

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0211/2000

18 juillet 2000

RAPPORT

sur le rapport annuel 1999 du Conseil sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements
(11384/1999 – C5-0021/2000 – 2000/2012(COS))

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	12
AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉNERGIE.....	22

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 8 novembre 1999, le Conseil a transmis au Parlement son rapport annuel 1999 sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (11384/1999 – 2000/2012(COS)).

Au cours de la séance du 21 janvier 2000, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé ce rapport, pour examen au fond, à la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense et, pour avis, à la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (C5-0021/2000).

Au cours de sa réunion du 25 janvier 2000, 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 des 3 avril, 21 juin et 10 juillet 2000, elle a examiné le rapport annuel ainsi que le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par 49 voix contre 6.

Étaient présents au moment du vote Elmar Brok (président), Baroness Nicholson of Winterbourne, William Francis Newton Dunn et Catherine Lalumière (vice-présidents), Sir Robert Atkins (suppléant Silvio Berlusconi), Alexandros Baltas, Bastiaan Belder, Andre Brie, Maria Carrilho (suppléant Rosa M. Díez González), John Walls Cushman, Joseph Daul (suppléant The Lord Bethell), Proinsias De Rossa (suppléant Claudio Martelli), Olivier Dupuis, Pere Esteve, Michael Gahler, Per Gahrton, Gerardo Galeote Quecedo, Cristina García-Orcóyen Tormo (suppléant Ingo Friedrich), Jas Gawronski, Vitalino Gemelli (suppléant Alain Lamassoure), Alfred Gomolka, Bertel Haarder, Klaus Hänsch, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (suppléant Sami Naïr), Glenys E. Kinnock (suppléant Mário Soares), Christoph Werner Konrad (suppléant Franco Marini), Efstratios Korakas, Cecilia Malmström (suppléant Francesco Rutelli), Pedro Marset Campos, Hugues Martin, Emilio Menéndez del Valle, Philippe Morillon, Pasqualina Napolitano, Raimon Obiols i Germa, Arie M. Oostlander, Reino Kalervo Paasilinna (suppléant le rapporteur), José Pacheco Pereira, Doris Pack (suppléant Jacques Santer), Hans-Gert Poettering, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Lennart Sacrédeus (suppléant Johan Van Hecke), Jannis Sakellariou, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Pierre Schori, Jürgen Schröder, Elisabeth Schroedter, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, Hannes Swoboda, Freddy Thielemans, Paavo Väyrynen, Jan Marinus Wiersma et Matti Wuori.

L'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie est joint au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 18 juillet 2000.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel 1999 du Conseil sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (11384/1999 – C5-0021/2000 – 2000/2012(COS))

Le Parlement européen,

- vu le rapport annuel 1999 du Conseil sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (11384/1999 – C5-0021/2000¹),
 - vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu l'article 3 du traité sur l'Union européenne, relatif à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, et l'article 11 sur les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune,
 - 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 instituant la Communauté européenne, relatif à la protection des intérêts nationaux en matière de sécurité,
 - vu l'action commune adoptée par le Conseil, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre²,
 - vu le programme de l'UE visant à prévenir et à combattre le trafic illicite des armes conventionnelles³,
 - vu ses résolutions des 19 janvier 1995, 15 janvier 1998, 14 mai 1998 et 7 octobre 1999 sur un code de conduite de l'UE en matière d'exportation et de transfert d'armes⁴,
 - vu ses résolutions des 15 mai 1997 et 28 janvier 1999 sur les industries liées à la défense⁵,
 - vu le rapport de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense ainsi que l'avis de la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie (A5-0211/2000),
- A. considérant que l'action extérieure de l'UE s'inspire des valeurs de la démocratie et de la protection des droits de l'homme,
- B. considérant qu'il ressort du traité que la politique commerciale commune doit être cohérente avec la politique étrangère et de sécurité commune,

¹ JO C 315 du 3.11.1999, pp. 1-4.

² 1999/34 PESC, JO L 9 du 15.1.1999, p. 1.

³ Adopté par le Conseil "Affaires générales" du 26 juin 1997.

⁴ JO C 43 du 20.2.1995, p. 89; JO C 34 du 2.2.1998; JO C 167 du 1.6.1998, p. 226; JO C 107 du 13.4.2000, p. 103.

⁵ JO C 167 du 2.6.1997, p. 137; JO C 128 du 7.5.1999, p. 86.

- C. considérant que la fin de la guerre froide a modifié le cadre de sécurité dans lequel opère l'UE pour le transformer en un contexte où prédominent les conflits régionaux et internes,
- D. considérant que, dans nombre de conflits au cours de la dernière décennie, du personnel militaire d'États membres de l'UE, agissant dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, a été confronté à des armes produites et fournies par des entreprises de l'UE,
- E. considérant que la prolifération des armes légères et de petit calibre est un facteur majeur d'instabilité dans les pays du tiers monde et dans les zones de crise et risque d'entraîner dans l'Union européenne elle-même des troubles suscités par des groupes intéressés,
- F. 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 font circuler des quantités d'armes énormes par des routes dont certaines concernent le territoire de l'Union européenne,
- G. considérant que, compte tenu du contexte de sécurité actuel de l'UE, le contrôle effectif de l'utilisation finale est absolument essentiel et que l'absence, dans le code, de dispositions permettant de vérifier l'utilisateur final des armes exportées constitue une sérieuse lacune,
- H. considérant qu'un contrôle efficace des exportations légales d'armements, de la production sous licence, des accords de coopération industrielle et des activités de courtage constitue la condition préalable au succès de la lutte contre le trafic illicite d'armements et à une prévention efficace de tout transfert d'armes vers des utilisateurs finals inappropriés,
- I. considérant que des équipements militaires, de sécurité et de police ainsi que des biens à double usage sont utilisés à des fins d'agression internationale et de répression interne et que tous ces équipements doivent être inclus dans la liste commune des biens sous contrôle,
- J. considérant que, comme le précise le code de conduite, il importe de faire preuve d'une prudence et d'une vigilance particulières en ce qui concerne la délivrance d'autorisations d'exportation pour des pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées, et que le renforcement et une multilatéralisation accrue du dialogue et des échanges d'informations entre les États membres de l'UE contribueraient à en garantir l'application effective de ces dispositions, afin d'établir une présomption de refus de licence d'exportation à destination de pays où de telles violations des droits de l'homme sont perpétrées,
- K. considérant que l'industrie européenne de la défense est importante des points de vue économique et stratégique pour l'UE,
- L. considérant que l'élargissement rapprochera les frontières de l'UE de zones d'instabilité,
- M. considérant que les pays associés d'Europe centrale et orientale et Chypre, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et le Canada, ont tous décidé de s'aligner sur les principes du code de conduite de l'UE,
- N. considérant qu'une plus grande transparence est indispensable pour améliorer le contrôle

