

#### Options and Limitations of the Common Position Review

#### Abstract

In 2012, EU Member States started reviewing the EU Common Position defining common rules governing control of exports of military technology and equipment. While the process is still ongoing, this note takes stock of what Member States have agreed to review and suggests avenues for further improving the Common Position and its implementation. To do so, it draws upon an analysis of Member States' practices which highlights not only inconsistent interpretations of the Common position's criteria but also contradictions between some export licensing decisions and the spirit and letter of the European instrument. Therefore, and in spite of EU Member States having decided to carry out a limited review, this note calls for a thorough review and a progressive revision of the Common Position and its User's Guide. When lives are at stake, proactive processes offer the options that reactive approaches deny.

## Introduction

Le 8 décembre 2008, l'Union européenne (UE) s'est dotée d'un instrument juridiquement contraignant en matière d'exportations en armements, en adoptant la Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires<sup>1</sup>. Celle-ci remplace le Code de conduite européen de 1998 sur les exportations d'armes – le premier instrument régional de contrôle des armes conventionnelles. Alors que le Code de conduite de 1998 ne constituait qu'un engagement politique, les États membres se sont engagés à travers la Position commune de 2008 à respecter les huit critères au regard desquels les demandes d'autorisation d'exportation doivent être évaluées, et à conformer leurs politiques nationales aux dispositions de la Position commune<sup>2</sup>.

L'adoption de la Position commune européenne traduit la volonté des États membres de renforcer leur coopération et de promouvoir la convergence de leurs politiques dans le domaine des exportations d'armements, en instaurant des normes communes élevées et en adoptant des mécanismes d'échange d'information. Par le biais de la Position commune, ils se sont davantage engagés à empêcher que les biens dont l'exportation est envisagée soient utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou puissent contribuer à l'instabilité régionale<sup>3</sup>.

Trois ans après son adoption, et conformément à l'article 15 de la Position commune, le Conseil de l'UE a passé en revue les dispositions de cette réglementation et sa mise en œuvre par les États membres afin de déterminer si elle continue d'être un moyen approprié pour coordonner les politiques des États membres en la matière<sup>4</sup>.

En novembre 2012, le Conseil relève dans ses Conclusions sur le réexamen de la Position commune que « [s]es dispositions [...], ainsi que les instruments qu'elle prévoit, continuent de servir valablement les objectifs fixés en 2008 et constituent toujours un fondement solide pour la coordination des politiques des États membres [en la matière] »<sup>5</sup>. Il note néanmoins « qu'il est possible d'encore progresser dans la mise en œuvre de la Position commune et dans la réalisation d'une convergence maximale entre les États membres ». À cette fin, le Conseil s'est engagé à élaborer de nouvelles orientations pour l'application et l'interprétation des huit critères, perfectionner le mécanisme d'échange d'informations à propos de certaines destinations spécifiques, améliorer le mécanisme de notification des refus et de consultation, et suivre l'état d'avancement des négociations relatives au Traité sur le commerce des armes dans le cadre des Nations unies.

- 
1. [Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, Journal officiel de l'UE, 13 décembre 2008.
  2. Traité sur l'Union européenne, Article 29 – « Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union ».
  3. Voir paragraphes (3), (4) et (5) du préambule de la Position commune 2008/944/PESC.
  4. Article 15 – « La présente position commune est réexaminée trois ans après son adoption ».
  5. Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil sur le réexamen de la position commune 2008/944/PESC du Conseil](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 3199<sup>e</sup> session du Conseil Affaires Etrangères, Bruxelles, 19 novembre 2012.

Les Conclusions précisent que les résultats du processus de réexamen seront notamment pris en compte dans une mise à jour approfondie du Guide d'utilisation qui accompagne la Position commune<sup>6</sup>. Ce Guide – qui n'a pas de valeur juridique – s'adresse en premier lieu aux agents nationaux chargés d'examiner les demandes de licences d'exportations.

Il contient des lignes directrices détaillées pour la mise en œuvre des dispositions – par exemple en ce qui concerne l'échange d'information, les notifications de refus, et la mise en œuvre des consultations – ainsi que pour l'interprétation des huit critères de la Position commune en dressant une liste des sources d'information pertinentes et des éléments à prendre en compte lors de la formulation d'un avis sur une demande d'exportation.

Malgré que le processus de réexamen de la Position commune et de mise à jour du Guide d'utilisation ne soit pas encore finalisé à ce jour, cette Note d'Analyse a trois objectifs : premièrement, présenter brièvement le processus de réexamen et en relever l'importance ; deuxièmement, faire un état des lieux de ce que les États ont prévu de revoir et contribuer à la réflexion sur les voies possibles d'amélioration de la Position commune et sa mise en œuvre ; et troisièmement, encourager les États membres à continuellement travailler en faveur du renforcement des contrôles et de la transparence en matière de transferts d'armements tant au niveau européen qu'au niveau international.

