

COLLÈGE INTERARMÉES  
DE DÉFENSE



PARIS, le 30 avril 2002

**9° PROMOTION**

**OPTION ETUDE ET RECHERCHE**

**RAPPORT SUR**  
**LES TRANSFERTS D'ARMEMENT ET LES DROITS DE**  
**L'HOMME : LIMITES ET EVOLUTIONS POSSIBLES DU**  
**CRITERE N° 2 DU CODE DE CONDUITE**  
**DE L'UNION EUROPEENNE**

Etude menée par le lieutenant colonel Loïc FROUART, le lieutenant colonel Paul YAMEOGO et le chef d'escadron Fabien LAFOUASSE

**AVERTISSEMENT**

**CETTE ETUDE EST LE FRUIT DE RECHERCHES EFFECTUEES A PARTIR DE DOCUMENTS ACCESSIBLES AU PUBLIC (INTERNET, BIBLIOTHEQUES).**

**TOUTE OPINION EMISE DANS CE RAPPORT NE SAURAIT ETRE CONSIDEREE COMME UNE POSITION OFFICIELLE OU INSTITUTIONNELLE.**

## **INTRODUCTION**

### **I/LES TRANSFERTS D'ARMEMENT**

#### **ETAT DES LIEUX, ASPECTS REGLEMENTAIRES, POLITIQUE FRANCAISE**

- 11/ Les transferts d'armement en 2000/2002 : état des lieux
- 12/ Le code de conduite européen : résultat d'une volonté et d'une nécessité « économique-politiques »
- 13/ La position de la France : volontarisme et pragmatisme

### **II/ DROITS DE L'HOMME ET CATEGORIES D'ARMEMENT : DEUX CONCEPTS A GEOMETRIE VARIABLE**

- 21/ Les droits de l'homme sont ils universels ?
- 22 / Quels armements prendre en compte ?

### **III/ LES ATTENTES DE LA SOCIETE CIVILE ET LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES**

- 31/ Les améliorations préconisées par les acteurs non-CIEEMG
- 32/ La complexification des procédures au sein de l'Union européenne : un gage de transparence accrue des exportations d'armement ?

## **CONCLUSION**

Annexe I : Les codes de conduite de l'Union européenne et de la CEDEAO : une coopération est-elle possible ?

Annexe II : La position du collectif des ONG

Annexe III : Le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armement

Annexe IV : Projet de code de conduite international relatif aux transferts d'armes

Annexe V : De la difficulté d'envisager une catégorisation universellement reconnue des violations des droits de l'homme

## INTRODUCTION

La publication par la mission d'information de la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale d'un rapport sur le contrôle des exportations d'armement en avril 2000 a participé à la dynamique de transparence voulue par le gouvernement français dans ce domaine.

Ce rapport Sandrier-Martin-Veyret du nom de ses rédacteurs s'ajoute aux différentes mesures prises par les instances politiques depuis 1998 ( rapports d'activité de la DGA, Rapport annuel national sur les exportations d'armement et présentation au Parlement de ce rapport etc...). On est loin, comme le souligne M. Hébert <sup>1</sup>, de l'opacité et du caractère occulte qui caractérisaient ces activités il y a encore 20 ans ; les premières enquêtes de chercheurs indépendants relatives aux ventes d'armes de la France ayant vu le jour dans les années 70 sous la forme d'opuscules publiés chez des éditeurs tels que *Maspero- La Découverte* qui ne s'adressaient qu'à une poignée de chercheurs ou de militants pacifistes.

Mais c'est sans conteste l'adoption en 1998 d'un code de conduite européen sur les transferts d'armement qui a constitué le fait majeur depuis la fin de la guerre froide. Ce code de conduite déplaçait irréversiblement la problématique des transferts d'armement de la sphère exclusive des décideurs politiques vers la société civile et l'opinion publique, par l'intermédiaire des chercheurs, même si nombreux sont ceux qui estiment que l'opinion ne s'intéresse pas encore assez à cette question et en laisse par conséquent la gestion et l'analyse à une minorité.

La lutte contre la prolifération des armes conventionnelles, rendue à la fois plus probable et moins contrôlable à la suite de la chute des blocs, mais aussi l'influence grandissante de la pensée humanitaire anglo-saxonne dans les années 90 ont été des moteurs dans les initiatives politiques tendant à donner aux exportations d'armement une dimension éthique.

Dans ces conditions, il n'est donc pas étonnant que cette question jadis secrète, voire tabou, ait rapidement rejoint le champ du débat public et tout particulièrement celui relatif à la défense des droits de l'homme.

Le code de conduite européen a même érigé cet aspect déontologique en critère propre à justifier un refus d'autorisation d'exportation de matériel de guerre ( critère n° 2).

---

<sup>1</sup> Entretien du 24/04/2002

Cependant, si la volonté politique est claire, l'équation « droits de l'homme – ventes d'armes » est, elle, plus complexe à résoudre et l'utilisation actuellement faite du critère n° 2 par les gouvernements ne donne pas satisfaction à toutes les parties prenant part au débat sur la rationalisation des transferts d'armement. C'est essentiellement le cas des associations qui, en France, s'intéressent à la question mais ne font pas partie du mécanisme décisionnel réduit en matière d'exportation d'armes (la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériel de Guerre - CIEEMG). La réflexion est rendue délicate par le fait qu'elle est souvent l'affaire de « lobbies » militants et engagés soit pour soit contre les ventes d'armes.

Même si la polémique n'est pas, à l'heure actuelle, très vive, la rapidité avec laquelle les droits de l'homme se sont imposés comme élément incontournable de tout débat politique doit conduire les décideurs à réfléchir sur les limites de ce critère n° 2 et les évolutions qui pourraient lui être apportées. Ainsi, ils seraient davantage préparés si, suite à des événements dramatiques dont l'actualité est riche, l'opinion publique, certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG), voire certains pays, exigeaient soudainement une prise en compte plus stricte du critère « droits de l'homme » dans les transferts de matériels de guerre.

Dans un premier temps, il sera dressé un état des lieux des transferts d'armement en 2002 et rappelé les principes fondateurs et le mécanisme de fonctionnement du code de conduite européen ; la position volontariste de la France sur la question de la transparence en matière de ventes d'armes sera également mise en lumière.

Ensuite, les éléments qui font des « droits de l'homme » et des « armements » des concepts à géométrie variable selon les intervenants seront soulignés.

Enfin, on dégagera quelques pistes de réflexion qui pourraient permettre d'adapter ce critère pour en rationaliser l'utilisation.

En outre, on trouvera en annexe une analyse de la possible coopération entre le code de conduite européen et celui adopté par la Communauté des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO).

## **I. LES TRANSFERTS D'ARMEMENT :**

### **ETAT DES LIEUX, ASPECTS REGLEMENTAIRES, POLITIQUE FRANCAISE**

#### **11. LES TRANSFERTS D'ARMEMENT EN 2000/2002 : ETAT DES LIEUX**

En 2000, les ventes d'armes ont chuté de 26 % ; cette baisse était essentiellement due à la baisse des exportations américaines ). Les Etats-Unis n'en demeurent pas moins le « leader » en matière de transferts d'armements avec 47% des ventes mondiales !

Le Royaume-Uni, la France, la Russie et l'Allemagne occupent les rangs 2 à 5. Ces 5 pays représentent 85 % des transferts .

Avec un « chiffre d'affaires » annuel de 35 à 40 milliards de dollars américains, le secteur des transferts d'armement représente une activité économique non négligeable et on peut penser que si l'adoption du code de conduite par l'Union européenne eut pour but premier d'accroître la transparence en matière de ventes d'armes, l'un des objectifs secondaires fut d'encadrer ce secteur économique-diplomatique majeur.

Tout en préservant la place de son industrie de défense sur le marché, la France, qui représente 10% des transferts mondiaux, prétend promouvoir le code de conduite et son internationalisation.

#### **12. LE CODE DE CONDUITE : UNE INITIATIVE POLITIQUE FORTE**

##### **121. L'élaboration du code : résultat d'une volonté et d'une nécessité « économique-politiques » d'encadrer le marché de l'armement**

En adoptant un code de conduite sur les transferts d'armement, l'Union européenne répondait en 1998 à un besoin exprimé par de nombreuses ONG et relayé par diverses organismes comme le comité des prix Nobel de la paix. Cet appel à plus de transparence de la part des Etats dans leurs exportations et importations d'armement résultait également d'une réaction face à une tendance à l'anarchie de ce commerce à la suite de l'effondrement de l'ordre figé de la guerre froide.

En effet, dans les années 90, la contraction du marché de l'armement s'était accompagnée d'un accroissement des procédés illicites pour en conserver telle ou telle part (corruption, commissions).

La multiplication des conflits locaux et le besoin en matériel des différents acteurs de ces conflits ont favorisé ces procédures et ont contribué à la désorganisation du marché d'armement. Enfin, la fin de l'ordre bipolaire a également eu pour conséquence l'affichage par les grandes puissances de leur volonté de développer leurs exportations de matériels militaires pour compenser la diminution des budgets de défense.

Adopté le 8 juin 1998 par le Conseil de l'Union européenne, le code de conduite eut pour ambition de mettre en place une série de normes communes élevées en matière de modération dans le domaine des transferts d'armement conventionnel. Il s'agissait également d'intensifier l'échange d'informations en vue d'assurer une plus grande transparence et de promouvoir une harmonisation des politiques d'exportation d'armement. Ce code reconnaît par ailleurs les droits des Etats :

- à conserver une industrie d'armement nationale
- et à transférer à d'autres les moyens d'assurer leur défense.

## **122 . Des critères ambitieux et un mécanisme souple**

Le texte série 8 critères à prendre en compte lors des transferts. Le critère n° 2 relatif au « respect des droits de l'homme dans le pays de destination » est celui qui retient le plus l'attention, mais il est aussi, on le verra, celui qui est le plus difficile à évaluer et à respecter.

Pour satisfaire à ce critère, les Etats s'engagent :

- à ne pas délivrer d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le bien cédé serve à la répression interne ;
- à faire preuve de vigilance et de prudence dans leurs transferts à destination de pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents de l'ONU, le Conseil de l'Europe ou par l'Union européenne.

Les autres critères pris en compte sont les suivants :

Critère n° 1 : respect des engagements internationaux par le pays de destination des matériels ;

Critère n° 3 : situation intérieure du pays de destination et son implication dans un conflit ;

Critère n° 4 : préservation de la paix régionale ;

Critère n°5 : sécurité des Etats membres de l'Union européenne et de leurs alliés ;

Critère n° 6 : comportement du pays destinataire à l'égard du droit international et son attitude vis-à-vis du terrorisme ;

Critère n° 7 : existence d'un risque de détournement à l'intérieur du pays de destination ou de réexportation des armements dans des conditions non souhaitées ;

Critère n° 8 : compatibilité des exportations d'armement avec la capacité technique et économique du pays destinataire.

Le dispositif mis en place témoigne à la fois d'une volonté politique de renforcer la coopération entre les Etats membres et d'une réticence à rendre tout ou partie du code trop contraignant. Ainsi, les gouvernements sont censés diffuser par voie diplomatique des précisions sur les autorisations refusées conformément au code de conduite en indiquant les motifs du refus. En revanche, la décision de transférer ou de refuser est laissée en dernier ressort à leur appréciation .

Pour s'assurer d'un succès politique large au sein de l'Union européenne, le code n'avait pas, en effet, vocation à devenir juridiquement contraignant et reposait essentiellement sur la bonne volonté des Etats adhérents ( le texte intégral du code de conduite est joint en annexe 2).

### **13. LA POSITION DE LA FRANCE : VOLONTARISME ET PRAGMATISME**

La relation d'armement entretenue par la France avec plusieurs nations amies est une composante importante de notre politique extérieure dans son ensemble non seulement vis-à-vis de nos partenaires mais aussi dans le cadre plus large de nos rapports avec nos éventuels concurrents commerciaux<sup>1</sup>.

En outre, pour des raisons historiques et politiques, notre pays dispose d'une industrie de défense indépendante et active qui emploie environ 175000 personnes dont 40000 dépendent directement des exportations. Financièrement, les transferts réalisés contribuent à l'excédent de la balance commerciale : le solde positif des transferts d'armement s'élève à plus de 25 milliards de francs. Il est donc inexact de prétendre que la rentabilité économique de nos transferts d'armement ne constitue pas un argument valable pour légitimer notre place sur le marché mondial de l'armement.

---

<sup>1</sup> HEBERT Jean Paul, « Armement : vers une nécessaire politique de transparence », *Le débat stratégique*, N°50 Mai 2000 et RICHARD Alain, *discours devant la commission de la défense nationale de l'Assemblée Nationale*, 25/04/2001

Bien qu'adopté pendant la présidence britannique de l'Union, le code fut présenté aux Etats membres comme une initiative franco-britannique, Londres ayant initialement soumis le projet à Paris. La France a donc toujours eu à cœur de clarifier la question des transferts d'armes et de jouer un rôle actif dans l'élaboration de mécanismes de contrôle. Elle prétend à l'heure actuelle promouvoir le code et lui donner une dimension internationale. Les mesures prises par les gouvernements français qui se sont succédés depuis 1998 montrent les progrès réalisés dans les domaines de la transparence et de l'élargissement du débat : rapports annuels, transmission des données à l'UNROCA ( *United Nations Register of Conventional Arms* créé en 1992) et aux Etats membres de l'Union européenne ; audition du président de l'Observatoire des transferts d'armements par le Parlement. En outre, la France s'est investie dans d'autres dispositifs visant à une harmonisation accrue en matière de transferts d'armements (convention d'Ottawa en 1998 – relative aux mines antipersonnel – ou Arrangement de Wassenaar, conclu en 1996 pour remplacer le COCOM, et qui réunit 33 pays désireux d'optimiser les contrôles des exportations des armes conventionnelles et des biens à double usage).

Cependant, comme le rappellent régulièrement les différents responsables politiques à l'occasion de discours ou d'auditions devant les parlementaires ou le rapport Sandrier, la France, bien que volontaire dans le processus d'harmonisation des transferts d'armement continue de considérer cette activité comme un volet majeur de sa politique étrangère et de son influence sur la scène mondiale (discours de M. Richard devant la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le 25 avril 2001).

Cela étant, les conditions dans lesquelles le code est appliqué par la France ne semblent guère satisfaire l'ensemble de la communauté « non CIEEMG » qui s'intéresse à la question. Cet état de fait nécessite que l'on réfléchisse aux possibilités d'améliorer le système de façon progressive et raisonnée avant d'être contraint de le faire sous la contrainte ou la pression notamment médiatique. Mais avant cela, il convient de montrer que la conjonction des exigences du critère n° 2 et des objectifs de notre politique de transfert d'armement est particulièrement difficile à réaliser. En effet, les droits de l'homme et l'armement en général sont deux concepts à géométrie variable.

## **II. DROITS DE L'HOMME ET CATEGORIES D'ARMEMENTS :** **DEUX CONCEPTS A GEOMETRIE VARIABLE**

### **21. LES DROITS DE L'HOMME SONT ILS UNIVERSELS ?**

Dans l'absolu, on peut penser qu'il est hypocrite de vouloir faire concilier les droits de l'homme et le commerce de matériels de guerre, activité qui se place dans une logique de violence susceptible, à terme, de porter atteinte aux droits cités plus haut. Mais c'est omettre le fait que les transferts d'armes sont pleinement compatibles avec le droit à la sécurité reconnu aux Etats dans la Charte des Nations Unies.

Une fois écartées les deux positions extrêmes et insatisfaisantes des ONG (mettre purement et simplement un terme aux transferts d'armement) ou des avocats de la vente à outrance, il convient de voir comment on peut rationaliser ce commerce et éviter les deux périls qui menacent le code de conduite :

- une lecture cynique qui consisterait à considérer que son existence suffit à faire preuve de bonne volonté sans avoir à l'appliquer dans les faits ;
- ou une lecture maximaliste et utopiste qui ambitionnerait son application littérale.

Ces deux options auraient comme conséquence, à terme, la disparition d'un code devenu inapplicable par manque d'approche pragmatique.

On observe que le critère n° 2 est utilisé avec parcimonie par la France pour motiver ses refus même si le concept de défense des droits de l'homme est omniprésent dans les discours et les prises de positions politiques. Cependant, il est à noter que l'invocation du critère est en augmentation sensible : 1 cas en 1999, 6 en 2000 et 4 pour le seul 1<sup>er</sup> semestre 2001.

Il n'en reste pas moins que le concept de « droits de l'homme » est difficile à mettre en avant pour motiver une décision car il est à la fois lourd de conséquences diplomatiques et délicat à cerner, chaque pays ou région en ayant une interprétation qui lui est propre.

### **211 . Des conceptions différentes selon les civilisations et les inspirations politiques des pays**

De toute évidence, les Etats de la communauté internationale n'ont pas la même interprétation des droits de l'homme.

Entre les Etats occidentaux et des Etats africains, asiatiques ou les régimes fondés sur un système tels que la Charia, cette différence est facile à comprendre et elle est généralement admise par tous. Les droits de l'homme, les libertés individuelles et d'autres thèmes tels que le statut des femmes sont par ailleurs autant de points de désaccord entre les Occidentaux et certains de leurs partenaires (cf. l'annexe sur la position des Etats de la CEDEAO).