du commerce des armements,

- O. considérant que tout régime de contrôle des exportations d'armements s'avérerait plus efficace dans un contexte mondial,
- P. considérant que des efforts sont consentis dans le cadre des Nations unies afin d'accroître la transparence dans le cadre du commerce international des armes, l'objectif étant de faciliter l'identification des accumulations d'armes potentiellement déstabilisatrices, en particulier par le biais du registre des Nations unies sur les armes conventionnelles (UNROCA),
- Q. considérant que l'UE devrait résolument soutenir ces efforts et s'employer également à renforcer sa coopération avec les autres grands exportateurs d'armements, de biens à double usage et autres équipements connexes,
- R. considérant qu'une politique européenne en matière d'armements est un élément essentiel en vue de l'élaboration progressive d'une politique commune de défense dans le contexte de la PESC et de l'établissement d'une identité européenne en matière de sécurité et de défense au sein de l'OTAN,
- S. considérant que six États membres de l'UE signeront, dans le courant du mois de juillet, une "lettre d'intention" (letter of intent) contraignante comportant des dispositions communes en matière de politique d'armement,
- T. considérant que la situation en termes de sécurité à laquelle l'UE doit faire face est délicate et potentiellement dangereuse, d'où la nécessité de mettre en place une politique en matière d'exportation d'armements, assortie d'objectifs clairement définis,
 - 1. estime qu'une politique de l'UE en matière d'exportation d'armements doit:
 - a) garantir la cohérence de l'action extérieure de l'UE, en ce compris les objectifs de l'Union en matière de prévention des conflits, de lutte contre la pauvreté et de promotion des droits de l'homme,
 - b) consolider les objectifs de l'UE en matière de coopération au développement ainsi que ses objectifs en matière de développement international,
 - c) satisfaire aux impératifs et aux besoins de l'UE en matière de politique de sécurité,
 - d) répondre aux besoins et aux défis de l'industrie européenne de la défense,
 - e) contribuer à la mise en place d'une politique commune de défense;
 - 2. estime qu'une politique cohérente et logique en matière d'exportation d'armements favoriserait la consolidation de l'industrie européenne de la défense;
 - 3. estime que la mise en place d'une Agence européenne des armements, chargée de gérer les projets européens, serait également bénéfique pour le développement d'une politique commune en matière d'exportation d'armements;

4. se félicite des éléments d'information contenus dans le rapport annuel, faisant apparaître que le code a conduit à une intensification du dialogue entre les États membres; se félicite également de la décision de la Présidence du Conseil de transmettre le rapport annuel au Parlement;
5. estime qu'il est essentiel que les pays candidats soient plus activement associés au développement ultérieur du code ainsi qu'au système d'échange d'informations;
6. demande que l'application du code soit étendue à tous les États qui ont signé l'arrangement de Wassenaar; invite en particulier les États membres à coopérer avec les États-Unis à la définition d'une approche commune en matière de contrôle des exportations d'armements conventionnels, analogue à celle qui a été adoptée en matière de contrôle des armes chimiques (Groupe australien);
7. estime que les États membres ne devraient invoquer l'article 296 que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'ils estiment que leurs intérêts essentiels sont menacés;
8. tout en se félicitant de l'action commune de l'UE relative aux armes légères, estime qu'il faut consentir un effort accru afin d'établir des règles communes de contrôle communautaire du commerce légal des armes de petit calibre et des armes légères et d'instaurer des contrôles communautaires efficaces pour combattre et réprimer le trafic illicite et la contrebande de ces armes;
9. estime qu'il convient de rendre le code de conduite juridiquement obligatoire;
10. invite instamment les États membres à finaliser rapidement et à mettre en œuvre la section "Équipements militaires" de la liste commune de contrôle et à accélérer les négociations relatives aux sections de cette liste concernant les biens à double usage et les équipements civils (essentiellement les équipements de police);
11. demande l'interdiction de la fabrication, de la promotion, de la commercialisation, du courtage et du transfert d'équipements et de connaissances dont la finalité pratique première est la torture ou le traitement cruel, inhumain ou dégradant ou l'application de la peine capitale et demande que les contrevenants soient châtiés sévèrement; demande que cette interdiction s'applique à tous les États membres de l'UE et soit étendue aux citoyens de l'UE ou aux entreprises de l'UE qui opèrent dans les pays tiers ; estime que les pays candidats à l'adhésion doivent eux aussi instituer des mesures équivalentes interdisant la fabrication et le commerce des équipements de torture;
12. estime qu'il convient de faire pression sur les pays qui ne communiquent pas d'informations au registre des Nations unies sur les armes conventionnelles en sorte qu'ils le fassent, et ce à l'occasion de l'examen des demandes de licences d'exportation à destination de ces pays;
13. demande aux États membres de renforcer et d'améliorer le contrôle pratiqué sur les exportations et le transit des armes; leur demande de prévoir l'effectif nécessaire à cette fin, tant du point de vue qualitatif que du point de vue quantitatif;

14. invite les autres États membres de l'UE à souscrire dans les meilleurs délais à la "lettre d'intention" (letter of intent) qui sera signée en juillet par six États membres, lettre qui met en place des dispositions communes en matière de politique de l'armement;

En ce qui concerne le contrôle de l'utilisation finale

15. estime qu'il est essentiel de réaliser des progrès dans les domaines suivants:

- i) adoption de modèles normalisés pour les certificats d'utilisation finale et les autorisations et établissement de lignes directrices concernant les exigences en matière de certification de l'utilisation finale,
- ii) élaboration d'accords relatifs à l'utilisation finale présentant le statut de contrats contraignants en droit; ces accords devraient comporter des dispositions prévoyant la résiliation s'il apparaît que les marchandises sont utilisées à des fins prohibées - par exemple pour violer les droits de l'homme - par les accords; à la suite d'une telle violation, le client ne pourrait plus bénéficier d'aucune fourniture, même aux conditions initiales de la transaction, et il ne pourrait plus bénéficier de la fourniture d'équipements ou de services connexes tels que pièces de rechange, entretien et formation,
- iii) élaboration de procédures communes pour la vérification des autorisations émanant des États importateurs avant la délivrance des licences, en ce compris l'adoption de dispositions faisant obligation de fournir des informations détaillées sur les routes de transit et sur les agents d'expédition, la notification préalable des États importateurs et de transit et l'utilisation de documents authentifiés,
- iv) élaboration de procédures communes permettant de vérifier que les armes sont livrées à l'utilisateur final autorisé dans le pays de destination finale,
- v) adoption de dispositions communes faisant obligation aux autorités nationales du pays destinataire d'obtenir l'approbation du pays exportateur initial avant toute réexportation ou tout changement d'utilisation finale; en cas de non-respect, interruption des exportations à destination du pays destinataire,
- vi) établissement ou renforcement des échanges d'informations et des accords de consultation formels entre les pays membres de l'UE en vue de faciliter l'évaluation des risques liés à certains usages finals, pays destinataires ou itinéraires de transit;
- vii) établissement ou renforcement des échanges d'informations formels et coordination des réactions entre les systèmes des pays membres de l'UE lorsqu'il est établi que des accords en matière d'utilisation finale ne sont pas respectés,
- viii) établissement d'une base de données unique et complète à l'échelle de la Communauté, dans laquelle seront enregistrés les licences, les utilisateurs finals (sensibles ou non), ainsi que toutes les entreprises de l'UE qui participent légalement aux processus d'exportation d'armes conventionnelles;

