

La Position commune européenne en matière d'exportation d'armements, un outil de transparence ?

Par **Jihan Seniora**, chercheure au GRIP

23 mars 2011

Résumé

L'Union européenne est la première organisation régionale à avoir tenté d'impulser une harmonisation des politiques de ses États membres dans le domaine des transferts d'armements. Dans le cadre de cette initiative, la volonté de s'assurer une plus grande transparence et la convergence des pratiques s'est traduite par la mise en place de mécanismes de reporting, de consultations et de discussions entre les États membres de l'Union européenne. À la veille de la révision de la Position commune qui doit avoir lieu trois ans après son adoption, cette note d'analyse tente d'évaluer les acquis en matière de transparence au niveau européen.

Mots clés : Position commune, Union européenne, exportations, transferts, armements, transparence, échange d'informations, reporting, rapport COARM.

Abstract

The European Common Position on arms exports, a transparency instrument?

The European Union is the first regional organization to have tried to impulse a harmonization of its Member States' practices and transparency in the field of arms transfers. Since the adoption of the Code of Conduct which clearly states the willingness of Member States to achieve greater transparency, the relevance of reporting and information exchanges has been unquestionable. On the eve of the Revision of the European Common Position on arms exports, three years after its adoption, this paper attempts to assess achievements in terms of transparency at European level.

Keywords : Common Position, European Union, exports, transfers, armaments, transparency, exchange of information, reporting, COARM report.

Citation :

SENIORA Jihan, *La Position commune européenne en matière d'exportation d'armements, un outil de transparence ?*, Note d'Analyse du GRIP, 23 mars 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-03-23_FR_J-SENIORA.pdf



Introduction

L'initiative vers une harmonisation des politiques d'exportations d'armements entre États membres de l'Union européenne (UE) s'est traduite par la définition, par le Conseil de l'UE en 1991 et 1992, de 8 critères communs pour l'analyse de la faisabilité d'une exportation d'armes¹. Ces 8 critères sont devenus véritablement opérationnels et ont acquis une dimension politiquement contraignante grâce à l'adoption d'un Code de conduite en juillet 1998. Il faut néanmoins attendre décembre 2008 pour qu'il soit remplacé par une Position commune juridiquement contraignante². Un guide d'utilisation à l'intention des autorités qui délivrent les autorisations d'exportations ainsi qu'une liste commune d'équipements militaires de l'UE ont également été rédigés par la suite. Ces documents sont à disposition des États pour leur mise en œuvre de la Position commune.

L'objectif de la Position commune est de promouvoir une convergence des politiques d'exportations d'armements des États membres, de renforcer la transparence des pratiques nationales et de faciliter le dialogue intergouvernemental afin d'améliorer la confiance entre eux et les échanges d'informations et d'expériences dans ce domaine. Pour ce faire, la Position commune énumère huit critères au regard desquels les autorités évaluent les demandes d'exportations de technologie et d'équipements militaires. Elle met en place des mécanismes de reporting, de consultation et de dialogue afin d'assurer une interprétation cohérente des critères et de renforcer la transparence intergouvernementale.

Ces différents mécanismes sont, premièrement, un rapport annuel confidentiel des États membres sur leurs exportations et leur mise en œuvre de la Position commune, ces rapports servant de base pour la publication d'un rapport annuel consolidé par le Conseil de l'UE ; deuxièmement, un mécanisme de notification des refus qui sert de base concrète aux consultations bilatérales en cas de transaction globalement identique ; et troisièmement, des discussions bimestrielles entre États membres au sein du groupe de travail sur les exportations d'armes conventionnelles du Conseil de l'Union européenne (COARM) sur des cas spécifiques. De plus, la Position commune institue l'obligation pour les États membres de publier un rapport national sur leurs exportations de technologie et d'équipements militaires.

La pratique européenne en termes de transparence dans le domaine des transferts d'armements constitue un exemple unique à l'échelle mondiale. Depuis que la volonté des États membres « d'assurer une plus grande transparence »³ dans ce domaine est inscrite dans le Code de conduite, la pertinence des échanges d'informations et du reporting n'est plus à démontrer. Ces échanges constituent un levier essentiel pour le processus d'harmonisation européenne. À la veille de la révision de la Position commune qui doit avoir lieu trois ans après son adoption⁴, cette note d'analyse tente d'évaluer les acquis de transparence au niveau européen.

