



Note du GRIP à l'attention du Gouvernement wallon

concernant le « projet de l'industrie » remplaçant la note d'orientation du Gouvernement wallon concernant la procédure relative aux importations et exportations et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente depuis la Wallonie.

La note adressée le 25 mai 2011 par « l'industrie » au Gouvernement wallon révèle de manière affligeante l'incapacité du secteur à prendre toute la mesure du caractère particulier, et par essence politique, de la production d'armes. Outre son objectif non dissimulé de vider de leur substance toutes les améliorations proposées par le Gouvernement, la note de l'industrie ne pourrait devenir une base de discussion en raison de ses nombreuses inexactitudes et interprétations erronées des dispositions légales encadrant le commerce des armes.

En instillant l'idée fautive que la simplification instaurée par la Directive 2009/43/CE pour les transferts intracommunautaires d'armement (simplification dont le GRIP conteste certaines modalités d'application mais non le principe) préfigure un assouplissement futur des règles relatives aux exportations d'armements vers les pays tiers (extracommunautaires), l'industrie soit se trompe, soit cherche à manipuler l'opinion et les décideurs.

La Directive 2009/43/CE maintient une distinction sans équivoque entre les *transferts* dans la Communauté et les *exportations* vers les pays tiers. Si la Directive 2009/43/CE, sous réserve de certaines modalités de sa mise en œuvre, se justifie dans l'esprit de la construction européenne et d'avancement de la PESD, il convient de rappeler fermement que tant les transferts intracommunautaires d'armement que les exportations d'armes vers les pays tiers restent strictement encadrées par les dispositions de la Position commune 2008/944/PESC et, dans un proche avenir, celles du Traité international sur le commerce des armes conventionnelles (TCA) actuellement discuté aux Nations unies. La Directive 2009/43/CE ne peut en aucune façon être interprétée comme un ensemble de procédures dérogatoires à la Position commune. À cet égard, il faut rappeler que la Région wallonne est liée par les engagements internationaux de la Belgique et les positions très en pointe défendues par les diplomates belges dans les fora internationaux pour un meilleur contrôle du commerce des armes.

La note d'orientation proposée par le Gouvernement comprend des avancées importantes, mais elle ne constitue en l'état qu'un « minimum minimorum ». Les événements de ces derniers mois ont permis de révéler, images à l'appui, l'impact désastreux des exportations d'armes wallonnes, et singulièrement de la FN Herstal, au Moyen-Orient. Le Gouvernement wallon doit en tirer les conséquences, maintenir ses objectifs initiaux, et prendre en compte certaines corrections et améliorations proposées par les ONG, mieux placées que « l'industrie » pour mesurer les conséquences à long terme du commerce des armes.

Le projet du Gouvernement vise à donner une base légale à un ensemble de procédures relatives au commerce des armes, en définissant clairement les obligations et responsabilités de toutes les parties prenantes, et notamment celles de l'autorité compétente en imposant des délais de procédure particulièrement courts. L'industrie le refuse, n'hésitant pas à écrire avec le plus grand sérieux que formaliser cette matière dans un texte légal ou réglementaire présenterait le désavantage de lui donner « une base légale permettant à tout tiers d'agir à l'encontre d'une décision ». Dans une démocratie et en bonne gouvernance, c'est pourtant l'existence de bases légales sur lesquelles repose tout acte de l'autorité publique qui nous préservent de l'arbitraire.

LES PROCÉDURES POUR LES LICENCES D'EXPORTATION

La note du Gouvernement prévoit la mise en place d'un système de gradation, reposant sur cinq procédures selon le pays de destination.

A. Les pays sous embargo.

Une première procédure concerne les pays sous embargo. Elle coule de source, et n'est pas à proprement parlé une « procédure » puisque les embargos, que l'industrie est supposée connaître, impliquent un refus systématique.

B. La procédure d'accord préalable

Hormis les changements imposés par la transposition de la Directive 2009/43/CE, c'est la seule procédure vraiment nouvelle introduite par la note d'orientation, mais sa portée sera limitée.

