

Maria Camello, Léo Géhin, Federico Santopinto

# COMMENT RENFORCER LE RÔLE DE L'UE DANS LES EXPORTATIONS D'ARMES



Europese  
Commissie

Commission  
européenne

European  
Commission



© **Groupe de recherche  
et d'information  
sur la paix et la sécurité**

Avenue des Arts 7-8  
B-1210 Bruxelles  
Tél.: (32.2) 241.84.20  
Courriel: [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Site 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 une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,  
moyennant mention de la source et de l'auteur.

Photo de couverture : Image par Dimitris Vetsikas de Pixabay

Prix : 10 euros

ISSN : 2466-6734  
ISBN : 978-2-87291-195-0

Version PDF :  
<https://grip.org/renforcer-role-ue-exportations-armes>



Les rapports du GRIP sont également  
diffusés sur [www.i6doc.com](http://www.i6doc.com),  
l'édition universitaire en ligne.



Le GRIP bénéficie du soutien  
du Service de l'Éducation permanente  
de la Fédération Wallonie-Bruxelles  
[www.educationpermanente.cfwb.be](http://www.educationpermanente.cfwb.be)

Avec le soutien de la



**Wallonie**

Ce rapport est publié dans le cadre du programme « Cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde » subventionné par la Région wallonne. Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle de la Région wallonne.

# **COMMENT RENFORCER LE RÔLE DE L'UE DANS LES EXPORTATIONS D'ARMES**

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

Introduction : Pourquoi rouvrir le débat aujourd'hui	3
<hr/>	
1. Le rôle actuel de l'Union et ses limites	6
<hr/>	
2. Des postures en évolution	11
<hr/>	
3. Quelques options	16
3.1. L'option communautaire et l'exemple des biens à double-usage	16
3.2 Le renforcement de la coopération intergouvernementale et l'opportunité représentée par la Boussole stratégique	20
3.3 Quelques options supplémentaires	22
- Le rôle surprenant que peut jouer le Parlement européen	22
- Analyser de manière holistique le comportement des pays destinataires	23
- Adopter les embargos d'armes à la majorité qualifiée	24
<hr/>	
Conclusion : Les États membres ont-ils vraiment intérêt à contourner l'UE ?	25

# INTRODUCTION : POURQUOI ROUVRIRE LE DÉBAT AUJOURD'HUI

---

Pendant longtemps, l'idée de renforcer le rôle de l'Union européenne (UE) en matière de transferts d'armes a provoqué des haussements d'épaules et des sourires sarcastiques dans les chancelleries des États membres. L'octroi des licences autorisant les exportations d'équipements de défense a toujours été une affaire très délicate, au cœur de la souveraineté nationale. Hier encore il était impossible d'imaginer que les principaux pays de l'Union puissent céder à Bruxelles, ne fût-ce que partiellement, leurs prérogatives dans ce domaine.

Pourtant, au cours des dernières années, quelque chose a changé. Ce qui était encore impensable hier ne l'est plus aujourd'hui, et pourrait devenir possible demain. Pour le comprendre il faut revenir à l'année 2016, l'une des plus difficiles pour l'Union. En 2016, la construction européenne a tremblé sérieusement : les Britanniques ont décidé de quitter l'UE et les Américains ont élu Donald Trump à la présidence de leur pays. Ces deux bouleversements géopolitiques majeurs ont suscité un sentiment de solitude stratégique inédit parmi les gouvernants de l'UE. Les leaders européens se sont tout à coup rendu compte qu'ils ne pouvaient plus compter aveuglément sur leurs amis anglo-saxons pour faire face aux turbulences de leur temps.

Le président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker, s'en est rendu compte lui aussi. Mais ce vieux renard de la politique européenne a surtout vu, dans le désarroi des États membres, l'opportunité de relancer la défense européenne, restée en berne depuis plusieurs années. En profitant de l'alignement temporaire des astres, Juncker a ainsi appuyé franchement sur l'accélérateur de cette politique avec un but bien précis : pousser les pays membres à accepter en toute urgence ce qui, en temps normal, aurait suscité leur frilosité. C'est ainsi que le Fonds européen de la défense (FEDEF) est né<sup>1</sup>.

Le FEDEF peut être considéré comme l'initiative la plus sérieuse et incisive jamais mise au point par l'Union en matière de défense. Ce nouvel outil doit cofinancer des activités de recherche et de développement dans le domaine militaire, en soutenant donc l'industrie militaire du Vieux Continent. L'idée de créer un instrument allant dans ce sens était en réalité dans l'air depuis plusieurs années, mais c'est la forme et l'ampleur que Juncker a donné à ce projet qui aura le plus surpris.

---

1. Federico Santopinto, « La gouvernance du Fonds européen de la défense : enjeux de souveraineté et d'intégration », Note d'Analyse du GRIP, 20 juin 2019.

Initialement, les Européens réfléchissaient à une initiative devant se limiter à financer la recherche de défense dans les phases les moins avancées de maturité technologique. Juncker, par contre, a mis sur la table une proposition visant à soutenir toutes les phases de recherche et de développement d'une technologie militaire, depuis la définition des concepts de base jusqu'aux tests de validation en milieu opérationnel. Ce n'est pas tout. Il a en outre proposé aux États membres d'alimenter le Fonds à travers le budget ordinaire de l'Union. Et il a enfin suggéré que le FEDEF soit administré via la méthode communautaire, en conférant donc à la principale institution supranationale de l'Union, la Commission européenne, un rôle majeur dans sa gestion.

Avant 2016, de telles propositions auraient probablement été rejetées en bloc par le Conseil européen. Il est fort probable, d'ailleurs, que la Commission ne les aurait jamais formulées. Les coopérations militaro-industrielles encadrées par l'UE, en effet, avaient toujours été menées à travers un mode de fonctionnement purement intergouvernemental, basé sur le principe de l'unanimité et en tenant les institutions supranationales de l'Union soigneusement à l'écart. Mais après l'élection de Donald Trump et le choix des Britanniques de quitter l'Union, les États membres se sont bien gardés de couper les ailes aux ambitions de la Commission. Face à un contexte géopolitique en pleine dégradation, les chefs d'États et de gouvernement des pays membres ont tout à coup pris conscience que la coopération européenne devait passer à la vitesse supérieure. Ainsi, malgré une longue négociation et un rabotement budgétaire, ils ont fini par accepter l'essentiel de la proposition Juncker au sujet du FEDEF.

Le Fonds constitue un tournant dans l'histoire de l'intégration européenne. Jamais l'UE n'avait été autorisée à s'immiscer ainsi dans la production de systèmes d'armes complexes. Jamais le budget communautaire n'avait été appelé à y contribuer. Et surtout, jamais la Commission n'avait été investie de compétences lui permettant d'orienter ainsi la BITDE, la base industrielle et technologique de défense européenne.

Aussi, inévitablement, ces nouveautés ont fini par soulever une question : si le budget communautaire doit financer le développement et la production de matériel militaire, le moment ne serait-il pas venu pour l'UE d'accroître son rôle en matière d'exportations vers un pays tiers ?

Le Fonds européen de la défense n'est pas la seule nouveauté à avoir rendu cette question pertinente. En 2021 l'Union a créé un autre outil, la Facilité européenne pour la paix (FEP), destiné à impacter le débat<sup>2</sup>. La FEP est un instrument financier devant regrouper toutes les activités militaires menées par l'UE. Entre autres choses, elle doit renforcer les politiques d'assistance militaire que l'Union accorde à ses partenaires. Pour cela, la FEP confère à Bruxelles une nouvelle compétence : la possibilité de financer des transferts d'armes vers des pays tiers.

---

2. Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision, JOUE du L 102 du 24 mars 2021.

Le fait que l'UE puisse désormais sponsoriser la fourniture d'équipements de défense à d'autres pays représente une deuxième nouveauté majeure dans l'histoire de l'intégration européenne, une nouveauté qui par ailleurs a suscité de nombreuses polémiques. Avant 2021, en effet, Bruxelles ne disposait pas de cette compétence dans sa boîte à outil<sup>3</sup>.