Mais en analysant des pays en apparence très similaires sur les plans économique, politique et social, on s'aperçoit que leur positionnement vis-à-vis des droits de l'homme est loin d'être identique et cette différence d'interprétation ou d'appréhension du concept montre combien celui-ci est à « géométrie variable ». Il est en outre difficile d'en envisager une invocation universelle pour motiver tout refus ou agrément de vente d'armes en particulier compte tenu du poids des cultures nationales sur les politiques mises en œuvre.

La comparaison de la France et des Etats-Unis est à ce titre révélatrice : bien que considérés comme des berceaux des droits de l'homme, et malgré l'origine européenne des habitants et du système américains qui pourrait être un facteur de similitude, les deux pays présentent des différences fondamentales. De plus, les deux Etats, qui partagent une même ambition d'exercer une influence universelle dans le domaine des droits de l'homme, sont souvent dans une situation de rivalité<sup>1</sup>.

La première distinction réside dans le fait que les droits de l'homme en France sont perméables au droit international. En d'autres termes, la France adapte son appréciation des droits de l'homme à l'interprétation la plus large ; aux Etats-Unis, en revanche, les droits de l'homme s'entendent exclusivement dans l'acception américaine du terme et il ne peut y avoir d'universalisation du concept que par extension du modèle américain et non adaptation (le concept de l'axe du mal est à interpréter sous cet angle).

De même, l'influence prédominante de Hobbes et de son Léviathan conduit les Américains à préconiser une idéologie des droits de l'homme destinée à protéger l'individu contre une nature par essence mauvaise ; en France à l'inverse, l'état de nature, conformément à la vision de Rousseau ou de Locke est présenté de manière pacifiée et l'idéologie française part du postulat que chacun se soumet volontairement à la loi.

---

<sup>1</sup> LETTERON Roseline, « L'universalité des droits de l'homme : apparences et réalités », *Annuaire français de relations internationales* ; 2001

L'actualisation des droits de l'homme est également différente dans les deux pays : en France, de nouveaux droits sont régulièrement ajoutés mais aucun n'est retiré ( parmi les grandes lois qui ont marqué l'idéologie des droits de l'homme dans notre pays, on peut citer les textes sur le syndicalisme, le droit d'association ou d'appartenance à un parti politique) ; aux Etats-Unis en revanche, l'évolution se fait à l'intérieur de la Constitution et renforce le fait que les droits de l'homme américains sont avant tout les droits des citoyens américains. De même, en ce qui concerne l'évolution des textes et de leur contenu, l'invocation d'un « danger pressant et manifeste pour l'Amérique » (« décision Schenk » de 1919) suffit à faire passer une loi limitant ou annulant tel ou tel droit (en 1949, le « Smith Act » a permis de poursuivre des militants du parti communiste avant d'être déclaré inconstitutionnel quelques années plus tard).

Ainsi, aux Etats Unis, l'individu est au centre du débat des droits de l'homme, chaque Américain est compétent pour contribuer à donner son interprétation de la Constitution et le gouvernement n'invoque que rarement la préservation des droits de l'homme tels que nous les considérons en Europe pour justifier une décision, notamment en matière de transferts d'armement ou de sanction économique. Ce genre de décision sera essentiellement motivée par la défense des Etats-Unis eux mêmes ( les lois « Helms - Burton », « Kennedy - D'Amato » ou la guerre récente contre le terrorisme international sont là pour nous le rappeler). En France, les droits de l'homme sont médiatisés à un point tel que l'Etat, pressé par des raisons historiques mais aussi par des ONG militantes, se voit attribuer le rôle de définir les valeurs qu'il se doit de promouvoir et de protéger à l'intérieur des frontières mais aussi dans le monde.

On comprend combien il est difficile dans ce contexte de faire coïncider les positions françaises et américaines sur la question des droits de l'homme même si les deux Etats prétendent jouer un rôle de leader mondial en la matière, chacun selon son idéologie. Cette volonté d'imposer ses vues a déjà été notée lors de l'élaboration de « l'Arrangement de Wassenaar » ; en effet, à cette époque, les Etats-Unis tentèrent d'y faire avaliser le concept « d' Etat voyou » et de mettre en place un mécanisme susceptible de généraliser les embargos décidés par eux<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> HEBERT Jean Paul, « Armement : vers une nécessaire politique de transparence », *Le Débat stratégique*, n° 50 ,mai 2000.

Même au sein de l'Union européenne, les droits de l'homme ne sont pas analysés ou envisagés de façon uniforme si l'on en croit le vote, le 16 avril 2002, d'une motion de la Commission des droits de l'homme condamnant la politique d'Israël en Cisjordanie et dans les Territoires occupés. Bien que signataires des mêmes textes conventionnels en terme de droits de l'homme, le Royaume-Uni et l'Allemagne ( qui ont voté contre), la France (favorable à la condamnation) et l'Italie (qui s'est abstenue) n'ont pu s'entendre sur une position commune.

Difficiles à cerner, les droits de l'homme en tant que « concept » sont délicats voire impossibles à universaliser. La preuve en est que l'Union européenne a voulu consacrer un critère de son code de déontologie à ces droits fondamentaux mais, une fois le titre du critère affirmé (« respect des droits de l'homme dans le pays de destination »), rien n'est précisé pour mettre une « substance » reconnue par les partenaires de l'Union, et *a fortiori* par la communauté internationale, derrière cette louable déclaration d'intention.

## **212. Un concept lourd de sens sensible aux intérêts nationaux**

Les droits de l'homme ne constituent pas un critère à eux seuls, ils sont « couverts » par tous les critères du code ou presque. Les droits de l'homme au sens large comprennent en effet le droit à vivre en paix (critère n° 1, n° 2) ; le droit à l'éducation et au travail ( critère n° 8) ou encore le droit à l'assistance humanitaire (critère n° 6). Ainsi, on peut se demander si tout refus fondé sur le critère n° 2 n'a pas avant tout une signification politique à l'égard du pays de destination. De même, un refus simple que l'on ne souhaite pas politiser à outrance s'établira plutôt sur un autre critère que le n° 2. En d'autres termes, un refus fondé sur le critère n° 2 pourrait être interprété moins comme une simple mesure administrative que comme le désaveu pur et simple d'un régime et la volonté non pas simplement de limiter les transferts d'armement mais de mettre en place un embargo vis-à-vis de pays devenus infréquentables. C'est ainsi que l'on peut interpréter la position européenne vis-à-vis du Myanmar ( règlement n° 1081/2000 du Conseil du 22 mai 2000 concernant l'interdiction de la vente à la Birmanie / Myanmar de matériels susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne).

La question des droits de l'homme est également diversement appréciée par les exportateurs eux-mêmes. On voit mal un Etat sacrifier ses intérêts sur l'autel d'une cause fût-elle celle des droits de l'homme. Dans ce cadre, Washington bien sûr, mais aussi Paris,

n'échappent pas à la critique. On pourra souligner notamment que l'Arabie Saoudite demeure un client de la France et des principaux exportateurs d'armes en dépit du régime qui y règne et des soupçons de soutien au terrorisme international qui pèsent sur les autorités de Ryad.

Il est évident que, s'il est simple et peu contraignant pour l'avenir d'invoquer les droits de l'homme pour justifier une sanction vis-à-vis d'un pays déjà mis au ban de la communauté internationale (tel le Myanmar) ou peu influent sur la scène internationale (tel que l'Afghanistan des Taliban), il est plus délicat de condamner de façon irréversible un régime avec lequel on entretient une relation suivie et rentable aux plans politique ou économique.

On voit donc bien que la défense des droits de l'homme, pour noble qu'elle soit, est un concept idéaliste délicat à définir avec précision et universalité tant il est évident qu'il ne résiste pas à l'interprétation subjective qu'on a de ces droits, et des politiques réalistes et pragmatiques des Etats soucieux de préserver leurs intérêts et de ne pas laisser le champ libre à un concurrent moins scrupuleux.

## **22. QUELS ARMEMENTS PRENDRE EN COMPTE ?**

Les événements récents en France nous ont amenés à réfléchir de nouveau sur la définition d'une arme. Dans les transferts d'armement, les Etats se fondent sur des listes de matériels répertoriés et dûment reconnues par la communauté internationale.

Dans ce domaine, la France est l'un des pays ayant défini la liste de matériels de guerre, soumis au contrôle du gouvernement, la plus large (catégories des matériels de guerre, décret n° 95-589 du 06 mai 1995). Cette liste se compose des armes, de leurs munitions et de leurs porteurs, des sous ensembles et des rechanges de ces matériels mais aussi d'autres biens sensibles : cryptologie, matériels ou produits contrôlés au titre du régime de contrôle de la technologie des missiles <sup>1</sup>.

Ici, il est très difficile de cerner avec précision les matériels justiciables d'une sanction fondée sur le critère n° 2. Certains armements classiques sont-ils concernés ? De même, des équipements radio sophistiqués qui peuvent être considérés comme des biens civils sont-ils « au dessus de tout soupçon » ?

---

<sup>1</sup> Ministère de la défense, « Maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération : l'action de la France », La Documentation Française ; 2000

La réponse réside dans la problématique de la définition et de la délimitation de la liste des matériels susceptibles d'être utilisés dans des opérations aux conséquences néfastes pour les droits de l'homme, ce qui nous fait dire que nous sommes encore en présence d'un « objet » aux formes variables. Cette question est particulièrement aiguë car elle concerne les biens à double usage et plus encore la très polémique catégorie des matériels de police et de sécurité (MPS). On est donc face à une sorte de superposition de trois cercles :

- 1<sup>er</sup> cercle : les armements classiques . Certes, un char de bataille ou un chasseur bombardier n'est pas *a priori* appelé à participer à une opération de répression, mais, outre que des exemples historiques existent, l'actualité au Proche Orient, voire au Sri Lanka et en Indonésie ( deux clients de la France ) montre combien il est légitime de se poser la question.
- 2<sup>ème</sup> cercle : les biens et les technologies à double usage. Des biens tels que les moyens radio décrits plus haut ne sont pas, semble t-il, concernés par notre étude. Or si leur exploitation permet de mettre en place des réseaux d'écoute qui visent à traquer tel ou tel groupe d'opposition politique ou religieux, leur utilisation peut très vite « ressortir » à critère n° 2.
- 3<sup>ème</sup> cercle : les matériels de police et de sécurité (MPS). Cette catégorie qui regroupe des biens civils (tels que des équipements anti-émeute mais aussi des produits incapacitants ou certains types de menottes ou d'entrave) est de loin celle qui pose le plus de problème et nombre d'ONG reprochent aux décideurs politiques de ne pas faire d'efforts pour en réglementer la vente. Une campagne lancée en 1997 par le Collectif des ONG (qui regroupe 12 associations) soulignait la nécessité de considérer ces matériels comme des armes purement et simplement et donc de traiter leur transfert de façon *ad hoc*<sup>1</sup>.

La géométrie variable de la notion « d'arme » dans la relation « armes – droits de l'homme » vient essentiellement du fait que les différents intervenants ne parlent pas de la même chose quand ils évoquent le sujet.

Prises dans leur logique maximaliste, les ONG considèrent comme « arme » au sens large tout ce qui sert ou qui peut servir à tuer, blesser, opprimer ou réprimer sans se soucier du statut commercial des matériels. Or les gouvernants sont soumis aux règlements communautaires et dans ce cadre les biens à double usage sont des biens commerciaux classiques dont le contrôle des transferts dépasse les prérogatives des gouvernements nationaux. La réflexion sur le

---

<sup>1</sup> Cf. III, 311 : la question de l'exportation des matériels de police et de sécurité

fondement juridique du contrôle des exportations des biens à double usage a donné naissance à un premier règlement en 1995, le règlement européen n° 3381/94. Celui-ci fut réactualisé en 2000 afin de tenir compte des disparités entre les différentes politiques nationales. Ce nouveau règlement, entré en vigueur le 28 septembre 2000, augmente le standard minimal en laissant aux Etats la possibilité de prévoir des règles plus restrictives. Il stipule que ces biens circulent librement à l'intérieur de l'Union avec des restrictions pour les biens les plus sensibles. Ces matériels qui sont par nature des biens civils ont donc progressivement été soumis au code de conduite et en ce sens, l'harmonisation de la réglementation de leurs transferts par un règlement communautaire est sans conteste une évolution soutenue et positive.

Dans le cas des MPS, la situation est plus délicate et les Etats ont semble-t-il du mal à appréhender une façon rationnelle de mieux en contrôler les transferts. En effet, dès le premier rapport national sur les exportations d'armement, il était précisé que la France encourageait l'élaboration au niveau européen d'un régime de contrôle adéquat des transferts de MPS<sup>1</sup>. Cette nécessité est encore accrue dans un contexte international où les forces de police se militarisent, en ce sens qu'elles prennent de plus en plus part à des opérations armées, tandis que les forces purement militaires connaissent une « gendarmission » de plus en plus marquée ( engagement fréquent dans des opérations de maintien de l'ordre ou de contrôle de foule). Dans ce cadre, un encadrement plus strict des MPS s'impose. Or, malgré les requêtes récurrentes des ONG lors de leur audition par la Commission de la Défense nationale de l'Assemblée et en dépit de déclarations d'intention ou d'études actuellement menées par les gouvernements, aucune liste de « MPS sensible » officielle n'a encore été publiée. Seules des décisions ponctuelles à l'encontre de pays précis donnent lieu à l'élaboration de telles listes ( cf. le règlement du Conseil n° 1081/2000 concernant l'interdiction de vente au Myanmar de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne). Cependant, le deuxième rapport annuel sur l'application du code de conduite européen<sup>2</sup> mentionne la finalisation d'une liste de biens non militaires de police de sécurité dont l'exportation devrait être contrôlée au titre du critère n° 2 ; on peut donc raisonnablement penser que cette liste devrait être officielle dans un proche avenir et qu'elle permettra une harmonisation accrue des politiques nationales de transferts de ces matériels.

---

<sup>1</sup> *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France (résultats 1999)*, p. 11

<sup>2</sup> *Deuxième rapport annuel sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armement* ; Site du GRIP

S'il est indéniable qu'il existe une volonté politique évidente de mieux encadrer les exportations d'armement, les différences d'interprétation et les intérêts purement nationaux sont des obstacles majeurs à une application rationnelle et pragmatique du code de conduite européen. Il convient donc de prendre ce texte pour ce qu'il est, à savoir l'étape d'un processus logique qui doit s'adapter de façon permanente. Entre autres suggestions décrites ci-dessous, on pourrait notamment chercher le moyen d'accroître la visibilité politique et progressivement, par effet de *spill-over*, d'élargir le champ des contrôles supranationaux pour mieux harmoniser les politiques nationales et, par là, permettre à l'Union européenne de devenir un véritable acteur politique.

### III. LES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES

#### **31. LES AMÉLIORATIONS PRÉCONISÉES PAR LES ACTEURS NON CIEEMG**

##### **311. La question (en cours de résolution) de l'exportation des matériels de police et de sécurité**

Les ONG font raisonnablement valoir que les matériels de police et de sécurité sont ceux qui peuvent être le plus fréquemment et le plus facilement utilisés dans la répression interne des droits de l'homme et, qu'à ce titre, ils devraient être pris en compte dans le critère n° 2 du code de conduite. Or, comme le note M. Sandrier, « seule une partie [de ces matériels] relève du régime des matériels de guerre ou assimilés »<sup>1</sup>, ce qui implique que les autres matériels de police et de sécurité – de ce fait identifiés comme des biens non militaires de sécurité et de police<sup>2</sup> – échappent à la procédure de la CIEEMG et ne font donc pas l'objet d'une autorisation d'exportation. A titre d'exemple, en France, les « poignées à électrochocs » (matraques électriques) et les « boucliers paralysants », dont nos propres forces de l'ordre ne sont pas équipées mais qui sont produits et vendus à l'étranger par des entreprises françaises, ne sont pas nommément désignés parmi les armes de sixième catégorie ; aussi, « ni leur fabrication, ni leur commerce, ni leur exportation n'est contrôlée »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> SANDRIER Jean-Claude, *Le contrôle des exportations d'armement*, Assemblée nationale, n° 2334, 2000, p.125. Pour ces matériels de police et de sécurité relevant du régime des matériels de guerre, le régime de contrôle français répond aux exigences du Code de conduite.

<sup>2</sup> S'agissant de « biens civils », ils entrent dans le champ de la compétence communautaire.

<sup>3</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 127.

Comme pour les matériels de guerre, la problématique touchant les matériels de police et de sécurité n'est pas d'emblée limpide. C'est en effet bien plus leur usage que leur nature qui permet de les qualifier soit de matériels de maintien de l'ordre, soit de matériels de répression. A cet égard, lorsque les rédacteurs du critère n° 2 du code de conduite ont précisé que « la nature des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne »<sup>1</sup>, ils auraient pu avantageusement écrire « la nature et l'usage des équipements » ou plus simplement « l'usage des équipements ».