## 1. De l'importance du processus de réexamen

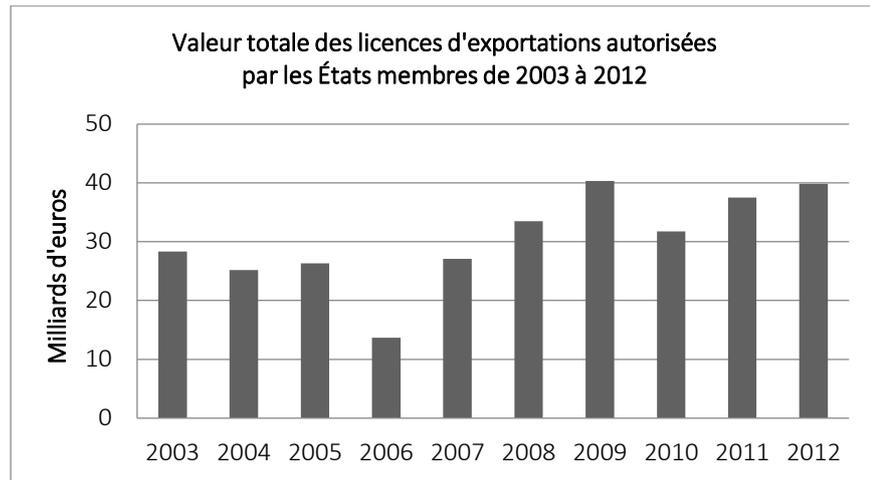
Le processus de réexamen de l'instrument européen en matière d'exportations d'armes tire en partie son importance de la place qu'occupent les pays européens sur le podium mondial des exportateurs d'armes. Selon le Stockholm International Peace Research Institute, huit des vingt plus grands exportateurs au monde pour la période 2008-2012, sont issus de l'UE<sup>7</sup>. De plus, la valeur totale des licences d'exportation octroyées par les États membres au cours de ces dernières années est en constante augmentation : en 2012, elle a atteint la somme de plus de 39,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,23 % par rapport à 2011, année où ce montant a atteint 37,5 milliards d'euros – une augmentation de 18 % par rapport à 2010<sup>8</sup>. En dix ans, la somme totale des licences d'exportation octroyées a augmenté de plus de 40 %.

---

6. Conseil de l'UE, [\*Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires\*](#), Bruxelles, 29 avril 2009.

7. C'est-à-dire l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Belgique. [The Top 20 Arms Exporters 2008-2012](#), SIPRI.

8. Voir les [Rapports annuels de l'UE sur les exportations de technologie et d'équipements militaires consolidés par le COARM](#) (le groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles) sur base des rapports que les États membres sont tenus de soumettre chaque année au Conseil de l'UE sur leur mise en œuvre de la Position commune.



Sources : Rapports annuels de l'UE sur les exportations  
de technologie et d'équipements militaires

Ceci illustre les tensions existant entre, d'une part, la volonté européenne de mieux maîtriser la prolifération des armements et les obligations éthiques des États membres de défendre les droits humains et, d'autre part, la pratique des États en matière d'exportations d'armes qui semble dominée par des objectifs davantage économiques et industriels<sup>9</sup>. Ce constat est notamment confirmé par les discours politiques de représentants des États membres qui rappellent régulièrement l'importance de l'industrie de l'armement pour la création d'emplois et la stimulation de la croissance économique<sup>10</sup>.

En effet, les transferts d'armements demeurent une compétence exclusivement nationale. Selon l'article 346 du Traité sur le fonctionnement 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* »<sup>11</sup>. L'interprétation des critères de la Position commune et la décision d'octroyer ou non une licence d'exportation reste ainsi aux mains des États membres. En outre, aucun mécanisme de sanctions communautaires n'est prévu en cas de non-respect et le caractère juridiquement contraignant de la Position commune repose donc sur la volonté des États de faire une interprétation responsable des critères.

Par ailleurs, l'analyse qui suit illustre que dans la pratique on est loin d'avoir atteint les objectifs de la Position commune en termes de convergence. En effet, une analyse des exportations des États membres vers certaines destinations sensibles met en lumière que l'interprétation des critères varie d'un État à un autre et que des décisions sont parfois prises en contradiction évidente avec l'esprit et les dispositions de la Position commune<sup>12</sup>.

9. Notamment, voir Poitevin Cédric, « [Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères : vers une meilleure coordination](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2014/5.

10. Voir par exemple: Department for Business, Innovation & Skills, [Securing prosperity: a strategic vision for the UK defence sector](#), 9 septembre 2013 ; Muller Albrecht, « German Industry Braces For Tighter Export Rules », *Defence News*, 31 mars 2014.

11. [Traité sur le fonctionnement de l'UE](#), article 346.

12. Voir infra ainsi que, par exemple, Duquet Nils, « [Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies](#) », Flemish Peace Institute, mars 2014 ;

La persistance des tensions actuelles entre discours et pratiques et des divergences flagrantes entre les pratiques des États membres souligne ainsi la pertinence et l'urgence d'un processus de réexamen approfondi de la Position commune de 2008.