En ce qui concerne le contrôle de la production sous licence et les accords de coopération industrielle

16. invite les États membres à réfléchir au meilleur moyen de prévenir la production sous licence d'équipements militaires lorsque ces équipements risquent d'être transférés vers des utilisateurs finals suspects ou interdits;
17. invite en outre les États membres à examiner la possibilité d'introduire des pouvoirs extra-territoriaux afin de décourager le transfert sans licence de technologies militaires et paramilitaires importées de l'UE;
18. demande aux États membres d'améliorer le contrôle des accords de coopération industrielle dans le cadre desquels différents fournisseurs livrent des marchandises apparemment "innocentes" à certains pays, marchandises qui sont assemblées pour fabriquer des armes ou incorporées à des armes;

En ce qui concerne les activités de courtage

19. estime qu'il est essentiel de contrôler au moyen d'un régime de licence la négociation, l'achat et la vente ainsi que le transport d'armes par des courtiers en armements;
20. invite les États membres à développer et à mettre en œuvre les propositions présentées par le gouvernement allemand durant la présidence de l'Allemagne;
21. estime que les contrôles devraient s'appliquer à tous les détenteurs de passeports de l'UE et à toutes les entreprises de l'UE, indépendamment du lieu à partir duquel ils opèrent;

Pays associés

22.
 - i) considère que des pratiques commerciales responsables en ce qui concerne les armements font partie de l'acquis communautaire et invite les pays candidats à procéder aux réformes législatives nécessaires et à faire en sorte que les nouvelles dispositions soient dûment appliquées afin de s'aligner sur les normes de l'UE;
 - ii) demande au Conseil de veiller à ce que les États membres agissent dans un esprit de partenariat, de coopération et de confiance mutuelle avec les pays associés en vue de développer et d'appliquer les dispositions du code, une importance particulière étant accordée au respect effectif des embargos internationaux, lequel devrait être imposé par la législation nationale à tous les résidents et ressortissants des États membres et des pays associés;
 - iii) invite le Conseil à renforcer le dialogue avec les pays candidats en ce qui concerne l'application du code de conduite et l'invite à examiner l'opportunité de communiquer des notifications de refus aux pays associés afin de leur permettre de se familiariser avec les normes de l'UE;
 - iv) demande au Conseil et à la Commission de les aider à éliminer de manière rationnelle les surplus d'armements, en coopération avec l'OTAN, avec d'autres organisations internationales et d'autres pays;

En ce qui concerne la transparence

23. invite tous les États membres à publier des rapports annuels sur leurs exportations d'armes, rapports suffisamment détaillés pour permettre aux parlementaires et au public de déterminer si le code de l'UE est respecté; ces rapports annuels des États membres seraient annexés au rapport annuel du Conseil;
24. demande à la présidence française de veiller à ce que le Conseil publie son rapport annuel sur le code de conduite avant le mois de novembre 2000;
25. invite le Conseil à améliorer sensiblement la transparence de ses rapports annuels sur l'application du code de conduite;
26. demande au Conseil de décider que le code de conduite sera publié au Journal officiel;
27. décide d'adopter chaque année une résolution sur la base d'un rapport faisant suite à la publication du rapport annuel du Conseil sur l'application du code de conduite de l'UE sur l'exportation d'armements;
28. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux gouvernements des pays tiers qui ont décidé de s'aligner sur les principes du code de conduite de l'UE.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Le traité d'Amsterdam dispose que l'action extérieure de l'UE s'inspire des valeurs de la démocratie et de la protection des droits de l'homme. Il dispose également que la politique commerciale commune doit être compatible avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Dans le domaine des exportations d'armements, on ne peut dire que cette cohérence existe pleinement, ce qui affaiblit la PESC et nuit à la crédibilité d'une politique européenne de défense.

La politique en matière d'exportation d'armements dépend de l'évolution du contexte stratégique européen et international. Durant la guerre froide, l'objectif poursuivi par l'Occident en matière de contrôle des exportations était de prévenir l'exportation d'équipements de haute technologie vers les pays de l'ex-bloc soviétique, au travers d'accords multilatéraux tels que le COCOM. Dans le même temps, les Occidentaux essayaient d'empêcher que des pays tiers ne développent des programmes de fabrication d'armes de destruction massive, tout en s'employant à contrôler la courses aux armements dans certaines régions du globe. D'une manière générale, les destinations des exportations d'armes et l'identité des destinataires étaient évidentes.

La fin de la guerre froide a modifié le contexte stratégique des ventes d'armements et entraîné une baisse de la demande. Selon les estimations du Pentagone, le volume du commerce mondial des armements pour la période 1991-2000 a été inférieur de quelque 50 % au chiffre portant sur la période 1981-1990. La nature de la demande mondiale a évolué, passant d'un contexte caractérisé par la rivalité entre les deux superpuissances et leurs clients à des motivations liées à des conflits régionaux, voire internes. Cela soulève de sérieuses questions quant à la protection des droits de l'homme et de la démocratie dans le contexte des exportations d'armements. De nombreuses armes exportées sont utilisées dans des conflits internes, dont certains tournent à la catastrophe humanitaire, comme au Rwanda ou dans l'ancienne Yougoslavie. Malgré la baisse de la demande mondiale d'armements, de nombreux pays, en particulier les pays en développement, continuent de se procurer d'importantes quantités d'armes sur un marché qui se fait de plus en plus compétitif.

Pour l'Europe, le contexte stratégique de l'après-guerre froide est fort différent de celui des États-Unis. Les frontières de l'UE, notamment au Sud, touchent à des zones connaissant une forte instabilité et de sérieuses crises, en ce compris les pays du Maghreb, le Moyen-Orient, la mer Égée et les Balkans. L'élargissement vers l'Est rapprochera les frontières de l'UE des pays instables issus de l'ex-Union soviétique; de plus, l'adhésion de la Turquie donnerait à l'UE une frontière avec la Syrie, l'Iran et l'Irak. Plus au Sud, sur le continent africain, on dénombre plusieurs conflits sérieux. La tendance immédiate est à une aggravation des crises sur les frontières de l'UE.

Ce contexte difficile soulève deux questions capitales. Tout d'abord, l'Europe peut être amenée à intervenir militairement. En second lieu, dans certaines circonstances, il lui faudra exporter des armes afin de créer les conditions du règlement des conflits par les participants

locaux. Cette double exigence implique la mise en place d'une politique très prudente en matière d'exportation d'armements, assortie d'objectifs clairement définis, afin d'éviter des situations pareilles à celles qui prévalent dans le Golfe, en Bosnie, en Somalie et au Rwanda, où les troupes d'États membres de l'UE ont dû faire face à des armes fournies ou financées par des États membres de l'Union européenne.

Il s'agit d'une question très délicate, et ce d'autant plus qu'il existe quinze politiques différentes en matière d'exportation d'armements. À la différence des armes de destruction massive qui font l'objet d'accords et de traités multilatéraux, les armes conventionnelles n'ont pratiquement jamais été incluses dans des accords internationaux, à l'exception du traité sur les forces conventionnelles en Europe qui est en vigueur depuis 1992. Par conséquent, le commerce de ces armes est presque exclusivement régi par des réglementations nationales qui diffèrent largement, de sorte qu'il est difficile de contrôler et de suivre ce commerce. Le commerce des armes légères est particulièrement préoccupant. Il n'existe aucune transparence et les contrôles sur la production, le transfert et le commerce des armes légères sont limités, alors que ce marché constitue l'une des principales sources d'approvisionnement des groupes terroristes et de la criminalité organisée.