1. Pour les raisons de cette impulsion voir BROMLEY Mark, BRZOSKA Michael, « Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy ? The EU code of Conduct on Major Arms Exports », *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, p. 334.
2. Pour plus d'informations se référer à MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?* Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, Bruxelles.
http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=834&titre_page=NA_2010-03-29_FR_V-MOREAU
3. Conseil de l'Union européenne, *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, 8675/2/98 (PESC 137), 5 juin 1998.
4. Conseil de l'Union européenne, *Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, 2008/944/PESC, art. 15.

1. Les Rapports annuels consolidés du Conseil de l'Union européenne

Les États membres soumettent un rapport annuel sur leurs licences d'exportations octroyées et leurs exportations effectuées lors de l'année précédente ainsi que sur leur mise en œuvre de la Position commune au Secrétariat général du Conseil de l'UE, et cela en toute confidentialité⁵. Ces informations ont pour objectif de soutenir la transparence intergouvernementale. De ces communications sont extraites les informations et statistiques qui se retrouvent dans le rapport annuel consolidé publié par le Conseil de l'UE (rapport COARM ci-dessous). Par cette synthèse annuelle des statistiques communiquées par les États membres, l'Union européenne est le seul exemple, à ce jour, d'une organisation régionale qui rend accessible de telles informations⁶.

Le guide d'utilisation de la Position commune fournit une liste d'informations à communiquer⁷. Un souci très vite relayé dans les rapports COARM fut le besoin de plus d'harmonisation du contenu des rapports fournis par les États membres en vue d'en améliorer la comparabilité et le travail de synthèse pour le bilan annuel. Il semble que cela reste un problème malgré les indications soumises dans le guide d'utilisation, comme en attestent les *Nota Bene* des rapports COARM soulignant diverses lacunes dans le reporting de certains États (voir *infra*). Notons également qu'il n'est pas demandé aux États de fournir des informations sur leurs méthodes de collecte et de traitement de l'information statistique⁸. Cette dimension est rarement abordée bien que, selon les méthodes utilisées, on aboutit à des statistiques différentes⁹. En conséquence, c'est le degré de la comparabilité et de la compatibilité des informations fournies par les États qui est en jeu, pouvant diminuer de fait la valeur informative des rapports et la possibilité de les utiliser.

Le contenu et le niveau de détail du rapport annuel consolidé du Conseil de l'UE a évolué depuis 1999. À l'heure actuelle, le tableau sur les exportations d'armements des pays européens doit idéalement permettre, par destination et par catégorie d'équipements militaires¹⁰, de connaître

5. Art 8.1. de la Position commune.

6. De plus, ce rapport est publié dans toutes les langues officielles de l'UE, à la différence des rapports nationaux souvent publiés seulement dans la langue nationale. Tous les rapports COARM sont accessibles <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr>

7. Chapitre 4 « Transparence » du Guide d'utilisation. Conseil de l'Union européenne, *Guide de l'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document 9241/09, 29 avril 2009, p. 101. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

8. Le huitième rapport COARM (2006) signale l'existence d'une étude dont l'objectif est d'établir un panorama des méthodes employées par les États membres pour collecter et traiter les données nationales. *8^e rapport annuel établi en application du point 8 du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2006/C 250/01)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:250:0001:0346:FR:PDF>. Cette étude semble avoir été l'objet de discussions au sein du COARM et d'un séminaire organisé par la présidence de l'époque mais n'a pas donné de suites concluantes quant à de possibles améliorations des contributions nationales et du rapport COARM. *Entretien avec un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (26 janvier 2011)*.

9. On peut néanmoins lire dans les rapports COARM : "Statistics are compiled differently by each Member State: no uniform standard is used. Consequently, owing to current procedures in the area of arms export controls or data protection legislation, not all countries have been able to submit the same information". Voir p. 8 du *12^e rapport annuel établi en application de l'article 8 §2 de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (2011/C9/01)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:009:0001:0417:FR:PDF>

10. Voir la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (2010/C 69/03). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:069:0019:0051:FR:PDF>

l'État exportateur, le nombre de licences que ce pays a octroyées ainsi que la valeur financière totale des licences octroyées et la valeur des exportations.