- 1) Au cours des 4 dernières années (il est regrettable que la Région wallonne n'ait jamais rendu public le détail par pays de destination de ses exportations d'armes pour la période 2003-2005), la Wallonie a exporté des armements vers 97 pays différents dans le monde. Si, théoriquement, la centaine d'autres pays du monde sont autant de clients potentiels qui pourraient être concernés par la procédure de l'accord préalable, la réalité est assez différente. Parmi ceux-là, certains seraient sur la liste « fast-track » ou dans le régime de la directive 2009/43/CE (Estonie, Malte, Macédoine, Albanie, ...), d'autres sont sous embargos ou dans une situation telle que les normes belges, européennes ou internationales ne permettront pas d'y exporter des armements avant longtemps.
- 2) **L'accord préalable ne concernera donc qu'un nombre très limité de pays**, les données des années antérieures démontrant d'ailleurs que très peu de pays nouveaux s'ajoutent d'année en année à la liste des clients habituels. La procédure de l'accord préalable ne concernera donc vraisemblablement pas plus d'une petite dizaine de transactions par an. Mais dans ces rares cas, **il est dans l'intérêt, tant des entreprises que des travailleurs, de recevoir aussi tôt que possible dans le processus, des indications claires, précises et rapides quant à la faisabilité du marché.**
- 3) Le GRIP aurait souhaité une application plus large de l'accord préalable et regrette fortement l'existence d'un seuil de 350 000 euros cumulés sur les 6 dernières années, seuil en dessous duquel seulement l'accord préalable serait nécessaire. En raison de ce seuil de 350 000 euros, la plupart des pays situés dans les régions dont le surarmement inquiète déjà la communauté internationale – en l'occurrence le Moyen-Orient ainsi que

l'Asie du Sud et de l'Est – échapperont à cette obligation, alors qu'ils sont précisément ceux qui requièrent la plus grande vigilance.

- 4) Pour les pays tiers **sortant d'un embargo, une période transitoire nécessitant accord préalable devrait être maintenue**, en l'occurrence 12 ans.
- 5) **L'accord préalable porte sur une transaction bien spécifique. Il s'obtient pour la catégorie de matériel, le montant et le destinataire indiqués dans la demande.** Un nouveau contrat portant sur une transaction aux caractéristiques identiques ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle demande. Par contre, **un nouveau contrat dans le même pays tiers, mais portant sur d'autres catégories de matériel, un montant significativement différent, ou destiné à un autre destinataire dans ce pays, doit faire l'objet d'une nouvelle demande.** L'accord préalable ne peut donc en aucune manière devenir un acte unique et général valant pour l'ensemble des activités de l'entreprise.
- 6) L'octroi de l'accord préalable **ne crée pas de droit acquis.** Cependant, la procédure de l'accord préalable doit être suffisamment rigoureuse et approfondie pour **minimiser autant que possible le risque qu'un dossier ayant obtenu un accord préalable se voit par la suite refuser une licence d'exportation.** Par conséquent :
- 7) C'est notamment au moment de la demande d'accord préalable que le pays de destination doit faire l'objet d'une évaluation approfondie par la Commission d'avis.
- 8) Au cours de la procédure d'accord préalable, le Gouvernement wallon et la Commission d'avis doivent **exploiter les informations transmises par le système de communication du COREU** via le point de contact fédéral. Les refus d'exportations notifiés par les autres États membres sont des sources d'informations importantes dont la prise en compte contribue à minimiser ultérieurement le risque de refus de la licence d'exportation.
- 9) La liste des « éléments nouveaux » devrait faire **explicitement référence à la Position commune.** Tout évènement ayant pour effet de contrevenir à l'un des critères de la Position commune étant bien entendu de nature à justifier un réexamen du dossier.
- 10) **L'importance du certificat d'usage final doit être renforcée.** En effet, nonobstant l'accord préalable, l'une des conditions de l'octroi de la licence d'exportation doit être la vérification et l'authentification du certificat d'usage final remis avec la demande de licence. Il en découle qu'un vice constaté au niveau de ce certificat **doit également être considéré comme un élément nouveau.** Par conséquent, il faut s'assurer que le délai d'un mois prévu en l'absence d'autre élément nouveau sera bien suffisant pour permettre aux Ambassades et à l'administration d'effectuer les vérifications nécessaires.
- 11) La **validité d'un accord préalable** doit être **limitée à 12 mois.** En effet, plus la validité est longue, et plus s'accroît le risque que survienne un « élément nouveau » avant la demande de licence d'exportation.
- 12) La **validité de la licence individuelle d'exportation** doit également être **limitée à 12 mois**, comme le prévoyait d'ailleurs les versions antérieures de la note d'orientation du Gouvernement.