## 2. Réexamen de la Position commune : quelles options ?

Sur base des Conclusions du Conseil, les États membres regroupés au sein du COARM (le Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles) se sont prononcés à huis clos – par le biais d'un questionnaire émis par le président permanent du Groupe de travail – sur les éléments sur lesquels pourrait porter le réexamen.

Il a ainsi été décidé, dans un premier temps, d'actualiser le Guide d'utilisation à la lumière du Traité de Lisbonne qui, dans un souci de renforcer la cohérence de l'UE sur la scène internationale, a introduit un grand nombre de changements, notamment institutionnels, et est entré en vigueur en 2010, soit après l'adoption de la Position commune. Il a également été décidé de se pencher sur la manière de renforcer les meilleures pratiques pour l'interprétation des critères 7 (Risque de détournement) et 8 (Développement durable) ; et, enfin, d'adopter un nouveau mécanisme d'échange d'information, de notification de refus et de consultation. Par ailleurs, à la suite de l'adoption le 2 avril 2013 du Traité sur le commerce des armes (TCA) dans le cadre des Nations unies, les États européens se sont engagés à assurer la compatibilité de la Position commune et de leurs régimes de contrôle nationaux avec les dispositions du nouveau traité international<sup>13</sup>.

Les étapes du réexamen :

- Première phase : le Conseil réexamine les dispositions de la Position commune et la mise en œuvre de celle-ci par les États membres en consultation avec les parties prenantes concernées.
- Deuxième phase : suivant l'adoption des Conclusions publiées en novembre 2012, par le biais desquelles le Conseil s'engage à améliorer la mise en œuvre de la Position commune et à mettre à jour le Guide d'utilisation sur base des résultats du réexamen, les États membres au sein du COARM sont consultés sur les éléments sur lesquels le réexamen pourrait porter.
- Troisième phase : les États membres décident de se pencher sur l'amélioration de l'interprétation des critères 7 et 8, le développement d'un nouveau mécanisme d'échange d'information et de consultation, et la mise en conformité de la Position commune avec le Traité sur le commerce des armes.

Deux constats préliminaires peuvent être faits sur la démarche suivie : 1) les États membres ont décidé de revoir un nombre limité d'éléments de la Position commune alors que les conclusions du Conseil prévoyaient un examen plus approfondi – qui aurait été bienvenu au vu des pratiques actuelles des États membres en matière de contrôles de

---

Vranckx An, Slijper Frank, Isbister Roy, « [Lessons from MENA: appraising EU transfers of military and security equipment to the Middle East and North Africa](#) », Academia Press, Gand, novembre 2011.

13. [Texte officiel du TCA](#).

leurs exportations d'armes et 2) les résultats du réexamen seront uniquement incorporés dans une mise à jour du Guide d'utilisation alors que celui-ci n'a aucune valeur juridique.

Bien que le contenu du réexamen n'ait pas encore été rendu public, cette partie a pour objectif, d'une part, d'épingler les éléments que l'on pourrait s'attendre à voir une fois le processus de réexamen abouti et, de l'autre part, de contribuer à la réflexion sur les voies possibles d'amélioration de la mise en œuvre de la Position commune – dans le cadre de ce processus de réexamen ou de la mise à jour régulière du Guide d'utilisation<sup>14</sup>.

*a. L'interprétation et l'application des critères*

Comme indiqué, les États membres ont décidé de ne pas changer le libellé des critères mais plutôt de préciser les meilleures pratiques pour les interpréter et en particulier les critères 7 (Risque de détournement) et 8 (Développement durable). L'attention particulière portée au critère 7 découle de l'importance, mais aussi de la difficulté, de prévenir le détournement d'armes (de leur utilisation finale ou de leur utilisateur final déclarés). Quant au critère 8, il a été maintes fois souligné – dans des études sur la question<sup>15</sup> mais également par les autorités elles-mêmes – que sa mise en œuvre par les autorités nationales en charge de l'évaluation des autorisations demeure particulièrement compliquée. Néanmoins, une analyse des politiques d'exportations des États européens illustre que l'interprétation des autres critères – en particulier les critères 2 (Droits de l'homme), 3 (Situation intérieure) et 4 (Stabilité régionale) – demeure elle aussi problématique et que des décisions d'autorisations d'exportations sont parfois prises en contradiction évidente avec l'esprit et les dispositions de la Position commune<sup>16</sup>.