Les rapports consolidés livrent également des informations sur les licences refusées. Par destination et par catégorie d'équipements militaires, le rapport fournit le nombre total de licences refusées au niveau européen et les critères ayant motivé le refus. Si, par destination, il est impossible de savoir quel État européen a refusé la licence, on peut se féliciter du fait que les motifs du refus selon les critères de la Position commune sont fournis. Nous ne pouvons que souligner la pertinence de donner les raisons d'un refus pour un octroi d'une licence. Cela permet de mieux comprendre comment les critères sont interprétés. Bien sûr, une ventilation, pour chaque destination, précisant le pays exportateur qui a refusé la licence contribuerait à mieux comprendre la politique de celui-ci et son interprétation des critères. Cela donnerait davantage de poids au Parlement et à la société civile pour faire pression sur leur gouvernement pour des interprétations plus strictes inspirées, par exemple, des pratiques des autres États.

Encadré 1

Obligation pour les États membres de publier un rapport national sur leurs transferts

Les rapports COARM sont supposés être un moyen de surveiller l'harmonisation entre États membres et leur respect des règles mises en place sur les exportations d'armes. Ceux-ci ont également pour vocation d'améliorer la transparence vers la société civile¹¹ et peuvent, dans certains cas, constituer la seule source d'informations gouvernementales disponible sur les transferts d'armements d'un État européen. En effet, à l'heure actuelle, seuls 18 États européens sur 27 publient régulièrement des rapports nationaux sur leurs transferts d'armements alors que tous ont l'obligation de le faire en vertu de la Position commune¹². Plusieurs pays européens ne produisent pas de rapports nationaux : Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, le Luxembourg, Malte et la Pologne. D'autres n'en produisent plus : l'Irlande n'a pas fourni de rapports depuis 2004 et la Lituanie, depuis 2005. Avant l'instauration de la Position commune, certains États le faisaient déjà par tradition envers le Parlement, d'autres par obligation légale. Bien que certains pays ne la respectent pas, l'obligation pour les États membres de publier un rapport national imposée par la Position commune a le mérite de tendre également vers un renforcement de la transparence publique. L'objectif principal de ce rapport national publié par le gouvernement est de partager des informations sur ses activités dans le domaine des transferts d'armements avec ses citoyens et son Parlement. Ces rapports nationaux peuvent constituer une source plus diversifiée d'informations que celles fournies par le rapport COARM, en fournissant, par exemple, des renseignements sur le contexte dans lequel les licences sont octroyées (législations, contexte national, régional et international). Cependant, à l'heure actuelle, le type et la qualité des informations fournies dans les rapports nationaux varient grandement entre États européens¹³.

11. 3^e rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2001/C 351/01), p. 4. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:351:0001:0009:FR:PDF>

12. Art 8.3. de la Position commune.

13. Pour un compte-rendu des informations fournies dans les rapports des États membres de l'Union européenne se référer à la base de données de Saferworld <http://www.saferworld.org.uk/eureporting/> et pour un panorama des informations qui peuvent faire objet d'une notification ou d'un échange voir Sibylle Bauer et Mark Bromley, « The European Union Code of Conduct on Arms Exports Improving the Annual Report », *SIPRI Policy Paper* n° 8, novembre 2004, p. 10 <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI08.pdf>

Plusieurs limites des rapports annuels consolidés du Conseil de l'UE sont à signaler. Celles-ci devraient amener à utiliser les statistiques avec prudence lors d'exercices de comparaison et d'évaluation. Premièrement, il semble que les rapports restent trop dépendants de la bonne volonté des États dans le degré de précision et dans la transmission même des données au Secrétariat général du Conseil. Cela peut créer des situations de retard important dans la publication du rapport COARM¹⁴. Certains États utilisent une classification d'équipements militaires autre que celle de la liste commune des équipements militaires¹⁵. D'autres ne fournissent pas de notifications complètes. En effet, plusieurs États ne fournissent des informations que sur les licences qu'ils octroient. Pour l'année 2009, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni sont épinglés comme « n'étant pas en mesure » de fournir des informations sur leurs exportations¹⁶. Il est important de noter que quelques grands exportateurs européens – l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore la Pologne – figurent dans cette liste. La prudence est dès lors de mise à l'usage de la ligne « c » des tableaux du rapport COARM sur la valeur financière des exportations.