C. La procédure actuelle améliorée

Une troisième procédure est celle dite « actuelle simplifiée ». Il s'agit, concrètement, de la procédure qui s'applique à tous les pays dont les importations cumulées depuis la Wallonie

au cours des 6 dernières années sont supérieures à 350 000 euros et qui ne sont pas sur la liste « fast track » à laquelle nous arrivons ci-dessous. Rien de neuf en ce qui la concerne.

D. La procédure « fast track »

- 1) Cette procédure existait déjà *de facto*. Depuis longtemps, bien avant que la compétence ne soit régionalisée, certains pays proches bénéficiaient d'une procédure simplifiée. La note d'orientation prévoit d'étendre cette liste, ce dont l'industrie devrait se réjouir.
- 2) Elle concerne des **exportations d'armement vers des pays tiers**, qui ne peuvent en aucun cas bénéficier d'une extension du régime de la directive 2009/43/CE dont le champ est strictement limité aux **transferts d'armements dans la Communauté**. Inversement, certaines transactions vers certains États membres pourront être maintenues dans le système des licences individuelles, au cas par cas. Il convient de rappeler que le projet de traité international sur le commerce des armes (TCA), au stade actuel des négociations, prévoit l'instauration d'un système d'évaluation **au cas par cas** des demandes de licences d'exportation d'armes.
- 3) En ce qui concerne les membres de l'OCDE « à la date du 31 août 2010 », il faudrait préciser que la date à prendre en compte est celle à laquelle le nouvel État membre de l'OCDE a signé la Convention de l'OCDE (7 septembre 2010 pour Israël) et non la date de la décision d'entrée prise par l'assemblée plénière de l'OCDE (10 mai 2010 pour Israël).
- 4) Le fait d'inclure dans la liste « fast track » tous les pays membres de l'OCDE n'a, *de facto*, pour conséquence que d'ajouter 5 pays à cette liste, tous les autres étant déjà membres de l'une ou l'autre des quatre autres catégories de pays visés par la procédure. Il s'agit du Chili, de la Corée du Sud, du Japon, du Mexique et la Turquie. Certains de ces pays nécessitent pourtant une vigilance particulière, en raison de leur situation interne ou de leur position géopolitique, ou d'exportations controversées dans le passé (le Mexique en l'occurrence). Il serait plus prudent de les maintenir dans le régime de la procédure « actuelle améliorée ».
- 5) **L'exportation d'échantillons ne devrait pas pouvoir bénéficier automatiquement de la procédure « fast track »** (à ne pas confondre avec les produits pour exposition temporaire, qui eux le peuvent). Si une entreprise reçoit l'autorisation d'exporter un échantillon, elle est fondée à croire que la destination ne pose pas de problème particulier au Gouvernement et qu'elle ne devrait donc pas avoir de difficultés à obtenir ultérieurement une licence d'exportation, précédée le cas échéant d'un accord préalable. En effet, l'industrie elle-même a parfois fait observer qu'elle ne comprenait pas que lui soit refusée une licence d'exportation relative à un contrat signé grâce à une évaluation positive par le client des échantillons dont l'exportation avait été autorisée précédemment. Le traitement des exportations d'échantillons devrait se faire selon la procédure applicable au pays de destination concerné, sans exception.