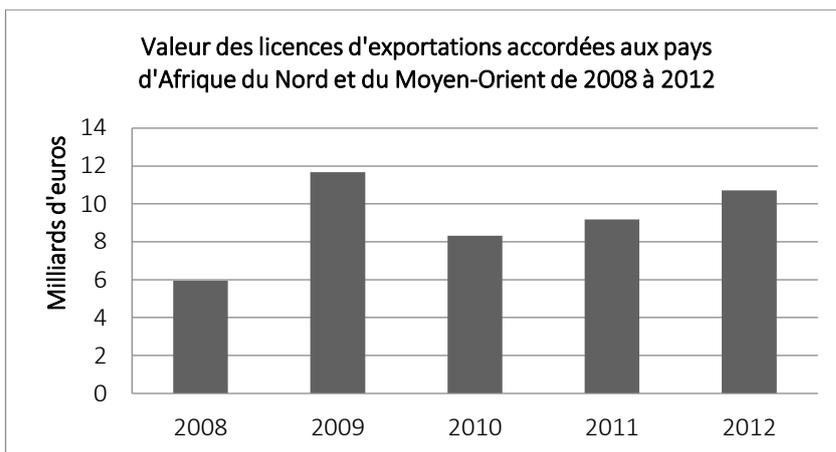
À ce sujet, le cas des exportations européennes vers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient est parlant. Malgré l'instabilité politique qui secoue la région depuis plusieurs années, les exportations européennes vers cette région sont en augmentation. En effet, selon les rapports annuels du COARM – ces derniers consolident les rapports que les États membres sont tenus de soumettre annuellement sur leur mise en œuvre de la Position commune – la valeur des licences d'exportations accordées vers cette région a augmenté d'environ 80 % de 2008 à 2012. Malgré que le nombre de licences octroyées en 2011 – année où les révoltes ont éclaté – a diminué de 38 % par rapport à 2010 (de 7 671 à 4 731 licences) et que le nombre de licences refusées a doublé (de 76 à 141 licences), la valeur des licences octroyées a augmenté d'environ 10 %. De même, la valeur des licences octroyées en 2012 a augmenté de plus de 16 % par rapport à 2011.

---

14. La Note liminaire du Guide précise que celui-ci sera mis à jour régulièrement, voir p. 2.

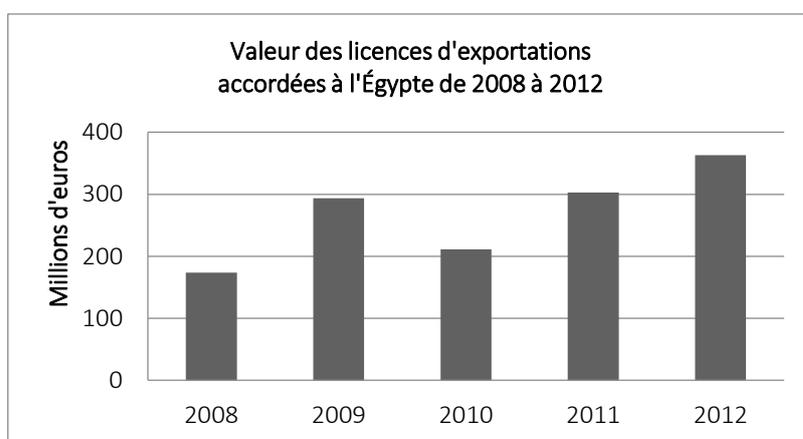
15. Rousseau, Nicolas et Seniora, Jihan, [\*Exportations d'armes européennes et développement durable : incohérences et ambiguïtés des pratiques\*](#), Note d'Analyse du GRIP, 30 mars 2011, Bruxelles.

16. Entretien de l'auteure avec un représentant de l'UE, mai 2014.



Sources : Rapports annuels de l'UE sur les exportations de technologie et d'équipements militaires

En particulier, les exportations européennes vers l'Égypte sont illustratives du manque de cohérence dans l'interprétation des critères mais aussi de l'importance d'autres facteurs, davantage économiques ou industriels, qui influent sur les décisions des pays européens. Malgré les graves violations des droits de l'homme commises par le pouvoir égyptien à l'encontre de ses citoyens depuis la chute d'Hosni Moubarak en 2011, la valeur des licences d'exportations accordées par les États membres de l'UE a plus que doublé entre 2008 et 2012. En particulier, la valeur des licences octroyées par les cinq principaux exportateurs vers l'Égypte (la France, l'Espagne, la Bulgarie, l'Italie et le Royaume-Uni) a légèrement diminué en 2011 avant de reprendre de plus belle en 2012.



Sources : Rapports annuels de l'UE sur les exportations de technologie et d'équipements militaires

Au vu de la détérioration de la situation interne en août 2013, les États membres réunis au sein du Conseil européen ont décidé de suspendre l'ensemble des licences d'exportation vers l'Égypte portant sur des biens qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne<sup>17</sup>. Alors qu'une application rigoureuse et objective des critères de la Position commune n'aurait d'office pas permis de tels transferts, il sera intéressant d'analyser les rapports sur les exportations des États européens portant sur l'année 2013 afin de déterminer si cette décision, qui demeure en place, aura eu un impact.