Le rapport COARM est assez 'lucide' face à ces limites, citant à chaque fois les pays concernés par celles-ci, comme en attestent les *Nota Bene* dans les explications de l'annexe A.I du rapport. Actuellement, le rapport COARM est plus complet concernant la valeur financière des licences octroyées par les États membres. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que les licences octroyées ne sont pas d'office utilisées ou ne sont seulement que partiellement utilisées sur la période pour laquelle elles sont octroyées. Aussi, la valeur des licences octroyées est souvent supérieure à celle des exportations effectuées.

Deuxièmement, aucune déduction à partir des données du rapport ne peut se faire quant aux quantités d'armements couverts par une licence et effectivement livrés. En effet, à partir de la valeur financière, il n'est pas possible d'évaluer le volume d'armements faisant l'objet d'un potentiel transfert, surtout que les catégories de la liste commune des équipements militaires recouvrent parfois une large gamme de produits de valeur marchande différente.

Troisièmement, à part des données dans le cadre des exportations pour les missions de maintien de la paix de l'ONU ou de l'UE dans des pays sous embargos onusiens et européens, aucune information n'est fournie sur l'utilisation finale ou/et l'utilisateur final des armes. Le type d'armements et la nature de l'utilisateur final sont deux dimensions qui, mises en relation, peuvent contribuer à comprendre la rationalité derrière certains transferts. Ces informations doivent permettre au Parlement, aux citoyens et à la société civile d'évaluer plus précisément les risques de détournement et d'un usage non-souhaité des armes. À cela s'ajoute la pertinence de fournir des informations sur la destination finale en cas de réexportation. Ceci est d'autant plus à propos lors de l'exportation de composants pour des systèmes d'armements. Il arrive que l'État exportateur de composants n'évalue la conformité du transfert au regard des 8 critères que par rapport à la situation de l'État « intermédiaire »¹⁷ et non pas par rapport à celle de l'État qui fera usage du produit final. Néanmoins, connaître la destination finale peut permettre de mieux évaluer les risques de déstabilisation régionale ou d'aggravation de situation de tension ou conflit. À l'heure actuelle, le rapport ne prend pas en compte le fait que le pays pour lequel les informations sont fournies n'est pas toujours le pays récipiendaire final. Aussi, concernant les

14. Le rapport du COARM 2010 couvrant l'année civile 2009 n'a été publié au Journal officiel que le 13 janvier 2011.

15. Ce qui est le cas, par exemple, au niveau belge pour le Fédéral et la Région Bruxelles-Capitale.

16. Voir 12^e rapport COARM.

17. Ce qui semble particulièrement le cas lors d'exportation vers un pays européen ou allié.

composants, il n'est pas possible d'identifier dans le rapport consolidé européen les cas où des composants sont exportés pour intégration dans un système d'armements à l'étranger pour être réexporté par la suite dans un pays tiers¹⁸.

Enfin, notons que les rapports COARM ne sont pas exempts d'erreurs dans les données. Signalons que le Secrétariat général du Conseil, qui centralise les informations fournies par les États membres sous la forme du rapport COARM, n'a aucun pouvoir ou mandat de vérification de l'exactitude de celles-ci. Signalons ainsi l'existence d'incohérences entre les données publiées dans les rapports nationaux sur les transferts d'armements et celles reprises dans le rapport COARM. En outre, il a été prouvé que certains États membres ont fourni des informations sur les licences de transit octroyées à la place et/ou en plus des informations sur les licences d'exportations octroyées (voir l'encadré 2). Pour rappel, seules les licences d'exportations proprement dites sont à prendre en compte.

Encadré 2

Malte et les licences de transit vers la Libye

L'actualité dans le monde arabe a jeté un regard critique sur les exportations d'armements vers les pays de la région. Les rapports COARM ont été régulièrement cités dans la presse comme sources d'informations sur les exportations et les licences octroyées par les pays européens vers cette région. Plus particulièrement, a été épinglée la valeur importante de licences d'exportations octroyées en 2009 par Malte et ayant comme destination la Libye. Il s'est avéré que l'intermédiaire agissant pour le compte de l'entreprise italienne à l'origine de l'exportation avait commis une faute de frappe en glissant un zéro de plus dans la valeur des biens qui transitaient par Malte¹⁹. Ce fait divers a permis de mettre en lumière les sérieuses erreurs commises par les autorités d'un État membre et qui se sont retrouvées dans le dernier rapport COARM. Au-delà des données erronées fournies par les autorités maltaises au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne sur leurs transferts d'armements, il a été prouvé qu'elles ont fourni des informations sur des licences de transit et non d'exportations comme l'exigent la Position commune et le guide d'utilisation.

