

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0286/2002

10 septembre 2002

RAPPORT

sur le troisième rapport annuel du Conseil établi en application du point 8 du dispositif du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements
(2001/2254(INI))

Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense

Rapporteur: Gary Titley

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	9

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 17 janvier 2002, le Président du Parlement a annoncé que la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense avait été autorisée à élaborer un rapport d'initiative, conformément à l'article 47, paragraphe 2, et à l'article 163 du règlement, sur le troisième rapport annuel du Conseil établi en application du point 8 du dispositif du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements

Au cours de sa réunion du 25 février 2002, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé Gary Titley rapporteur.

Au cours de ses réunions du 11 juillet 2002 et des 9 et 10 septembre 2002, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité moins 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Elmar Brok (président), Baroness Nicholson of Winterbourne, Geoffrey Van Orden et Christos Zacharakis (vice-présidents), Gary Titley (rapporteur), Bastiaan Belder, Andrew Nicholas Duff (suppléant Ole Andreasen), Marielle de Sarnez (suppléant Gunilla Carlsson), Pernille Frahm (suppléant André Brie), Michael Gahler, Jas Gawronski, Alfred Gomolka, Giorgos Katiforis (suppléant Alexandros Baltas), Christoph Werner Konrad (suppléant John Walls Cushnahan), Joost Lagendijk, Catherine Lalumière, Cecilia Malmström, Pedro Marset Campos, Emilio Menéndez del Valle, Pasqualina Napoletano, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Lennart Sacrédeus (suppléant Gerardo Galeote Quecedo), Jannis Sakellariou, Jacques Santer, Amalia Sartori, Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, The Earl of Stockton (suppléant Alain Lamassoure), Ilkka Suominen, Charles Tannock, Bob van den Bos, Paavo Väyrynen, Karl von Wogau et Matti Wuori.

Le rapport a été déposé le 10 septembre 2002.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur le troisième rapport annuel du Conseil établi en application du point 8 du dispositif du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2001/2254(INI))

Le Parlement européen,

- vu le troisième rapport annuel du Conseil établi en application du point 8 du dispositif du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2001/C351/01)¹,
 - vu l'article 17 du traité sur l'Union européenne, relatif à la coopération dans le domaine des armements, et l'article 296 du traité CE, relatif à la protection des intérêts nationaux en matière de sécurité,
 - vu sa résolution du 3 octobre 2001 sur le rapport annuel 2000 du Conseil sur le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (13177/1/2000 – C5-0111/2001)²,
 - vu l'article 47, paragraphe 2, et l'article 163 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (A5-0286/2002),
- A. considérant que l'action extérieure de l'Union européenne s'inspire des valeurs de la démocratie et de la protection des droits de l'homme,
- B. considérant qu'il ressort des traités que la politique commerciale commune doit être cohérente avec la politique étrangère et de sécurité commune,
- C. considérant que les événements de 2001 ont montré une fois de plus que la prolifération des armements est une force majeure d'instabilité dans le monde,
- D. considérant que les milieux de la criminalité organisée et de la contrebande d'armes internationale ont développé leurs activités illégales dans le secteur des armes de petit calibre et qu'ils font circuler des quantités considérables d'armes par des routes dont certaines empruntent le territoire de l'Union européenne,
- E. considérant que le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements constitue le régime de contrôle international des exportations d'armements le plus complet,

¹ JO C 351/2001 du 11 décembre 2001.

² JO C 87 E/2002 du 11 avril 2002, p. 136.