17. Conseil de l'UE, [Conclusions du Conseil sur l'Égypte, Conseil Affaires étrangères](#), Bruxelles, 21 août 2013.

De même, les informations concernant l'implication de l'Arabie saoudite et du Qatar dans l'envoi d'armes en Syrie<sup>18</sup> – pays sous embargo européen depuis mai 2011 et dans lequel des armes européennes ont depuis été retrouvées<sup>19</sup> – pose la question délicate de l'interprétation du critère 7 et de la manière dont celui-ci sera interprété de manière cohérente par les États dans le futur.

Dès lors, il apparaît judicieux que les États européens développent des orientations pour assurer l'interprétation et l'application rigoureuse de l'ensemble des critères, conformément à leur engagement dans les Conclusions du Conseil. De même, de nouvelles orientations pour assurer la conformité des critères avec le Traité sur le commerce des armes doivent également être prises en compte (voir infra).

Dans le contexte du réexamen de la mise en œuvre des critères de la Position commune, se pose également la question de l'introduction de nouveaux critères, question que les États membres ont décidé de ne pas aborder dans ce cadre. Néanmoins, une réflexion peut notamment être menée sur les questions de gouvernance et de corruption, de violences sexuelles et de la violence armée hors guerre ou conflit. À une époque où les conflits sont davantage internes aux États qu'interétatiques, il est inquiétant que la Position commune européenne ne se penche pas sur la question de la violence armée hors guerre ou conflit. Or, la violence armée tue en moyenne 526 000 personnes par an dans le monde, dont 75-80 % sont victimes de violences interpersonnelles ou criminelles<sup>20</sup>. Ainsi, on pourrait s'interroger sur le fait que 18 % des licences d'exportations européennes autorisées en 2013 pour le Brésil – quatrième principal client de l'armement européen hors-UE<sup>21</sup> – portent sur des biens militaires issus des catégories ML1, ML2 et ML3 (c'est-à-dire principalement les armes légères et de petits calibres et leurs munitions) alors que la violence armée y a fait plus de 50 000 victimes cette même année et que les forces armées et de l'ordre brésiliennes se rendent coupables de violations des droits de l'homme<sup>22</sup>.

---

18. Black Ian, « [Syria crisis: Saudi Arabia to spend millions to train new rebel force](#) », *The Guardian*, 7 novembre 2013 ; Chivers C. J. & Schmitt Eric, « [Saudis Step Up Help for Rebels in Syria With Croatian Arms](#) », *The New York Times*, 25 février 2013.

19. Voir par exemple Tricot O'Farrell Kloé, « [D'où proviennent les armes belges retrouvées en Syrie ?](#) », *Note du Grip*, 20 juin 2013 ; De Groof Mélanie, « [Armer les rebelles syriens ? Une action en principe illégale !](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2013/9 ; De Groof Mélanie, « [Arms transfers to the Syrian Arab Republic – Practice and legality](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2013/9.

20. Small Arms Survey, *Insecurity and violence in the post-2015 development agenda* (septembre 2013), p. 1.

21. Voir Seniora Jihan et Schayes Sven, *Une année comme une autre : les exportations européennes d'armement en 2012*, Éclairage du GRIP, 24 janvier 2014.

22. [UNODC Homicide Statistics 2013](#) –et [Human Rights Watch, World Report 2014](#), Brazil.

*b. Le mécanisme d'échange d'information, de notification de refus et de consultation*

Les États membres ont également décidé d'adopter un nouveau mécanisme d'échange d'information, de notification de refus et de consultation. En effet, la Position commune requiert des États membres qu'ils échangent des informations sur les autorisations d'exportation qui ont été *refusées*, en indiquant les motifs du refus<sup>23</sup>.

Il s'agit là d'un moyen « *d'atteindre les objectifs de politiques de contrôle des exportations des États membres et d'assurer la convergence de ces politiques* »<sup>24</sup>. De plus, le Guide d'utilisation précise que les États membres qui envisagent d'accorder une autorisation d'exportation doivent consulter la base de données des refus d'autorisations d'exportation afin de vérifier si un autre État membre a refusé d'autoriser une transaction globalement identique et, si tel est le cas, de consulter le ou les États membres dont émane le refus<sup>25</sup>.

La base de données est gérée par le Secrétariat général du Conseil qui enregistre les notifications de refus d'autorisations d'exportation ainsi que les révocations et les modifications de refus. Actuellement, celles-ci doivent être diffusées auprès de tous les États membres par COREU (Correspondance européenne – réseau de communication de l'UE pour faciliter l'échange d'information dans les domaines de la politique étrangère). De plus, c'est au Secrétariat général du Conseil qu'il revient de remettre aux représentants des États membres lors des réunions du COARM un disque contenant la dernière version de la base de données.

Ce système étant archaïque et peu pratique, les États membres ont ainsi entrepris de mettre en place une base de donnée sécurisée dont l'accès à distance sera possible et dont le COARM espère voir le pilote mis en place d'ici la fin 2014. En plus de permettre l'échange d'information en temps réel, certains États sont en faveur d'un partage d'information au sujet des licences d'exportation *autorisées* pour des destinations sensibles via la nouvelle base de données (bien qu'aucune décision à ce sujet n'ait encore été prise). Ce développement serait plus que bienvenu car il contribuerait incontestablement à renforcer l'utilité de la base de données pour les agents nationaux chargés d'examiner les demandes de licences d'exportations et à promouvoir un dialogue continu.