Nous ne pouvons que souligner l'importance de combler le manque d'informations des rapports consolidés du Conseil et de les comparer, autant que possible, en se référant à d'autres sources. Comme nous l'avons signalé précédemment, des informations complémentaires ou plus complètes peuvent se trouver dans les publications nationales des États membres sur leurs transferts d'armements mais également dans des rapports d'ONG ou dans la presse. Par déduction

18. HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, « The limitations of European Union reports on arms exports: the case of Central Asia », *SIPRI insights on peace and security*, n°2010/5, septembre 2010, p. 14-15. Notons que cette tendance ne va pas s'améliorer avec la mise en application de la Directive simplifiant les conditions des transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. La logique européenne basée sur la confiance, sous-tendant la Directive, tend à progressivement faciliter les transferts de ce type de produits, en encourageant les États à s'abstenir d'imposer des restrictions à l'exportation. Voir la Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 concernant les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense. <http://data.grip.org/documents/200909141518.pdf>

19. Pour plus d'informations voir, entre autres, Altreconomia, *La vera storia delle armi italiane in Libia*, 6 mars 2011. http://www.altreconomia.it/site/fr_contenuto_detail.php?intId=2685 ; EUobserver, *Italy-Libya arms deal highlights weakness of EU code*, 3 mars 2011. URL: <http://euobserver.com/892/31915> et Rete Italiana per il Disarmo et Tavola della Pace, *L'Italia nel 2009 ha esportato 11mila armi semiautomatiche al regime di Gheddafi*, 9 mars 2011. <http://www.fim.cisl.it/public/110309%20Armi%20a%20Gheddafi.pdf>

ou en croisant des données, il est également possible de mettre à jour de nouvelles informations. Par exemple, le rapport de la Région wallonne donne très peu d'informations sur les licences d'exportations refusées. Il fournit la destination en question et pour celle-ci, nous connaissons le nombre total et la valeur totale des licences refusées par catégories de la liste militaire européenne. Nous savons par exemple qu'une licence d'exportations vers l'Égypte pour des équipements militaires appartenant à la catégorie ML 8 a été refusée en 2009²⁰. En se rapportant au dernier rapport COARM, on constate qu'une seule licence a été refusée pour cette destination et pour cette catégorie d'armements. On peut donc déduire qu'il est question de la licence refusée par la Région wallonne²¹. Grâce aux informations sur les critères ayant motivé ce refus contenues dans le rapport COARM, cet exercice nous a permis de découvrir les motifs du refus wallon vers cette destination. Aussi, au-delà de la pertinence de croiser les sources pour une possible vérification de l'exactitude des données (voir encadré 2), la diversification des sources peut contribuer à mettre en lumière des précisions et des informations complémentaires.

2. Les notifications de refus, bases des consultations bilatérales

Les États membres ont l'obligation de communiquer, via le réseau de correspondance européenne COREU, des informations sur les demandes de licences d'exportations qui ont fait l'objet d'un refus conformément aux 8 critères ainsi que les motifs de ce refus, et cela au plus tard un mois après que la demande ait été refusée²². En annexe du guide d'utilisation est joint un formulaire de notification de refus d'autorisation. L'ensemble des notifications de refus est également enregistré, pendant trois ans, dans une base de données centrale électronique gérée par le Secrétariat général du Conseil de l'UE et mise à disposition de tous les États membres²³. Sur base de ces notifications qu'ils reçoivent via le réseau électronique de l'UE, les États sont au courant quasi-quotidiennement des autorisations d'exportation que leurs partenaires ont refusées. Si un État envisage d'octroyer une licence, il s'assure, grâce, entre autres, à la base de données, qu'un de ses partenaires européens n'a pas refusé, dans les trois ans auparavant, une licence pour une transaction globalement identique. Si c'est le cas, il a l'obligation de le consulter avant de prendre sa décision sur l'octroi de la licence²⁴. Ces consultations bilatérales, lancées via le COREU, ont pour objectif de limiter les situations d'« undercut », c'est-à-dire d'éviter l'appropriation d'un marché par une entreprise qui profiterait de

20. Rapport au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, modifiée par les lois du 25 et 26 mars 2003 relatives à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente, Rapport annuel 2009, p. 91.
<http://data.grip.org/documents/201010271526.pdf>

21. Cet exercice peut aussi se faire pour la licence d'exportation que la Région wallonne a refusée à destination de la Russie.