- F. considérant que le contrôle effectif de l'utilisation finale des exportations d'armements, de la production sous licence et du courtage en armements est essentiel pour lutter contre le trafic illicite d'armes et empêcher à coup sûr les transferts d'armes vers des utilisateurs finals indésirables,
- G. considérant que l'industrie européenne de la défense est importante pour l'UE, tant économiquement que stratégiquement,
- H. considérant l'imminence du prochain élargissement de l'UE,
- I. considérant que tout régime de contrôle des exportations d'armements s'avérerait des plus efficaces s'il s'exerçait dans un contexte mondial, de manière à réaliser l'objectif d'une réduction du commerce des armes au niveau international,
- J. considérant qu'une politique transparente en matière d'exportation d'armements offre à l'UE la meilleure garantie pour sa sécurité,
- K. considérant que certains États membres ne font toujours pas de rapport annuel sur leur politique en matière d'exportation d'armements et que les rapports publiés par d'autres États membres pèchent par un manque de cohérence,
1. se félicite de la publication du troisième rapport annuel sur la mise en œuvre du code de conduite;
 2. estime que le rapport marque un net progrès sur la voie de la coopération entre les États membres en matière d'exportation d'armements;
 3. se félicite de l'accord intervenu concernant les lignes directrices pour le contrôle du courtage en armements et estime que tous les États membres doivent faire en sorte que ces lignes directrices soient intégrées dans leur législation nationale et qu'elles soient assorties de sanctions effectives;
 4. espère que le Conseil proposera un calendrier pour la mise en œuvre de ces lignes directrices;
 5. est d'avis également que le Conseil devrait examiner en outre:
 - a. la possibilité de mettre en œuvre des mesures contre des ressortissants de l'UE qui se livrent au courtage en armements à l'extérieur du territoire de l'UE;
 - b. les mesures à prendre pour réglementer les services dont les courtiers en armements sont tributaires, par exemple les transports et les services financiers;
 6. dans cette perspective, se félicite de la loi sur le courtage en armes récemment adoptée en Belgique et souligne que ce texte établit un registre des courtiers en armes agréés, impose des conditions strictes pour les personnes à inscrire dans le registre et prévoit des sanctions sévères contre ceux qui violent ces conditions ou font du courtage en armes sans agrément; encourage tous les États membres de l'Union européenne à se doter d'urgence de ce type de législation;

7. reconnaît que le troisième rapport annuel marque un progrès par rapport aux deux premiers rapports du point de vue de la transparence des informations fournies, s'inquiète néanmoins des différences entre les systèmes nationaux de collecte et de communication des données, qui font obstacle à l'examen minutieux qui s'impose, et compte sur la présidence danoise pour apporter des améliorations en matière de communication des données;
8. se félicite de l'établissement d'un formulaire type contenant des données statistiques tirées des rapports nationaux de chaque État membre, car il permettra une convergence accrue des informations fournies;
9. est d'avis que tous les États membres devraient publier des rapports annuels nationaux en se fondant sur des normes convenues et en s'inspirant des meilleures pratiques;
10. estime que ces rapports devraient fournir entre autres des détails sur chaque licence délivrée ou refusée, accompagnés d'une description des biens et de précisions concernant la valeur, la quantité et l'utilisation finale des biens ainsi que le pays fournisseur et le pays acquéreur;
11. est d'avis que les États membres devraient se mettre d'accord sur une approche commune pour traiter les refus d'autorisation officieux;
12. se félicite de l'engagement pris de donner une interprétation large de la notion de "transaction globalement identique", qui selon lui, doit être fondée sur les conséquences de telles transactions;
13. se félicite de l'accord qui s'est dégagé pour donner une dimension plus multilatérale aux consultations entre les États membres lorsque la conclusion s'impose que deux transactions ne sont pas globalement identiques et estime qu'en dernière analyse tous les États membres devraient être associés au processus de consultation;
14. se félicite des travaux menés au sein du groupe COARM en vue d'élaborer des normes communes en matière de certificats de destination finale;
15. est d'avis que pour être complet un système de contrôle de l'utilisation finale devrait comporter des contrôles avant exportation, un mécanisme efficace de certification de la destination finale et des procédures après exportation de surveillance et de suivi;
16. préconise d'examiner les meilleures méthodes qui s'offrent aux États membres pour partager l'information sur les problèmes liés aux utilisateurs finals;
17. se félicite de l'engagement pris par le Conseil d'examiner la problématique de la production sous licence dans des États tiers et espère que des mesures seront prises pour que les risques d'utilisation détournée et abusive soient envisagés au moment où il est décidé d'accorder une licence de production à un État tiers;