En vue d'améliorer l'utilité de la base de données pour les États membres, une réflexion pourrait également être menée sur la demande et l'échange d'informations supplémentaires, notamment sur le courtage ou les cas avérés de détournements d'armes. D'une part, une fonctionnalité pourrait être prévue pour renforcer le partage d'information sur le courtage en armement. Bien que la base de données actuelle prévoie l'enregistrement des notifications de refus d'autorisation d'opérations de courtage et, le cas échéant, de refus d'inscription au registre des courtiers, les États font peu usage de

---

23. Article 14 – « *Les États membres diffusent des précisions sur les autorisations d'exportation qui ont été refusées conformément aux critères de la présente position commune, en indiquant les motifs du refus [...]* ».

24. Voir Guide d'utilisation, p. 5.

25. D'après le Guide d'utilisation, des transactions sont jugées globalement identiques sur la base des spécifications techniques, les quantités et les volumes, ainsi que les clients et les utilisateurs finals des biens concernés, voir p. 7. Voir Seniora Jihan, « [Transparence en matière de transferts en armements – Quelles responsabilités pour les États ?](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2011/5.

cette option<sup>26</sup>. Dès lors, il serait opportun que la nouvelle base de données prévoie une fonctionnalité similaire ainsi que des orientations utiles aux États membres.

En particulier, alors que 18 sur 28 États européens requièrent déjà que toute personne ou entité qui souhaite introduire une demande de licence soit préalablement inscrite dans un registre national des courtiers, l'agrégation des registres pourrait être d'une grande utilité en raison de la nature transnationale du courtage et de la mobilité des courtiers<sup>27</sup>.

D'autre part, une option pour la notification des cas de détournements permettrait aux autorités d'évaluer les risques de détournement ou de prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou répondre au détournement d'exportations jugées globalement identiques.

### c. [La conformité avec le Traité sur le commerce des armes](#)

Le Traité sur le commerce des armes précise que les États parties prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer la conformité de leur régime de contrôle national avec les dispositions du Traité<sup>28</sup>. Alors que celui-ci entrera en vigueur le 25 décembre 2014<sup>29</sup>, l'ensemble des États membres de l'UE a signé le TCA – signature qui indique l'intention des États de se conformer au Traité – et 23 l'ont ratifié<sup>30</sup>.

Alors que globalement la Position commune et les législations des États membres sont plus robustes et complètes que le TCA, certaines dispositions sont absentes de la réglementation européenne. Afin de déterminer comment intégrer les dispositions présentées ci-dessous au niveau européen, les États européens collaborent notamment au sein de groupes de travail mis en place à cet effet par le COARM<sup>31</sup>.

Premièrement, l'article 7(1) du TCA impose aux États parties d'évaluer, de manière objective et non discriminatoire, si une exportation contribuerait à « *commettre un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs à la criminalité transnationale organisée auxquels l'État exportateur est Partie, ou à faciliter la commission* ». Si à l'issue de cette évaluation – et le cas échéant, après avoir adopté des mesures pour atténuer ce risque – le risque d'infraction est jugé prépondérant, l'État ne peut autoriser l'exportation. Alors que les États européens doivent *tenir compte* de l'existence de réseaux de criminalité organisée dans le pays acheteur ainsi que du soutien apporté le cas échéant par le pays acheteur à la criminalité organisée internationale dans le cadre des critères 5 (Sécurité nationale et des pays alliés ou amis), 6 (Attitude à l'égard du terrorisme, entre autres) mais aussi 7 (Risque de détournement) de la Position commune, le TCA requiert, lui, la mise en place d'un

---

26. Entretien de l'auteure avec un représentant de l'UE, mai 2014.

27. Pour plus d'informations voir Tricot O'Farrell Kloé, « [Le contrôle du courtage en armements. Quelle mise en œuvre au sein de l'UE?](#) », *Les Rapports du GRIP*, 2013/2.

28. Voir Article 5 « Mise en œuvre générale » du Traité sur le commerce des armes.

29. Moreau Virginie, [Le Traité sur le commerce des armes entrera en vigueur en décembre 2014 !](#), *Éclairage du GRIP*, 1<sup>er</sup> octobre 2014 ; Voir la [liste complète des signatures et ratifications](#).

30. *En date du 1<sup>er</sup> octobre 2014, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède ont ratifié le TCA.*

31. Nous avons connaissance de l'existence de trois groupes de travail sur : la criminalité transnationale organisée, la violence fondée sur le sexe et le détournement.

processus d'évaluation du risque et impose le *refus d'octroyer* une licence si ce risque est prépondérant.