En tout état de cause, l'objectif recherché par la société civile est d'instituer un contrôle préalable à toute exportation de matériels de police et de sécurité. Une première proposition consiste, au niveau national, à ajouter les listes de ces matériels à celles déjà existantes des matériels de guerre, ce qui conduirait à leur faire suivre la procédure de la CIEEMG. Cependant, c'est la proposition de niveau européen qui semble prévaloir à l'heure actuelle ; comme le souligne le *Deuxième rapport annuel sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armement*<sup>2</sup>, une des principales orientations retenues par les Etats-membres consiste à finaliser « une liste commune de biens non militaires de sécurité et de police » devant faire l'objet d'un contrôle à l'exportation au titre du critère n° 2 du code de conduite et sur la base, s'agissant de biens civils, de règles communautaires<sup>3</sup>.

Dans cette perspective, lors de leur intervention le 30<sup>e</sup> janvier 2002 devant la Commission de la défense nationale et des forces armées, les porte-parole des ONG ont classé cette dernière question parmi les « avancées intéressantes du côté gouvernemental »<sup>4</sup>.

### **312. Une transparence accrue dans les notifications de refus**

Dans la *Lettre de l'Observatoire des transferts d'armement* de décembre 2001, M. Bouveret reconnaît que le troisième rapport au Parlement sur les exportations d'armement fait montre de « quelques progrès dans la transparence » ; plus loin, il ajoute: « En progrès. Mais peut mieux faire ! »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armement*, critère n° 2, paragraphe n° 4.

<sup>2</sup> *Deuxième rapport....*, paragraphe n° IV, point n° 1.

<sup>3</sup> A cette fin, en décembre 2000, le groupe COARM a transmis une liste de matériels de police et de sécurité à la Commission à qui il revient de proposer au Conseil un projet de règlement communautaire.

<sup>4</sup> *Position des ONG sur le rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2000*, p. 3.

<sup>5</sup> *La Lettre de l'Observatoire des transferts d'armement*, n° 28, 4/2001. Parmi les progrès, l'auteur signale entre autres la nouvelle répartition des commandes et des livraisons non plus en fonction des trois grandes catégories terre, air et mer, mais selon une grille de 23 catégories établies au niveau européen.

Tout en tenant compte du fait que les avis motivés de la CIEEMG, en particulier les avis de refus d'agrément, sont des documents classifiés, il apparaît singulier de livrer le nombre global de refus notifiés selon les huit critères du code de conduite sans fournir simultanément, pour chaque critère, le nom des pays incriminés. Ainsi est-il impossible de connaître les six pays s'étant vu opposer en 2000 un refus d'exportation au motif du non-respect des droits de l'homme, alors que l'augmentation même du recours à ce critère n° 2 montre la plus grande considération qu'y attache le gouvernement français. Le rapport établi par MM. Sandrier, Martin et Veyret avait déjà mis en exergue cette question : « On ne sait pas quel pays a fait l'objet de quel refus pour quel motif. Sur ce point, il paraît cependant difficile de faire écrire au Gouvernement que tel armement a été refusé à tel Etat pour tel motif, par exemple parce qu'il ne respecte pas les droits de l'homme (...) »<sup>1</sup>.

En comparant le rapport français avec ceux établis par le Royaume-Uni et la Belgique, on constate que les résultats en termes de transparence du critère n° 2 sont globalement aussi peu satisfaisants. Ainsi, le Royaume-Uni se contente de mentionner le nombre de refus appliqués en fonction de chaque critère sans mentionner les pays concernés ; en 1999, 12 refus ont été délivrés à cause du « *risk of use for internal repression* »<sup>2</sup>. S'agissant du gouvernement belge, les données fournies dans le rapport *ad hoc* permettent de connaître le nombre de notifications de refus – en l'espèce, 16 refus signifiés en 2000 à destination de 9 pays cités nommément – sans pour autant préciser les critères retenus pour justifier ces derniers<sup>3</sup>.

En revanche, le deuxième rapport du gouvernement allemand apparaît d'emblée comme le plus transparent ; en effet, les tableaux présentés fournissent simultanément les noms des pays s'étant vu notifier un refus d'exportation et le ou les critères ayant guidé cette décision. Le rapport concernant les résultats de l'année 2000 montre que l'Allemagne a notifié au total 26 refus dont un sur la base du critère n° 2 appliqué au Kenya (refus de livraison d'équipements spécialisés dans la formation militaire)<sup>4</sup> ; pour la même année, le Kenya a essuyé trois autres refus sur la base du critère n° 4 d (par deux fois) et du critère n° 7 contre 12 autorisations d'exportations d'armement (armes à feu d'un calibre inférieur à 12,7 mm et munitions correspondantes). Il faut cependant croire que le critère n° 2 est extensible

<sup>1</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 187.

<sup>2</sup> *Fourth annual report on strategic arms export controls*, 20 juillet 2000, p. 15.

<sup>3</sup> *Rapport du gouvernement au Parlement sur l'application de la loi du 5 août 1991 sur les importations, les exportations et les transferts d'armes, de munitions et de matériel pouvant servir à un usage militaire ainsi que les technologies y afférentes*, p. 1 et p. 22.

<sup>4</sup> *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2000 (Rüstungsexportbericht 2000)*, annexe 6 (Etats tiers).

ou rétractable à volonté puisque l'Allemagne a délivré, la même année, six autorisations d'exportations d'armement à destination de la Chine (constitué essentiellement de camions et de leurs pièces de rechange) contre un seul refus établi sur la base du critère n° 1. En tout état de cause, le rapport de nos partenaires allemands pourrait avantageusement servir de modèle lors de l'élaboration du rapport rédigé par le ministère français de la Défense.

A ce sujet, l'explication donnée dans le troisième rapport au Parlement selon laquelle, un seul critère ayant été indiqué dans les statistiques publiées pour chaque notification de refus, « ce contexte explique en particulier le nombre relativement modeste de refus notifiés exclusivement au titre du critère 2 (droits de l'homme) », n'est pas satisfaisante ; en effet, la somme des refus présentée aux pages 44 et 45 du troisième rapport se monte à 139 au lieu des 112 annoncés en tête du tableau, ce qui implique qu'au moins 27 refus ont été décidés sur la base de plusieurs critères. Quelle que soit la véritable réponse, cette anomalie démontre un certain embarras des autorités gouvernementales dans l'utilisation du critère n° 2, qu'elles cherchent à tout prix à mettre en avant sans pourtant vouloir en dévoiler les arcanes. Le collectif des ONG déjà susmentionné n'a pas manqué d'évoquer devant les parlementaires « l'extrême sobriété (...) des motifs de refus d'exportation »<sup>1</sup>. De manière plus générale, le reproche fréquemment adressé au *Rapport* présenté au Parlement consiste à signaler, en dépit des véritables efforts entrepris entre la première et la troisième édition, son manque de lisibilité due notamment à la succession de nombreux tableaux, se recoupant partiellement et empêchant en définitive d'établir des synthèses faciles d'utilisation.

Enfin, il faut mentionner, certes sans surprise, l'écart considérable pour l'année 2000 entre les six refus notifiés sur la base du critère n° 2 par la CIEEMG et les 55 pays acquéreurs d'armements français ne respectant pas les droits de l'homme selon le *Rapport 2001 (Tour du monde des pays acquéreurs)* publié par l'Observatoire des transferts d'armements. Même s'il est indéniable que les critères retenus par les auteurs pour juger de la situation des droits de l'homme dans tel ou tel Etat sont sujets à caution – dans cet esprit, par exemple, les Etats-Unis, l'Arabie saoudite et le Zimbabwe se retrouvent sur le même plan –, il n'en reste pas moins que les ONG ont beau jeu de relever que « la Turquie, l'Algérie ou le Togo sont encore bénéficiaires de tels transferts et ce malgré les dernières recommandations d'Amnesty International, qui dénoncent les liens persistants, dans ces pays, entre les violations des droits de la personne et ces exportations ».

---

<sup>1</sup> *Position des ONG sur le rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2000*, p. 5.

### 313. Un rôle plus significatif du Parlement en matière de contrôle d'exportations d'armement

Sans aucun doute, les acteurs non étatiques s'intéressant aux exportations d'armement ont unanimement salué la remise au Parlement du *Rapport sur les exportations d'armement de la France*, publié par le Ministère de la Défense pour la première fois au mois de mars 2000 (sur les résultats 1998) et réactualisé annuellement. A ce sujet, le collectif des ONG déjà mentionné parle « d'efforts réels de transparence » permettant à « la société civile et aux parlementaires [d'avoir] désormais à leur disposition des informations solides sur les exportations françaises d'armement »<sup>1</sup>.

Cependant, les acteurs précités ont pleinement conscience du fait que le Parlement n'exerce en l'espèce qu'un contrôle *a posteriori* des exportations d'armement. Aussi souhaitent-ils voir se renforcer l'action des parlementaires dans ce domaine et proposent-ils avant tout la mise en place « d'une structure permanente de l'Assemblée nationale et du Sénat (...) à même de jouer ce rôle [de contrôle] sur le long terme »<sup>2</sup>. Le collectif des ONG fait ici référence à la création possible d'un office parlementaire à l'image des trois offices communs aux deux chambres du Parlement déjà existants<sup>3</sup>. Force est pourtant de constater que les députés auteurs du rapport sur le contrôle des exportations d'armement eux-mêmes semblent plutôt réservés sur cette proposition ; le titre du chapitre consacré à cette question est révélateur : « La création d'un office parlementaire : une solution à l'intérêt mitigé »<sup>4</sup>. Les députés craignent en effet que les Commissions de la Défense de l'Assemblée nationale et des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat perdent partiellement leurs compétences en matière d'exportations d'armement au profit des délégations qui composeraient cette nouvelle structure ; en outre, ils rappellent que les offices parlementaires n'ont pas vocation législative, fonction réservée aux seules commissions permanentes des deux assemblées. En définitive, les parlementaires se montrent plutôt favorables à la création d'un organisme nouveau – en l'espèce, une commission consultative pour les exportations d'armement – sur le modèle de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Position des ONG...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>3</sup> Il s'agit de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

<sup>4</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 188.

<sup>5</sup> Cette commission a été créée par les articles 9 et 10 de la loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel.

Cette commission, située hors du Parlement lui-même, réunirait « des délégués des industriels, des syndicats, des ONG et des personnalités qualifiées »<sup>1</sup>. Il est particulièrement étonnant que cette proposition n'ait pas davantage retenue l'attention des acteurs non étatiques de la société civile. En effet, tout comme un éventuel office parlementaire, la commission consultative serait en mesure de « pérenniser les avancées gouvernementales en terme de transparence, ce qui n'est pas le cas actuellement. Qui aujourd'hui peut affirmer, se demandent encore les ONG dans leur rapport, que la politique du prochain gouvernement sera aussi transparente et volontariste dans le domaine des transferts d'armes ? ».

En tout état de cause, un contrôle *a priori* des parlementaires sur le processus des exportations d'armement – par exemple, en incluant des députés ou des sénateurs au sein de la CIEEMG – semble difficilement acceptable ; en effet, lors des commissions *ad hoc*, la différence d'informations détenues par les organismes ministériels, d'une part, et par les parlementaires, d'autre part, serait telle qu'elle conduirait à la fois à amoindrir considérablement le rôle de ces derniers et à porter préjudice au bon fonctionnement de la CIEEMG proprement dite.

La solution du contrôle *a priori* étant écartée, il n'en reste pas moins que les auteurs du rapport parlementaire comme le collectif des ONG sont ensemble convaincus qu'un débat parlementaire et public doit s'engager en matière d'exportations d'armement au lieu du seul dialogue actuellement en vigueur entre la Commission de la Défense et le ministre de la Défense. Ainsi, ils déplorent que le ministre des Affaires étrangères, largement impliqué dans la politique de transfert d'armements, ne soit pas auditionné lors de la publication du rapport gouvernemental annuel transmis au Parlement. Plus encore, une des propositions avancées par les ONG préconise l'audition publique des deux ministres devant les commissions compétentes des deux chambres. Significativement, on retrouve ici les limites déjà constatées de la transparence en matière d'exportations d'armement au sujet des droits de l'homme, lorsque la politique industrielle et militaire prend une dimension internationale impliquant des relations d'Etat à Etat dont tous les paramètres ne peuvent être publiquement affichés.

De manière plus générale, il est intéressant de constater que le déficit de contrôle attribué au Parlement en matière d'exportations d'armement ne fait que confirmer le rôle amoindri de ce dernier en matière de défense, comme le laissent entendre les rapports de M. Lamy sur le contrôle des opérations extérieures<sup>2</sup> et de M. Paecht sur le contrôle des

<sup>1</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 192

<sup>2</sup> LAMY François, *Contrôler les opérations extérieures*, Assemblée nationale, n° 2237, 2000.

affaires de renseignement <sup>1</sup>. *Mutatis mutandis*, les deux rapports précités préconisent la création de délégations parlementaires – respectivement pour les opérations extérieures et pour le renseignement – afin d’améliorer le contrôle des deux chambres sur les sujets en cause ; on le voit, cette solution diffère de celle proposée par les rapporteurs ayant rédigé le document relatif au contrôle des exportations d’armement. On peut probablement expliquer cette différence d’appréciation par le fait que les deux rapports de MM. Lamy et Paecht n’ont toujours pas eu de suite : autrement dit, M. Sandrier aurait estimé que sa proposition de création d’une commission consultative peut représenter une piste de travail mieux à même de recevoir l’aval du gouvernement.

#### **314. Une consolidation du code de conduite en traité**

La quatrième proposition, et peut-être la plus symbolique, des acteurs de la société civile, y compris des industriels, consiste à transformer le code de conduite de l’Union européenne en traité. Notons que le gouvernement belge s’exprime également en ce sens auprès de son Parlement : « La Belgique a par ailleurs du prendre acte du fait que nos partenaires au sein de l’Union européenne estiment prématurés (...) le passage à un code de conduite juridiquement contraignant. Cette réalité, pour décevante qu’elle soit, doit cependant être examinée au regard de convergences croissantes dans l’interprétation des critères du code (...) » <sup>2</sup>. La réalisation de cette proposition aurait principalement quatre conséquences immédiates.

En premier lieu, le code de conduite acquerrait, une fois consolidé en traité, à l’égard des Etats-parties une valeur juridiquement contraignante qui lui fait aujourd’hui défaut. Comme le souligne M. Sandrier, « en l’état actuel, [le code de conduite] est une simple déclaration politique commune des quinze pays membres de l’Union européenne ». Or, les mesures d’harmonisation adoptées par les quinze pays membres dans le cadre de la mise en œuvre du code de conduite (par exemple, les listes communes de matériels militaires et de bien à double usage) conduisent progressivement à une « européanisation des politiques d’exportations d’armement » pour reprendre le titre de l’article de Mme Bauer ; aussi le passage de l’ensemble des dispositions dudit code du pilier intergouvernemental au pilier

---

<sup>1</sup> PAECHT Arthur, *Rapport sur la proposition de loi tendant à la création d’une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement*, Assemblée nationale, n° 1951, 1999.

<sup>2</sup> *Rapport du gouvernement au Parlement sur l’application de la loi du 5 août 1991 sur les importations, les exportations et les transferts d’armes, de munitions et de matériel pouvant servir à un usage militaire ainsi que les technologies y afférentes*, pp. 1-2.

communautaire ne devrait-il pas présenter d'obstacles majeurs, du moins sur le plan technique.

Au-delà de la manifestation solennelle qu'afficherait ainsi l'Union européenne dans un domaine relevant traditionnellement de la sphère nationale, la transformation du code de conduite en traité permettrait à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) d'avoir un droit de regard sur les décisions d'agrément ou de refus de chaque Etat en matière d'exportations d'armement. A l'heure actuelle, en raison de la nature purement déclaratoire du code de conduite, « la CJCE n'a pas compétence pour en imposer la réalisation (à l'exception des biens dits à double usage) » et, de ce fait, « aucune autorité n'est prévue pour faire respecter son application ou enclencher des sanctions en cas de violation »<sup>1</sup>. Par exemple, en matière de respect des droits de l'homme, il n'est pas certain que la CJCE n'aurait pas été saisie par un autre Etat membre si, après transformation du code en traité, la France persistait à vendre des armements à l'Arabie saoudite en dépit des progrès accomplis par ce pays, en particulier à l'égard du traitement des femmes, selon une déclaration de M. Védrine, ministre français des Affaires étrangères, devant l'Assemblée nationale<sup>2</sup>.

En troisième lieu, chaque Etat devra demander à son Parlement une autorisation de ratifier le nouveau traité ; en France, en vertu de l'article 55 de la Constitution, les dispositions de ce dernier auront une autorité supérieure à celle des lois, donc y compris à celles qui régissent actuellement les exportations d'armement dans notre pays. Ce serait alors l'occasion pour les parlementaires de donner des interprétations plus strictes des dispositions du code de conduite, en fonction des réserves ou des déclarations interprétatives jointes au texte lors des négociations antérieures. Concrètement, la procédure utilisée dans le cadre de la CIEEMG correspond globalement au dispositif exigé par le code de conduite ; aussi, pour la France, ce volet de la transformation du code en traité ne devrait-il pas entraîner de changements trop considérables.

Enfin, en érigeant le code de conduite en traité, l'Union européenne pourrait contribuer à en promouvoir les principes auprès de pays tiers, comme le prévoit d'ailleurs le point n° 11 de son dispositif opérationnel<sup>3</sup>. Rappelons à cet égard que seuls quelques pays représentent la part la plus importante des exportations d'armement dans le monde : les Etats-

---

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 517.