Il est un autre facteur à prendre en considération: l'état de l'industrie européenne de la défense. La situation de ce secteur s'est détériorée ces dernières années du fait de capacités de production excédentaires, d'une baisse de la demande, de la fragmentation du marché européen et de difficultés à l'exportation dues à une accentuation de la concurrence en provenance des États-Unis. Ce secteur reste néanmoins très important pour l'économie européenne. Il fournit de nombreux emplois et opère souvent à la pointe du progrès technologique, ce qui en fait un moteur important pour la recherche dans le secteur de la haute technologie. Les entreprises liées à la défense ont réagi à la situation de l'après-guerre froide en procédant à des licenciements et à des regroupements. Le secteur en est sorti dégraissé et plus compétitif. Cependant, pour qu'il puisse continuer à prospérer, il lui faut pouvoir opérer dans un cadre clairement défini, dont une politique cohérente en matière d'exportation d'armements constitue l'un des éléments, notamment compte tenu des nombreuses fusions transfrontalières qui ont été réalisées. À l'évidence, l'existence de réglementations nationales différentes fait obstacle au développement de telles entreprises multinationales.

En juillet 2000, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni signèrent un accord, juridiquement contraignant, ayant pour but de contribuer au renforcement de leurs industries d'armements au moyen, notamment, de l'harmonisation de leurs contrôles à l'exportation. Il y a lieu de s'en réjouir : espérons que d'autres États membres de l'Union européenne ajouteront sous peu leur signature au bas de cet accord.

Il s'ensuit que la politique européenne dans le domaine des exportations d'armements doit répondre à quatre critères essentiels:

1. Elle doit garantir la cohérence de l'action extérieure de l'Union (y compris les objectifs de l'Union en matière de prévention des conflits et la promotion des droits de l'homme).
2. Elle doit satisfaire à l'impératif de sécurité de l'Union et de ses États membres.
3. Il lui faut répondre aux besoins et aux défis des industries européennes de la défense.
4. Elle doit contribuer au développement d'une politique commune de défense.

Vers l'élaboration d'un code de conduite de l'UE et sa publication

Avant la fin de la guerre froide, les contrôles des exportations d'armes effectuées par les États membres relevaient uniquement de la législation nationale. Des négociations sont intervenues dans le cadre des régimes internationaux de non-prolifération, comme le COCOM. Au début des années 1990, trois événements sont intervenus qui ont amené les États membres à percevoir la nécessité de coopérer en matière de contrôle des exportations. Premièrement, la fin de la guerre froide a modifié la situation stratégique. En second lieu, la guerre du Golfe a démontré que la puissance militaire de l'Irak découlait, du moins en partie, de la technologie et des équipements fournis dans les années 1980 par des sociétés européennes. Troisièmement, la Communauté s'employait à mettre en place le marché unique et à abolir les contrôles aux frontières, ce qui rendait indispensable une certaine forme de politique commune.

Le principal obstacle au progrès était toutefois l'article 223 du traité de Rome, lequel autorise les États membres à exclure les armes et équipements militaires de la politique commerciale de la Communauté. Les progrès ont donc essentiellement reposé sur la coopération intergouvernementale et la conclusion d'accords volontaires, et non sur la législation communautaire.

En 1991, le Conseil européen réuni à Luxembourg les 28 et 29 juin a adopté sept critères en matière d'exportation d'armements. En 1992, le Conseil européen de Lisbonne (26 et 27 juin) en a adopté un huitième. À ce jour, toutes les dispositions régissant les exportations d'armes et de biens stratégiques applicables aux pays de l'UE, en ce compris le code de conduite, reposent sur ces huit critères. En septembre 1991 était créé le groupe COARM. Il s'agit d'un groupe de travail composé de représentants des États membres, qui examine les moyens de renforcer la coordination entre les États membres et de parvenir à une interprétation commune des huit critères.

En 1994, le Conseil a adopté un règlement mettant en place un régime communautaire pour le contrôle des exportations de biens à double usage. Le même jour, le Conseil adoptait une action commune sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative au contrôle des exportations de biens à double usage. Le règlement énonce les dispositions applicables au contrôle des exportations, tandis que l'action commune dresse la liste des biens soumis à un contrôle et fixe les orientations relatives à l'octroi d'autorisations d'exportation. La nature hybride de ce régime, à cheval sur les piliers communautaire et intergouvernemental de l'Union, témoigne des sensibilités des États membres. En novembre 1997, la Commission a présenté un rapport sur l'application pratique de ce régime. Elle a conclu que "si le régime a globalement réalisé ses objectifs en termes de marché intérieur, il n'a pas su mettre en place un système commun crédible de contrôle des exportations, accepté par les exportateurs et appliqué quotidiennement par les services douaniers, et ce faute de convergence entre les politiques et les pratiques nationales".

En juin 1997, le Conseil a adopté le programme de l'UE visant à prévenir et à combattre le trafic illicite d'armes conventionnelles, programme qui engage les États membres à renforcer leurs efforts nationaux, à intensifier la coopération intra-européenne et à soutenir les efforts des pays tiers sollicitant l'assistance de l'UE.

Le 25 mai 1998, le Conseil de l'Union européenne a adopté le code de conduite reposant sur les critères communs adoptés à Luxembourg et à Lisbonne. Ce code était le résultat d'une proposition franco-britannique.

En décembre 1998 était adoptée l'action commune de l'UE relative aux armes de petit calibre.

Le 11 octobre 1999, le Conseil "Affaires générales" a adopté le premier rapport annuel sur le code de conduite. Dans sa résolution du 7 octobre, le Parlement européen a demandé que le rapport soit soumis pour "examen et débat". Le 12 octobre, intervenant devant la commission des affaires étrangères, le ministre des Affaires étrangères finlandais a promis qu'il présenterait formellement ce rapport en commission le 24 novembre 1999.

Expériences liées à l'application du code de conduite

Le rapport annuel 1999 sur l'application du code de conduite met en évidence des résultats positifs.

"Le code a permis d'améliorer la compréhension mutuelle des politiques nationales pratiquées en matière d'armes conventionnelles, tant directement, par les notifications de refus et des consultations, qu'indirectement en contribuant à ancrer la pratique d'une transparence et d'une ouverture accrues."

"Le mécanisme de consultation, unique en son genre, instauré par le code est jugé efficace. Un grand nombre de notifications de refus ont été diffusées et les États membres ont mené des consultations actives sur des questions spécifiques liées aux autorisations d'exportation."

"Cette coopération pratique, fondée sur les principes et le dispositif du code, contribue à faire converger les politiques et procédures applicables dans les États membres de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements."

Certains pays tiers associés ont commencé à diffuser des informations sur leurs procédures de contrôle des exportations d'armes conventionnelles. Certaines questions doivent encore être "clarifiées et étoffées".