De même, il oblige les États à refuser une exportation s'il y a un risque prépondérant que les armes ne servent à commettre des actes de terrorisme. Néanmoins, l'article 6 de la Position commune requiert seulement des États membres qu'ils *tiennent compte* du comportement passé et actuel du pays acheteur à l'égard du terrorisme.

Deuxièmement, les États parties doivent, en conformité avec l'article 7(4) du TCA, tenir compte du risque que les armes exportées servent à « *commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission* ». Or, la Position commune n'inclut pas un tel critère et le Guide d'utilisation ne fait référence qu'aux instruments internationaux en matière des droits de l'homme qui garantissent le droits des femmes et des enfants auxquels les États européens doivent se référer afin de déterminer si les exportations envisagées sont compatibles avec le critère 2 (Droits de l'homme). Les dispositions européennes devront ainsi être mises à jour pour refléter les obligations du TCA, ainsi que pour donner aux États membres des lignes directrices pour sa mise en œuvre.

Troisièmement, l'article 11(1) du TCA sur le détournement impose aux États parties de prendre des mesures pour prévenir le détournement des armes dont le transfert est envisagé. Le paragraphe suivant précise que les États doivent s'employer à prévenir le détournement d'armes en « *évaluant le risque de détournement des armes exportées, et en envisageant l'adoption de mesures d'atténuation des risques, telles que des mesures de confiance ou des programmes élaborés et arrêtés d'un commun accord par les États exportateurs et importateurs* ». Alors que l'article 7 de la Position commune requiert des États qu'ils prennent en considération l'« *existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées* » et que le Guide d'utilisation indique comment évaluer ce risque, les États européens vont devoir préciser quelles mesures et quels programmes peuvent être adoptés pour prévenir le détournement de leurs exportations. Par ailleurs, l'article 11(5) précise que les États parties sont encouragés à s'échanger les informations pertinentes – notamment au sujet de la corruption – sur les moyens de lutter efficacement contre les détournements, une mesure qu'il serait utile de transposer au niveau européen.

Enfin, les États européens vont devoir s'employer à interpréter les nombreuses imprécisions et ambiguïtés du Traité. Principalement, ils devront interpréter le terme « *risque prépondérant* » qui implique « *une primauté du risque sur toute autre considération, voire une priorisation des risques par l'État exportateur* »<sup>32</sup>. Ainsi, il est probable que les États membres interprètent la notion de risque comme « *manifeste* », à l'instar de la terminologie utilisée dans la Position commune, afin de réduire la possibilité d'opposer les critères d'évaluation. Un exercice similaire devra être fait pour interpréter les nombreuses références faites aux « *mesures de confiance* » ou aux « *programmes élaborés et arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs* » qui peuvent être adoptés pour atténuer les risques que les armes dont l'exportation est envisagée ne portent atteinte à la paix et à la sécurité, ne servent à commettre ou à faciliter des violations graves du droit international humanitaire ou du

---

32. Moreau Virginie, « [Priorités de l'UE en vue de la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes](#) », *Grotius International*, 4 janvier 2014.

droit international des droits de l'homme, ne servent à commettre des actes de terrorisme ou des actes liés au crime organisé transnational, et ne soient détournées. Enfin, les États devront se mettre d'accord sur leur interprétation des formules vagues telles que « lorsque cela est nécessaire » et « si nécessaire et possible » ou encore « les États parties sont encouragés à » afin de promouvoir au sein et en dehors de l'UE une interprétation commune et progressiste des dispositions du TCA pour en garantir la mise en œuvre cohérente et solide par tous les États parties.

*d. [La transparence et la responsabilisation](#)*

Malgré que les États européens se prévalent d'être transparents sur leurs exportations d'armements, la transparence n'est ni à l'agenda du réexamen de la Position commune, ni le mot d'ordre du processus lui-même. En effet, alors que les États travaillent depuis près d'un an et demi sur le réexamen de la Position commune, ils n'ont partagé aucune information sur les changements effectués jusqu'à présent et n'ont pas mené de consultations extérieures – y compris avec la société civile – sur les changements qu'il serait souhaitable de voir dans la Position commune ainsi que dans les pratiques européennes.

Par ailleurs, la transparence sur les exportations européennes pourrait être renforcée en précisant davantage le contenu des rapports annuels fournis par les États au niveau européen afin de disposer d'informations complètes et comparables. Bien que Les États soient invités à remettre des informations pour l'année écoulée sur (a) le nombre de licences autorisées, (b) la valeur des licences autorisées, (c) la valeur des exportations réalisées, (d) le nombre de licences refusées, et (e) les critères sur lesquels se basent les refus en question, seuls deux tiers d'entre eux fournissent des rapports complets<sup>33</sup>.