<sup>2</sup> DOBELLE Jean-François, « Situation des droits de l'homme dans le monde – Arabie saoudite », *Pratique française du droit international, Annuaire français de droit international*, 2000, pp. 772-773.

<sup>3</sup> « Les Etats membres feront tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager les autres Etats exportateurs d'armements à adhérer aux principes du code de conduite ».

Unis <sup>1</sup>, la Russie et l'Union européenne totalisent, comme on l'a déjà mentionné ci-dessus, bon an mal an, près de 90 % des exportations mondiales d'armement, ce qui, étant donné le nombre limité des négociateurs, devrait faciliter la conclusion d'un traité. A cet effet, deux modalités sont envisageables :

- soit l'adhésion des Etats non membres de l'Union européenne au code de conduite une fois érigé en traité ;
- soit la conclusion d'un nouveau traité, par exemple sur la base du projet de code de conduite international relatif aux transferts d'armes, rédigé par plusieurs lauréats du prix Nobel de la paix en 1997 <sup>2</sup>.

S'agissant de ce dernier projet, il faut noter que l'article 3 traitant de la « conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme » est plus restrictif que son homologue du code de conduite de l'Union européenne, à savoir le critère n° 2, dans la mesure où il oblige les Etats à inverser la charge de la preuve : « Des transferts d'armement ne pourront être effectués que s'il peut être raisonnablement démontré que le transfert prévu ne sera pas utilisé par l'Etat destinataire (...) pour contribuer à de graves violations des droits de l'homme (...) » <sup>3</sup>.

Au total, les principales attentes formulées par la société civile et recensées ci-dessus constituent autant d'aiguillons susceptibles de conduire à terme la France, déjà coresponsable de l'adoption du code de conduite, et plus généralement les Etats de l'Union européenne à prendre la tête au niveau international du groupe de pays qui cherchent à moraliser le commerce des armes. Cependant, cela implique auparavant une communautarisation plus avancée des politiques d'exportations d'armement, en particulier vis-à-vis du respect des droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Le deuxième rapport annuel sur l'application du code de conduite de l'Union européenne note avec intérêt le vote par le Congrès des Etats-Unis d'une loi sur la promotion d'un code de conduite international sur les exportations d'armement. *Op. cit.*, paragraphe n°4, point n° 6.

<sup>2</sup> Cette solution reprend pratiquement celle préconisée par M. Sandrier dans son rapport : « C'est pourquoi la Mission d'information propose que, en parallèle avec la consolidation progressive du Code de conduite, soit créée sous l'égide de l'ONU une conférence internationale chargée de l'élaboration de critères internationaux en matière d'exportations d'armement, et ensuite du contrôle de leur application. ». *Op. cit.*, p. 198.

<sup>3</sup> Article 3 du code de conduite international relatif aux transferts d'armements in SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 304 (annexe n° 16).

## **32. LA COMPLEXIFICATION DES PROCEDURES AU SEIN DE L'UNION EUROPEENNE : UN GAGE DE TRANSPARENCE ACCRUE DES EXPORTATIONS D'ARMEMENT ?**

### **321. Le critère n° 2 du code de conduite à l'aune des politiques nationales de l'Union européenne**

Parmi les huit critères institués par le code de conduite, le critère n° 2 est certainement celui qui présente le plus haut degré de subjectivité. En outre, il est relativement difficile de quantifier les violations des droits de l'homme ou l'utilisation d'armements à des fins de répression interne, ces actions étant le plus souvent ou dissimulées ou qualifiées d'opérations de maintien de l'ordre ou de lutte contre le terrorisme ; s'agissant de cette dernière, notons qu'actuellement son instrumentalisation à des fins de répression interne par certains gouvernements peut être difficilement dénoncée depuis les attentats du 11 septembre 2001. Pour autant, les services de renseignement des divers Etats concernés sont sans aucun doute en mesure de déterminer si la situation dans tel ou tel pays potentiellement acquéreur d'armements est manifestement contraire ou non aux normes internationales en vigueur en matière de droits de l'homme. En ce qui la concerne, la France peut compter sur l'implantation de ses services spéciaux et surtout de son réseau diplomatique de premier ordre pour décider d'une autorisation d'exportations d'armement en toute connaissance de cause. A ce stade de l'analyse, on se heurte alors, non pas tant aux différentes conceptions des droits de l'homme – même si les quinze pays de l'Union européenne ont parfois des approches divergentes à propos de la question des droits de l'homme – qu'à la défense des intérêts nationaux des quinze partenaires concernés, qui parfois conduit certains Etats exportateurs d'armements à reléguer au second plan la teneur du critère n° 2.

La simple lecture du point n° 2 des orientations retenues dans le deuxième rapport annuel sur l'application du code de conduite montre clairement que ce n'est pas le manque d'informations qui est en cause mais bien une harmonisation trop restreinte des politiques nationales sur ce sujet : « Développement des échanges d'informations sur les politiques nationales de contrôle des exportations d'armement vers certains pays ou régions considérés devant faire l'objet d'une vigilance particulière »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Deuxième rapport annuel...*, *op. cit.*, paragraphe n° IV, point n° 2.

Or, même si l'on excepte les six pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), représentant 90 % de l'industrie de défense européenne, signataires de la Lettre d'intention (L.O.I) <sup>1</sup> du 6 juillet 1998 et de l'accord final de Farnborough du 27 juillet 2000 et, à ce titre, contraints juridiquement notamment en matière de procédure d'exportations d'armement, il n'en demeure pas moins que certains autres Etats-membres de l'Union européenne, affichant traditionnellement une certaine neutralité et n'exportant pas ou peu d'armements, pourront à terme – au prorata de l'avancement de la communautarisation des politiques d'exportation d'armement – faire valoir leurs points de vue en matière de droits de l'homme, c'est-à-dire appliquer plus systématiquement le critère n° 2, quels que soient les enjeux diplomatiques ou commerciaux mis en avant par les pays exportateurs.

En examinant le mécanisme qui sera appliqué dans le cadre de la L.O.I avec six pays lors de l'entrée en vigueur du traité *ad hoc*, on constate déjà que les difficultés pour valider les autorisations d'exportation, en particulier au regard du critère n° 2, ne seront pas aisées à surmonter. En effet, s'agissant des exportations d'armement à destination d'Etats hors zone L.O.I, le dispositif prévoit l'adoption par consensus de « listes blanches » des pays admis *a priori* à l'exportation, des listes de pays interdits <sup>2</sup> et enfin le traitement des autres demandes au cas par cas. Or, « la formulation commune de directives d'exportation suppose une même vision politique des pays de destination (...) et, à ce stade, le classement politique des Etats étrangers n'est pas encore unifié en Europe » <sup>3</sup>; de surcroît, les interprétations plus restrictives des critères du code de conduite par des pays tels que l'Allemagne ou la Suède conduiront inévitablement à des repositionnements des politiques nationales : soit un assouplissement vers le plus petit dénominateur commun, auquel cas le traité pourra devenir un instrument efficace ; soit, au contraire, vers un durcissement dans l'application des critères en référence aux exigences les plus strictes, auquel cas, chaque Etat signataire restant souverain, la L.O.I risque de rester une coquille vide.

---

<sup>1</sup> En matière de procédures d'exportations d'armement, l'accord-cadre de la L.O.I se traduit par deux innovations majeures : la généralisation, dans chacun des six Etats, de la licence globale de projet ; la création d'un processus de gestion programme par programme des exportations hors Etats de la L.O.I.

<sup>2</sup> Notons que ces listes seront révisables ; de plus, elles seront communes aux six Etats concernés mais resteront marquées du sceau du secret défense et ne seront donc pas rendues public.

<sup>3</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 115.

Ainsi, comme le souligne M. Sandrier, les Emirats arabes unis, auxquels la France a vendu des Mirages 2000-9, n'auraient certainement pas été inscrits sur « liste blanche » ; pour autant, l'autorisation d'exportation à destination de cet Etat aurait pu être traitée individuellement et finalement acceptée. En fin de compte, « même entre ces pays [les six Etats signataires], les écarts de doctrine entre pays sont aujourd'hui réels »<sup>1</sup> ; aussi, peut-on aisément imaginer qu'un accord sera encore plus ardu à obtenir entre des Etats exportateurs d'armement mais non détenteurs d'une vision unifiée de leur politique d'exportation, d'une part et d'autres Etats dont les préoccupations sont fondamentalement différentes en matière d'exportations d'armement, d'autre part.

### **322. Vers une interprétation unique du critère n° 2 ?**

C'est par conséquent un enjeu fondamental pour l'Union européenne que de démontrer sa capacité à « réduire ses spécificités nationales »<sup>2</sup> en matière d'exportations d'armement, en obtenant notamment une interprétation unique du critère n° 2 ; par ce biais, l'Union européenne pourrait asseoir sa crédibilité comme acteur des relations internationales dans un domaine – celui des droits de l'homme – où elle prétend occuper une place de premier ordre. En particulier, comme le souligne M. Hébert, ce peut être un moyen de faire face efficacement à la politique d'exportations d'armement menée par les Etats-Unis, par exemple dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar qu'ils « ont essayé d'utiliser comme support pour généraliser leurs propres concepts en matière de politique de défense et d'exportations d'armement »<sup>3</sup>. En outre, une fois obtenue en l'espèce une position unique, il serait difficile aux Etats à la fois membres de l'Union européenne et de l'OTAN, affichant des convictions fortement atlantistes, de se désolidariser des autres pays européens à l'occasion des actions conduites en matière d'exportations d'armement ; en d'autres termes, les pressions éventuellement exercées dans ce domaine par les Etats-Unis sur les gouvernements en question auraient beaucoup moins de prise.

Parallèlement, cette démarche de coopération-intégration des politiques d'armement n'est pas incompatible avec la sauvegarde des intérêts propres à chaque Etat partie ; comme le note M. Remacle, « ce type de coopération reflète la capacité d'adaptation des Etats à un

---

<sup>1</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 116.

<sup>2</sup> D'après le titre d'un des paragraphes de l'article de BAUER Sybille, *op. cit.*, p. 508.

<sup>3</sup> HEBERT Jean-Paul, « Armement : vers une nécessaire politique de transparence », *Le Débat stratégique*, n° 50, mai 2000, p. 2.

environnement transnationalisé ou internationalisé et l'utilisation de l'intégration comme outil de maximisation des intérêts nationaux »<sup>1</sup>.

La comparaison entre les deux instruments purement politiques que sont l'Arrangement de Wassenaar et le code de conduite de l'Union européenne suffit déjà à montrer les progrès indéniables que les quinze Etats européens ont su réaliser. Ainsi, dans le premier des deux accords, aucun critère dictant les autorisations d'exportations d'armement n'a été adopté. De plus, le règlement communautaire<sup>2</sup> établissant une liste de biens dits à double usage « peut être considéré comme un modèle pour une approche supranationale des politiques d'exportation d'armements (...) montrant un processus graduel d'eupéanisation (...) »<sup>3</sup>, ce qui n'est en aucun cas la voie suivie par les parties à l'Arrangement de Wassenaar.

On peut certes douter de l'harmonisation totale des politiques européennes d'exportations d'armement, tant cette problématique est finalement liée à celle de l'harmonisation des politiques étrangères. Aussi, la question qu'il reste à résoudre est de savoir si, selon « la méthode communautaire »<sup>4</sup>, une politique unifiée d'exportations d'armement peut servir à dynamiser la PESC, ou bien, si seules des décisions de politique étrangère systématiquement prises à l'unisson peuvent conduire, par effet d'entraînement, à une politique véritablement communautaire d'exportations d'armement.

En dernière analyse, l'interprétation unique du critère n° 2 se heurtera toujours au fait que ses dispositions – symbolisées par son titre à l'ambition extrêmement large (« Respect des droits de l'homme (...) ») – apparaissent comme trop lourdes de sens ; aussi serait-il judicieux de circonscrire ce critère à la seule problématique de la répression ou de l'oppression interne, qu'il est diplomatiquement beaucoup plus facile de condamner, ce qui conduirait, à n'en pas douter, à son utilisation plus fréquente mais aussi plus transparente.

---

<sup>1</sup> REMACLE Eric, « De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un acteur international », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, p. 490.

<sup>2</sup> JOCE, L 159 / 1 du 30 juin 2000, règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire des exportations de biens et technologies à double usage.

<sup>3</sup> BAUER Sybille, *op. cit.*, p. 518.

<sup>4</sup> Il s'agit de multiplier les relations et les interdépendances entre pays, secteur par secteur.

## CONCLUSION

Dans son rapport, M. Sandrier fait une excellente synthèse de la problématique du code de conduite et des exportations d'armement : « On l'a vu, ce code est un mécanisme d'unification de l'éthique et des doctrines des pays de l'Union européenne en matière d'exportations d'armement. Il a été adopté par l'ensemble des pays de l'Union, exportateurs ou non. Les pays de l'Union, exportateurs ou non, ont décidé de faire de ces critères la référence des autorisations d'exportation des matériels militaires. Cependant, ce mécanisme de transparence et de convergence n'est pas contraignant : le « passer outre » est toujours possible. Ce n'est que progressivement, lorsque, avec le temps, pour des matériels « globalement identiques », une doctrine se sera progressivement fixée, que chacun des pays membres pourra, s'il le souhaite, finir par se résoudre à ne plus exporter un matériel qu'il aura produit seul mais « globalement identique » à d'autres qui auront fait l'objet de refus validés. Il n'y aura plus alors de différence de statut entre les matériels à l'exportation et les matériels communs, tous seront régis par la doctrine commune ». <sup>1</sup>

Dans la perspective probablement inéluctable d'une communautarisation complète des exportations d'armement, deux voies se présentent aux pays de l'Union européenne concernant leur attitude à l'égard du critère n° 2 du code de conduite :

- soit, constatant leur inaptitude à adopter des positions communes sur la question des droits de l'homme et redoutant alors l'élargissement de l'Union européenne à 27 membres, ils décident de diluer le critère n° 2 au sein des sept autres critères du code de conduite, plus facilement quantifiables ;
- soit, au contraire, recherchant à consolider leur image de promoteurs inconditionnels des droits de l'homme dans le monde, ils font du critère n° 2 un outil de référence international, à terme adoptable par les autres grands Etats

---

<sup>1</sup> SANDRIER Jean-Claude, *op. cit.*, p. 116.

exportateurs d'armement, après l'avoir éventuellement restreint à la seule question de la répression interne.

Contrairement à l'opinion la plus souvent partagée par les acteurs de la société civile, il ne faut pas transformer en dogme la politique de transparence en matière d'exportations d'armement dans la mesure où celle-ci peut se révéler, en certaines circonstances, un critère second par rapport à d'autres considérations (diplomatiques ou économiques) qui n'impliquent pas nécessairement, pour autant, une violation des droits de l'homme ; à titre d'exemple, lorsque l'opinion publique d'un Etat est insuffisamment informée (ou sciemment désinformée) au sujet d'un conflit intra-étatique et qu'ainsi toute livraison d'armement à destination de l'une ou l'autre des parties belligérantes ne peut être rendue publique sans risque de tollé, l'exportation secrète d'armes au profit des combattants les plus proches des valeurs démocratiques est une voie envisageable. Il suffit, pour s'en convaincre, de se souvenir des précautions prises en 1936 par le gouvernement français de Léon Blum et son ministre de l'Aviation, Pierre Cot, pour livrer aux forces républicaines espagnoles les avions de combat dont elles avaient besoin contre les troupes nationalistes de Franco <sup>1</sup>.

En dernier lieu, la constitution d'une véritable industrie de défense européenne, encore dans les limbes et victime des intérêts nationaux et des arguties administratives, serait sans nul doute un pas supplémentaire vers une harmonisation accrue et vers une plus grande transparence des politiques de transferts d'armes des différents Etats de l'Union.

---

<sup>1</sup> Sur ce sujet et les nombreux rebondissements liés à cette affaire, cf. THOMAS Hugh, *La guerre d'Espagne*, Bouquins, 1985, pp. 272-274.

## BIBLIOGRAPHIE EXPORTATIONS D'ARMEMENT ET DROITS DE L'HOMME

### I. OUVRAGES ET ARTICLES

- BAUER Sybille, « L'eupéanisation des politiques d'exportation d'armements », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, Bruylant, pp. 507-523.
- BOUVERET Patrice et ELOMARI Belkacem, *Rapport 2001. Tour du monde des pays acquéreurs*, Observatoire des transferts d'armement, 2001, 207 p.
- BOYER Paula, « La France surveille ses ventes d'armes », *La Croix*, 20 mars 2000.
- CABIROL Michel, « La France veut vendre ses armes dans la transparence », *La Tribune*, 26 avril 2001.
- Collectif ONG, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2000* (audition du 30 janvier 2002, Commission de la défense, Assemblée nationale), 9 p.
- DUMONTET Hélène, *L'émergence d'une Europe de l'armement*, mémoire de DESS de défense, Paris II, septembre 2000.
- HEBERT Jean-Paul, « Armement : vers une nécessaire politique de transparence », *Le Débat stratégique*, n° 50, mai 2000.
- HEBERT Jean-Paul, « Concentration des exportations françaises d'armement », *Le Débat stratégique*, n° 56, mai 2001.
- HEBERT Jean-Paul, *L'économie, est-ce la guerre ?*, Documents épiscopat, Bulletin du Secrétariat de la conférence des évêques de France, n° 15/16, novembre 2001, 24 p.
- *La Lettre de l'Observatoire des transferts d'armement*, n° 28, 4/2001, décembre 2001.
- LETTERON Roseline, « L'universalité des droits de l'homme : apparences et réalités. L'idéologie des droits de l'homme en France et aux Etats-Unis », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, pp. 145-164.