18. juge essentiel de garantir la participation la plus étroite des pays candidats au processus d'échange d'informations et de consultation dans le cadre du code de conduite et invite les pays candidats à l'adhésion à se conformer aux principes du code de conduite de l'Union européenne, à promulguer la législation nécessaire et à mettre en œuvre des mesures pour une application correcte du code;
19. demande aux États membres de s'efforcer d'associer à nouveau les États-Unis au processus d'élaboration d'un code de conduite international;
20. demande aux États membres de continuer à encourager les autres pays exportateurs d'armements, en particulier les pays de la CEI occidentale, à souscrire aux principes du code de l'UE;
21. reconnaît l'importance des travaux réalisés au sein du groupe COARM sur le contrôle légal des transferts électroniques de logiciels et de technologies associés aux biens figurant sur la liste commune;
22. réaffirme que le code de conduite doit être juridiquement contraignant pour les États membres;
23. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des États membres et des pays tiers ayant souscrit aux principes du code de conduite de l'UE.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En décembre 2001, le Conseil des ministres de l'UE a publié son troisième rapport annuel sur le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements. Le code, adopté le 25 mai 1998 par le Conseil de l'Union européenne, est fondé sur les huit critères arrêtés par les Conseils européens de Luxembourg et de Lisbonne, en 1991 et 1992. Les précédents rapports annuels ont été publiés en 1999 et en 2000. Tout en se félicitant de ces deux rapports, le Parlement européen avait délimité les domaines dans lesquels le fonctionnement du code de conduite lui semblait pouvoir être renforcé. Ces remarques et critiques ne devraient néanmoins pas l'empêcher de reconnaître que le code constitue le régime international de contrôle des exportations d'armements le plus complet. Aucun autre régime similaire ne prévoit une telle mise en commun des informations sur les transferts d'armements. Le code fixe les normes qui devraient s'imposer à d'autres.

Le troisième rapport annuel révèle dans quelle mesure le code de conduite porte en lui une dynamique qui lui est propre. La mise en œuvre du code conduit les États membres à favoriser davantage le dialogue, la compréhension mutuelle et la convergence entre eux. Manifestement, la méfiance initiale de certains cède le pas à la confiance. Des progrès sont faits dans des domaines considérés par le Parlement comme importants.

Le courtage en armements

De l'avis du Parlement européen, une omission majeure du code est l'absence de toute référence au contrôle du courtage en armements.

Le troisième rapport annuel indique que les États membres "se sont mis d'accord sur une série de lignes directrices pour le contrôle du courtage, dont pourront s'inspirer les législations nationales". Ainsi, pour ce qui concerne "les transactions où interviennent des activités d'achat et de vente (le courtier en armements devient légalement propriétaire d'armements ou d'équipements militaires) ou d'intermédiaire (le courtier n'acquiert pas lui-même le matériel)", il est recommandé aux États membres de délivrer une licence ou une autorisation écrite. Ces derniers sont en outre invités à "envisager sérieusement la constitution de registres où seraient inscrits les courtiers ou l'obligation pour ceux-ci d'obtenir une autorisation écrite des autorités compétentes de l'État membre dans lequel ils résident ou sont établis". "Les contrôles prévus par la loi devraient être assortis de sanctions effectives". Le Conseil promet de poursuivre le travail sur ce dossier.

Il s'agit certes d'une avancée importante, qui mérite d'être pleinement soutenue par le Parlement, mais le troisième rapport ne prévoit aucun calendrier pour la mise en place des contrôles à l'égard des courtiers en armements. Ce devrait être une priorité majeure pour les États membres.

Il faudrait aussi examiner comment contrôler les activités des courtiers en armements de l'UE lorsqu'ils opèrent à l'extérieur de l'Union ainsi que celles des services auxiliaires comme le transport maritime et les services financiers, dont les opérations de courtage sont tributaires.

Transparence

L'efficacité du code de conduite ne peut être correctement évaluée que si les informations fournies par le rapport annuel sont tout à fait transparentes. Le Parlement estime que ce n'est pas le cas actuellement, du fait en partie de la façon dont les informations sont présentées mais surtout des différentes normes nationales de communication des données. Le Conseil l'a admis et des améliorations ont été apportées quant aux informations mises à disposition, aux niveaux tant de l'UE que des États membres.

Au niveau de l'UE

Le code de l'UE engage les États membres à communiquer, à titre confidentiel, un rapport annuel comportant des informations sur leurs exportations de produits liés à la défense mais il ne spécifie pas la nature de ces informations.

Le troisième rapport annuel marque une nette amélioration par rapport aux précédents puisque, pour chaque État membre, on y trouve les données ci-dessous:

- nombre total d'autorisations accordées (total global et chiffres ventilés par région d'acquisition),
- valeur totale des autorisations accordées et/ou des biens exportés (total global et chiffres ventilés par région d'acquisition),
- nombre total de refus notifiés,
- nombre de consultations bilatérales engagées,
- nombre de demandes de consultations reçues.

Malheureusement, en raison des différents systèmes de collecte et de communication des données en usage dans l'UE, ces chiffres ne sont pas directement comparables. Le Danemark a fait savoir qu'une des priorités de sa présidence (juillet-décembre 2002) est l'amélioration de la communication des données, ce dont il y a lieu de se féliciter.