Priorités pour une future action coordonnée, définies dans le rapport annuel

1. La mise au point définitive de la liste commune européenne d'équipements militaires est une première priorité. *"Cette liste doit tenir compte des menaces qui pèsent actuellement sur la paix et la sécurité internationales et sur le respect des droits de l'homme. La liste est appelée à être la clef de voûte du code de conduite et ne devrait pas se borner à reprendre le plus petit commun dénominateur des listes nationales de contrôle existantes."*

Le 13 juin 2000, une liste commune d'équipements militaires était adoptée. Le Conseil déclara qu'il fallait aussi contrôler, pour des raisons liées aux droits de l'homme, l'exportation de certaines marchandises non militaires et prit acte de l'intention manifestée par la Commission de présenter une proposition à ce sujet.

2. Les États membres s'attacheront à définir une interprétation commune de la notion de

"transaction globalement identique".

3. Il conviendrait d'inclure une description plus précise des motifs du refus dans la notification de refus.
4. Les États membres continueront à échanger des informations sur l'interprétation, au niveau national, des embargos décrétés par les Nations unies, l'Union européenne ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, dans le but de mettre au point des interprétations et des pratiques communes.

Autres questions à examiner dans la perspective d'une action future

Si le rapport annuel révèle que de nombreux progrès ont été réalisés dans le sens d'une politique cohérente en matière d'exportation d'armements, il convient d'examiner certains points, en sus des aspects mentionnés dans le rapport.

Contrôle de l'utilisation finale

La principale lacune du code de conduite tient sans doute au fait qu'il ne renferme aucune disposition permettant de vérifier l'identité de l'utilisateur final des armes exportées. Il n'offre dès lors aucun moyen de contrôler ni de prévenir la réexportation d'armes à destination de bénéficiaires auxquels des licences d'exportation n'auraient pas été accordées. Durant la guerre froide, lorsque les destinations et les bénéficiaires des armes étaient relativement évidents, il ne s'agissait pas d'un problème majeur. Aujourd'hui, en présence de conflits ethniques et régionaux largement répandus, la question de l'utilisation finale revêt la plus haute importance. Dans tous les grands conflits des années 1990, on a pu constater que des armes de l'UE se retrouvaient en mauvaises mains.

1. Portée du problème

Dans la plupart des systèmes nationaux de contrôle des exportations d'armements, les candidats à l'obtention d'une licence d'exportation sont généralement tenus de fournir des informations sur le type de biens exportés, l'utilisateur final et la destination finale. Toutefois, de par leur conception et leur rigueur, les systèmes nationaux d'évaluation, de certification et de contrôle de la destination finale varient fortement au sein de l'UE. Ajoutons que, pour la plupart, ces systèmes restent trop exposés aux risques de contournement, de falsification ou d'inobservation.

Deux problèmes essentiels se posent:

- Les certificats d'utilisation finale en vigueur dans l'UE présentent de trop nombreuses disparités et trop peu de points communs.
- Le contrôle et l'application des garanties d'utilisation finale diffèrent dans l'UE, s'agissant du nombre et de la portée des certificats contrôlés et des ressources allouées à ces contrôles. De fait, la plupart des gouvernements sont traditionnellement peu enclins à contrôler ou à faire respecter les garanties d'utilisation finale.

Compte tenu des disparités que présentent les contrôles de l'utilisation finale, il est facile à des entreprises et à des utilisateurs finals peu scrupuleux et irresponsables d'obtenir des armes pour les utiliser à des fins interdites.

2. Quelques exemples de "meilleures pratiques"

Il est dès lors nécessaire et urgent que les pays de l'UE conviennent de meilleures pratiques et les appliquent dans le domaine de la certification et du contrôle de l'utilisation finale. Parmi ces pratiques, mentionnons l'obligation de fournir des garanties précises quant à la non-réexportation d'équipements sans autorisation préalable (Belgique et Allemagne), les contrôles de suivi intervenant après l'exportation (Belgique et Allemagne), la mise en place de systèmes avancés de collecte de données concernant les exportations (Allemagne et Suède), l'obligation faite aux sociétés exportatrices de veiller à ce que toutes les exportations proposées vers des destinations sensibles soient utilisées à des fins civiles uniquement et l'obligation faite aux entreprises exportatrices de désigner une "personne responsable des exportations" qui peut être à rendre des comptes sur tout détournement prévisible (Allemagne).

3. Options disponibles en vue de la mise en place d'un système global de contrôle

Des travaux initiaux visant à explorer la possibilité d'harmoniser les procédures de certification de l'utilisation finale dans l'UE ont déjà été engagés au sein du groupe de travail COARM. Dans le cadre des accords de Wassenaar (auxquels sont parties 33 pays de l'UE, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique du Nord et d'Asie), des travaux sont également menés en vue de mettre en place une procédure de certification, qui soit plus efficace et commune. De même, certains pays candidats se penchent également sur la question. Lors d'une conférence régionale organisée à Sofia dans le cadre du Pacte de stabilité, les participants ont adopté une "déclaration sur l'harmonisation des certificats d'utilisation finale".

En faisant fond sur ces travaux, il serait possible d'envisager les options suivantes:

- Adoption de modèles normalisés pour les certificats d'utilisation finale et les autorisations et élaboration de lignes directrices concernant les exigences en matière de certification de l'utilisation finale (en ce compris les informations à fournir sur les utilisateurs finals).
- Élaboration de lignes directrices communes restreignant les transferts d'armes et d'équipements militaires à destination d'acteurs autres que les États.

Il serait par exemple possible d'envisager l'élaboration d'un formulaire type où figureraient tous les détails utiles concernant l'utilisateur final, en ce compris une description des activités auxquelles l'utilisateur final se livre ainsi que de l'utilisation précise à laquelle les armes sont destinées. Les certificats pourraient également comporter une garantie écrite aux termes de laquelle l'agence importatrice s'engagerait à ne pas réexporter les armes sans le consentement écrit préalable du pays exportateur. Dans certaines conditions, le certificat pourrait également préciser que le destinataire n'utilisera pas les armes à des fins interdites, y compris la conduite d'activités donnant lieu à de graves violations des droits de l'homme ou du droit humanitaire international. De telles garanties confèreraient aux certificats d'utilisation finale le statut de contrats juridiquement contraignants dont le non-respect entraînerait des sanctions spécifiques

- comme le refus de livraison de pièces de rechange ou la révocation d'un contrat de maintenance; les commandes de suivi seraient également annulées. Des garanties explicites permettraient aux gouvernements d'être mieux à même de faire face à de telles situations.

- Élaboration de procédures communes en vue de la vérification des autorisations des pays importateurs avant la délivrance des licences, comprenant l'obligation de fournir des informations détaillées sur les routes de transit et sur les agents d'expédition, la notification préalable des pays importateurs et de transit ainsi que l'utilisation de documents authentifiés.
- Élaboration de procédures communes permettant de vérifier que les armes ont été livrées à l'utilisateur final autorisé dans le pays de destination finale.
- Adoption de dispositions communes faisant obligation aux autorités nationales du pays destinataire d'informer à tout le moins le pays exportateur avant la réexportation ou le changement d'utilisation finale.