Formellement, cela ne signifie pas pour autant que l'Union s'apprête à devenir une entité exportatrice d'armes. La nouvelle Facilité n'autorise que le financement d'éventuelles fournitures militaires. Celles-ci seront concrètement transférées par les pays où les armes sont produites. Ce seront donc eux qui garderont la responsabilité d'octroyer les licences à l'exportation, et qui devront respecter les dispositions internationales et européennes en la matière. Toutefois, d'un point de vue politique, l'Union sera indéniablement co-responsable des fournitures de défense qui seront financées grâce à elle, et elle devra en outre assurer un certain degré de contrôle vis-à-vis du bon usage des équipements transférés.

La Facilité et au Fonds ne sont pas les deux seules nouveautés apparues à Bruxelles en matière de défense. Au cours des dernières années, d'autres outils encore ont été mis en place afin de renforcer les coopérations militaro-industrielles entre les États membres. Le FEDEF et la FEP s'insèrent en effet dans une dynamique de long terme qui vise à renforcer l'autonomie stratégique européenne.

En cela, ils doivent être considérés comme les dernières pièces apportées à un puzzle encore en construction.

Ces deux initiatives, toutefois, sont particulièrement intéressantes au regard du débat qui nous intéresse ici, car elles confèrent à l'Union de nouvelles compétences qui modifient sa physionomie et qui, dès lors, changent l'équation des exportations militaires. Connue dans le monde comme une puissance normative et comme un leader mondial du développement, voilà que désormais l'UE s'initie, elle aussi, au maniement des armes. Dans ce contexte, l'idée qu'elle ne doive plus être considérée comme une intruse dans le débat ici examiné ne pouvait que se retrouver renforcée.

---

3. Federico Santopinto, Julien Maréchal, « L'assistance militaire de l'UE à l'aune de la nouvelle Facilité européenne pour la paix », GRIP – Konrad Adenauer Stiftung – Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, janvier 2021.

# 1. LE RÔLE ACTUEL DE L'UNION ET SES LIMITES

---

Seuls les États membres peuvent octroyer des licences autorisant les exportations d'équipements militaires. Toutefois, en principe, l'UE dispose d'un instrument contraignant qui devrait lui permettre d'encadrer et d'imposer des garde-fous vis-à-vis des transferts d'armement réalisés par les pays membres. Il s'agit de la Position commune 2008/944/PESC (PC), dont les détails sont décrits dans l'encadré qui suit, et que nous ne résumerons que brièvement dans ce paragraphe.

La PC demande aux États membres de respecter certaines normes et procédures lorsqu'ils vendent ou transfèrent des armes. Elle définit plus précisément huit critères sur la base desquels les pays de l'UE doivent évaluer, au cas par cas, si accorder ou non les licences en question. La Position commune impose en outre des dispositions afin de pousser les États membres à exercer leurs compétences de manière transparente et coordonnée. Ces derniers doivent notamment produire des rapports annuels détaillant leurs exportations, avant que l'Union ne rédige elle-même un rapport consolidé. Pour assurer la transparence et la coordination des pratiques de ses membres, enfin, l'Union a mis en place un organisme appelé COARM (*Working Party on Conventional Arms Exports*), où chaque pays est représenté. C'est au sein de cette structure intergouvernementale que les capitales européennes sont censées dialoguer dans le but de faire converger leurs politiques d'exportation d'armes.

À ces dispositions juridiques européennes s'ajoute un traité international, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies. Tous les membres de l'UE ont en effet adhéré au Traité sur le commerce des armes (TCA). Comme la Position commune, le TCA impose, d'une part, le respect de critères politiques qui doivent guider l'octroi des licences d'exportation et, d'autre part, la publication d'un rapport annuel spécifique devant assurer une transparence minimale.

Avec de telles règles, on pourrait être tenté de penser que les transferts d'équipements militaires sont efficacement contrôlés au niveau de l'Union. Ce serait ignorer que le droit européen et le droit international ne font pas toujours bon ménage avec la pratique des États. Bien qu'ils imposent aux États qui en sont partie des obligations, ni la Position commune, ni le TCA ne prévoient de mécanismes de sanction à l'encontre de ceux qui ne se conformeraient pas aux textes<sup>4</sup>. Le respect des huit critères est ainsi laissé à l'appréciation discrétionnaire de chaque pays membre, sans que la Cour de justice de l'UE (CJUE) ne puisse être saisie.

---

4. Néanmoins, le TCA propose des mécanismes de résolution des différends liés à l'application du traité, pouvant aller jusqu'au règlement judiciaire et l'arbitrage (article 19).

Ce qui signifie, en d'autres termes, que les chancelleries européennes disposent, *in fine*, d'une importante marge de manœuvre pour exporter, y compris vers des pays régulièrement impliqués dans des violations du droit international<sup>5</sup>.

Théoriquement, si le non-respect de la Position commune de la part d'un État membre ne peut être saisi auprès de la CJUE<sup>6</sup>, il pourrait faire l'objet d'un recours auprès des autorités judiciaires nationales de l'État en question, à condition que la PC ait été transposée dans le droit national. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans quelques rares cas, comme en Belgique et au Royaume-Uni<sup>7</sup>.

De telles circonstances demeurent néanmoins marginales et n'ont que très rarement eu un impact sur les politiques d'exportation des pays en question.

Le fait que la Position commune puisse être contournée doit être considéré comme étant à l'origine de ses échecs. Les deux principaux objectifs qu'elle devait poursuivre n'ont été que partiellement atteints. En premier lieu, la PC devait permettre aux États Membres de réglementer un commerce des armes auparavant imbriqué dans le système plus large du libre-échange des biens, en le soumettant à un raisonnement politique et non plus seulement économique. Elle a inscrit la responsabilité des États à poser des règles, donc des limites, au commerce des armes et à lutter contre ses possibles effets négatifs, en particulier sur base du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

La PC devait en outre promouvoir une convergence des politiques et des pratiques européennes en matière d'exportation. Diederik Cops et Nils Duquet, deux chercheurs spécialisés sur le sujet, nous rappellent à ce propos que cela fait désormais plus de 30 ans que l'Union tente de promouvoir cette convergence<sup>8</sup>. Les huit critères prévus dans la Position commune datent en effet de 1992. Le COARM a lui aussi été créé cette même année. En 1998 l'Union a repris les huit critères dans un Code de conduite présenté comme politiquement contraignant. Dix ans plus tard, en 2008, les critères en question ont été insérés dans la Position commune, censée être, cette fois-ci, « juridiquement » contraignante.

- 
5. Le cas de l'Arabie saoudite est emblématique. La vente d'armes à ce pays contredit clairement, entre autres, les critères suivants de la Position commune : le n° 2 relatif aux droits humains, le n° 4 sur le respect de la stabilité régionale et le n° 7 concernant les risques de détournement. Les pays qui exportent des armes à l'Arabie saoudite se justifient de cela en arguant que les équipements qu'ils vendent à Ryad ne sont pas utilisés, ou ne sont pas censés être utilisés, pour des activités répressives et pour des violations des huit critères de la Position commune.
  6. Les traités européens excluent explicitement que la Cour de justice européenne puisse exercer sa juridiction sur les actes adoptés par l'Union dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), comme les positions communes.
  7. En 2019, la Cour d'appel britannique a obligé Londres à revoir ses exportations d'armes à l'Arabie saoudite, sans toutefois les interrompre. En Belgique, par contre, les arrêts n°244.800, 244.801, 244.802, 244.803 et 244.804 du 14 juin 2019 du Conseil d'État ont annulé plusieurs licences d'exportation d'armes à l'Arabie Saoudite.
  8. Diederik Cops & Nils Duquet, « Reviewing the EU Common Position on arms exports: Whither EU arms transfer controls? », Flemish Peace Institute, décembre 2019.