- MARIANI Bernardo et URQUHART Angus, « Transparency and accountability in European arms export controls : towards common standards and best practice », décembre 2000, <http://www.safeworld.co.uk/pubtrans.htm>
- NEU Jean-Pierre, « L'Etat entend renforcer le contrôle des exportations d'armement », *Les Echos*, 13 mars 2002.
- RAMOS-HORTA, « Deadly arms sales », *The Washington Times*, 23 juillet 1997.
- SANDRIER Jean-Claude, MARTIN Christian et VEYRET Alain, *Le contrôle des exportations d'armement*, Assemblée nationale, 2000, n° 2334, 309 p.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) *Yearbook 2001*.

## II. DOCUMENTS OFFICIELS

- *Audition des représentants des associations intervenant dans le domaine des transferts d'armement et des armes légères*, Assemblée nationale, Commission de la Défense nationale et des forces armées, compte rendu n° 24, 30 janvier 2002
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis du 5 mai 2000, *Sur les transferts militaires, de sécurité et de police, et en particulier d'armes légères*.
- Discours de M. Alain RICHARD, ministre de la Défense, devant la Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale, 25 avril 2001.
- Eléments de langage, *Le contrôle des exportations d'armement de la France*, n° 124 / Décla off / EB du 25 mars 2002, DICOd.
- Eléments de langage, *Le soutien aux exportations d'armement*, n° 307 / Décla off / EB du 6 février 2002, DICOd.
- Proposition de résolution n° 2865 du 15 janvier 2001 visant à créer une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger, Assemblée nationale.
- Rapport n° 3056 du 16 mai 2001 sur la Proposition de résolution n° 2865 du 15 janvier 2001 visant à créer une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger, Assemblée nationale.
- Règlement (CE) n° 1081/2000 du Conseil du 22 mai 2000 relatif à l'interdiction de la vente à la Birmanie de matériels susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne.

- Règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire des exportations de biens et technologies à double usage, *JOCE*, L 159 / 1 du 30 juin 2000.

### III. RAPPORTS ANNUELS SUR LES EXPORTATIONS D'ARMEMENT

#### - Allemagne :

- *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2000 (Rüstungsexportbericht 2000)*

#### - Belgique :

- *Rapport du gouvernement au Parlement sur l'application de la loi du 5 août 1991 sur les importations, les exportations et les transferts d'armes, de munitions et de matériel pouvant servir à un usage militaire ainsi que les technologies y afférentes*

#### - France :

- *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France (résultats 1998)*, Ministère de la Défense, 2000.
- *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France (résultats 1999)*, avril 2001, Ministère de la Défense.
- *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France (résultats 2000)*, décembre 2001, Ministère de la Défense.

#### - Royaume-Uni :

- *Fourth annual report on strategic arms export controls*, 20 juillet 2000.

#### - Union européenne :

- *Premier rapport annuel sur l'application du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armement*, 3 novembre 1999, site du GRIP (Groupe de Recherche et d'Informations sur la Paix et la Sécurité), référence GRIP DATA : G 1703.
- *Deuxième rapport annuel sur l'application du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armement*, 28 février 2001, site du GRIP (Groupe de Recherche et d'Informations sur la Paix et la Sécurité), référence GRIP DATA : G 1817.

#### IV. ENTRETIENS

- Entretien avec Patrice **BOUVERET**, directeur de l'Observatoire des transferts d'armements, 7 février 2002
- Entretien avec Jean-Dominique **MERCHET**, journaliste défense du quotidien *Libération*, 5 mars 2002
- Entretien avec Jean-Paul **HEBERT**, professeur à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales et chercheur au CIRPES, 24 avril 2002

## ANNEXE I

### **Les codes de conduite de l'Union européenne et de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : une coopération est-elle possible ?**

L'Union européenne et la CEDEAO sont les deux seules organisations dans le monde qui, la première le 25 mai 1998 lors du Conseil « Affaires Générales » des ministres des Affaires étrangères et la seconde le 10 décembre 1999 au cours du sommet des chefs d'Etats à Lomé au Togo, ont adopté un code de conduite dans le domaine des armements. Le code de l'Union européenne concerne uniquement l'exportation des armements. Celui de la CEDEAO est plus large dans son champ d'application puisqu'il prend en compte l'exportation, l'importation et la fabrication des armements mais il est en revanche plus restrictif quant à l'objet puisqu'il se limite aux seules armes légères.

#### **I. Comparaison des deux codes**

Le code de conduite de l'Union européenne est un document, un cadre de référence. Les critères sont en fait des recommandations n'ayant aucun caractère contraignant pour ses membres. A l'inverse, celui de la CEDEAO consiste dans la mise en œuvre d'un Moratoire sur l'exportation, l'importation et la fabrication des armes légères et dans la Déclaration afférente signée par tous les chefs d'Etat des pays membres de la CEDEAO ; il revêt par conséquent un caractère obligatoire pour tous ses membres. L'intitulé de l'article 1 – « Caractère obligatoire du code de conduite » - et son contenu – « Les Etats membres de la CEDEAO s'engagent à respecter les dispositions du présent code de conduite pour la mise en œuvre du Moratoire (...) » - affirment d'emblée la nature du document considéré. Les caractères fondamentalement différents de ces deux codes induisent ainsi des conditions différentes d'application.

En effet, l'utilisation du critère n° 2 du code de l'Union européenne par les pays membres, en raison des diverses interprétations possibles du concept des droits de l'homme, ne peut être que subjective, laissant la porte ouverte à toutes justifications *a posteriori*, y compris les plus fantaisistes et les plus invraisemblables. Le code de la CEDEAO est régi par des mécanismes administratifs fondés sur la transparence ; en substance, « les Etats membres devront fournir au Secrétariat exécutif un rapport annuel portant sur leurs commandes ou

achats d'armes tant auprès des sources nationales qu'internationales » ; l'exemption de l'application du Moratoire pour un pays donné est matérialisée par un certificat délivré par le Secrétariat exécutif, qui accompagne la demande de licence d'exportation ainsi que les documents sur l'utilisation finale exigés par les pays exportateurs d'armes. Des refus de délivrance de licence auraient été opposés à certains pays mais leur caractère confidentiel ne permet pas d'en vérifier l'exactitude.

## **II. Le code de conduite de la CEDEAO et le respect du critère n° 2 du code de l'Union européenne**

Depuis une décennie, l'Afrique de l'ouest est le théâtre de nombreux conflits armés, tous plus meurtriers les uns que les autres, de crises politiques et sociales plus ou moins violentes au cours desquelles des armes, des matériels et des équipements ont été utilisés pour commettre des violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales. On estime à plus de cinq cent millions le nombre d'armes en circulation en Afrique de l'ouest, détenues aussi bien par des Etats que par des factions. Aucun pays de l'Afrique de l'ouest ne fabriquant ni armes ni équipements, il est évident que ces matériels sont importés, de manière légale ou non. Ils proviennent le plus souvent des pays de l'Europe de l'est, mais des quantités importantes sont achetées aussi en Europe de l'ouest, dans des pays membres de l'Union européenne, ou sont parfois cédées au titre de la coopération. Un des obstacles auquel les pays membres de l'Union européenne se heurtent, pour recueillir des informations sur l'utilisation des armes et matériels exportés, peut être le manque d'interlocuteur crédible. A cette fin, le chapitre 6 – « Facilitation du dialogue avec les fabricants et fournisseurs d'armes (Arrangements de Wassenaar et autres) » - du plan d'action du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED), constituant l'annexe 4 du code de conduite de la CEDEAO, encourage la collaboration avec l'Union européenne et assigne cette tâche au Secrétariat exécutif et aux organisations de la société civile ; pour les Etats de la CEDEAO, il s'agit avant tout de :

- Conjuguer leurs efforts avec ceux de l'Union européenne et des autres organisations régionales pour mettre en place des systèmes politiques obligatoires et communs de contrôle des exportations d'armes ;
- Faciliter le dialogue avec les fabricants et fournisseurs d'armes.

De plus, l'article 9 du même code reconnaît à tout pays membre le droit de s'opposer, en justifiant son refus, à la délivrance du certificat permettant à un pays tiers d'importer des armes. Cette disposition est difficilement applicable par les Etats parce qu'elle ne garantit aucune confidentialité. Pour des raisons politiques évidentes, à moins de preuves incontestables de violations des droits de l'homme, un pays ne prendra pratiquement jamais le risque d'élever une objection, au niveau de la CEDAEAO, pour refuser à un pays tiers d'acheter des armes tout en dénonçant ces violations.

Le rôle des organisations de la société civile au sein de la CEDEAO et particulièrement dans la mise en œuvre du code de conduite est alors utile, voire irremplaçable, car très tôt, elles ont investi quantitativement et qualitativement le terrain de la lutte contre la torture, les traitements dégradants et inhumains et l'utilisation des armes et équipements des troupes régulières contre les populations. Les jumelages et autres regroupements entre les organisations de la société civile des pays membres en ont fait des instruments incontournables de pression dont les mailles recouvrent presque tous les pays de la CEDEAO, formant un réseau efficace d'informateurs. Par conséquent, ces nouveaux acteurs qui s'intéressent de près aux négociations avec les fabricants et les fournisseurs d'armes, peuvent recueillir les informations indispensables aux pays membres de l'Union européenne pour prendre leurs décisions d'accepter ou non de vendre leurs armes à des pays tiers, au regard du critère n° 2.

Le sixième attendu du code européen « prend acte des mesures complémentaires prises par l'Union européenne contre les transferts illicites sous la forme du programme de l'Union européenne pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic ». Dans ce contexte, les Etats européens concernés pourraient sans aucun doute améliorer leurs performances en l'espèce ; ainsi, une transaction d'achat d'armes pour l'exportation, exécutée en toute légalité, peut se transformer en un transfert illégal avant même d'avoir quitté le territoire du pays exportateur ou peut le devenir lors du transfert entre le pays exportateur et celui du destinataire final ; les intermédiaires que sont les courtiers, les transitaires et les transporteurs représentent les maillons faibles de la chaîne, à même de détourner les armes exportées de leur destination finale. Le rapport de la conférence des Nations-Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects - conférence tenue à New-York du 9 au 20 juillet 2001 - recommande dans son programme d'action que les pays parviennent à une position commune au sujet des principales questions liées au courtage illicite en vue, à terme, de l'éradiquer. C'est dire toute l'importance de cette activité

dans le commerce mondial des armes et le rôle néfaste qu'elle y joue. La prolifération des armes légères, jadis fléau des pays en conflit, en crise ou en guerre, devient également pour les pays européens eux mêmes une menace réelle touchant leurs populations. L'ampleur du phénomène n'est pas encore déterminée, mais il n'est pas exclu que ces armes utilisées dans les pays européens proviennent d'exportations légales détournées de leur destination finale officielle. La position commune devrait donc s'étendre à toutes les composantes de la chaîne, depuis le fabricant ou le fournisseur jusqu'au destinataire initialement identifié, en passant par les courtiers, les transitaires et les transporteurs en vue d'obtenir une traçabilité des exportations aussi précise que possible. Malgré tout, certains pays de l'Union européenne constatent parfois qu'en dépit de leur refus d'exporter leurs armes vers certaines destinations afin de respecter les dispositions du critère n° 2, ces dernières y sont utilisées contre toute attente. Tous les pays membres de l'Union européenne étant présents à cette conférence, il s'agit de l'un des enjeux des négociations que la CEDEAO voudrait ouvrir avec ses partenaires européens.

Un partenariat avec la CEDEAO pourrait ainsi contribuer à une application efficace du code de conduite par l'Union européenne, singulièrement s'agissant du critère n° 2, parce qu'elle pourrait, de ce fait, bénéficier de structures sûres et fiables non seulement pour recueillir les informations dont elle a besoin, mais encore pour vérifier l'effectivité des mesures que ses pays membres prennent dans le cadre de l'application de ce critère. Pour être améliorée son efficacité, l'Union européenne devrait tendre vers une harmonisation des politiques d'exportation d'armes de ses Etats membres et surtout veiller à la mise en place d'un observatoire dont l'objectif serait de faire respecter le code de conduite et de rendre compte au Conseil des ministres. Par ailleurs, une telle structure permettrait à la CEDEAO de n'avoir qu'un seul interlocuteur au lieu des quinze pays actuellement. Cependant, un meilleur respect du code par la mise en place d'un observatoire semble peu probable au vu de la concurrence effrénée des pays membres dans le domaine des ventes d'armes ; aussi, la fabrication des armes dite légères restera certainement pour longtemps encore une prérogative nationale, au contraire des partenariats pour la fabrication des gros matériels (avions, chars...).

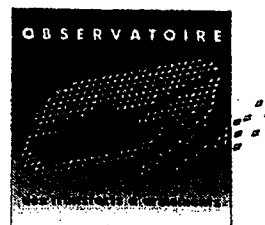
Enfin, du point de vue africain, il semblerait intéressant de fonder les huitième et deuxième critères du code de conduite européen, car chacun d'eux mentionne des aspects complémentaires du respect des droits de l'homme en rapport avec l'exportation des armes. En effet, consacrer plus de la moitié de ses ressources pour s'armer prive forcément les enfants d'éducation (écoles, collèges et universités), le pays d'infrastructures sociales (centres

de soin , hôpitaux...), toutes choses qui contribuent aux violations des droits de l'homme contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Au total, le partenariat entre la CEDEAO et l'Union européenne est donc vital et il peut concourir grandement à ramener un tant soit peu la paix dans certaines zones troublées de Afrique de l'ouest.

## ANNEXE II

### La position du collectif des ONG



Action des chrétiens pour  
l'abolition de la torture



Agir ici pour  
un monde solidaire



Justice & Paix France



Ligue des droits  
de l'Homme



Mouvement pour une  
alternative non-violente



Médecins du monde



Pax Christi France

**Survie**

**Terre des  
Hommes  
France**

**CANVA**

Coordination pour  
l'action non-violente

**Réseau  
Foi et Justice**

# Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2000

## Position des ONG

30 janvier 2002

Amnesty International, section française  
76, boulevard de la Villette, 75940 Paris Cedex 19 • Tél. : +33 1 53 38 65 65/65 85  
Fax : +33 1 53 38 55 00 • e-mail : commsp@amnesty.asso.fr

Observatoire des transferts d'armements  
CDRPC, 187, montée de Choulans, 69005 Lyon • Tél. : +33 4 78 36 93 03  
Fax : +33 4 78 36 36 83 • e-mail : cdrpc@obsarm.org

## Introduction

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Mesdames et Messieurs les députés,

Je vous remercie de l'invitation qui nous a été faite de présenter les positions de notre collectif devant la Commission de la défense et des forces armées.

Nous vous proposons d'aborder les points suivants sous forme de trois interventions préliminaires de 5 à 10 mn environ, avant d'en débattre :

- Un rappel de nos objectifs (**Patrick Teil**)
- Un rappel rapide des propositions du rapport Sandrier et des priorités (**Benoît Muracciole**)
- Notre critique du dernier rapport gouvernemental et quelques propositions de travail de notre collectif (**Patrice Bouveret**)

*Je vous prie d'excuser Monsieur Bruno Barrillot qui devait être avec nous aujourd'hui et qui a eu un empêchement de dernière minute.*

## Rappel de nos objectifs

### Historique et objectifs

Notre collectif, créé en 1997, comprend aujourd'hui 12 associations (ACAT, Agir ici, Amnesty international – section française, Coordination de l'action non violente de l'Arche, Justice et Paix, Ligue des droits de l'Homme, MAN – Mouvement pour une alternative non violente, Médecins du Monde, Observatoire des transferts d'armements, Pax Christi, Réseau Foi et Justice, Survie, Terre des Hommes France). Les deux campagnes que nous avons lancées en 1997 et en 1999 ont été soutenues par plus de trente organisations de solidarité internationale, de défense des droits humains, de paix et de désarmement. Elles représentent des dizaines de milliers d'adhérents. Ces deux campagnes ont comptabilisé chacune plus de 25 000 participants.