22. Article 4.1 de la Position commune.

23. Seules les notifications complètes sont enregistrées dans la base de données. Le Secrétariat général du Conseil peut demander à l'État dont émane le refus de fournir les informations essentielles manquantes. Voir Guide d'utilisation Chapitre 1, section 4 §1.4.6.

24. Obligation de consulter de manière bilatérale tous les pays membres qui ont fait un refus similaire. La question de définir ce que constitue une transaction globalement identique s'est très vite posée au sein du COARM comme en attestent les premiers rapports COARM. Le guide d'utilisation signale que si un État a le moindre « doute quant à la question de savoir si une notification de refus d'autorisation figurant dans la base de données centrale constitue ou non une "transaction globalement identique", il doit lancer une consultation afin d'éclaircir la situation » (Chap. 1 Section 4 §1.4.10). Il semblerait que ce type de consultation devient assez rare, signe probable d'une compréhension commune intégrée de la notion de « transaction globalement identique » et par le développement croissant de contacts informels entre États (entre autorités en charge des licences). *Entretien avec des autorités régionales belges (24 et 26 janvier 2011).*

l'exclusion des entreprises concurrentes européennes à la suite de notifications de refus qu'elles auraient reçues de leur gouvernement en application de la Position commune.

L'État qui a engagé la consultation devra systématiquement informer l'État « notificateur » de sa décision finale, que celle-ci consiste à accorder ou à refuser une autorisation. En privilégiant une procédure de consultation bilatérale lorsqu'un État envisage d'accorder une autorisation pour une transaction globalement identique à celle qui a été refusée par un autre État membre, la Position commune semble priver les autres États membres d'une information qui pourrait s'avérer utile pour leur propre politique de contrôle et par conséquent pour parvenir à une politique européenne cohérente. Néanmoins, le guide d'utilisation précise que « l'État membre qui a lancé la consultation informe l'ensemble des États membres, par COREU, de la suite qu'il a réservée à la demande d'autorisation, en ajoutant un bref exposé de ses motifs. L'État membre qui a lancé la consultation devrait envoyer cette notification dans un délai de trois semaines suivant sa décision »²⁵. Aussi, bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact réel des consultations bilatérales – la décision finale restant exclusivement aux mains de l'État qui a lancé la consultation –, la procédure permet néanmoins à tous les États d'être au courant des résultats de celle-ci et des « undercut » possibles ; pouvant de ce fait constituer un élément de pression ou de discussion entre eux.

Encadré 3

La Directive sur les transferts intracommunautaires et la transparence

L'impact sur la transparence de la Directive simplifiant les transferts intracommunautaires pose déjà question pour beaucoup d'observateurs²⁶. Actuellement, les rapports annuels du COARM communiquent les données sur toutes les exportations d'armes de l'Union européenne, y compris les transferts intracommunautaires. Il existe un risque que ces derniers ne soient plus couverts par le rapport COARM après l'entrée en vigueur de la Directive, simplement parce que les autorités compétentes ne disposeront plus directement d'informations sur ce type de transferts. À cet égard, il faut souligner l'importance du déplacement de responsabilité contenu dans la Directive. L'introduction des licences générales ou globales dans le système d'octroi de licences ôte aux gouvernements, lors de l'usage de ce genre licences, toute possibilité de contrôle *ex ante* sur le commerce des armes intracommunautaire. Ils conservent une possibilité de contrôle *ex post*, sur la base de registres établis et détenus par les entreprises. En effet, la Directive assigne aux entreprises l'obligation de tenir des registres détaillés de leurs transferts, registres qui doivent pouvoir être présentés aux autorités compétentes si elles en font la demande²⁷. Aussi, la Directive ne prévoit aucune obligation pour les autorités compétentes de consulter périodiquement ces registres, ni de les centraliser au niveau national. La généralisation même de l'usage de licences ouvertes amènera également des changements dans la quantité et le type d'informations que les autorités pourront