Pourtant, malgré d'indéniables progrès dans l'encadrement et l'analyse des risques associés aux exportations, les déchirements européens à propos des exportations vers l'Arabie saoudite ou les autres pays du Golfe impliqués dans la guerre au Yémen illustrent les limites actuelles en matière de convergence et d'application du droit international.

La Position commune ne doit pas pour autant être considérée comme un échec total. Sans elle, la cacophonie entre les pratiques des États membres aurait été probablement bien plus grande. De plus, l'UE a su porter la Position Commune sur la scène internationale pour qu'elle devienne l'un des piliers des dispositions du TCA. Mais les résultats produits ne sont pas à la hauteur de l'ambition, affichée au quatre vents, de faire de l'Union un acteur global doté d'une autonomie stratégique propre.

## Encadré 1

### L'UE et le contrôle des exportations d'armement

La Position commune n'est pas la seule mesure établie au niveau de l'Union pour harmoniser les transferts d'armes des États membres, bien qu'elle soit la plus importante. D'autres activités de l'UE peuvent avoir, directement ou indirectement, un rôle limité dans ce domaine. Cet encadré fait le point sur le sujet.

#### → La Position commune

Les États membres (EM) ont adopté la **Position commune 2008/944/PESC** pour coordonner et harmoniser leurs politiques d'exportation de défense. Les EM sont censés intégrer ses dispositions dans leur législation nationale. Tous ne l'ont pas fait.

La PC impose **huit critères** politiques et éthiques que les EM doivent respecter lorsqu'ils octroient des licences à l'exportation d'armes. Les EM sont libres d'interpréter ces critères comme ils le souhaitent. Aucun système de contrôle ni de sanction ne sont prévus.

Les huit critères sont :

1. Le respect des obligations et engagements internationaux ;
2. Le respect des droits humains dans le pays de destination finale ;
3. La situation interne dans le pays d'utilisation finale ;
4. La préservation de la paix et de la stabilité régionales ;
5. La sécurité nationale des États membres de l'UE, des alliés et des pays amis ;
6. Le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale ;
7. Le risque de détournement ;
8. La compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique de l'utilisateur final.

Les biens et services concernés par la PC sont identifiés séparément dans une **Liste commune des équipements militaires**, qui est régulièrement mise à jour. Cette liste ne comprend pas les biens à double usage.

L'Union, à travers la PC, prévoit en outre les mesures suivantes pour contrôler les exportations de défense :

- L'obligation, pour les États membres, de publier un **rapport national** annuel concernant leurs exportations militaires et l'obligation, pour l'Union, de publier un **rapport consolidé** élaboré sur la base des contributions de l'ensemble des EM.
- La mise en place d'une **base de données** relative aux exportations des États membres consultable en ligne sur le site internet du Service européen pour l'action extérieure.
- La création d'une **procédure de notification de refus** : lorsqu'un EM traite une demande de licence similaire à une demande précédemment refusée par un autre EM, il doit accepter une procédure de consultation spécifique. Un système informatique doit faciliter le partage des informations en permettant de signaler les notifications de refus aux membres du COARM et temps quasi-réel<sup>9</sup>.
- L'adoption par l'UE d'un **Guide d'utilisation de la PC** qui doit aider les EM à interpréter les dispositions européennes. Le Guide fait l'objet d'un réexamen périodique.
- Le financement de projets visant à fournir une **assistance technique aux pays tiers** qui souhaitent renforcer leurs capacités de contrôle des exportations d'armes.

L'Union a en outre créé un groupe de travail appelé **COARM** (*Working Party on Conventional Arms Exports*), au sein duquel les EM partagent des informations sur leurs politiques d'exportation. Le COARM doit également promouvoir une plus grande convergence des politiques d'exportations d'armes des États membres.

#### → La Stratégie de l'UE contre les ALPC

Dans le cadre de la **stratégie de l'UE contre la prolifération des armes légères et de petit calibre** (ALPC), d'autres dispositions sont en outre prévues pour harmoniser les exportations d'ALPC des EM, dont :

La définition d'**éléments communs pour les certificats d'utilisateur finaux** émis par les EM.

Le financement du programme **iTrace**, visant à fournir des données viables sur le détournement d'armes conventionnelles, notamment des armes légères et des munitions.

L'adoption d'un **Règlement visant à lutter contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu** en application de l'art. 10 du protocole des Nations unies à ce sujet (ce règlement toutefois ne s'applique pas aux transactions entre États mais seulement aux particuliers).

#### → Le contrôle des transferts d'armes financés par la Facilité européenne pour la paix

Depuis 2021 l'Union a en outre adopté un nouvel outil, la **Facilité européenne pour la paix (FEP)**, qui doit renforcer ses compétences en matière d'assistance militaire. Grâce à la nouvelle FEP, l'UE peut désormais financer des transferts d'armes à des pays tiers. L'Union ne devient pas pour autant une entité exportatrice d'armement étant donné qu'elle ne peut que financer ces éventuels transferts. Légalement, ce sont les pays d'où proviendront les armes qui devront assurer le respect des normes internationales et de la Position commune.

9. Sophia Besch et Beth Oppenheim, « Up in arms Warring over Europe's arms export regime », Centre for European Reform, septembre 2019.

Toutefois, l'Union mettra en place un système de contrôle supplémentaire (appelé « Cadre méthodologique intégré ») afin d'assurer que ces transferts soient opportuns et ne tombent pas entre de mauvaises mains. Elle mènera plus précisément des analyses de risque *ex ante* pour tout transfert ainsi que des contrôles post-transfert.

Bruxelles disposera en outre d'un certain pouvoir de sanction, étant donné qu'elle pourra interrompre sa coopération militaire et même son aide au développement si le pays récipiendaire des armes ne devait pas respecter ses engagements en termes de bonne utilisation.

#### → Les embargos sur les armes

Il ne faut pas oublier, enfin, que l'UE dispose du pouvoir d'adopter des **embargos sur les armes**, lorsque le Conseil européen s'accorde en ce sens à l'unanimité. Selon les cas, ces embargos peuvent présenter des exceptions. Ils peuvent en outre viser certains matériels militaires ou ils peuvent les concerner tous. Ils peuvent s'appliquer à un pays ou seulement à certains groupes d'individus, comme par exemple les Talibans en Afghanistan. Actuellement, les sanctions européennes en matière d'armes concernent une vingtaine de pays ou de groupes.

## 2. DES POSTURES EN ÉVOLUTION

---

Le bilan mitigé de la Position commune semble particulièrement problématique à présent que le FEDEF et la FEP ont fait leur apparition sur la scène européenne. C'est surtout le Fonds européen de la défense qui a servi de détonateur au débat.

Lorsque la Commission a proposé la création de cet outil, pourtant, elle a tout fait pour maintenir fermée la boîte de Pandore des exportations. L'exécutif européen craignait qu'en évoquant ce thème, les pays de l'UE auraient fini par s'agacer au point de rejeter le FEDEF. La Commission a ainsi pris d'innombrables précautions formelles et informelles à ce sujet. Elle s'est en premier lieu retranchée derrière plusieurs déclarations visant à préciser qu'en aucune manière, la création du FEDEF ne remettrait en question le rôle prééminent des États membres dans le domaine des exportations d'armes<sup>10</sup>. En deuxième lieu, pour rassurer les pays de l'UE d'un point de vue juridique, elle a fait insérer dans le règlement du Fonds une disposition précisant explicitement que l'action du FEDEF « *est sans incidence sur la liberté de décision des États membres en matière de politique d'exportation de produits liés à la défense* »<sup>11</sup>.

Aussi, aujourd'hui le FEDEF n'est pas censé modifier le rôle de l'UE en matière d'exportations. Mais à force de préciser avec tant d'insistance que le Fonds ne remet pas en cause les compétences des États membres dans ce domaine, la Commission a involontairement fini par stimuler le débat, en insinuant qu'un jour cela pourrait changer. Elle a en tout cas donné des idées au Parlement européen (PE).