Ces campagnes avaient plusieurs objectifs, qu'il nous paraît utile de rappeler :

Dans la campagne de 1997 « *Exportations de matériels de sécurité et de police, transferts militaires, imposons des critères* » nous demandions :

- Un autre mode de contrôle gouvernemental. Pour cela, que la CIEEMG introduise une dimension éthique dans son contrôle,
- En prenant en compte les critères définis dans le Code de conduite européen et en particulier le critère du respect des droits de l'Homme dans le pays destinataire,
- En rendant publics les critères guidant ses décisions,
- En intégrant en son sein un représentant ministériel garant des droits de l'Homme,
- L'instauration d'un contrôle parlementaire par la création d'un Office parlementaire
- À qui le ministère de la Défense fournira un rapport annuel détaillé,
- Qui publiera un avis annuel sur la conformité des transferts d'armements en se fondant sur les critères évoqués par la CIEEMG et le Code de conduite

Dans la campagne de 1999 « *Armes légères... la balle est dans notre camp !* », nous voulions limiter la prolifération et l'usage incontrôlé des armes légères. Pour cela nous demandons que la France :

- Renonce à transférer des armes légères aux pays ou régions dans lesquels un processus de désarmement ou un moratoire sont en cours ; Nous pensions bien évidemment en particulier à la CEDEAO
- Demande que les instruments de contrôle et d'information existants (Codes de conduite, registre des Nations unies) incluent les ALPC et soient améliorés
- Soutienne la mise en place d'un Code de conduite international sur les transferts d'armes.
- Rende public un rapport annuel sur ses transferts d'armements incluant les armes légères

### **Résultats**

Depuis ces campagnes nous avons constaté quelques avancées intéressantes du côté gouvernemental :

- Des efforts réels de transparence ont été réalisés, avec la publication depuis 3 ans d'un rapport annuel sur les transferts d'armes. Petit à petit les armes légères sont incluses dans ce rapport. Même s'il reste encore de nombreuses améliorations à apporter, la société civile et les parlementaires ont désormais à leur disposition des informations solides sur les exportations françaises d'armements ;
- Nous connaissons mieux aujourd'hui les critères utilisés par la CIEEMG, ceux du Code de conduite de l'Union européenne mais aussi des critères propres au gouvernement français (voir le rapport annuel de 1999) ;
- Un projet de loi a été ou va être déposé pour contrôler les courtiers ;
- Une liste et un projet de réglementation des matériels dits de sécurité et de police sont en attente de traitement à la Commission européenne.
- Etc.

Mais nous sommes encore loin du compte du côté des parlementaires. Malgré nos demandes répétées et malgré le rapport très intéressant de la mission d'information parlementaire conduite par MM. Sandrier, Martin et Veyret, peu d'avancées réelles ont été constatées. En 2001 a eu lieu une audition du ministre de la Défense suite au rapport gouvernemental. Mais le ministre des Affaires étrangères n'a pas été auditionné sur ce sujet, aucun examen de ce rapport ni aucun avis n'ont été émis par l'Assemblée nationale sur la politique conduite par le gouvernement dans ce domaine.

Or, tout le monde est d'accord sur ce point, c'est un domaine qui a de nombreuses répercussions en politique étrangère, en emploi, en aménagement du territoire, en sécurité, en environnement, etc. Il nous paraît indispensable que le gouvernement rende des comptes sur cet aspect de sa politique, et pas seulement en termes budgétaires. **Pour nous seule une structure permanente de l'Assemblée nationale et du Sénat est à même de jouer ce rôle sur le long terme.**

Elle permettrait en outre de pérenniser les avancées gouvernementales en terme de transparence, ce qui n'est pas le cas actuellement. Qui aujourd'hui peut affirmer que la politique du prochain gouvernement sera aussi transparente et volontariste dans le domaine des transferts d'armes ? Il serait dommage de perdre les avancées constatées.

**De plus l'intervention des parlementaires pourrait aider à réfléchir sur la légitimité de ces transferts d'armes.**

Page 13 du rapport gouvernemental, la légitimité des ventes d'armes est justifiée par... 5 lignes !! Cela nous paraît dérisoire et insuffisant.

Certes l'article 51 de la Charte des Nations unies reconnaît le droit de légitime défense lors d'une agression armée, et nous ne contestons pas ce droit. Mais est-ce pour cela qu'il faut conduire à une prolifération des armements dans le monde ? Ne vaut-il pas mieux investir sur des moyens de prévention, sur des structures de prévention des crises,

des structures de médiation, sur des mécanismes d'intervention civile, plutôt que sur une hypertrophie de moyens militaires ?

Le développement de la Défense européenne actuelle est une preuve supplémentaire. D'un côté on nous affirme que les moyens civils de sécurité sont parmi les priorités de cette future défense, d'un autre côté, sur les 60 000 personnes mobilisables dans le cadre de cette défense, seuls 5 000 sont là pour mettre en œuvre des moyens civils. Le contraste est éclatant !

La prolifération des armes dans le monde a des conséquences néfastes sur le respect des droits humains, sur les équilibres intérieurs des pays, sur les équilibres régionaux, sur les politiques de développement. Le détournement de richesses qu'elle nécessite empêche les pays destinataires d'investir sur des projets sociaux ou dans le domaine de la santé ou de l'éducation. Nous avons développé cela dans le colloque organisé par l'IRIS et la DGA le 20 novembre dernier.

Dans le domaine des équilibres régionaux le cas de l'Inde et du Pakistan est typique. Ces deux pays conduisent une politique de surarmement, en matériel conventionnel mais aussi en armement nucléaire. L'Inde vient de tester un nouveau missile. La France fournit ces deux pays depuis de nombreuses années.

L'Inde a reçu livraison de 856,5 millions d'euros (soit 5,6 milliards de francs) de matériels militaires de 1991 à 2000 et le Pakistan 1 905,8 millions d'euros (soit 12,5 milliards de francs). Cette escalade participe aujourd'hui au conflit qui, de larvé, devient de plus en plus ouvert, avec des conséquences que l'on n'ose même pas imaginer. Les sommes investies dans ces achats auraient été plus utiles, dans un pays comme dans l'autre, pour lutter contre la pauvreté, pour le développement des structures de santé et d'éducation de leurs populations respectives, pour l'amélioration de la situation des femmes ou des intouchables, pour un vrai respect des droits de l'Homme dans chacun de ces pays.

On ne peut pas s'abriter seulement derrière la souveraineté des États pour justifier ces ventes d'armes. Les États exportateurs ont aussi leur part de responsabilité. Il est bien évident que les matériels militaires ne sont pas des marchandises comme les autres !

**Je vous propose de rentrer plus en détail sur nos positions avec les interventions de Benoît Muracciole et de Patrice Bouveret.**

*Merci de votre attention.*

## Rappel rapide des propositions du rapport Sandrier et de nos priorités

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les députés membres de la Commission de la Défense,

Nous souhaitons également revenir sur les propositions du rapport parlementaire, *Le contrôle des exportations*, de MM. Sandrier, Martin et Veyret (n° 2334, du 25 avril 2000).

### Transformation du code de conduite en traité

La première proposition qui avait retenu votre attention — et que nous espérons voir mise en œuvre — est la transformation du code de conduite de l'Union européenne en traité.

En effet aujourd'hui, le problème posé par l'interprétation des critères de ce code reste grand. Sur le critère 2, notamment, qui doit tenir compte des risques que font peser de tels transferts sur les violations des droits humains dans le pays destinataire. Or dans le dernier *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2000*, nous avons noté que des pays comme la Turquie, l'Algérie, le Togo par exemple, sont encore bénéficiaires de tels transferts et ce malgré les dernières recommandations d'Amnesty International, qui dénoncent les liens persistants, dans ces pays, entre les violations des droits de la personne et ces exportations.

L'extrême sobriété, dans le bilan d'activité annuel du code de conduite, sur le plan de la description de quantité et de qualité des transferts, comme sur celui des motifs de refus d'exportations, nous laisse espérer un changement radical dans le cadre d'un traité. On imagine mal aujourd'hui une telle opacité sur la vache folle par exemple.

Cela serait également une indication claire d'une véritable confiance de l'Union européenne en sa capacité à faire respecter, dans la cohérence, ces mêmes critères. Pour reprendre les termes mêmes du rapport de MM. Sandrier, Martin et Veyret : « Ce code

*doit devenir une référence, nationale et internationale, plus solide. »*

Enfin cette démarche, de transformation du code de conduite en traité, impliquera sa ratification, après autorisation par les Parlements des États membres, ouvrant là un rapport nouveau en direction des citoyens de l'Europe. Ce passage constituerait aussi un pas important, dans le contrôle et les moyens du contrôle, par la Cour européenne de justice.

### Un débat parlementaire et public

Le deuxième point, que nous avons relevé, est lié au premier et concerne la transparence. Comment considérer en effet que la discussion sur les exportations soit accaparée par l'exécutif, au détriment d'un débat parlementaire et public. Le choix fait de ne pas nommer précisément les matériels exportés, même si l'on observe une amélioration dans la dernière présentation du rapport, ne donne pas de moyens véritables pour vérifier leur risque d'utilisation. La déclaration de politique d'exportation du matériel de guerre du gouvernement français, dans son premier rapport au Parlement est pourtant très précise quand elle souligne qu'en aucun cas : « *Ce matériel ne doit être engagé dans des opérations de répression interne. »*

La question du secret dans lequel sont tenus les accords de défense est aussi symptomatique d'une certaine culture, car sous le prétexte d'une demande expresse du pays signataire, il n'y a aucun moyen de contrôle puisque l'accès à l'information en est impossible. Ce point est d'autant plus sérieux que, comme l'a souligné le ministre de la défense Alain Richard dans son discours du 25 avril 2001 devant la Commission de la défense nationale : « *Pour la France fournir un matériel militaire à un État tiers a d'abord une signification politique et diplomatique forte... Elle contribue à renforcer nos objectifs de politique extérieure. »*

Il s'agit là encore de penser notre démocratie comme suffisamment capable d'assumer

et de défendre les choix d'un gouvernement et d'une assemblée parlementaire issue du suffrage universel dans des domaines, politique et diplomatique, qui concernent les citoyens français.

### **Organisation d'une conférence internationale**

Le troisième point concerne le projet d'organiser une conférence internationale sur les concepts de stock, de surplus et de prolifération d'armes. La conférence de New York de juillet 2001 sur les armes légères n'a pu aborder cette question pourtant cruciale dans de nombreux pays du globe. Je reviens d'une mission en République démocratique du Congo où la prolifération des armes est responsable directement ou indirectement de plus d'1 million de morts par an.

Selon l'ambassadeur délégué à la conférence de New York de juillet 2001, M Pierre

Charasse, il pourrait y avoir un accord sur ces trois notions, de stock, de surplus et de prolifération d'armes, à condition qu'elles soient débattues et arrêtées lors d'une telle conférence. Cela permettra également de mettre à une plus juste place l'article 51 de la charte des Nations unies, qui donne le droit à la légitime défense à chaque pays qui doit faire face à une agression armée pour sa propre défense. Car avant l'article 51, il y a les articles 1 et 13, puis les articles 55, 62, 68 et 76, qui défendent la première nécessité de la protection des droits de la personne, du besoin d'assurer, pour les États membres, ce devoir dans une durée plus vaste que l'existence humaine. Et enfin l'article 26 qui demande l'établissement d'un système de réglementation des armements, afin justement de lutter efficacement face aux problèmes que posent encore aujourd'hui dramatiquement ces questions.

*Je vous remercie.*

# Critique du rapport gouvernemental

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés,

Il est évident que la lecture du troisième *Rapport au Parlement sur les exportations d'armes* présente plusieurs avancées en terme de transparence. Améliorations qui d'ailleurs tiennent compte — pour partie — des commentaires émis à l'occasion des éditions précédentes...

## Avancées

Parmi ces améliorations nous avons retenu plus particulièrement :

- la répartition des commandes et des livraisons en 23 catégories — celles établies dans le cadre de la liste commune des équipements militaires visés par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armement — qui représente à la fois un pas dans la transparence mais également dans les possibilités d'harmonisation européenne en la matière ;
  - une amélioration des données fournies en matière d'armes légères et de petits calibres ;
  - une description du dispositif pour la gestion et le contrôle des autorisations d'exportation au niveau des services de l'État...
- Nous avons également bien pris note des travaux actuellement en cours notamment au niveau de la réglementation du courtage, des « inter-médiaires » et de la refonte du décret de 1939... Nous espérons que ces projets pourront rapidement aboutir...

## Limites

Vous vous doutez, compte tenu du temps limité qui nous est imparti et de notre place, que la liste des critiques sera plus longue...

## Pérennisation du rapport au Parlement

Malgré l'affirmation de la mise en route d'une quatrième édition, aucune garantie n'existe encore quant à la pérennisation de ce rapport qui reste à la discrétion des services du ministère de la défense. En ces périodes de changements annoncés vous comprendrez notre inquiétude... et notre demande pour que ce rapport devienne un exercice obligatoire...

## « Faiblesse » de l'argumentation économique

Le rapport affirme (pp. 62-66) l'impact économique positif des exportations de manière unilatérale, alors que — comme cela était indiqué dans le rapport de la mission parlementaire conduite par Monsieur Sandrier, cette « rentabilité » des exportations est sujette à controverse au sein des économistes... C'est pourquoi d'ailleurs un séminaire a été co-organisé à ce propos le 20 novembre dernier par la DGA et l'Iris.

À ce propos il est surprenant que dans le rapport soit aussi peu explicité le rôle du ministère des finances — membre de la CIEEMG — dans les autorisations d'exportations comme cela est le cas pour le ministère des affaires étrangères.

De plus, il serait important que le chapitre sur l'impact économique des exportations d'armes examine également les retombées de ces exportations sous l'angle du pays destinataire et de son développement... C'est tout le problème des modalités de mise en œuvre du critère 8 du code de conduite qui se trouve ainsi posé...

Deux suggestions peuvent entre autres être formulées qui permettraient — au niveau du rapport gouvernemental — une meilleure appréciation économique de la rentabilité des exportations :

- le coût de la politique de soutien aux exportations (longuement décrites dans le rapport) devrait être indiqué ;

— des données sur les compensations seraient également un indicateur utile en la matière ; à signaler à ce propos que contrairement au rapport 1999, nous n'avons vu aucun développement sur ce sujet...

Bien sûr cela n'exclut pas — bien au contraire — la proposition formulée par la mission d'information de l'an dernier visant à la création d'un « Observatoire économique des exportations d'armement »...

### **Une lisibilité à améliorer...**

Des améliorations pourraient être encore apportées en terme de lisibilité en supprimant des tableaux les pays non concernés et surtout en incluant Taïwan encore inclus dans la ligne « Divers... ». À quand une présentation avec des fiches détaillées par pays ?

— D'autant que la transparence ne semble pas — au vu des résultats fournis par la DGA — nuire aux exportations dont le montant des prises de commandes n'a pas chuté à ce que l'on sache... L'argument du secret commercial

qui nous est en règle générale opposé ne nous paraît pas crédible car nous sommes certains que les milieux informés sont bien au courant de la réalité chiffrée des contrats conclus... Seule l'opinion publique ne l'est pas ? Veut-on éviter qu'elle ne s'inquiète de l'importance et de la nature de contrats conclus avec certains pays peu « fréquentables » ?

### **Absence de données sur la destruction d'armes**

Dans le rapport sur l'année 1999, des données étaient indiquées sur la fin de la destruction du stock français de mines antipersonnel. D'autres armes légères et de petits calibres sont détruites par les services de l'armée et de la DGA. Un tel état des lieux aurait sa place dans les prochaines éditions du rapport du ministère de la défense sur les exportations.

D'autres points seraient également à souligner comme la « faible » prise en compte du « Matériel de sécurité et de police ». Mais nous pourrions y revenir durant le débat...

## **Quelques propositions de travail du Collectif**

Les avancées de la transparence sont indéniables mais pour autant celle-ci n'est pas un fin en soi. La transparence est avant tout un des moyens pour que puisse s'exercer un réel contrôle démocratique. Et sur ce point, nous n'avons que peu progressé...

### **Mise en place d'une structure permanente de contrôle des exportations d'armes**

Ce contrôle démocratique devrait permettre notamment qu'aucun transfert d'arme n'ait lieu en direction de pays ne respectant pas les droits humains... C'est bien sûr notamment

toute la question de l'interprétation et de l'application du critère numéro deux du Code de conduite de l'Union européenne qui est en jeu. Il y aurait une réflexion à mener à votre niveau afin que la représentation parlementaire ait son mot à dire dans le choix de transférer des armes à tel ou tel pays...

Il ne s'agit pas bien sûr pour vous d'intervenir dans la négociation « technico-commerciale » des contrats en eux-mêmes, mais d'être impliqués dans la définition de l'opportunité politique de nouer une relation militaire avec tel ou tel pays — question qui se pose d'ailleurs en des termes identiques pour les accords de coopération militaire...

Pour que ce contrôle puisse s'exercer de manière concrète, il faudrait que le Parlement dispose d'une structure permanente sur les exportations d'armes, par exemple sous forme d'une délégation parlementaire. Sans oublier, bien sûr, la tenue d'un débat annuel sur cette question au Parlement et au Sénat.

### **Transformer le Code de conduite européen en traité**

Une seconde piste nous paraît également importante : celle du statut du Code de conduite. Actuellement il s'agit d'une déclaration politique. Il nous paraît important que le Code de conduite acquiert une force juridique et soit transformé en Traité avec ratification par chacun des pays de l'Union européenne.

D'une part cela permettrait qu'un débat ait lieu à cette occasion dans chacun des Parlements de l'Union européenne — et voire même au sein du Parlement européen... d'autre part cela permettrait également aux citoyens de pouvoir demander des comptes au pouvoir exécutif d'un État qui aurait enfreint tel ou tel des critères du Code de conduite...

Cela serait l'occasion aussi de renforcer la transparence sur l'application du Code car la synthèse actuellement publiée au niveau européen est maigre en matière d'information publiée...

### **Initiative française pour la mise en place d'un Code de conduite international**

Dernier point que nous aimerions voir porté par votre Assemblée, la question de l'harmonisation internationale de critères pour les transferts d'armes.