E. Le régime de la Directive européenne 2009/43/CE

- 1) Cette nouvelle directive européenne résulte d'un lobbying intense des industries européennes de l'armement auprès de la Commission. Elle doit être transposée dans notre droit pour le 30 juin 2011. Il s'agit donc bien d'une procédure nouvelle, mais voulue par le secteur qui n'a semble-t-il pas pris la juste mesure des obligations nouvelles qu'elle engendrerait pour lui.

- 2) Lorsque l'industrie évoque, dans ses propositions relatives à la directive, un « autre État », il faut bien comprendre un « autre État **membre de l'UE** ».
- 3) Le décret doit déterminer les types de licences appropriés pour chaque produit ou catégories de produits. **Les catégories ML1, ML2, ML3 et ML4 de la liste militaire commune adoptée par le Conseil le 21 février 2011¹ devraient être maintenues dans le régime de la licence individuelle, au cas par cas.**
- 4) Seule la durée de validité de la **licence globale** est déterminée par la directive (3 ans renouvelables). Les « analogies » évoquées par l'industrie ne reposent sur aucune base sérieuse. Le principe de régime d'exemption ou de licence à « durée indéterminée » est inacceptable : tant le régime d'exemption que la licence générale doivent pouvoir être réexaminés à intervalles réguliers, par exemple 3 ans comme pour la licence globale, voire 5 ans maximum. **Cependant, qu'elle concerne un pays tiers ou un État membre, la durée de validité d'une licence individuelle devrait toujours être limitée à 12 mois.**
- 5) Même sous le régime de la directive, il convient de rappeler **l'importance du contrôle de l'usage final**. Le décret doit prévoir explicitement la faculté pour les autorités wallonnes, pour certains transferts intracommunautaires, « **de recourir à la possibilité de demander des garanties d'utilisation finale**, y compris des certificats d'utilisateur final » (art. 4 §6 de la directive).
- 6) Dans sa note du 11 juin 2010, le GRIP souligne cependant la nécessité de préciser dans le décret comment seront mis en œuvre les dispositions des articles 8 et 9 de la Directive, relatifs à la tenue des registres (fondamentaux en termes de transparence) par les entreprises et à leur certification. Le décret doit prévoir une **obligation pour les entreprises de transmettre deux fois par an les registres de leurs transferts aux autorités wallonnes.**

LA COMMISSION D'AVIS

Cette Commission reste indispensable, quoiqu'en dise l'UWE qui indique préférer « discuter avec les politiques plutôt qu'une commission » (La Libre, 23/9/2010).

- 1) Le GRIP a toujours estimé que la Commission d'avis était un dispositif qui fonctionnait relativement bien, mais déplore cependant son manque de transparence, sa composition n'ayant jamais été officiellement publiée. La note d'orientation prévoit de revoir et d'élargir sa composition afin de lui garantir une plus grande indépendance, tandis qu'un Décret lui donnerait la base légale qui lui manque actuellement. Ce sont des objectifs auxquels adhère entièrement le GRIP.
- 2) Le GRIP reste cependant sceptique quant à un accord sur la présence de fonctionnaires fédéraux au sein de cette commission. En l'absence d'accord sur ce point, une alternative devrait être trouvée afin de maintenir à neuf le nombre total de participants.
- 3) Il n'appartient ni au Ministre, ni à son administration de décider des dossiers qui devront ou non être transmis à la Commission d'avis. **Tous les dossiers, sans exception, de demande d'accord préalable ou de licence d'exportation, doivent être portés**

1. Dernière version : Liste commune des équipements militaires de l'UE adoptée par le Conseil le 21 février 2011, <http://data.grip.org/document.asp?code=201106061135>

hebdomadairement à la connaissance de la Commission d'avis. C'est à la Commission d'avis et à ses membres, **en toute indépendance**, de décider des dossiers dont ils se saisiront. Elle peut dans certains cas être saisie d'office (retrait de licence, suspension, etc.).