Cela faisait déjà quelques années que le PE s'intéressait aux exportations militaires, en réclamant plus de retenue vis-à-vis des pays problématiques comme l'Arabie saoudite. À partir de 2018, l'assemblée européenne a haussé le ton, et a commencé à formuler des propositions plus concrètes et audacieuses.

Lors des négociations interinstitutionnelles relatives à l'adoption du règlement du Fonds, le PE n'a pas manqué de souligner que tout État membre voulant exporter des produits cofinancés par le FEDEF devra redoubler de vigilance et de rigueur dans l'application de la Position commune de l'UE et du Traité sur le commerce des armes<sup>12</sup>. Il a également demandé, en vain, que le Fonds ne puisse financer le développement ou la production d'armes légères et de petit calibre destinées à des fins d'exportation, à moins qu'un État membre n'exprime le besoin stratégique de développer ce type d'arme<sup>13</sup>.

---

10. Entretiens avec des responsables européens.

11. Art. 23.3 de la Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un Règlement du Parlement et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, Dossier interinstitutionnel : 2018/0254 (COD).

12. Art. 7bis du Rapport du PE du 28 novembre 2018 sur la Proposition de règlement du PE et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense, A8-0412/2018.

13. *Ibid.*, art. 11.6.

Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil mais elle prouve néanmoins que le Fonds a bien permis au Parlement européen de mettre le pied à l'étrier en matière d'exportations d'armes.

Les idées les plus intéressantes du PE ont été formulées dans le rapport d'évaluation de 2018 concernant la mise en œuvre de la Position commune sur les exportations d'armes. À cette occasion, le PE a explicitement demandé que les projets qui seront financés par le Fonds puissent « être soumis à des mécanismes/régimes nationaux et européens de contrôle spécifiques »<sup>14</sup>. Le Parlement a formulé trois propositions concrètes à ce sujet :

La première concerne le rapport que l'UE publie chaque année au sujet des licences d'exportation d'armes octroyées par les États membres. Les eurodéputés voudraient que la liste des produits financés par le FEDEF figure séparément dans le rapport de l'UE, ceci « afin d'assurer un suivi étroit des produits dont le financement provient du budget de l'Union »<sup>15</sup>.

Le PE demande en outre que l'UE mette en place un dispositif détaillé permettant d'interpréter de manière homogène les huit critères de la Position commune, et pour cela il propose de créer « un organe de surveillance, un organe de validation et un comité d'éthique pour faire en sorte que les critères de la Position commune soient appliqués au minimum aux produits financés au titre du Fonds »<sup>16</sup>.

Enfin, il demande que toutes les exportations d'armes des États membres, c'est-à-dire pas uniquement celles liées au Fonds, soient à l'avenir soumises à « une interprétation et une application communes » de la Position commune<sup>17</sup>.

Dans la résolution de 2020 sur la Position commune, le PE a voulu aller encore plus loin, en encourageant la mise en place de « mécanismes de sanction forts en cas de non-respect des règles communes (...) en ce qui concerne les projets financés par l'Union »<sup>18</sup>. La résolution de 2020 appelle en outre à établir, dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, un nouvel instrument d'analyse au niveau européen afin de « disposer d'évaluations conjointes des risques avant toute décision de transfert d'armes et de munitions vers des pays tiers » et de « mettre en place des mesures de protection et des sanctions éventuelles du point de vue des utilisateurs finaux »<sup>19</sup>.

Bien entendu, la plupart des États membres demeurent à ce jour imperméables à la mise en place d'un quelconque mécanisme de sanction. En revanche, l'idée de renforcer

14. Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur les exportations d'armements et la mise en œuvre de la Position commune 2008/944/PESC, P\_TA-PROV(2018)0451., point 19.

15. *Ibid.* point 41.

16. *Ibid.* point 41.

17. *Ibid.* point 41.

18. Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements et la mise en œuvre de la Position commune 2008/944/PESC, point 52.

19. Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements et la mise en œuvre de la Position commune 2008/944/PESC.

une « culture commune » des politiques d'exportation entre États membres et, dans une moindre mesure, d'effectuer ensemble certaines tâches du contrôle semble faire son chemin<sup>20</sup>. Par exemple, les autorités néerlandaises encouragent régulièrement les États membres à partager davantage les méthodes et résultats de leurs analyses de risque, y compris au moyen de l'instauration d'un système d'évaluation par les pairs. Le gouvernement de coalition allemand a également rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'œuvrer vers une politique d'exportation commune, tandis que les parlementaires français ont, de leur côté, présenté récemment des pistes concrètes pour renforcer le cadre d'exportation européen<sup>21</sup>.

France et Allemagne, d'ailleurs, ont tenté de résoudre leurs différends en matière d'exportation vers des pays tiers en actualisant les règles de leur coopération industrielle de défense, par le biais de l'accord bilatéral d'octobre 2019 venant remplacer les anciens accords dits « Debré-Schmidt »<sup>22</sup>. Enfin, une réflexion a été amorcée pour développer un embryon de coopération en matière de contrôle post-exportation<sup>23</sup>.

En résumé, depuis que la FEP et surtout le FEDEF ont été créés, l'idée que l'Union européenne puisse occuper un rôle plus important en matière d'exportation d'armes n'apparaît plus comme naïf. Le Fonds et la Facilité portent en eux les germes d'un débat qui ne peut plus être esquivé et qu'il convient maintenant d'alimenter. C'est ce que le GRIP entend faire dans la suite de ce rapport, en identifiant quelques pistes de réforme.

---

20. Entretien avec un représentant du ministère néerlandais des Affaires étrangères, 8 mars 2021.

21. The Federal Government of Germany, Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel on 16 February 2019 at the 55th Munich Security Conference, 26 février 2019. Lire aussi la déclaration prononcée par la ministre de la Défense allemande Ursula von der Leyen au Bourget le 17 juin 2019 ; Jan Grebe, « For a Europeanisation of Arms Export Controls - More power for Brussels will lead to a stronger Common Foreign and Security Policy of the EU », Federal Academy for Security Policy, Security Policy Working Paper, n° 4/2018 ; Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement, présenté par les députés Jacques Maire et Michèle Tabarot, 18 novembre 2020.

22. Décret n° 2019-1168 du 13 novembre 2019 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au contrôle des exportations en matière de défense (ensemble une annexe), signées à Paris le 23 octobre 2019. Pour un embryon d'analyse, voir Léo Géhin, « L'ombre d'un doute. Les divergences franco-allemandes en matière d'exportation d'armes », Note d'Analyse du GRIP, 31 mars 2021.

23. Pour un panorama des initiatives en cours, voir Maria Camello, « Contrôles post-exportation (d'armes) : vers une pratique généralisée au sein de l'Union européenne? », Note d'Analyse du GRIP, 31 mars 2021.

## Encadré 2

### Le Fonds européen de la défense, la propriété intellectuelle et les exportations d'armes

Les dispositions prévues par le règlement du Fonds en matière de protection de la propriété intellectuelle (PI) présentent une ambiguïté. Elles ont en outre alimenté des malentendus au sujet des exportations d'armes.

#### Une ambiguïté sur la PI et sur le rôle de la Commission dans son contrôle

La PI des technologies développées grâce au Fonds est censée rester dans l'Union (ou dans un pays associé). Le règlement du Fonds est toutefois ambigu sur le rôle que les institutions européennes, et notamment de la Commission, peuvent jouer afin de retenir la PI sur le sol de l'Union.

Si un État de l'Union qui possède la propriété intellectuelle d'un produit développé grâce au FEDEF décide de transférer cette PI à un pays tiers, la Commission européenne doit en être informée au préalable. Et si elle considère que ce transfert est contraire aux intérêts de l'Union, le financement accordé au titre du Fonds devra être remboursé<sup>24</sup>. Mais le règlement du FEDEF ne dit rien quant à la possibilité de la Commission de s'opposer au transfert de propriété. Il se limite à affirmer que l'Union peut réclamer un remboursement. Le transfert n'est donc pas interdit de manière claire et explicite.