On ne méconnaît pas les difficultés d'une telle tâche et sans doute faudrait-il passer par des étapes intermédiaires... Mais malgré tout, ce n'est pas une tâche impossible compte tenu de la forte concentration du marché mondial entre quelques pays exportateurs...

Si les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Russie principalement, s'accordent sur un Code de conduite international, dans la mesure où à eux quatre ils contrôlent plus de 80 % du commerce mondial des armes, on peut penser que les autres pays exportateurs se rallieraient sans trop de difficulté à une telle procédure...

*Merci de votre attention*

## ANNEXE III

# LE CODE DE CONDUITE DE L'UNION EUROPEENNE

### LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

*Se fondant* sur les critères communs adoptés lors des Conseils européens de Luxembourg et de Lisbonne en 1991 et 1992,

*Reconnaissant* la responsabilité particulière qui incombe aux Etats exportateurs d'armements,

*Résolu* à instaurer des normes communes élevées qui seraient considérées comme le minimum en matière de gestion et de modération dans le domaine des transferts d'armes conventionnelles par tous les États membres et à renforcer l'échange d'informations pertinentes dans ce domaine en vue d'assurer une plus grande transparence,

*Résolu* à empêcher les exportations d'équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale,

*Désireux*, dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), de renforcer la coopération et de promouvoir la convergence dans le domaine des exportations d'armes conventionnelles,

*Prenant acte* des mesures complémentaires prises contre les transferts illicites sous la forme du programme de l'Union européenne pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic,

*Constatant* que les États membres souhaitent conserver une industrie de l'armement dans le cadre de leur base industrielle ainsi que de leur politique de défense,

*Reconnaissant* que les États ont le droit de transférer les moyens de légitime défense, eu égard au droit naturel de légitime défense reconnu par la Charte des Nations unies,

A établi le code de conduite et le dispositif ci-après :

#### Premier critère

*Respect des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité des Nations unies et de celles décrétées par la Communauté, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales*

Une autorisation d'exportation devrait être refusée si elle est incompatible avec, notamment :

a) les obligations internationales des États membres et les engagements qu'ils ont pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par l'ONU, l'OSCE et l'UE ;

b) les obligations internationales incombant aux États membres au titre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, de la Convention sur les armes biologiques et à toxines et de la Convention sur les armes chimiques ;

c) les engagements que les États membres ont pris dans le cadre du Groupe Australie, du Régime de contrôle de la technologie des missiles, du Groupe des fournisseurs nucléaires et de l'Arrangement de Wassenaar ;

d) l'engagement pris par les États membres de n'exporter aucun type de mines terrestres antipersonnel.

#### Deuxième critère

##### *Respect des droits de l'Homme dans le pays de destination finale*

Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments internationaux concernant les droits de l'Homme, les États membres :

a) ne délivreront pas d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le bien dont l'exportation est envisagée serve à la répression interne ;

b) feront preuve, dans chaque cas et en tenant compte de la nature de l'équipement en question, d'une prudence toute particulière en ce qui concerne la délivrance d'autorisations aux pays où de graves violations des droits de l'Homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations unies, du Conseil de l'Europe ou par l'Union européenne.

A cette fin, les équipements susceptibles de servir à la répression interne comprennent, notamment, les équipements pour lesquels il existe des preuves d'utilisation, par l'utilisateur final envisagé, de ces équipements ou d'équipements similaires à des fins de répression interne ou pour lesquels il existe des raisons de penser que les équipements seront détournés de leur utilisation finale déclarée ou de leur utilisateur final déclaré pour servir à la répression interne. Conformément au paragraphe 1 du dispositif du présent code, la nature des équipements sera examinée avec attention, en particulier si ces derniers sont destinés à des fins de sécurité interne. La répression interne comprend, notamment, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'Homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'Homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### Troisième critère

*Situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés)*

Les États membres n'autoriseront pas les exportations susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale.

### Quatrième critère

*Préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales*

Les États membres ne délivreront pas d'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise l'exportation en question de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale.

Lorsqu'ils examineront ces risques, les États membres tiendront compte notamment des éléments suivants :

- a) l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays ;
- b) une revendication sur le territoire d'un pays voisin que le destinataire a, par le passé, tenté ou menacé de faire valoir par la force ;
- c) la probabilité que l'équipement soit utilisé à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire ;
- d) la nécessité de ne pas porter atteinte de manière significative à la stabilité régionale.

### Cinquième critère

*Sécurité nationale des États membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un État membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés*

Les États membres tiendront compte des éléments suivants :

- a) l'incidence potentielle de l'exportation envisagée sur leurs intérêts en matière de défense et de sécurité et ceux d'amis, d'alliés et d'autres États membres, tout en reconnaissant que ce facteur ne saurait empêcher la prise en compte des critères relatifs au respect des droits de l'Homme ainsi qu'à la paix, la sécurité et la stabilité régionales ;
- b) le risque de voir les biens concernés employés contre leurs forces ou celles d'amis, d'alliés ou d'autres États membres ;
- c) le risque de rétrotechnique et de transfert de technologie non intentionnel.

### Sixième critère

*Comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international*

Les États membres tiendront notamment compte des antécédents du pays acheteur dans les domaines suivants :

a) le soutien ou l'encouragement qu'il apporte au terrorisme et à la criminalité organisée internationale ;

b) son respect de ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force, y compris dans le domaine du droit humanitaire international applicable aux conflits internationaux et non internationaux ;

c) son engagement en faveur de la non-prolifération et d'autres domaines relevant de la maîtrise des armements et du désarmement, notamment la signature, la ratification et la mise en œuvre des conventions pertinentes en matière de maîtrise des armements et de désarmement visées au point b) du premier critère.

### Septième critère

*Existence d'un risque de détournement de l'équipement à l'intérieur du pays acheteur ou de réexportation de celui-ci dans des conditions non souhaitées*

Lors de l'évaluation de l'incidence de l'exportation envisagée sur le pays importateur et du risque de voir les biens exportés détournés vers un utilisateur final non souhaité, on tiendra compte des éléments ci-après :

a) les intérêts légitimes de défense et de sécurité nationale du pays destinataire, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations ;

b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser l'équipement ;

c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations ;

d) le risque que les armes soient réexportées ou détournées vers des organisations terroristes (l'équipement de lutte contre le terrorisme devrait faire l'objet d'un examen particulièrement attentif dans ce contexte).

### Huitième critère

*Compatibilité des exportations d'armements avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements*

Les États membres examineront, à la lumière des informations provenant de sources autorisées telles que les rapports du PNUD, de la Banque mondiale, du FMI et de

l'OCDE, si le projet d'exportation risque de compromettre sérieusement le développement durable du pays destinataire. A cet égard, ils examineront les niveaux comparatifs des dépenses militaires et sociales du pays destinataire, en tenant également compte d'une éventuelle aide de l'Union européenne ou d'une éventuelle aide bilatérale.

## DISPOSITIF

1. Chaque État membre évaluera, au cas par cas, eu égard aux dispositions du code de conduite, les demandes d'autorisation d'exportation d'équipements militaires qui lui sont adressées.

2. Le code de conduite ne portera pas atteinte au droit des États membres de mener une politique nationale plus restrictive.

3. Les États membres diffuseront, par la voie diplomatique, des précisions sur les autorisations refusées conformément au code de conduite pour des équipements militaires, en indiquant les motifs du refus. Les précisions à communiquer sont exposées sous la forme d'un projet de formulaire figurant à l'annexe. Avant qu'un État membre n'accorde une autorisation pour une transaction globalement identique à celle qui a été refusée par un ou plusieurs autres États membres au cours des trois dernières années, il consultera ce(s) dernier(s) au préalable. Si, après consultation, l'État membre décide néanmoins d'accorder une autorisation, il en informera l'État membre ou les États membres ayant refusé l'exportation, en fournissant une argumentation détaillée.

La décision de transférer ou de refuser le transfert d'un élément d'un équipement militaire sera laissée à l'appréciation nationale de chaque État membre. Par « refus d'autorisation », on entend le refus par un État membre d'autoriser la vente effective ou l'exportation physique de l'élément de l'équipement militaire concerné, faute de quoi une vente serait normalement intervenue ou le contrat correspondant aurait été conclu. A cette fin, les refus susceptibles d'être notifiés peuvent, selon les procédures nationales, comprendre le refus d'autoriser que des négociations soient entamées ou une réponse négative à une demande d'enquête officielle préalable concernant une commande particulière.

4. Les États membres préserveront le caractère confidentiel de ces refus et consultations et ne chercheront pas à en tirer des avantages commerciaux.

5. Les États membres œuvreront à l'adoption à bref délai d'une liste commune d'équipements militaires couverts par le code de conduite, fondée sur des listes nationales ou internationales similaires. Entre-temps, le code de conduite fonctionnera sur la base de listes nationales de contrôle, dans lesquelles seront incorporés, le cas échéant, des éléments provenant de listes internationales en la matière.

6. Les critères figurant dans le code de conduite et la procédure de consultation prévue au point 3 du dispositif s'appliqueront également aux biens à double usage énumérés à l'annexe 1 de la décision du Conseil 94/942/PESC, lorsqu'il existe des raisons de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens.

7. Afin de donner au code de conduite une efficacité maximale, les États membres œuvreront dans le cadre de la PESC pour renforcer leur coopération et promouvoir leur convergence dans le domaine des exportations d'armes conventionnelles.

8. Chaque État membre communiquera confidentiellement aux autres États membres un rapport annuel concernant ses exportations de produits liés à la défense et sa mise en œuvre du code de conduite. Ces rapports feront l'objet d'un examen lors d'une réunion annuelle qui se tiendra dans le cadre de la PESG. La réunion permettra également de faire le bilan du fonctionnement du code, de définir les éventuelles améliorations à y apporter et de soumettre au Conseil un rapport de synthèse élaboré sur la base des contributions des États membres.

9. Le cas échéant, les États membres évalueront conjointement, dans le cadre de la PESG, la situation des destinataires potentiels ou effectifs des exportations d'armes en provenance des États membres, à la lumière des principes et des critères du code de conduite.

10. Il est reconnu que les États membres peuvent également, le cas échéant, prendre en compte les incidences des exportations envisagées sur leurs intérêts économiques, sociaux, commerciaux et industriels, mais que ces facteurs n'affecteront pas l'application des critères susmentionnés.

11. Les États membres feront tout ce qui est en leur pouvoir pour encourager les autres États exportateurs d'armements à adhérer aux principes du code de conduite.

12. Le code de conduite et le dispositif remplacent toutes les versions précédentes développant les critères communs de 1991 et 1992.

\*

\* \*

## ANNEXE C

(formulaire de notification du refus de délivrer des autorisations)

..... (nom de l'Etat membre) a l'honneur d'informer ses partenaires du refus ci-après, en application du code de conduite de l'UE :

Pays destinataire : .....

Brève description de l'équipement, y compris la quantité et, le cas échéant, les spécifications techniques : .....

Destinataire prévu : .....

Utilisateur final prévu (si différent du destinataire prévu) : .....

Motif du refus : .....

Date du refus : .....

## ANNEXE IV

# PROJET DE CODE DE CONDUITE INTERNATIONAL RELATIF AUX TRANSFERTS D'ARMES

## Code de conduite international relatif aux transferts d'armes

*Ce Code a été rédigé et appuyé par plusieurs lauréats du Prix Nobel  
de la Paix,  
qui appellent tous les gouvernements à prendre immédiatement  
des mesures concrètes pour le mettre en œuvre.*

### Préambule

*Notant avec inquiétude* que les transferts internationaux des principales armes classiques, armes individuelles et armes légères et de munitions se soldent chaque année par la misère humaine et d'innombrables décès, les populations civiles en étant majoritairement victimes,

*Considérant* que, d'après la Charte des Nations unies, tout État a droit à la légitime défense, individuelle ou collective, dans les cas d'agression, et que tout individu a un droit inaliénable à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne, tel qu'énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme,

*Convaincus* que les conflits devraient être réglés par des moyens pacifiques plutôt que par un recours ou une menace de recours à la force,

*Alarmés* par le stockage excessif d'armes classiques et par leur niveau technologique de plus en plus perfectionné et mortel, deux facteurs qui tendent à accroître l'instabilité par le biais de courses régionales aux armements,

*Constatant* que les armes et munitions faisant l'objet de transferts internationaux sont fréquemment utilisées pour faciliter et commettre des atteintes aux droits de l'homme, et empêcher toute forme de gouvernement démocratique, allant ainsi à l'encontre de la législation internationale relative aux droits de l'homme,

*Constatant en outre* que ces armes qui font l'objet d'un transfert international sont souvent utilisées pour commettre des actes d'agression entre États ou au sein même d'un État,

<sup>1</sup> Document communiqué à la Mission d'information par la Section française d'Amnesty International. Le document transmis comportait en outre l'en-tête : « Londres, 29 mai 1997 ».

*Sachant* que les transferts d'armes donnent souvent lieu à des situations où les États vendeurs se retrouvent face à des ennemis qu'ils ont eux-mêmes aidé à armer,

*Notant avec inquiétude* que les transferts d'armes internationaux peuvent compromettre le développement social et économique tant dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs, en détournant des ressources peu abondantes,

*Sachant* qu'une réduction des dépenses militaires globales dans de nombreux pays pourrait libérer d'importantes ressources pour le développement social et économique de tous les peuples et permettrait un accroissement spectaculaire du financement en faveur de la démobilisation et la conversion de ressources à des fins pacifiques et productives,

*Réaffirmant* que les Nations unies ont un rôle important à jouer pour maintenir la paix et la sécurité internationales par la réglementation des armements, tel qu'énoncé clairement dans la Charte,

*Saluant*, dans ce contexte, les différentes étapes suivies par les États membres pour assurer transparence et retenue dans les transferts d'armes, notamment : le Registre des armes classiques des Nations unies, le Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes légères, les résolutions de l'Assemblée générale visant à freiner les transferts illicites d'armes classiques, le système d'établissement de rapports normalisés sur les dépenses militaires, et les Directives de la Commission du désarmement des Nations unies relatives aux transferts internationaux d'armes,

*Notant avec satisfaction* que, outre les mesures de transparence et de retenue, des réglementations sur les transferts d'armes ont été établies dans des cas précis, notamment les moratoires sur l'exportation des mines terrestres antipersonnel et les embargos sur les armes,

*Constatant* cependant que les réglementations existantes sont inadéquates et que, pour faire avancer la cause de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme dans le monde, un mécanisme international plus exhaustif doit être mis sur pied pour réglementer et surveiller les transferts d'armes,

Nous engageons tous les gouvernements à respecter les règles et principes suivants afin de régir les transferts internationaux d'armes.

## Chapitre I : Définitions

### Article premier : les armes

Dans le présent Code, le terme « *armes* » s'entend :

- A. De toutes les armes, munitions, sous-ensembles et vecteurs, comprenant, entre autres, les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les avions de combat, les systèmes d'artillerie, les hélicoptères d'attaque, les missiles, l'équipement paramilitaire de police, les mortiers, les mitrailleuses et les mitraillettes, les fusils, les pistolets, les armes antichars, les mines, les grenades, les bombes à fragmentation et tous les types de munitions.
- B. Des technologies militaires et des technologies à double usage à caractère secret, comprenant, entre autres, les matériaux semi-conducteurs, les dispositifs de chiffrement, certaines machines-outils, les superordinateurs, les technologies de propulsion, le matériel électronique de bord, l'équipement d'imagerie thermique et les produits chimiques irritants.
- C. De la formation dans les domaines militaire et de sécurité, notamment le fait de transmettre un savoir-faire, des connaissances ou des compétences dans l'utilisation de ces armes, munitions, sous-ensembles et technologies secrètes.

### Article 2 : les transferts

Dans le présent Code, les transferts sont définis comme suit :

- A. Toute transaction résultant en un transfert de propriété et/ou de contrôle de toute arme définie à l'article premier, et tout déplacement physique de toute arme définie à l'article premier d'une entité territoriale vers une autre. De tels transferts comprennent ceux qui font suite à un paiement direct, à un crédit, à une aide étrangère, à des subventions ou à des biens découlant de mécanismes de compensation ou de troc. Ils comprennent également les transferts de savoir-faire, d'informations, de conception, de technologie ou de biens faisant l'objet d'un accord de licence et de coproduction, les arrangements de location et les livraisons d'armes en échange desquelles le fournisseur ne reçoit aucune compensation financière ni aucuns biens ou services. Les soutiens logistiques et financiers pour l'un quelconque des arrangements ci-dessus sont également inclus.
- B. Toute transmission, par une ou plusieurs personnes à une autre, dans une entité territoriale différente, de savoir-faire, de connaissances ou de compétences dans l'utilisation des armes telles que définies à l'article premier ci-dessus.

## Chapitre II : Principes

Des transferts d'armes ne peuvent être effectués que si l'État destinataire prévu, ou si la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale, est en conformité avec les principes suivants.

### Article 3 : Conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme

A. Des transferts d'armes ne pourront être effectués que s'il peut être raisonnablement démontré que le transfert prévu ne sera pas utilisé par l'État destinataire, ou par la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale, pour contribuer à de graves violations des droits de l'homme telles que :

- le génocide et autres crimes contre l'humanité, comme le "nettoyage ethnique"<sup>1</sup>,
- les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires,
- les disparitions forcées,
- les actes de torture ou d'autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,
- les détentions non conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu, ou la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale :

B. Enquête sérieusement, poursuit et traduit en justice les auteurs de violations et d'atteintes aux droits de l'homme susmentionnées et de violations des lois et coutumes de la guerre.