- 4) L'avis de la Commission d'avis n'est pas contraignant et l'autonomie de décision du Ministre compétent est préservée au moment de la prise de décision finale. Toutefois, si le Ministre compétent décide de s'écarter de cet avis, il doit argumenter sa décision et pouvoir démontrer qu'elle reste conforme aux dispositions de la Position commune.

LES DÉLAIS DES PROCÉDURES

- 1) Les efforts remarquables visant à réduire les délais des procédures ont été soulignés. Le GRIP estime que le respect de délais raisonnables pour la communication des décisions par l'autorité compétente est une exigence légitime des industries.
- 2) Le Gouvernement wallon doit veiller à être toujours en mesure de respecter les délais particulièrement courts qu'il s'impose :
 - 2 mois maximum pour obtenir une procédure d'accord préalable,
 - 1 mois maximum pour obtenir une licence d'exportation après avoir obtenu l'accord préalable,
 - 4 mois maximum si un élément nouveau est survenu depuis l'accord préalable,
 - 2 mois maximum pour la procédure actuelle simplifiée,
 - 1 mois maximum pour la procédure fast-track
- 3) Le décret devrait préciser que **s'il n'est pas intervenu de décision à l'expiration du délai prévu par la procédure en cours, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de refus susceptible de recours.** L'absence de réponse dans les délais prévus ne peut aucun cas s'assimiler à un accord tacite.

LES RAPPORTS AU PARLEMENT

- 1) **Les dispositions de l'article 17 de la loi du 5 août 1991** relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, modifiée par les lois du 25 et du 26 mars 2003, **doivent rester une référence et un minimum en termes de transparence.**
- 2) Après sa présentation au Parlement, **le rapport semestriel devrait également être rendu public** et disponible sur le site Internet du Gouvernement wallon.
- 3) Si les résistances actuelles rendent effectivement difficile d'envisager la publication des octrois d'accords préalables, les refus devraient par contre être communiqués. Cela permettrait à toutes les parties prenantes de mieux comprendre la politique suivie par le Gouvernement wallon et son interprétation des critères de la Position commune.
- 4) En ce qui concerne les refus de licences d'exportation, il conviendrait de préciser aussi le(s) critère(s) de la Position commune sur lesquels se fonde la décision de refus.

- 5) En ce qui concerne les licences de transit, tant en cas d'octroi que de refus, les rapports devraient mentionner les deux pays concernés, celui d'origine et celui de destination, ce qui n'était toujours pas le cas dans le dernier rapport publié par le Gouvernement wallon.
- 6) **Les délais pour la publication des rapports semestriels et annuels devraient être réduits.** Le rapport annuel n'est généralement disponible qu'environ dix mois après la fin de l'année concernée. Un constat identique pourrait être fait dans de nombreux pays membres de l'UE, avec pour conséquence que les rapports du COARM ne sont disponibles qu'un peu plus tard chaque année. Au niveau de l'UE, dans l'esprit de la Position commune, cette tendance doit impérativement être renversée. La Région wallonne peut y contribuer.

SUITE DU PROCESSUS

Le commerce des armes est une matière qui dépasse largement les seuls intérêts des entreprises et des travailleurs concernés. Les conséquences politiques, sécuritaires et humanitaires dépassent largement le territoire de la Région wallonne.

Les ONG ont toujours joué un rôle de premier plan dans l'élaboration des conventions et traités internationaux sur le contrôle et la maîtrise des armements. Il doit en être de même au niveau local.

Le texte du projet de décret doit être élaboré avec l'ensemble des parties concernées.

* * *

Contact : Dr. Luc Mampaey
Directeur-adjoint
GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité)
70 rue de la Consolation
B-1030 Bruxelles
Tél. : +32.2.240.11.45 / +32.473.833.724
Fax : +32.2.245.19.33
Courriel : l.mampaey@grip.org
Web : <http://www.grip.org>