Ce qui est clair et explicite, par contre, est qu'un pays tiers ne peut imposer aucune restriction à un pays membre concernant une technologie coproduite grâce au FEDEF<sup>25</sup>. Cela ne signifie toutefois pas automatiquement que ce pays tiers ne puisse pas bénéficier de la PI d'une technologie cofinancée par le FEDEF. On pourrait imaginer qu'il puisse la partager avec un pays membre ou associé, avec les limites ici mentionnées.

#### Ne pas confondre la protection de la PI avec les exportations d'armes

Malgré ces ambiguïtés, le Fonds confère indéniablement à la Commission un droit de regard sur les transferts de PI des produits réalisés grâce au Fonds. Cela ne veut pas dire pour autant que l'exécutif européen a acquis une compétence, fût-elle limitée, en matière d'exportations d'armes. Il ne faut en effet pas confondre une vente d'arme avec l'exercice de la PI :

Lorsqu'un pays de l'UE exporte un équipement à un pays tiers, il autorise l'acheteur à disposer de l'équipement en question. Il peut même l'autoriser à reproduire cette technologie sous licence. Cependant, le pays exportateur garde la propriété intellectuelle sur la technologie, c'est-à-dire la possession de la PI sur la technologie.

24. Art. 20.4 et 23.4 de la Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption d'un Règlement du Parlement et du Conseil établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, Dossier interinstitutionnel: 2018/0254 (COD).

25. Art. 20.2 et 23.2, *op. cit.*

Le transfert de PI correspond par contre à un transfert des droits sur la technologie visée, ce qui permet à l'acheteur de devenir indépendant dans la gestion de cette technologie (il pourra par exemple la vendre ou la reproduire sans l'autorisation du vendeur).

Or, le FEDEF ne compromet aucunement la liberté des États membres à exporter les technologies militaires produites grâce à son financement, et la Commission ne dispose d'aucun droit de regard par rapport au cas de figure évoqué dans le point a.

L'exécutif européen ne pourra intervenir que dans le cas où un pays de l'Union voulait transférer vers un pays tiers la souveraineté (la PI) sur une technologie développée grâce aux cofinancements du FEDEF (cas de figure évoqué dans le point b). Et elle ne pourra le faire que dans les limites citées plus haut<sup>26</sup>.

---

26. Federico Santopinto, « Défense européenne : l'accès des pays tiers au FEDEF », Note d'Analyse du GRIP du 20 mars 2020.

# 3. QUELQUES OPTIONS

---

Les politiques de l'Union visant à harmoniser les transferts d'armes des États membres n'ont évolué que de manière cosmétique depuis leurs premiers balbutiements, au début des années 1990. Certes, plusieurs réformes ont été adoptées pour les renforcer. Des mesures ont été prises pour les rendre plus transparentes. Mais en trente ans, elles n'ont jamais changé de nature : elles sont toujours restées purement intergouvernementales.

Ces politiques pourraient même être considérées comme étant encore moins qu'intergouvernementales, puisque dans les faits elles demeurent essentiellement nationales. Ce sont les capitales européennes prises individuellement, et non l'ensemble d'entre elles réunies au sein du Conseil, qui détiennent le sceptre permettant d'octroyer ou non les licences à l'exportation. Comme on l'a vu dans le deuxième paragraphe, chaque pays de l'UE peut *in fine* interpréter la Position Commune selon son angle d'analyse propre, à moins que le Conseil ne décrète, à l'unanimité, un embargo sur les armes.

Cette situation est-elle susceptible de changer avec l'adoption du Fonds et de la Facilité ? Si ces deux nouveautés ont permis de briser le tabou et ont redonné vigueur au débat, la situation ne changera pas pour autant du jour au lendemain, loin de là. Plusieurs États membres demeurent farouchement hostiles à tout transfert de pouvoir dans ce domaine clé de leur souveraineté.

À terme, toutefois, on pourrait imaginer que les choses puissent évoluer, du moins pour les équipements produits grâce au budget du Fonds ou pour ceux transférés via les financements de la Facilité. La question qui se pose aujourd'hui est donc de comprendre comment le rôle de l'Union pourrait être concrètement renforcé dans le futur. À ce propos, plusieurs options ont déjà été mises sur la table par des analystes, des organisations de la société civile et certains partis politiques européens.

## 3.1. L'option communautaire et l'exemple des biens à double-usage

L'option la plus ambitieuse est incontestablement celle qui vise à communautariser en tout ou en partie les compétences en matière d'octroi des licences à l'exportation. Bien que considérée encore comme improbable, cette idée est pourtant loin d'être aussi éloignée de la réalité de ce qu'elle n'en a l'air aux premiers abords.

L'Union, en effet, a déjà communautarisé le commerce des biens à double-usage<sup>27</sup>. Les règles que les États membres doivent respecter lorsqu'ils exportent ce type de produit sont fixées au niveau de l'Union, comme dans le cas de la Position commune. Mais contrairement à cette dernière, l'Union dispose cette fois-ci de dispositifs de contrôle et de sanction en cas d'infraction. Dans le système communautaire, en effet, la Commission doit faire respecter les traités et le droit dérivé. Elle peut contrôler ce que font les États membres et, le cas échéant, elle peut saisir la Cour de justice afin de les contraindre à se conformer aux règles communes (voir l'encadré 3).

Il est intéressant d'observer, à ce propos, qu'au cours des dernières années la liste des biens à double-usage annexée au règlement de l'UE a été étendue à des technologies de plus en plus exploitées par les militaires, notamment dans le secteur du cyberspace. Cela signifie, de fait, que l'Union s'est déjà immiscée dans le domaine des exportations de défense, du moins indirectement. Les biens à double-usage sont désormais devenus indispensables pour les armées et la réglementation de leur exportation au niveau communautaire confère aux institutions européennes un poids politique emblématique qui ne doit pas être sous-estimé<sup>28</sup>.

Dans ce contexte, l'idée que l'Union puisse acquérir dans le futur davantage de responsabilités en matière d'exportations d'armes, en s'inspirant de celles dont elle dispose dans le secteur du double-usage, devient envisageable, du moins pour les équipements produits ou transférés grâce au Fonds ou à la Facilité.

L'UE pourrait plus précisément adopter un règlement qui intégrerait les huit critères de l'actuelle Position commune, de façon à ce que leur respect puisse être soumis au contrôle de la Commission et, en cas de litige, à la juridiction de la Cour de justice de l'UE.

Les États membres, quant à eux, préserveraient le pouvoir d'octroyer les licences et ils garderaient leur marge de manœuvre interprétative, bien que, cette fois-ci, ils seraient contraints de se conformer aux interdits des normes établies, vu qu'en cas contraire ils pourraient devoir en répondre à la Commission et à la Cour.

---

27. Selon la définition du Dictionnaire du commerce international : « Un bien à double usage désigne un bien, un équipement, une technologie, un logiciel, un savoir-faire immatériel ou intangible (y compris leur transfert par tout moyen électronique) susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire ou pouvant contribuer, même partiellement, au développement, à la production, au maniement, au fonctionnement, à l'entretien, au stockage, à la détection, à l'identification, à la dissémination d'armes de destruction massive (nucléaires, biologiques, chimiques, etc.) ».

28. Cette hypothèse est évoquée dans l'article de Sophia Besch et Beth Oppenheim, « Up in arms Warring over Europe's arms export regime », Centre for European Reform, septembre 2019, p. 10 (cet article cite un autre article de Daniel Fiott, « European defence-industrial cooperation: from Keynes to Clausewitz », Global Affairs, Volume 1, 2015 - Issue 2).