Au cas où de sérieux risques de détournement ou de réexportation apparaîtraient une fois l'exportation effectuée, l'ambassade ou des agents consulaires, accompagnés de représentants de l'entreprise qui a fabriqué l'équipement, pourraient être tenus d'enquêter sur la destination et l'utilisation de cet équipement. Il serait donc essentiel que les certificats d'utilisation finale comportent une clause autorisant le gouvernement exportateur à assurer le suivi de l'équipement en cas de soupçons de détournement ou de réexportation. De tels contrôles ne seraient bien sûr pas requis dans tous les cas. L'effet dissuasif d'une telle clause contribuerait toutefois à réduire les abus.

- Établissement ou renforcement des mécanismes d'échange d'informations et de consultation entre les pays de l'UE en vue de faciliter l'évaluation des risques liés à certains utilisateurs finals, pays destinataires ou itinéraires de transit.
- Établissement ou renforcement de l'échange d'informations et de la coordination des réactions des pays membres de l'UE lorsqu'il est établi que des accords d'utilisation finale n'ont pas été respectés.

Le fonctionnement efficace des contrôles de l'utilisation finale passe par une coopération en matière de collecte et d'analyse des renseignements. Bien que certaines informations soient diffusées, sur une base ponctuelle, dans le cadre des autres régimes de non-prolifération et entre les États membres, il faudra probablement que les pays de l'UE adoptent une démarche plus concertée et systématique. Il pourrait être également s'avérer possible d'adapter et de développer les structures de coopération existant entre les forces de police, les services de renseignement et les ministères de la Justice pour ce qui est du contrôle des armes de petit calibre.

Signalons enfin que l'absence d'une base de données communautaire sur les licences et les utilisateurs finals sensibles est également préoccupante. Le système KOBRA utilisé en Allemagne ou le système d'information Schengen (SIS) pourrait servir de modèle⁶. On

⁶ Le système d'information Schengen (SIS) est une base de données transeuropéenne comportant les

pourrait envisager de mettre en place, à l'échelle de l'UE, un système informatique qui permettrait de mettre à jour les lignes directrices ou de présenter aux entreprises de nouvelles directives en matière de contrôle des exportations, d'attirer l'attention des fournisseurs sur les nouvelles techniques utilisées par les sociétés ou par les pays écrans pour tourner les réglementations en vigueur et de partager les informations au sein d'une Union élargie au travers d'un réseau informatique.

Contrôle de la production sous licence

La production sous licence, régime dans lequel une société permet à une entreprise implantée dans un autre pays de fabriquer ses produits sous licence, complète de plus en plus, voire remplace l'exportation directe d'équipements militaires et d'armements. Dans de nombreux pays de l'UE, ces accords de production sous licence sont soumis à un contrôle insuffisant, voire échappent à tout contrôle.

Étant donné que ces accords de production sous licence conduisent souvent à la création de nouveaux centres de production d'équipements militaires sur lesquels le gouvernement chargé de délivrer la licence n'a guère de contrôle, ces accords doivent faire l'objet de restrictions plus sévères que les accords types d'exportation.

Les États membres de l'UE ne devraient pas autoriser la production sous licence d'équipements militaires lorsque ces équipements risquent d'être transférés vers des destinations finales sensibles ou interdites. Les États membres de l'UE pourraient aussi introduire des pouvoirs extra-territoriaux à la manière des États-Unis (où la réexportation de technologies américaines sans l'autorisation du gouvernement américain est interdite), afin de dissuader les destinataires de se livrer au transfert non autorisé de technologies militaires et paramilitaires importées de l'UE.

Activités de courtage

Le code ne prévoit aucun contrôle des activités conduites par les courtiers et les agents d'expédition. Il s'agit d'entreprises ou d'individus qui organisent ou réalisent le transfert d'armes provenant de pays tiers vers leurs clients sans que les armes ne touchent le sol de l'UE. Alors que certains États comme les États-Unis, la Suède et l'Allemagne disposent de réglementations permettant de contrôler les activités des courtiers, la vaste majorité des États membres de l'UE ne disposent d'aucune réglementation en la matière et laissent les courtiers libres de mener leurs activités comme bon leur semble, ou presque. Récemment, des courtiers de l'UE ont été impliqués dans des livraisons d'armes à l'Érythrée.

Durant sa présidence de l'UE, l'Allemagne a présenté des propositions visant à mettre en place un système qui permette de contrôler l'achat et la vente d'armes par le truchement de courtiers ainsi que l'action de ces derniers en tant qu'intermédiaires mettant en contact fournisseurs et acquéreurs d'armements. Ce système ferait obligation aux courtiers implantés dans les États membres de l'UE de demander une autorisation avant chaque transaction. Les contrôles

descriptions de personnes et d'objets recherchés ou portés manquants dans les pays de Schengen, base de données qui peut consultée à tout moment par la police, les douanes, etc. Cette base de données contient actuellement quelque 8 millions de noms de criminels, terroristes, trafiquants de drogue et migrants clandestins.

proposés couvriraient les transactions impliquant des biens énumérés dans les sept catégories d'armes conventionnelles majeures figurant dans le registre des Nations unies sur les armes conventionnelles et mentionnées dans le cadre de l'action commune de l'UE concernant les armes de petit calibre. Ces propositions marquent un progrès, mais elles comportent certaines lacunes dangereuses.

Pour être efficaces, les contrôles de l'UE devraient s'appliquer à tous les détenteurs d'un passeport de l'UE, où qu'ils vivent, ainsi qu'à toute société ou à tout individu résidant ou enregistré dans l'UE. De telles mesures contribueraient à faire en sorte que les courtiers européens ne puissent se soustraire à la réglementation en place tout simplement en sortant de l'UE. En outre, tous les États membres de l'UE devraient faire obligation à leurs ressortissants agents de courtage en armements de s'enregistrer comme tels et de publier leurs comptes vérifiés pour ce qui est de leurs activités touchant au commerce des armes. Les agents qui enfreignent les lois régissant les exportations d'armes ou qui fournissent délibérément des informations erronées quant à leurs transactions devraient être poursuivis et interdits de toute autre activité de courtage en armements.

Transparence

Le rapport annuel fournit des précisions sur le nombre des licences d'exportation refusées ainsi que sur le nombre des consultations bilatérales qui sont intervenues lorsqu'un pays entendait délivrer une licence d'exportation pour un bien auquel un autre pays avait précédemment refusé une licence. Le rapport ne fournit toutefois pas d'informations sur le résultat des consultations, de sorte qu'il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité du mécanisme. En outre, le rapport ne contient pas d'informations concernant:

- le nombre et le type des armes pour lesquelles des licences d'exportation ont été demandées et/ou refusées,
- les noms des pays exportateurs et des pays de destination,
- les motifs du refus d'attribution de licences d'exportation.

Il est clair que, en l'absence de ces informations, il n'est pas possible de se faire une idée précise de l'efficacité du code.

Des préoccupations ont également été exprimées quant au fait que le code ne prévoit que des discussions bilatérales entre le pays souhaitant délivrer une licence et le pays qui a précédemment refusé de le faire. On estime que ces consultations devraient intervenir entre les quinze États membres.