Au niveau national

Comme le rapport annuel de l'UE compile les différents rapports nationaux, une totale transparence ne pourra être obtenue que s'il y a accord sur un ensemble de normes communes en matière de communication des données nationales. À cette fin, le troisième rapport annuel annonce qu'un formulaire type contenant des données statistiques tirées des rapports nationaux de chaque État membre a été établi, de manière à faire apparaître les zones de convergence et de divergence et à aider ainsi à définir les priorités en matière d'harmonisation. Ce formulaire type est un sujet de satisfaction, à condition qu'il soit utilisé pour encourager la divulgation des données et non comme une raison pour réduire la transparence au niveau du plus petit commun dénominateur.

Le principe d'une transparence totale exigerait, semble-t-il, que les rapports annuels fournissent, entre autres, tous les détails sur chaque licence accordée ou refusée et mettent en concordance pays fournisseur et pays acquéreur. Ils devraient comporter notamment une description des biens en question et des indications détaillées quant à la valeur, les quantités et

l'utilisation finale des biens pour lesquels une licence a été délivrée. Ce même niveau de détail devrait aussi s'appliquer aux refus d'autorisation, avec indication du motif du refus.

Refus d'autorisation

Les États membres de l'UE sont convenus dans le code de diffuser des "précisions sur les autorisations refusées conformément au code de conduite en indiquant les motifs du refus". Au cours du deuxième processus d'évaluation annuelle, les États membres ont examiné plus avant quelles informations inclure dans chaque notification de refus, notamment les motifs de la décision.

Il est fondamental de définir une approche commune pour déterminer avec précision ce qui constitue un refus. Certains États membres classent parmi les refus les démarches informelles des exportateurs potentiels, cependant que d'autres font en sorte que les demandes qui ont toutes chances d'être refusées ne parviennent pas à un stade avancé de la procédure, d'où un faible nombre de refus officiels. Ce type de procédure informelle de refus, qui masque en fait le refus aux yeux des autres États membres, risque d'affaiblir indirectement le dispositif.

Consultations

En vertu du point 3 du dispositif du code de l'UE, un État membre qui envisage d'accorder une autorisation pour une transaction globalement identique, précédemment refusée par un autre État membre, doit consulter ce dernier avant de prendre sa décision.

Les États membres ont beaucoup discuté de la façon d'interpréter ce qui constitue "une transaction globalement identique". Le troisième rapport annuel indique que des progrès ont heureusement été accomplis dans ce domaine:

"... l'adoption ..., dans un premier temps, d'une interprétation large de la notion de "globalement identique". La consultation qui s'ensuivra permettra d'acquérir l'expérience nécessaire pour mettre au point progressivement une définition plus précise de la notion".

Le rapport ne précise pas quelle forme cette "interprétation large" est appelée à prendre. Une solution consisterait à considérer que des transactions sont globalement identiques quand elles pourraient avoir des conséquences essentiellement identiques, c'est-à-dire quand elles pourraient contribuer à donner à l'utilisateur final des capacités semblables ou soulever les mêmes risques en matière de droits de l'homme, de stabilité régionale ou d'utilisation détournée.

Il ressort clairement du troisième rapport annuel que pour les États membres le processus de consultation est un mécanisme clé pour définir une approche commune concernant les décisions d'autorisation d'exporter. Or, le code indique que ces consultations sont bilatérales, entre les deux États membres concernés, et qu'elles doivent rester confidentielles. De l'avis du Parlement, ces consultations devraient être multilatérales afin de favoriser une meilleure compréhension mutuelle entre les administrations nationales.

Le troisième rapport annuel marque à cet égard un très net progrès:

"... l'État membre qui a engagé la consultation s'emploiera, dans le cadre des travaux du groupe COARM, à échanger avec les autres États membres de l'Union européenne, dans la mesure où cela est compatible avec les considérations nationales et de manière confidentielle, les informations sur les cas où les consultations ont fait apparaître que deux transactions n'étaient pas globalement identiques".

Votre rapporteur estime que le Conseil devrait partir de là et tendre en dernière analyse à associer tous les États membres à chaque étape du processus de consultation.

Contrôle de l'utilisation finale

L'utilisation détournée de biens (ou de technologies) sous contrôle vers des utilisateurs finals non autorisés ou à des fins non autorisées menace gravement l'efficacité de tout régime de contrôle des exportations. Le groupe COARM travaille actuellement à l'adoption de normes communes pour la certification de la destination finale. Toute harmonisation devrait être fondée sur les meilleures pratiques en vigueur dans les États membres de l'UE.