## Encadré 3

### La compétence communautaire et le contrôle des exportations des biens à double-usage

Le contrôle des exportations de biens à double-usage est une matière communautarisée, puisqu'elle fait partie des compétences commerciales de l'Union. Les conditions d'exportation sont fixées par un règlement de l'UE, qui a été proposé par la Commission et qui a été adopté en 2009 par le Parlement européen et le Conseil<sup>29</sup> (le texte a par la suite été amendé en 2014)<sup>30</sup>. Le rôle joué par les institutions supranationales de l'Union dans ce domaine est donc déterminant, alors que le Conseil, quant à lui, intervient dans la procédure législative en votant (ou en pouvant voter) à la majorité qualifiée.

Ce sont les gouvernements nationaux qui octroient les licences à l'exportation, mais en cela, ils doivent respecter à la lettre les termes du règlement UE, faute de quoi, ils risquent de devoir en répondre devant la justice de leur pays. S'ils persistent à ne pas respecter les dispositions

du règlement, la Commission peut les y contraindre en les portant devant la Cour de justice européenne. À ce jour, toutefois, aucun cas de figure allant dans ce sens n'a été enregistré.

Dans le courant de 2021, l'Union devrait adopter un nouveau règlement devant renforcer les contrôles européens<sup>31</sup>.

Pour que cette hypothèse se concrétise, les exportations d'armes devraient passer sous la compétence de la politique commerciale de l'Union (comme dans le cas des biens à double-usage)<sup>32</sup>. Sur ce point, il convient de rappeler qu'un arrêt de la Cour de justice européenne concernant les biens à double-usage avait déjà affirmé que le rayon d'action de la politique commerciale commune pouvait s'étendre également à des mesures commerciales ayant des objectifs de politique étrangère et de sécurité<sup>33</sup>. L'idée de communautariser une partie des exportations d'armes ne semble donc pas dénuée de fondements juridiques, bien qu'elle demeure contestée et même si l'arrêt cité concernait le secteur du double-usage.

Afin de lancer une procédure visant à communautariser les exportations d'armes via l'adoption d'un règlement, la Commission devrait mener une « Analyse d'impact » afin de démontrer que ses intentions seraient justifiées à la lumière des besoins, du contexte et du droit européen, et notamment au regard du FEDEF et de la FEP<sup>34</sup>.

- 
29. Règlement (EC) n° 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.
  30. Règlement (UE) n° 599/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant modification du Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.
  31. Beatrix Immenkamp, « Review of dual-use export controls », European Parliamentary Research Service, PE 589.832 – janvier 2021.
  32. L'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pourrait être invoqué à ce propos.
  33. Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 octobre 1995, Werner v Germany, Affaire C-70/94, paragraphe 10.
  34. Selon le droit européen, « les Analyses d'impact examinent si une action au niveau de l'UE est nécessaire et évaluent les incidences possibles des solutions proposées. Elles sont effectuées au cours de la phase de préparation, avant que la Commission ne finalise une proposition de nouvel acte législatif. Elles permettent de recueillir des éléments qui éclairent et soutiennent le processus décisionnel ».

L'argumentaire qu'elle pourrait utiliser à ce sujet pourrait reposer, entre autres, sur le fait que les entreprises européennes de défense doivent être placées sur un pied d'égalité devant l'exportation, soit sur la reconnaissance des possibles distorsions de concurrence entraînées par les divergences d'application de la Position Commune. Si la communautarisation des exportations ne devait concerner que les matériels produits ou vendus grâce aux budgets européens (FEDEF, FEP), l'argumentaire pourrait alors se baser sur le fait que l'Union devrait renforcer son droit de regard sur ce qui est financé à travers son budget.

Dans son dernier rapport sur la mise en œuvre de la Position commune, le PE, à demi-mot, a soutenu un tel transfert de compétence à travers son appel à l'établissement d'un « mécanisme de sanction des États membres qui violent la Position Commune ». Celui-ci, en effet, ne pourrait vraisemblablement se fonder que sur l'existence d'une compétence communautarisée.

La communautarisation des exportations d'armes ne devrait toutefois pas compromettre les intérêts sécuritaires des pays membres. C'est ici qu'entrerait en jeu l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, qui permet à ces derniers de déroger au droit européen s'ils estiment que cela est nécessaire pour protéger leurs « intérêts essentiels » de sécurité (voir l'encadré 4). Une fois la compétence des exportations communautarisée, donc, les États membres pourraient avoir recours à cette disposition en cas de besoin. Toutefois, l'article 346 ne pourrait pas être utilisé comme un passe-partout, permettant aux États membres de piétiner systématiquement les règles communes. La CJUE a bien précisé dans plusieurs arrêts que le recours à cet article ne peut intervenir que face à des situations exceptionnelles et dûment justifiées. Il ne doit en aucun cas constituer une règle<sup>35</sup>.

L'option communautaire présente certes des avantages en terme d'harmonisation des pratiques des États membres, surtout au regard des limites évidentes dont la Position commune a fait preuve. Toutefois, elle pourrait également comporter des inconvénients. Les équipements militaires ne peuvent en effet être considérés comme des marchandises quelconque. Encadrer leur exportation dans la politique commerciale de l'Union plutôt que dans la PESC pourrait être à cet égard problématique. Les ventes d'armes demeurent avant tout un acte de politique étrangère et à ce titre, elles ne peuvent être déconnectées de la PESC, ni elles peuvent obéir au principe général du libre-échange. L'Union devrait donc adopter un règlement qui imposerait des limites et des exceptions au champ d'application de la politique commerciale commune (dont les principes concernant l'exportation sont définis dans le Règlement 2015/479).

De surcroît, le passage en politique commerciale commune pourrait impliquer de donner aux acteurs concernés (entreprises de défense et certaines organisations de la société civile) la capacité juridique de contester les décisions d'exportation des États membres devant les tribunaux.

---

35. Vincenzo Randazzo, « Article 346 and the qualified application of EU law to defence », European Union Institute for Security Studies, Brief Issue 22/2014.

Un tel système existe déjà au niveau national dans un certain nombre d'États membres, certes, mais il n'est pas nécessairement vecteur d'une « moralisation » des exportations d'armes, et peut en revanche accroître l'insécurité juridique tant des entreprises que des gouvernements dans l'exercice de la politique étrangère<sup>36</sup>.

Aussi, un hypothétique règlement de l'UE en la matière devra forcément prévoir des dispositifs et des garde-fous spécifiques, et devra en outre assurer un lien étroit avec la PESC.

#### **Encadré 4**

### **L'article 346 (ex-article 296 TCE) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

1. Les dispositions des traités ne font pas obstacle aux règles ci-après :
  - a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité ;
  - b) 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.
2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut apporter des modifications à la liste, qu'il a fixée le 15 avril 1958, des produits auxquels les dispositions du paragraphe 1, point b), s'appliquent.

## **3.2 Le renforcement de la coopération intergouvernementale et l'opportunité représentée par la Boussole stratégique**

En l'état actuel des choses, l'option communautaire demeure problématique pour plusieurs pays de l'Union, qui ne semblent pas encore prêts à y souscrire. Le renforcement de la coopération intergouvernementale, basée sur la collaboration entre États souverains, demeure préférable à leurs yeux, quand bien même ils voudraient renforcer la Position commune.

Plusieurs hypothèses et propositions existent à ce sujet. Nous avons vu dans le point 3 de ce rapport que, par exemple, le Parlement européen a suggéré de mettre en place un mécanisme de surveillance en charge de contrôler le respect des huit critères de la Position commune, sans toutefois apporter de précisions à ce propos

---

36. Voir l'analyse de Stéphane Audrand, « Le contrôle juridique des exportations d'armes se retourne contre les ONG », Meta Defense, 7 décembre 2019.