Comme pour tous les aspects du code, la difficulté tient, ici, au fait que les perspectives des États membres diffèrent. Les États membres peuvent être groupés en quatre catégories:

1. les grands pays producteurs et exportateurs d'armements, à savoir le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France,
2. les pays membres de l'OTAN qui disposent d'une industrie de défense non négligeable, à savoir l'Italie, les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique,
3. les pays membres de l'OTAN qui disposent d'une faible capacité en matière de défense, à savoir le Portugal, la Grèce, le Danemark et le Luxembourg,

4. les pays non membres de l'OTAN, à savoir l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède (laquelle dispose d'une grande capacité en matière d'industrie de défense).

Compte tenu de cette grande diversité d'intérêts, il est même surprenant que le code de conduite ait pu être signé ! Il serait probablement prématuré, voire stérile de formuler des exigences trop précises en ce qui concerne le système de notification. Il ressort clairement du rapport annuel que l'application du code induira une convergence progressive des procédures. Toutefois, la transparence serait sensiblement accrue si tous les gouvernements publiaient un rapport annuel sur leurs exportations d'armements. En 1997 et 1998, le gouvernement britannique a publié des rapports annuels - jugés exhaustifs - sur les exportations d'armements. Si tous les gouvernements faisaient de même, le rapport annuel consolidé serait beaucoup plus clair et plus précis.

Conclusions

Le code de conduite a constitué un progrès majeur pour l'UE. La publication du rapport annuel fut aussi une percée significative. Il ressort clairement du rapport que le code a conduit à une meilleure compréhension entre les États membres. Les progrès réalisés dans le sens d'une politique cohérente et logique en matière d'exportation d'armements ont été nettement supérieurs à ce que nombre d'observateurs avaient prévu lors de l'adoption du rapport en 1998. Une telle politique de l'UE en matière d'exportation d'armements est essentielle pour le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense.

Le code de conduite comme le rapport annuel présentent des lacunes, lesquelles sont signalées dans le présent rapport. De l'avis de votre rapporteur, nous devrions toutefois concentrer notre attention sur quatre priorités:

1. le code de conduite devrait être juridiquement contraignant;
2. les États membres devraient convenir d'une liste commune des biens auxquels le code doit s'appliquer;
3. il conviendrait d'appliquer un système commun de contrôle de l'utilisation finale;
4. il importe de réaliser des progrès sur la base des propositions du gouvernement allemand visant à réglementer les activités de courtage et à lutter contre le trafic.

12 juillet 2000

AVIS DE LA COMMISSION DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'ÉNERGIE

à l'intention de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense

sur le rapport annuel 1999 du Conseil sur l'application du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements
(11384/1999 - C5-0021/2000 - 2000/2012(COS))

Rapporteur pour avis: Luisa Morgantini

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 27 janvier 2000, la commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie a nommé Luisa Morgantini rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 25 mai 2000, 22 juin 2000 et 11 juillet 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Carlos Westendorp y Cabeza, président, Nuala Ahern et Peter Michael Mombaur, vice-présidents, Luisa Morgantini rapporteur, Konstantinos Alyssandrakis, Maria del Pilar Ayuso González (suppléant Jaime Valdivielso de Cué), David Robert Bowe (suppléant Linda McAvan), Gérard Caudron, Giles Bryan Chichester, Dorette Corbey (suppléant Massimo Carraro), Elisa Maria Damião (suppléant Erika Mann), Claude J.-M.J. Desama, Harlem Désir, Concepció Ferrer, Francesco Fiori (suppléant Renato Brunetta), Christos Folias, Glyn Ford, Norbert Glante, Lisbeth Grönfelt Bergman (suppléant Malcolm Harbour), Michel Hansenne, Dimitrios Koulourianos (suppléant Robert Hue), Werner Langen, Rolf Linkohr, Caroline Lucas, Eryl Margaret McNally, Albert Jan Maat (suppléant W.G. van Velzen), Nelly Maes, Marjo Tuulevi Matikainen-Kallström, Reino Kalervo Paasilinna, Yves Piétrasanta, Elly Plooij-van Gorsel, John Purvis, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Alexander Radwan (suppléant Angelika Niebler), Imelda Mary Read, Christian Foldberg Røvsing, Paul Rübig, Ilka Schröder, Konrad K. Schwaiger, Esko Olavi Seppänen, Helle Thorning-Schmidt (suppléant Mechthild Rothe), Elena Valenciano Martínez-Orozco, Anders Wijkman, Myrsini Zorba et Dieter-Lebrecht Koch (suppléant Guido Bodrato conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement).

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Historique

L'article 296 (ex-article 223) du Traité de l'UE accorde aux États membres la liberté de légiférer à leur convenance sur les questions relatives aux armements et aux équipements militaires. Cette liberté est interprétée de manière très large par les États et a entraîné le développement de politiques contradictoires dans les pays de l'Union européenne quant à la production et aux transactions d'armes, et la fragmentation du marché européen de la défense. Le Traité de Maastricht désigne la politique d'exportation d'armement comme un domaine d'action commune.

Les Conseils européens de Luxembourg en juin 1991 et de Lisbonne en juin 1992 ont adopté des critères communs et le règlement du Conseil (CEE) n° 3381/94 du 10.12.1994 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens à double usage, est accompagné d'une décision relative à une action commune dont l'objectif est la libre circulation intra-communautaire et l'harmonisation des contrôles à l'exportation. Cette disposition ne porte pas préjudice à la faculté des États membres d'approuver ou de maintenir des mesures supplémentaires de contrôle d'exportations d'armes dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs du règlement.

L'existence du règlement précité et des huit autres critères communs s'est révélé insuffisante et ils ont en outre été interprétés de manière très différente d'un État à l'autre. Alors que certains États membres, par exemple, prennent des mesures pour décréter un embargo temporaire sur les exportations vers certains pays, d'autres profitent de ces restrictions unilatérales pour essayer d'augmenter leurs ventes d'armes. Ces différentes interprétations sont à l'origine de diverses initiatives visant à améliorer la législation communautaire et à mieux préciser le sens des critères communs : le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements constitue le premier pas dans ce sens.

CODE DE CONDUITE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'EXPORTATION D'ARMEMENTS

Le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements a été adopté par le Conseil de l'Union européenne le 8 juin 1998, sur la base des critères communs pour l'exportation d'armements adoptés à Luxembourg en 1991 et à Lisbonne en 1992, établit un mécanisme d'échange et de consultation, et constitue dès lors un premier pas vers une attitude commune pour le contrôle des exportations d'armes conventionnelles des États membres de l'Union européenne, et constitue dès lors un élément de la politique extérieure et de la sécurité commune de l'Union.

On peut dire qu'il s'agit d'un code d'exigences minimales pour la gestion et la limitation des transactions d'armes conventionnelles de tous les États membres de l'Union européenne, en donnant toutefois satisfaction aux États membres qui souhaitent maintenir une industrie de l'armement.

Son objectif peut être défini comme suit :

- renforcer les échanges d'information entre les États membres de l'Union européenne,
- assurer une plus grande transparence dans l'exportation d'armements.