Un système véritablement efficace de contrôle de l'utilisation finale devrait comporter notamment:

- une évaluation complète et approfondie des risques au stade de l'octroi des licences,
- un système de certification de la destination finale et de documentation qui ne prête pas à contrefaçon,
- des garanties explicites quant à la destination finale, qui prendraient la forme d'un contrat juridiquement contraignant,
- un régime de livraison, de vérification et de contrôle après exportation, assorti de sanctions.

On a fait valoir qu'un système complet de contrôle de l'utilisation finale est hors de portée de la capacité des petits États. Si tel est le cas, il serait judicieux de demander au groupe COARM d'examiner la possibilité d'instituer un système de contrôle commun de l'UE.

Contrôle de la production sous licence à l'étranger

Le Parlement soutient que pour contrôler la prolifération des armements, il faut contrôler la production sous licence à l'étranger, étant donné qu'elle implique l'implantation de nouveaux centres de production, sur lesquels le pays hôte initial a peu ou pas de possibilité de contrôle.

Dans le troisième rapport annuel, l'engagement est pris d'"étudier la problématique de la production sous licence dans des États tiers". Depuis lors, les États membres se seraient, semble-t-il, entendus sur un texte qui exige d'eux qu'ils examinent les risques d'utilisation détournée ou abusive qui résulteraient de la fourniture de biens sous contrôle destinés à être utilisés dans une unité de production sous licence. Cette obligation s'appliquerait aussi bien à l'utilisation éventuelle des biens produits sous licence qu'aux technologies ou équipements de production exportés à partir d'un État membre.

Si ces informations étaient confirmées, ce serait une autre avancée majeure. Toutefois, nul ne sait encore si les États membres auront l'obligation d'examiner minutieusement chaque accord de production sous licence et de le soumettre à une autorisation.

Promouvoir les principes du code de l'UE

Le troisième rapport annuel indique que le dialogue avec les pays tiers qui se sont ralliés aux principes du code a été approfondi "grâce à de nouvelles initiatives visant à améliorer l'application du code dans ces pays tant au niveau législatif qu'à celui de la mise en œuvre concrète par les opérateurs concernés".

L'imminence du prochain élargissement impose d'approfondir le dialogue entre l'UE et les pays candidats. Il faut que les notifications de refus soient communiquées aux pays candidats et que les rapports nationaux sur les exportations d'armements soient échangés entre l'UE et les pays candidats, lesquels devraient à leur tour mettre en place la législation nécessaire pour permettre une bonne mise en œuvre du code.

L'UE a également examiné la possibilité d'élaborer une politique de contrôle des exportations conjointement avec les États-Unis. Du fait de l'évolution de la situation internationale, dont les attentats du 11 septembre, la question n'est plus à l'ordre du jour. Or, ces événements devraient au contraire renforcer l'importance d'un code de conduite international sur l'exportation d'armements. Il serait bon que les États membres relancent les discussions sur ce sujet avec les États-Unis lors du prochain sommet UE/États-Unis.

Autres questions

Le Parlement a précédemment réclamé l'élaboration d'une liste commune d'équipements non militaires de sécurité et de police. La Commission européenne vient d'annoncer une proposition concernant un mécanisme communautaire de contrôle des exportations d'équipements non militaires pouvant être utilisés à des fins de répression interne. Le groupe COARM poursuit ses travaux sur la mise en place de contrôles légaux sur "les transferts électroniques de logiciels et de technologies associés aux biens inscrits sur la liste commune".

Conclusions

Le code de conduite reste un facteur d'accélération de la mise en place d'une véritable politique européenne commune en matière d'exportation d'armements. Nul ne doit sous-estimer les progrès accomplis à ce jour dans un domaine traditionnellement caractérisé par le secret et les soupçons mutuels.

Néanmoins, le troisième rapport annuel constitue à bien des égards une déclaration de bonnes intentions et il ne fixe aucun calendrier clair et concret pour les travaux à venir. D'où la difficulté de repérer et de mesurer les résultats tangibles. Le mot de la fin est peut être à trouver dans le rapport lui-même:

"Si l'élaboration des éléments fondamentaux d'une approche commune du contrôle des exportations d'armements conventionnels des États membres de l'Union européenne peut être considérée comme réalisée, la mise en œuvre de celle-ci ne peut être considérée comme définitivement acquise."

En d'autres termes, beaucoup a déjà été fait mais il reste encore beaucoup à faire.