(ce mécanisme doit-il être géré par la dimension intergouvernementale de l'Union ou par la dimension communautaire ?)<sup>37</sup>. Certains experts ont, quant à eux, proposé la création d'une autorité placée sous le contrôle des institutions intergouvernementales de l'Union (comme par exemple le Haut Représentant pour l'Union et le Service européen pour l'action extérieure), dont la tâche serait, entre autre, de faciliter le dialogue et de l'intensifier face aux cas les plus sensibles<sup>38</sup>. D'autres encore proposent de classer les pays destinataires par catégories. Chaque catégorie représenterait un degré de risque et de sensibilité différent, et requerrait en conséquence des procédures adaptées de consultation avant qu'une exportation puisse se matérialiser<sup>39</sup>. D'autres suggestions enfin visent à améliorer les rapports nationaux sur les transferts d'armes publiés annuellement, dans le but de les rendre plus explicites, précis et lisibles<sup>40</sup>.

Bref, les idées pour renforcer la coopération entre les États membres et les contraindre, d'une manière ou d'une autre, à respecter les huit critères de la Position commune ne manquent pas.

Une opportunité de plus pour renforcer la Position commune pourrait toutefois se présenter dans le cadre du débat au sujet de la Boussole stratégique (« Strategic Compass »), que les États membres ont récemment entamé. La Boussole stratégique est un document que le Conseil européen voudrait adopter d'ici à 2022, lors de la présidence française de l'Union, dans le but de s'accorder sur une vision commune des menaces auxquelles l'Europe est confrontée et sur la manière de les affronter<sup>41</sup>. Ce texte de nature stratégique devrait donc permettre à l'Union d'orienter sa politique de sécurité et de défense commune, en complétant et en approfondissant d'autres documents existants en la matière.

Le débat sur la Boussole stratégique est intéressant car il représente pour les États membres une occasion de mieux préciser les circonstances dans lesquelles les exportations d'armes pourraient contribuer à déstabiliser une région, à se poser contre les intérêts de l'Union ou même à créer une menace pour un État membre. La Boussole pourrait en outre demander explicitement aux pays qui s'apprêtent à examiner une licence de prendre en compte les intérêts de l'Union dans son ensemble, plutôt que leur seul et unique intérêt national. La notion d'« EU first » pourrait y être développée : les pays tiers qui entretiennent des litiges territoriaux avec un ou plusieurs États membres de l'UE ou menacent leur intégrité territoriale ne devraient pouvoir bénéficier d'aucune vente d'armement qui leur feraient atteindre une parité ou une supériorité militaire matérielle. C'est en réalité ce que prévoit déjà le critère numéro 5 de la Position commune, mais celui-ci ne se retrouverait que renforcé s'il était également contemplé dans un engagement solennel au sein de celui qui est censé devenir

---

37. Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements et la mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC, point 52.

38. Bodil Valero, « The change we need is EU arms export control », Friends of Europe, 14 mai 2018.

39. Jan Grebe, *op. cit.*

40. Jan J. Stewart, « Recommendations for a transparent and detailed reporting system on arms exports within the EU and to third countries », In-Depth Analysis (étude commanditée par le Parlement européen), mai 2020.

41. Pour approfondir ce sujet, lire « Finding direction with a Strategic Compass? Reflections on the future of EU security and defence », ISS-EU, 19 février 2021.

le document stratégique phare de la PESC. De surcroît, elle forcerait les États membres et les institutions européennes à étudier et discuter davantage les scénarios relatifs aux rapports de force militaires entre États. La récente vente de sous-marins allemands à la Turquie, alors que ce pays violait la souveraineté maritime de la Grèce et de Chypre, deux pays membres de l'Union, constitue le cas de figure emblématique de ce que l'UE devrait être en mesure d'éviter à l'avenir<sup>42</sup>.

Enfin, la Boussole pourrait définir des critères ou des limites en matière de transferts technologiques. Les ventes d'équipements de défense, en effet, se font souvent au prix de transferts de savoir-faire technologique qui, à long terme, pourraient eux aussi représenter un problème sécuritaire pour l'Europe ou certains pays européens.

La Boussole stratégique ne sera évidemment pas contraignante et ne changera pas la nature de la Position commune. Mais elle pourrait néanmoins constituer un moyen de pression supplémentaire pour pousser les États membres à adopter une logique européenne lorsqu'ils exportent des armes, et ce, en respectant les huit critères.

### 3.3 Quelques options supplémentaires

#### Le rôle surprenant que peut jouer le Parlement européen

Le rapport annuel que le Parlement européen adopte au sujet de la mise en œuvre de la Position commune n'a pas de valeur contraignante. À travers son appréciation, toutefois, le PE exerce une pression sur les États membres et leur opinion publique qui ne doit pas être sous-estimée.

Le PE pourrait en outre jouer un rôle important, et même surprenant, par le biais des résolutions qu'il adopte en matière de violation des droits humains. Lorsque le Parlement européen condamne un pays parce qu'il ne respecte pas les droits et les libertés fondamentales de ses citoyens, il émet un jugement politique qui pose un sérieux problème à un État membre qui voudrait y vendre des armes. Or, il se trouve que les résolutions du PE en la matière, dans certains cas, ont fini par avoir des conséquences inattendues, notamment en Belgique.

En 2020 le Conseil d'État du Royaume de Belgique a suspendu une autorisation à l'exportation d'armes belges à l'Arabie saoudite en s'appuyant sur les résolutions du PE qui dénonçaient les violations du droit international humanitaire de ce pays au Yémen<sup>43</sup>. Pour cela, le Conseil d'État belge s'est basé sur le Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC, prévu par l'article 13 de cette même Position commune.

42. « La vente à la Turquie de six sous-marins de Type 214T fait des vagues en Allemagne », Zone Militaire – Opex 360, 2 novembre 2020.

43. Arrêt n° 247.259 du 9 mars 2020 du Conseil d'Etat du Royaume de Belgique, p. 28.

Au terme du Guide, en effet, le Parlement européen doit être considéré comme une institution compétente en matière de constat de graves violations des droits de l'homme dans le monde<sup>44</sup>. Ce rôle que le Guide confère au PE a été explicitement reconnu par la justice belge. Or, à travers cette reconnaissance, le Conseil d'Etat a, *de facto*, conféré au PE un pouvoir déterminant dans l'interprétation du deuxième critère de la Position commune, à savoir celui concernant le respect des droits humains de la part du pays destinataire.

L'assemblée européenne pourrait dès lors tenter d'exploiter de manière plus systématique et explicite ce potentiel dont elle dispose, dans le but de pousser les pays membres à harmoniser leur interprétation des critères de la Position commune.

### **Analyser de manière holistique le comportement des pays destinataires**

À ce jour, lorsque les pays de l'Union examinent une exportation d'armement au regard des critères de la Position commune, ils évaluent si le type d'équipement spécifique qu'ils souhaitent exporter est susceptible d'être utilisé pour en violer l'un des critères de la Position commune. La situation globale du pays et sa propension à respecter les droits humains dans son ensemble n'est donc pas prise en considération en tant que telle (sauf dans l'évaluation du critère 6 relatif au comportement du pays destinataire en matière de terrorisme, de crime organisé et eu égard à la nature de ses alliances). C'est ainsi que, par exemple, la vente de certains types de matériel (comme par exemple des avions de chasse ou des bâtiments de surface) à des pays comme l'Égypte et l'Arabie saoudite a été justifiée : elle ne serait pas directement à l'origine des violations du droit international humanitaire imputées à ces pays.

Dès lors, le COARM pourrait promouvoir une approche plus holistique au sujet de l'analyse-pays que les États membres doivent entreprendre avant d'exporter des matériels militaires. Si le pays destinataire, à un niveau général, apparaît comme étant répressif et irrespectueux des critères établis dans la Position commune, il devrait être l'objet de refus d'exportations d'armes *a priori*.

### **Adopter les embargos d'armes à la majorité qualifiée**

La mesure la plus efficace dont dispose l'UE en matière de contrôle des exportations de défense n'est pas la Position commune mais la possibilité de décréter des embargos sur les armes. Ces derniers, toutefois, doivent être adoptés à l'unanimité. Il serait néanmoins possible qu'ils le soient à la majorité qualifiée, et ce sans modifier les traités. Pour cela, les États membres devraient activer une clause du Traité sur l'Union européenne, appelée clause-passerelle, aux sens de laquelle le Conseil européen peut identifier, à l'unanimité, une série de matières sur lesquelles il s'engage à décider à la majorité qualifiée<sup>45</sup>. Parmi celles-ci figure l'adoption des embargos.