De même, alors que les États européens précisent le nombre de licences qu'ils ont refusées pour des transferts vers des destinations particulières – ainsi que le(s) critère(s) sur lesquels ils ont appuyé leur(s) décision(s) – des informations au sujet du type, de la quantité et de la valeur des biens ainsi que de l'utilisateur et de l'utilisation finale manquent alors qu'elles sont nécessaires pour comprendre le processus d'autorisation et de refus des exportations<sup>34</sup>. De plus, seuls les refus formels sont notifiés, or des informations sur la suspension des licences seraient également utiles afin d'avoir une meilleure appréciation des politiques d'exportations européennes. Le libellé des critères étant vague, il serait également intéressant de savoir pour quelles raisons exactement un transfert a été refusé.

Enfin, alors que seuls 21 des 27 États membres publient des rapports nationaux – bien qu'ils soient obligés de le faire selon la Position commune – et qu'ils pourraient publier des données qui permettraient d'apprécier davantage leurs pratiques en matière de transferts d'armes, le processus de réexamen ne mentionne rien à ce sujet – une occasion ratée d'améliorer la transparence publique<sup>35</sup>.

---

33. Bromley Mark, "[The review of the EU Common Position on arms exports: prospects for strengthened controls](#)", *EU Non-Proliferation Consortium*, janvier 2012 –

34. A ce sujet voir notamment Duquet Nils, *Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies*, *Op.cit.*

35. A ce sujet voir notamment la [base de données de Saferworld sur rapports nationaux des États européens](#).

## Conclusions

Cette Note d'Analyse plaide en faveur d'un réexamen approfondi de la Position commune et de son Guide d'utilisation, en conformité notamment avec les Conclusions du Conseil de l'UE sur le réexamen de la Position commune. Elle appelle à l'élaboration de nouvelles orientations pour assurer l'application rigoureuse et objective de l'ensemble des critères de la Position commune, à la mise en place d'une base de données qui favorise la coordination croissante entre les États membres, à la mise en conformité des réglementations européennes et nationales avec le TCA mais aussi à l'adoption et la promotion par les États européens d'une interprétation commune et progressiste des dispositions du nouveau Traité afin d'en garantir une mise en œuvre cohérente et solide et, enfin, à l'amélioration de la transparence autour des transferts d'armes européennes.

Néanmoins, la Note d'Analyse a illustré les tensions existant entre les pratiques actuelles des États européens et l'esprit et les dispositions de la Position commune. Il est dès lors dommage que ces derniers aient décidé de revoir un nombre limité d'éléments de la Position commune alors que les conclusions du Conseil prévoyaient un examen plus approfondi. De plus, alors que le processus de réexamen consiste principalement en une mise à jour du Guide d'utilisation, il importe de garder à l'esprit que le Guide est un outil à la disposition des États qui s'en servent comme un document d'introduction à la Position commune et de référence pour établir des lignes directrices nationales<sup>36</sup>. Ainsi, en améliorer les dispositions ne donnera pas automatiquement lieu à la mise en œuvre plus stricte et cohérente des dispositions européennes par les États membres.

On peut cependant espérer que les réflexions auxquelles mène un processus transparent de réexamen et ses résultats encourageront les États à améliorer la mise en œuvre des réglementations en matière d'exportation en armements. Le réexamen de la Position commune ne doit pas être perçu comme un processus créateur de paperasse et de charges administratives supplémentaires, mais au contraire comme une opportunité de produire des orientations afin d'améliorer, et faciliter, la mise en œuvre des dispositions nationales, régionales et internationales.

De même, bien que les États européens aient été les pionniers en matière de contrôle en armements, ils ne peuvent faire preuve aujourd'hui de complaisance à l'égard du processus de réexamen. Au contraire, avec l'adoption et l'entrée en vigueur prochaine du TCA, ils se doivent de montrer l'exemple – d'autant plus que les États membres prévoient d'apporter leur assistance aux États parties qui en font la requête – étant donné qu'un grand nombre d'États n'ont pas d'instruments de contrôle ou ont des instruments incomplets.

La finalisation du processus de réexamen est attendue d'ici la fin 2014, ce qui laisse encore aux États le temps de prêter attention à ces appels. Lorsque des vies sont en jeu, la proactivité offre des options que la réactivité ne permet pas.

\* \* \*

---

36. Entretien de l'auteure avec des représentants autrichiens, belges, et français, mai 2013. Dans le cas de la Belgique, il s'agit de directrices régionales car les Régions sont compétentes en matière d'exportation, d'importation et de transit d'armes et d'équipements militaires et à double usage.

## L'auteure

*Kloé Tricot O'Farrell est chercheuse associée au GRIP et travaille pour Saferworld, où elle est chargée de plaider et travaille sur les questions de prévention des conflits et consolidation de la paix au niveau européen. Ses domaines d'expertise couvrent les instruments de contrôle touchant au commerce et au courtage des armes. Elle a écrit sur la Position commune européenne en matière de courtage en armements et sa mise en œuvre au sein de l'UE, la transparence en matière de transferts d'armements, ainsi que sur le processus d'adoption du Traité sur le commerce des armes (TCA).*

Avec le soutien de la



Wallonie