25. Guide d'utilisation Chapitre 1 section 4 §1.4.18

26. Plus pour d'informations voir Vlaams Vredeinstitute « The common position on arms exports in the lights of the emerging European defense market », *Background Note*, 18 Janvier 2010. MAMPAEY Luc et TUDOSIA Manuela, *Le « Paquet défense » de la Commission européenne : un pas risqué vers le « marché » européen de l'armement*, Note d'Analyse du GRIP, 25 juin 2008, Bruxelles. <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0916.pdf>

27. Voir art. 8 de la Directive.

collecter²⁸. Il sera donc primordial, lors de la phase de transposition de la Directive dans le droit national que certains États membres ont à peine commencée²⁹, que ceux-ci veillent à mettre en place des mécanismes de reporting tout aussi, si pas plus, contraignants que la pratique actuelle en imposant des obligations quant à la tenue et au partage d'informations entre les entreprises et les autorités. De plus, un maximum de coordination doit être instauré entre la pratique pour les exportations d'armements vers les pays tiers et celle qui sera établie pour les transferts intracommunautaires. Au mieux, cette phase de transposition pourrait constituer une phase de convergence ou de renforcement des pratiques. En 2009, le commerce intercommunautaire des armes a représenté 24% du total du commerce des États membres³⁰. En absence de modalités sur le reporting quant aux transferts intracommunautaires dans les législations nationales, un quart du commerce européen passerait donc sous le radar du contrôle démocratique. Cette visibilité amoindrie pour ce type de transferts d'armements constituerait un important recul par rapport aux avancées de transparence établies depuis le Code de conduite.

3. Les discussions au sein du COARM

Les membres de gouvernement en charge des octrois de licences échangent également des informations lors des réunions de discussion organisées tous les deux mois au sein du COARM. Durant ces réunions régulières, ceux-ci échangent leur vues sur des enjeux géographiques ou thématiques et discutent de la mise en œuvre des critères au niveau national³¹. Les délégations représentées au sein du groupe COARM reçoivent un ordre du jour 10 à 15 jours avant la réunion. Elles peuvent également proposer des thèmes et susciter un débat sur un cas spécifique d'exportation d'armements – envisagé ou effectué – d'un État membre en particulier, si cela est jugé utile pour l'examen des demandes d'autorisation au niveau national³². Plus particulièrement, ces réunions semblent constituer un moment unique lors duquel les États membres échangent des informations sur les politiques nationales de contrôle des exportations d'armements vers certains pays ou régions non soumis à un embargo, mais faisant l'objet d'une vigilance particulière (existence d'un conflit interne ou externe, situation des droits de l'homme, etc.) et sur leur perception de l'évolution de la situation politique de ceux-ci. Lors de l'année 2009 des discussions se sont ainsi portées sur les pays suivants : le Yémen, l'Afghanistan, le Pakistan, Israël, le Sri Lanka, le Kenya, l'Algérie, l'Indonésie, le Vietnam, le Pérou, la République de Guinée et Taïwan³³. Si peu d'informations ressortent sur ces discussions en raison de leur nature confidentielle, ces réunions constituent néanmoins un lieu privilégié pour le partage d'information et d'expérience.

28. Notons par exemple l'incapacité actuelle pour le Royaume-Uni, dont 80% des licences octroyées sont des licences globales et générales, de fournir des informations sur la valeur de ses exportations au rapport COARM. LIBERTI Fabio, MATELLY Sylvie, MAULNY Jean-Pierre, « Pratiques communautaires internes de contrôle des exportations et des transferts intracommunautaires de produits de défense », *Étude IRIS*, octobre 2010.

29. Les États ont jusqu'au 30 juin 2011 pour concrétiser la transposition de la Directive en droit national et qui sera d'application à compter du 30 juin 2012.

30. Voir 12^e rapport COARM.

31. *Entretien avec un membre du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (26 janvier 2011).*

32. Rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite en matière d'exportation d'armements (1999/C 315/01). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:315:0001:0004:EN:PDF>

33. Rapport annuel 2009 au Parlement wallon sur l'application de la loi du 5 août 1991, *loc. cit.*, p. 12. Ce type d'information n'est pas fourni dans le rapport COARM. Celui-ci énumère néanmoins les destinations ayant fait l'objet d'une consultation entre États membres ainsi que le nombre de consultations initiées par destination.