C. Inclut dans la formation des forces armées et des organes responsables de l'application des lois le principe selon lequel toute personne qui se voit donner l'ordre de commettre les graves violations susmentionnées a le devoir de refuser.

D. Œuvre en faveur de l'établissement d'organes impartiaux et indépendants chargés de surveiller la protection des droits de l'homme, et n'entrave pas le libre fonctionnement des organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme.

### Article 4 : Respect du droit international humanitaire

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu, ou la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale :

A. Ne commet ni ne commande de graves violations des lois et coutumes de la guerre telles qu'énoncées dans les Conventions de Genève de 1949 et dans les Protocoles additionnels de 1977, et des autres règles et principes du droit international humanitaire applicable lors des conflits armés entre États ou à

1. Le nettoyage ethnique s'entend des massacres de grande ampleur et/ou des déplacements forcés du fait de l'appartenance ethnique des victimes.

l'intérieur d'un État, qui interdisent, entre autres, les exécutions arbitraires et sommaires, les homicides sans discrimination, les mutilations, les tortures, les traitements cruels et les prises d'otages.

- B. Laisse toujours circuler les organisations non gouvernementales humanitaires en temps de conflit ou de crise humanitaire, et laisse notamment le Comité international de la Croix-Rouge rencontrer les détenus.
- C. Collabore avec les tribunaux internationaux, *ad hoc* ou permanents, habilités à statuer sur les violations des règles énumérées en A.

#### **Article 5 : Respect des droits démocratiques**

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu :

- A. Permet à ses citoyens de choisir leurs représentants par des élections périodiques, libres et équitables, à bulletin secret.
- B. Permet à ses citoyens d'exprimer leurs opinions politiques grâce à la liberté de parole, de diffusion des idées et de l'information, de rassemblement, d'association et d'organisation, notamment l'organisation de partis politiques.
- C. Est doté d'institutions civiles qui déterminent la politique en matière de sécurité nationale et assurent le contrôle des opérations et des dépenses des forces armées et des organes responsables du maintien de l'ordre.

#### **Article 6 : Respect des embargos internationaux sur les armes et des sanctions militaires**

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu, ou la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale :

- A. Respecte les accords internationaux relatifs aux embargos sur les armes et autres sanctions militaires décrétées par le Conseil de sécurité des Nations unies, qu'ils aient ou non été spécifiquement adoptés en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.
- B. Respecte les embargos sur les armes et autres sanctions militaires décrétés par des organisations régionales ou en vertu d'accords régionaux auxquels il est partie.

#### **Article 7 : Participation à l'élaboration du Registre des armes classiques des Nations unies**

Des transferts ne pourront être effectués que si l'État destinataire signale les transferts d'armes au Registre des armes classiques des Nations unies, conformément à la Résolution 46/36 L de l'Assemblée générale des Nations unies du 9 décembre 1991.

#### **Article 8 : Engagement en faveur de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales**

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu, ou

la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale :

- A. N'est pas engagé dans un conflit armé dans la région, à moins qu'il ne soit reconnu par les Nations unies comme étant engagé dans un acte de légitime défense, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies, ou qu'il joue un rôle dans une opération mandatée par les Nations unies.
- B. N'introduit pas, à l'aide de ce transfert, des armes au-delà du niveau nécessaire à sa légitime défense, ou n'introduit pas une technologie militaire considérablement plus perfectionnée dans la région.
- C. Reconnaît le droit des autres États de la région reconnus par les Nations unies d'exister à l'intérieur de frontières reconnues, et accepte de soumettre pour règlement les conflits territoriaux à une tierce partie.
- D. Conclut et/ou respecte un accord de cessez-le-feu en tant que partie à un conflit antérieur.
- E. Ne préconise pas la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, en particulier la propagande qui incite les individus à renverser leur propre gouvernement ou un gouvernement étranger, ou une propagande incendiaire visant à justifier des revendications territoriales.
- F. Ne participe pas à des actions ou à des pratiques susceptibles de causer un nombre important de personnes déplacées ou de réfugiés.

#### Article 9 : Opposition au terrorisme

Des transferts d'armes ne pourront être effectués que si l'État destinataire prévu, ou la partie bénéficiaire dans le pays de destination finale :

- A. A ratifié les conventions et instruments internationaux relatifs au terrorisme ou aux actes associés au terrorisme, et ne contrevient pas à ces textes, comprenant, entre autres : la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ; la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ; la Convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile ; la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (Convention de New York) ; la Convention internationale contre la prise d'otages ; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.
- B. Respecte les obligations internationales relatives à l'arrestation, aux poursuites ou à l'extradition de personnes soupçonnées de terrorisme trouvées sur le territoire de l'État destinataire, ou de personnes inculpées par un tribunal *ad hoc* jugeant les crimes de guerre ou par une cour criminelle internationale.
- C. Ne permet pas que son territoire serve de base aux terroristes ni ne serve de base pour approvisionner ou diriger des terroristes.

## Article 10 : Encouragement du développement humain

Les transferts d'armes ne peuvent être effectués que si les dépenses combinées de l'État destinataire dans les domaines de la santé et de l'éducation dépassent ses dépenses militaires, à moins que l'État destinataire puisse raisonnablement démontrer que de tels transferts sont justifiés par le besoin exceptionnel de riposter à des agressions.

## Chapitre III : Mise en œuvre

### Article 11 : Entrée en vigueur du Code

Tous les États institueront une législation et une réglementation nationales qui garantiront l'entrée en vigueur et la mise en œuvre du présent Code. Ces lois et cette réglementation devront :

- A. Incorporer ce Code.
- B. Prévoir des mécanismes permettant l'examen public de tous les transferts avant toute décision autorisant un transfert.
- C. Exiger un certificat de destination finale dans lequel les principes du présent Code seront des conditions contraignantes pour la réception des armes. Le certificat de destination finale doit à la fois identifier le destinataire et préciser quel sera l'usage réel de l'équipement.
- D. Établir un canal de communication pour recevoir des informations émanant d'organisations non gouvernementales sur la mise en œuvre du Code.
- E. Exiger des États qu'ils considèrent comme une infraction pénale tout transfert effectué en violation du Code, toute tentative de transfert, ou toute manœuvre visant à comploter à cet effet ou à inciter à effectuer un tel transfert.

### Article 12 : Contrôle de l'application du Code au niveau international

Tous les États devront :

- A. Transmettre un rapport annuel sur la mise en œuvre du Code au secrétaire général des Nations unies, qui présentera un rapport à l'Assemblée générale.
- B. Se consulter et coopérer de façon bilatérale, par l'intermédiaire du secrétaire général des Nations unies ou par d'autres procédures internationales appropriées, pour résoudre tout problème concernant l'interprétation et l'application des dispositions du présent Code, et envisager des mesures propres à encourager le respect du Code, notamment des mesures collectives conformes au droit international.

### Article 13 : Vérification

Les parties au présent Code appelleront à un réexamen de celui-ci deux ans après son entrée en vigueur dans le but précis de mettre en place une commission de vérification efficace.

## Annexe V

### **De la difficulté d'envisager une catégorisation universellement reconnue des violations des droits de l'homme**

Les ONG dans leur ensemble relèvent toute atteinte aux droits de l'homme et les dénoncent mais elles sont particulièrement réticente à les « hiérarchiser » explicitement, de peur peut être de faire admettre que certaines violations sont plus « légères » que d'autres et que par conséquent commercer avec tel ou tel pays peut être plus ou moins répréhensible selon la gravité des violations recensées dont il s'est rendu coupable. (Ce genre d'information est disponible dans des domaines spécifiques, les atteintes à la liberté de la presse par exemple, mais pas pour les droits de l'homme en général).

Certaines ONG tentent tout de même de cerner la façon dont les « droits de l'homme » sont considérés dans les Etats ; c'est le cas de l'*Observatoire des transferts d'armements* comme le montre le tableau ci-après. Cette annexe soulignera également les différences d'appréciation de la problématique des droits de l'homme mais aussi de méthode qui peuvent exister entre les ONG. Pour ce faire deux organisations majeures seront plus spécialement prises en exemple : Human Rights Watch et Amnesty International.

#### **I/ L'*Observatoire des transferts d'armements* : une tentative d'état des lieux des normes en vigueur en matière de droits de l'homme dans les pays acquéreurs d'armement.**

Dans le rapport annuel publié par l'*Observatoire des transferts d'armements*, la situation locale des droits de l'homme fait incontestablement l'objet d'une attention toute particulière ; autrement dit le critère n° 2 du code de conduite de l'Union européenne représente certainement le critère le plus dirimant, aux yeux des auteurs de ce rapport, pour les politiques d'exportation d'armement. Les principales informations fournies dans le rapport 2001 sont extraites du rapport annuel (2000) d'*Amnesty International* et étayées essentiellement par les analyses de *L'état du monde, annuaire économique géopolitique mondial 2001* (La Découverte, 2000) et du *Bilan économique et social* (Le Monde). Pour chaque pays acquéreur d'armement français, il a été établi une fiche récapitulative dont une partie est systématiquement consacrée à « L'état des droits » et complétée par deux tableaux où figurent notamment le respect ou non du critère n° 2 par le gouvernement importateur et sa situation juridique à l'égard des grands instruments internationaux relatifs aux droits de

l'homme (Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; convention contre la torture) et à l'égard de la peine de mort. Au total, dans le rapport 2001, 55 pays acquéreurs d'armements français sont identifiés comme ne respectant pas le critère n° 2 (sur un total de 108 pays acquéreurs recensés) ; aussi est-il intéressant de classer par zone géographique ces Etats - non respectueux au moins du critère n° 2 - pour dresser un tableau synthétique de la situation des droits de l'homme dans le monde.

PROCHE ET MOYEN-ORIENT	AMERIQUE DU NORD + EUROPE	AMERIQUE DU SUD	ASIE	AFRIQUE
Arabie saoudite	Etats-Unis	Brésil *	Bangladesh *	Afrique du Sud *
Bahreïn	Pologne	Colombie	Brunei	Algérie
EAU *		Equateur *	Cambodge	Angola *
Israël		Uruguay *	Chine	Burkina Faso
Jordanie		Venezuela	Inde *	Burundi
Koweït			Indonésie *	Cameroun *
Oman			Iran	R. Centrafricaine *
Qatar			Malaisie	Congo *
Syrie			Ouzbékistan	Côte-d'Ivoire *
Turquie			Pakistan *	Djibouti *
Yémen *			Russie	Egypte *
			Singapour	Ethiopie *
			Sri Lanka	Guinée *
			Thaïlande	Guinée équatoriale *
				Kenya *
				Madagascar *
				Mauritanie *
				RDC *
				Rwanda *
				Tchad *
				Togo *
				Tunisie
				Zimbabwe

*Les Etats suivis de \* sont les Etats ne respectant pas au moins les critères n° 2 et 8 ; le critère n°8 peut facilement être associé à la situation des droits de l'homme, dans la mesure où le développement économique ou l'éducation font partie des droits de l'homme dits de 3<sup>e</sup> génération.*

Il est très instructif de relever le fait que, sur l'ensemble des Etats appartenant traditionnellement au Proche-Orient et Moyen-Orient et auxquels la France vend des armes, seul le Liban fait figure d'exception en matière de respect des droits de l'homme ; autant dire que ces zones, qui représentent par ailleurs les plus gros contrats réalisés par nos industriels, sont très sensibles sur la question des droits de l'homme et imposent de ce fait aux autorités françaises de déployer des arguments diplomatiques de haute volée pour tenter de surmonter de telles contradictions apparentes.

Par ailleurs, ce rapport 2001 de l'*Observatoire des transferts d'armements* établit une liste de 18 pays acquéreurs d'armes françaises au titre de commandes et/ou de livraisons – dont en particulier l'Afghanistan, Cuba ou le Vietnam – pour lesquels les auteurs ne possèdent pas assez d'éléments d'informations ; or, parmi ces pays, plusieurs sont indéniablement fort éloignés des critères traditionnels de respect des droits de l'homme. Il faut donc les ajouter à la liste des 55 pays déjà cités dans le tableau ci-dessus.

## **II/ Human Rights Watch : militantisme et analyse**

L'ONG Human Rights Watch (HRW) ne se contente pas de condamner les pays coupables de violations des droits de l'homme mais son rapport 2002 se livre à une analyse globale et régionale assortie d'avertissements notamment sur les risques potentiels de la « croisade » contre le terrorisme.

En effet, selon les rédacteurs du rapport, les Etats-Unis sont enclins à accepter de certains partenaires des manquements aux droits humains fondamentaux pour assurer la cohésion de la coalition ( l'Egypte ou l'Arabie Saoudite sont notamment montrés du doigt) . Comme nous l'avons déjà souligné, l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis des droits de l'homme est également critiquée : le rapport souligne le fait que pour un Américain, les droits de l'homme sont avant tout les droits du citoyen américain. De même, la réticence de Washington à ratifier des textes jugés essentiels à la cause de la défense des droits humains fondamentaux confirme que ce concept est vraiment à géométrie variable (refus américain d'adhérer au Premier protocole additionnel aux conventions de Genève). Cette position

américaine, renforcée après les attentats de septembre 2001 (« USA Patriot Act » ; refus de ratifier le texte relatif à une cour pénale internationale), est préjudiciable à l'élaboration de normes universelles ayant force exécutoire ; en effet à la suite des décisions américaines, des gouvernements peu soucieux des droits de l'homme selon l'ONG en ont profité pour prendre des mesures radicales contre des dangers intérieurs, la Chine et la Russie bien sûr mais aussi l'Inde et même l'Australie.

Human Rights Watch affirme que la lutte contre la terreur n'est pas qu'une affaire de sécurité mais aussi de valeurs. Pour faire progresser la cause qu'elle défend, HRW semble renoncer au militantisme « gratuit » en formulant une protestation réfléchie fondée sur une analyse politique des relations internationales.

### **III/ Amnesty International : un rapport consacré aux violations des droits de l'homme par armes légères**

Un rapport complet est consacré aux violations des droits de l'homme par armes légères (Amnesty index POL 34/007/2001, en ligne le 09/07/2001 – *Human rights abuses with small arms* ). Après une introduction générale au cours de laquelle le rédacteur rappelle les positions et les demandes exprimées par l'ONG, des cas recensés entre 2000 et 2002 sont décrits et illustrent la situation des droits de l'homme dans les pays concernés. Ceux-ci sont classés par ordre alphabétique sans souci rationnel d'introduire une échelle dans la violence , cette méthode plus militantiste que réaliste place ainsi le Canada aux côtés du Tchad ou la France, dénoncée pour des bavures dans des commissariats, au même niveau que l'Ethiopie ou l'Erythrée victimes de conflit autrement plus violents.

De même, Amnesty englobe dans les cas abordés un éventail particulièrement large de violences : de l'assassinat de masse pur et simple en Algérie à l'utilisation inappropriée d'armes à feu par des membres de services de police (dans les pays occidentaux notamment) en passant par des internements arbitraires ou des violences occasionnées par d'autres moyens que les armes à feu . Cette imbrication d'éléments et de situations aussi difficilement comparables fait perdre au titre du rapport une partie de sa pertinence et donc au contenu proprement dit une part de sa crédibilité et de son utilité rationnelle.

Ainsi, nous avons vu que si les ONG sont en accord sur le but : faire progresser la défense des droits de l'homme, elles ne sont en revanche pas en mesure d'harmoniser leurs

critères d'évaluation et leurs stratégies. Cette lacune ne doit cependant pas masquer deux éléments majeurs :

- L'activité des ONG est bien réelle et susceptible de s'intensifier dans l'avenir ;
- Les événements récents montrent que la pression exercée sur les gouvernants par les ONG peut être relayée par les parlementaires. La réaction du maire de Cherbourg à l'issue de l'attentat de Karachi en témoigne ; il a en effet déclaré qu'il avait déjà interpellé le gouvernement sur la pertinence d'une coopération militaire avec un Etat considérant les droits de l'homme comme une question de second rang. Ce faisant il remettait en cause la relation d'armement avec le Pakistan. Il ne limitait pas son propos aux seuls matériels susceptibles d'être utilisés directement dans des opérations de répression interne.

Il est donc urgent pour l'Union européenne de poursuivre dans la voie de la transparence et de la vigilance notamment en officialisant au plus tôt la liste des matériels de police et de sécurité considérés comme sensibles et donc sujets à contrôle à l'exportation.

Enfin, redéfinir le critère n° 2 pourrait également s'avérer utile. En mai 1998, l'UE avait choisi la formulation la moins restrictive dans un souci de consensus ( « special caution and vigilance in issuing licences » au lieu de « restraint in the export of arms in general to recipients which are guilty of serious human rights violations »). Cette solution laissait alors selon l'OXFAM ( un collectif de 12 ONG internationales basé aux Pays Bas) une zone grise exploitable à la fois par les gouvernements, les vendeurs et les Etats destinataires.( *Final analysis on the EU Code of conduct on the arms trade* ; Joint agency paper Juin 1998).