---

44. Annexe III au chapitre 2, section 2 du « User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment » tel que modifié par le Conseil de l'UE le 16 septembre 2019.

45. Art. 48.7 du Traité sur l'Union européenne.

# CONCLUSION : LES ÉTATS MEMBRES ONT-ILS VRAIMENT INTÉRÊT À CONTOURNER L'UE ?

---

Les options pour renforcer le rôle de l'Union en matière d'exportations d'armes ne manquent pas. Elles sont bien connues dans les chancelleries des capitales européennes. Les États membres vont-ils les sortir de leurs tiroirs maintenant que la Facilité et le Fonds ont fait irruption sur la scène bruxelloise ? Certains persistent à croire que l'Europe n'est pas encore prête pour franchir une telle étape, d'autres voudraient qu'elle ne le soit jamais et d'autres encore considèrent au contraire que le moment d'avancer est venu. Une autre question pourrait dès lors être soulevée pour trancher ce débat : les États membres ont-ils vraiment intérêt à préserver le *statu quo* ? Finalement, ne serait-il pas plus utile et efficace, pour eux, d'exercer ensemble, à Bruxelles, une partie de leurs compétences en matière d'exportations d'armes ?

Comme le Parlement européen l'a lui-même souligné dans sa résolution de 2020, aujourd'hui un nombre croissant de systèmes militaires produits en Europe intègre des composants originaires de plusieurs pays de l'Union. Les coopérations bilatérales, mini-latérales ou celles encadrées par l'UE sont devenue monnaie courante. Or, même lorsqu'ils sont bilatéraux, ces programmes de coopération finissent trop souvent par buter sur la difficulté des États membres à s'accorder au sujet des exportations. Le renforcement du rôle de l'Union pourrait donc être profitable à tous, y compris aux entreprises de défense, qui sont par ailleurs appelées à accroître leurs collaborations transnationales. Et par la même occasion, ce renforcement serait en adéquation avec l'ambition de l'UE de développer une politique étrangère et de défense commune, comme elle affirme vouloir le faire depuis maintenant plus de deux décennies.

Quant aux pistes qui pourraient être retenues pour renforcer le rôle de l'UE, elles ont été brièvement esquissées ici. Chacune offre des avantages et des inconvénients. Aucune n'est parfaite. Mais l'option qui présente le plus d'inconvénients demeure néanmoins celle du *statu quo*. Si elle veut vraiment devenir un acteur global, tôt ou tard l'Union devra investir le champ d'action qui concerne les transferts d'armements.

## LES RAPPORTS DU GRIP

---

- 2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32 p., 6€
- 2017/6 **Le remplacement des F-16 belges - Processus et enjeux**, Denis Jacqmin, 48 p., 8€
- 2017/7 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2017**, SIPRI/GRIP, 52 p., 8€
- 2017/8 **Résumé du SIPRI Yearbook 2017 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 28 p., gratuit.
- 2017/9 **La Turquie après le putsch manqué : reconfiguration accélérée de l'exercice du pouvoir**, Léo Géhin, 40 p., 6€
- 2017/10 **La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire**, Lauriane Héau et Christophe Stiennon, 40 p., 8€
- 2018/1 **Autonomie stratégique : le nouveau graal de la défense européenne**, Frédéric Mauro, 36 p., 6€
- 2018/2 **L'industrie de défense ukrainienne : un pied en URSS, l'autre dans l'OTAN**, Denis Jacqmin, 36 p., 6€
- 2018/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2018**, Luc Mampaey, 52 p., 8€
- 2018/4 **Résumé du SIPRI Yearbook 2018 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 32 p., gratuit
- 2018/5 **Le Brexit et la défense européenne**, Federico Santopinto, 52 p., 8€
- 2018/6 **Exportations d'armes au Maghreb : Quelle conformité avec la position commune?**, Maria Camello, 36 p., 6€
- 2018/7 **La Chine après le «Printemps arabe» - Comblant le vide ?**, Elena Aoun et Thierry Kellner, 60 p., 8€
- 2018/8 **L'Afrique des minerais stratégiques - Du détournement des richesses à la culture de la guerre**, Ben Cramer, 44 p., 6€
- 2018/9 **Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires**, Jean-Marie Colin, 52 p., 8€
- 2018/10 **La composante nucléaire du complexe militaro-industriel français**, Roland de Penanros, 20 p., 6€
- 2019/1 **Évolutions et défis du maintien de la paix. Recueil de publications de l'Observatoire Boutros-Ghali**, Collectif, 104 p., 10€
- 2019/2 **Résumé du SIPRI Yearbook 2019 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 20 p., gratuit
- 2019/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2019**, SIPRI/GRIP, 60 p., 10€
- 2019/4 **La Chine au Nicaragua et au Panama: Une nouvelle branche des routes de la soie en Amérique centrale ?**, Thierry Kellner et Sophie Wintgens, 48 p., 10€
- 2019/5 **Enfants-soldats en RDC : évolution et perspectives de la lutte contre leur recrutement**, Maria Camello, 40 p., 10€
- 2020/1 **La machine de guerre saoudienne à l'épreuve de ses ambitions**, Georges Bergehezan, 64 p., 10€
- 2020/2 **L'élargissement de la «responsabilité de protéger» aux urgences climatiques - une fausse bonne idée**, Marion Dussuchal, 44 p., 10€
- 2020/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2020**, Luc Mampaey, 60 p., 10€
- 2020/4 **Résumé du SIPRI Yearbook 2020 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 20 p., gratuit

---

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
4 numéros par an pour 40 € (frais de port inclus)

## COMMENT RENFORCER LE RÔLE DE L'UE DANS LES EXPORTATIONS D'ARMES

Pendant longtemps, l'idée de renforcer le rôle de l'Union européenne (UE) en matière de transferts d'armes a provoqué des haussements d'épaules et des sourires sarcastiques dans les chancelleries des États membres. L'octroi des licences autorisant les exportations d'équipements de défense a toujours été une affaire très délicate, au cœur de la souveraineté nationale. Hier encore il était impossible d'imaginer que les principaux pays de l'Union puissent céder à Bruxelles, ne fût-ce que partiellement, leurs prérogatives dans ce domaine.

Pourtant, au cours des dernières années, quelque chose a changé. Ce qui était encore impensable hier ne l'est plus aujourd'hui, et pourrait devenir possible demain. Depuis 2016, en effet, l'UE a acquis de nouvelles compétences dans le domaine de l'industrie de défense, des compétences qui pourraient en faire un acteur incontournable de la BITDE, la base industrielle et technologique de défense européenne. Dans ce contexte, à terme, la question qui se posera n'est pas tant de savoir si l'Union devra renforcer son rôle dans les exportations d'armes, mais comment elle devra le faire.

L'objectif de ce rapport est d'esquisser quelques options en la matière, non sans avoir analysé préalablement l'évolution du débat ainsi que les compétences actuelles de l'Union.



**Maria Camello**, est chercheuse au GRIP dans le domaine des «armes légères et transferts d'armes». Elle travaille notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.



**Léo Géhin**, est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ». Diplômé en sciences politiques de l'Université Jean-Moulin Lyon III et titulaire d'un master 2 de relations internationales de l'IEP de Strasbourg, il travaille notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.



**Federico Santopinto**, est diplômé de l'Université de Florence en Sciences politiques, et a ensuite obtenu un master en Politique internationale à l'Université Libre de Bruxelles. Chargé de recherche au GRIP, il est spécialisé dans l'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère. À ce titre, il suit aussi les politiques de coopération au développement de l'Union européenne (UE) utilisées à des fins de prévention et de gestion des conflits.