Conclusion : quels acquis de transparence au niveau européen ?

Au niveau européen, depuis le Code de conduite, la transparence est établie comme une dimension essentielle du processus d'harmonisation des politiques des États membres et comme base pour tout débat entre ceux-ci. En effet, l'adoption d'outils de transparence n'est pas une fin en soi mais un moyen qui sert à la réalisation d'objectifs spécifiques. Par la transparence intergouvernementale, le partage d'informations peut contribuer au processus de convergence des politiques et des pratiques entre États. Par la transparence publique, il est question de permettre au Parlement, aux citoyens et à la société civile d'une part, d'être au courant des activités de leur gouvernement et, d'autre part, de les surveiller afin de vérifier le degré du respect de ses engagements nationaux (législations nationales, procédures), régionaux et internationaux (droit international, accords multilatéraux...).

Les outils de transparence et d'harmonisation établis par la Position commune – l'échange d'information, les mécanismes de consultations et les réunions régulières des États membres au sein du COARM – semblent également fournir un cadre potentiel pour des processus de socialisation et d'apprentissage³⁴. Il est difficile d'évaluer le degré d'impact de ces différents processus depuis la mise en place du Code de conduite voilà plus de 10 ans. Il semble qu'on peut néanmoins épingler deux tendances.

D'une part, il est indéniable que des progrès ont été enregistrés en termes de pratiques des États membres dans le domaine en comparaison à la période pré-Code de conduite. Le rapport COARM a permis de rendre accessible un certain nombre d'informations sur les exportations des États membres. Même si souvent les rapports nationaux sont plus loquaces, le rapport COARM – bien qu'imparfait – constitue une contribution non négligeable pour les États membres qui ne publient pas de rapports nationaux. Dans ce cadre, le rapport COARM est un outil incontournable au service de la transparence publique. De plus, il semblerait que les mécanismes intergouvernementaux de consultations et de discussions ont été progressivement complétés par le développement de contacts informels entre autorités nationales en charges des licences.

Aussi, au-delà d'une amélioration lente et progressive de la transparence intergouvernementale, un certain degré de socialisation semble s'être concrétisé. Néanmoins, une réflexion continue sur les possibles améliorations au rapport COARM et aux modalités de fonctionnement des différents mécanismes doit s'instituer et se maintenir entre tous les acteurs impliqués. Plus particulièrement, une réflexion autour de la pertinence de la mise en place de mécanismes de vérification des données attachés au mécanisme de partage des informations pourrait stimuler les États à fournir des contributions plus complètes, pertinentes et fiables, et cela dans des délais raisonnables. Dans cette perspective, il sera intéressant de suivre les futurs débats autour de la révision de la Position commune.

D'autre part, la politique de contrôle des exportations d'armements reste une expression d'un choix politique d'un État ; choix profondément imprégné, entre autres, de considérations de politiques étrangères. De ce fait, malgré la définition, au niveau européen, de 8 critères d'évaluation des demandes de licences, les mécanismes de reporting, de consultations, de discussions ainsi que le développement de contacts informels entre les États membres, la mise en application de la Position commune reste une prérogative jalousement gardée par ceux-ci. À l'heure actuelle, les considérations de politiques étrangères et de sécurité, les intérêts stratégiques et économiques, restent, dès lors, des facteurs ralentissant le processus

34. BROMLEY Mark, BRZOSKA Michael, *loc. cit.*, p. 339.

d'harmonisation des pratiques des États membres et toute dynamique d'amélioration du fonctionnement des divers mécanismes établis par la Position commune et, de ce fait, de renforcement de la transparence au niveau européen³⁵.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

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

35. Il sera intéressant, à cet égard, de voir ce qui sera possible de faire sous la nouvelle configuration du Service européen pour l'action extérieure. Avec l'instauration d'une présidence permanente, semble se créer une opportunité pour un travail à plus long terme et pour l'impulsion d'un élan politique commun. Ne dépendant d'aucun État, la présidence permanente pourrait ainsi insuffler plus de flexibilité et de continuité au sein du COARM.