Le Code étant un instrument politique de contrôle des exportations d'armements des pays de l'Union européenne n'ayant pas de valeur juridique, il ne réglemente pas les exportations d'armements, mais fixe des règles minimales pour l'autorisation des exportations d'armements vers des pays qui ne respectent pas les huit critères du Code.

Si le Code constitue un pas en avant, on peut affirmer qu'il reste beaucoup à faire pour éviter des situations scandaleuses comme l'utilisation de balles d'origine finlandaise dans la répression menée par les groupes paramilitaires à Dili (Timor Oriental) ou l'armement des deux parties en conflit au Congo par l'industrie de l'armement du Royaume Uni.

RAPPORT ANNUEL SUR LE CODE DE CONDUITE

Conformément au point n° 8 du dispositif, le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements fait l'objet d'une révision annuelle.

Cette révision porte sur :

- l'interprétation et l'application des critères fixés par le Code pour l'exportation d'armes conventionnelles,
- la mise en œuvre du dispositif,
- les améliorations nécessaires.

Le présent rapport, rendu public en octobre 1999 sous la présidence finlandaise, recueille les contributions de chaque État membre axées essentiellement sur quatre aspects :

- 1) valeur totale des exportations au cours de la période de référence,
- 2) nombre de refus,
- 3) nombre de consultations découlant des refus,
- 4) nombre des licences ou autorisations accordées ou réalisées.

Les éléments qui ont été pris en compte lors des débats, aux fins de la révision et par ordre d'importance, ont été les suivants :

- a) Adoption d'une liste commune de produits auxquels s'appliquent les huit critères contenus dans le Code,
- b) Définition de la notion de "transaction globalement identique",
- c) Introduction d'une description plus précise des motifs de refus, surtout en ce qui concerne le destinataire final de l'exportation,
- d) Étude des délais les plus appropriés pour la réalisation du processus de consultation.

En ce qui concerne la liste commune, il s'agit d'étudier quels sont les produits qu'il convient

d'ajouter aux 22 articles de matériel de défense que la plupart des pays ont introduit dans leurs législations nationales, sur la base des articles équivalents de la liste militaire de l'Accord de Wassenaar. Force est de constater la nécessité d'élargir la liste aux produits et aux services assimilés aux armements comme par exemple le matériel de répression et de torture, les biens à double usage et la formation policière et militaire.

Cette première année de vie du Code a mis en évidence des différences substantielles dans son interprétation, en raison des priorités de politique extérieure et des intérêts industriels et commerciaux divergents des États membres de l'Union européenne.

Quant au rapport même et au processus qui a abouti à son élaboration, il est déplorable que les niveaux de transparence différents qui existent entre les États membres et l'absence de règles pour recueillir ces informations aient entraîné des incohérences dans le rapport final. Il s'agit d'établir un niveau de base de transparence étant donné que ce rapport a été approuvé par tous. On peut aussi regretter qu'il n'y ait pas eu de processus de consultation du Parlement, des ONGs et des centres de recherche au cours du processus même d'élaboration du rapport.

Le rapport présente le nombre d'autorisations d'exportations refusées et le nombre de consultations bilatérales qui ont eu lieu, lorsqu'un État membre essaie de prévoir une licence pour un contrat qui a été précédemment refusé par un autre État membre. Toutefois, malheureusement, il n'y a pas d'information concernant les résultats de ces consultations et, par conséquent, les informations recueillies ne permettent pas d'évaluer l'efficacité du système. Il n'y a pas non plus d'information concernant le nombre et le type d'armements pour lesquels les licences ont été autorisées ou refusées, ni sur l'identité des pays exportateurs et destinataires. Ce manque d'information rend difficile l'évaluation de l'efficacité du Code de conduite. Il n'y a pas non plus d'information sur les raisons qui ont amené à refuser ces exportations.

Le rapport du Conseil reconnaît qu'il convient d'adapter dès que possible le statut du Code qui est déficient puisqu'il n'est pas légalement contraignant.

CONCLUSIONS

La commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie invite la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

Le Parlement européen : :

- 1) considère que la politique de l'UE et des États membres doit viser, non seulement à l'élaboration d'un code de bonne conduite sur les exportations d'armement, mais également à une réduction globale des armements et à un désarmement à l'échelle de la planète;
- 2) se réjouit qu'autant de pays, les pays associés d'Europe centrale et orientale, Chypre, les pays non-UE de l'EEE et le Canada, soient tous convenus de s'aligner sur le code de conduite;
- 3) invite le Conseil à développer une politique extérieure visant à amener d'autres pays, tels que Malte, la Suisse et les États-Unis, à s'aligner sur le code de conduite;
- 4) considère que l'objectif ultime de la politique de l'UE dans ce domaine doit être la création d'un code international de conduite sur les transferts d'armements;
- 5) invite le Conseil à inclure dans le Code de conduite des dispositions qui permettent de contrôler les intermédiaires (brokers), la destination finale des armements et le contrôle de la fabrication des armements dans les pays tiers sous licence européenne;
- 6) estime que la réalisation du marché intérieur ne doit pas impliquer la réalisation de contrôles frontaliers internes à l'UE et par conséquent, estime que la possible suppression de l'article 296 du Traité UE n'a de sens que si l'on élève préalablement les niveaux communautaires de contrôle;
- 7) considère que l'UE doit redoubler d'efforts pour que les pays tiers adhèrent au Code de conduite dans les négociations qu'elle mène à différents niveaux, qu'il s'agisse de l'élargissement, de l'association, de l'union douanière, du commerce, de la coopération et promouvoir l'élaboration d'un Code international de conduite sur les transactions d'armes;
- 8) estime qu'il convient de commencer par lier au Code de conduite les pays signataires de l'Accord de Wassenaar, car cela faciliterait l'application par les États membres de l'Union de leur propre Code de conduite et préparerait la voie pour aboutir à des accords avec les États-Unis, premier exportateur mondial d'armements;
- 9) est préoccupé par le risque que constitue pour le contrôle de l'exportation d'armements de l'Union européenne le processus de libéralisation actuelle des industries de défense dans l'Union européenne et demande que le contrôle des exportations d'armements soit un critère prioritaire pour l'approbation de nouvelles libéralisations dans ce secteur;
- 10) estime que, eu égard à l'évolution de la PESC, l'Union européenne doit à présent se doter d'un instrument légalement contraignant en matière de contrôle de la production et de transfert d'armements et demande à la Commission et au Conseil de réaliser les étapes nécessaires à cet effet;
- 11) estime que le Parlement européen et les parlements nationaux des pays exportateurs doivent être consultés avant la prise de décision et, au moins, en cas d'octroi de licences qui ont été refusées antérieurement par un autre pays;

- 12) demande qu'un rapport annuel continue de lui être transmis et que, pour pouvoir évaluer correctement l'application du Code de conduite, le rapport annuel inclue le résultat des consultations réalisées dans les États, le nombre et le type d'armements pour lesquels les licences ont été accordées ou refusées, et l'identité des pays exportateurs et destinataires;
- 13) estime nécessaire que le Parlement européen, les experts et les ONG soient consultés régulièrement pour enrichir le rapport annuel sur l'exportation d'armements.