



Annexe II – Mars 2011

Contre-argumentaire aux réponses des sénateurs et du gouvernement apportées à des propositions d'amendements

L'examen par le Sénat du projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et matériels assimilés¹ a suscité de la part des sénateurs et du gouvernement des commentaires sur lesquels il nous semble important de réagir.

1. Sur la transposition de la Position Commune et concernant les engagements européens de la France

La Position Commune du Conseil de l'UE (2005/944/PESC) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

Une Position Commune est un instrument juridique qui permet au Conseil de l'Union européenne de définir la position de l'UE sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les Etats membres sont tenus de conformer leurs politiques nationales aux positions arrêtées par l'UE. Celles-ci sont adoptées à l'unanimité par le Conseil. (Ancien article 15 du TUE).

Le rapporteur du projet de loi au Sénat, Monsieur Josselin de Rohan, président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a indiqué que la Position Commune est « *d'application directe* ». Selon notre analyse, **la Position Commune adoptée sous présidence française de l'UE en décembre 2008 n'est pas automatiquement applicable en droit interne**. Elle n'a aucun effet direct en droit interne français, tant qu'elle ne fera l'objet d'aucune mesure de transposition au plan national.

A ce titre, le Sénateur Daniel Reiner, membre du Groupe Socialiste et de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées commet une erreur quand il déclare que « *les huit critères [de la Position Commune] existent déjà dans la réglementation française* ». **Non seulement ceux-ci ne sont pas d'application directe, mais jusqu'à ce jour, ces derniers n'ont fait l'objet d'aucune mesure de transposition, que ce soit par voie législative ou par voie réglementaire dans l'ordre juridique français**. Et parce que la Position Commune n'est pas d'application directe, il revient, à la France pour lui donner plein effet, de la transposer en droit interne.

¹ Projet de loi relatif au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité, n° 3188, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mars 2011

D'autres Etats ont de leur côté effectivement procédé à des mesures de transposition². Le Groupe Socialiste au Sénat, par la voix de Monsieur Reiner, a donc eu tort de s'en remettre à « *l'engagement que l'application de ces directives fera l'objet d'un contrôle toujours aussi scrupuleux du Gouvernement* » : seule une transposition de la Position Commune sera à même d'apporter des garanties à la représentation nationale que le gouvernement quel qu'il soit en respectera les critères.

En outre, l'argument qui a pu nous être opposé dans le cadre d'entretiens que nous avons eus selon lequel « *il n'y a pas besoin d'inscrire dans la loi des règles qui, en pratique, sont déjà appliquées par l'administration* » nous semble particulièrement infondé : **au contraire, s'il s'agit d'une pratique reconnue, pourquoi ne pas vouloir lui conférer le statut de norme ?** À moins que l'on souhaite pouvoir garder la latitude de ne pas être tenus par de tels principes relatifs notamment à la défense des droits humains et à la stabilité internationale dans certains cas spécifiques...

Par ailleurs, M. Laurent Wauquiez, Ministre chargé des Affaires Européennes s'est inquiété de l'introduction dans la loi d'une liste exhaustive qui « *aboutirait à un texte inutilement long* » et a relevé que « *ce serait contre-productif par rapport à la rédaction actuelle, laquelle permet expressément le retrait ou la suspension au motif du non-respect des engagements internationaux.* » Tout l'enjeu pour les organisations de la société civile est bien non pas de s'assurer seulement que le gouvernement peut retirer ou suspendre une licence en cas de violation avérée ou de risque substantiel de violation des critères à l'exportation de la Position Commune, mais bien qu'il sera tenu de le faire.

Enfin, Monsieur De Rohan a relevé que « *la Position Commune prévoit, dans son article 15, son réexamen tous les trois ans. Ce texte devrait, en conséquence, être bientôt appelé à évoluer* » et s'inquiète de ce que « *si nous transposons dans la loi le texte actuel de la position commune, il deviendra rapidement obsolète, et il faudra tout recommencer* ». Là encore, il s'agit selon nous d'un argument particulièrement infondé : **dès lors, pourquoi transcrire en droit national tout traité international qui est amené à faire l'objet de révisions périodiques ?** Mettre régulièrement à jour le droit national au regard des différentes obligations internationales est probablement une tâche ardue... mais c'est bien la responsabilité du législateur ! En outre, l'exercice proposé ici consiste bien en une véritable remise à plat du système de contrôles des exportations de matériels de guerre, Gérard Longuet, Ministre de la Défense et des Anciens combattants ayant déclaré devant le Sénat que « *nous avons profité de la transposition de la directive pour rénover notre dispositif national de contrôle des importations et des exportations, qui repose sur des principes datant de 1939 ! Vous comprendrez qu'une actualisation était souhaitable !* ». Cette rénovation doit bien prendre en compte l'ensemble des évolutions et des engagements pris au niveau international en général et européen en particulier : tant ceux qui allègent les charges administratives pesant sur les exportateurs que ceux qui offrent davantage de garanties sur la bonne utilisation du matériel exporté, afin de protéger les populations civiles, dès lors qu'il existe un risque substantiel de violations graves des droits humains, du droit international humanitaire ou d'entraves au développement durable.

Là est l'enjeu d'autant que la France a souscrit à l'objectif politique de « *veiller à ce que tous les États membres adoptent les dispositions législatives et administratives nationales nécessaires pour mettre en œuvre pleinement la position commune 200B/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires* »³.

² On pourra notamment s'inspirer de la loi belge du 26 mars 2003 transposant en droit belge le Code de conduite européen sur les exportations d'armes repris dans la Position Commune

³ Douzième rapport du COARM, p 4 :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:009:0001:0417:FR:PDF>

Enfin la France a pris l'engagement de transposer en droit interne la Position Commune 2003/468/PESC sur le contrôle du courtage en armement, et un projet de loi a déjà été déposé en ce sens depuis de nombreuses années : pourquoi la France renoncerait-elle à transposer en droit interne également la Position commune 2008/944/PESC ?

Nous vous demandons donc de déposer un amendement visant à rendre d'application directe en droit français la Position Commune en saisissant cette opportunité législative et politique unique.

2. Sur la transparence

Il est essentiel que les gouvernements permettent à leurs Parlementaires et au grand public d'avoir pleinement connaissance des décisions autorisant les exportations d'armes. Les gouvernements doivent fournir en temps utile, à l'opinion publique et à ses représentants élus, des informations détaillées sur les transferts de matériels de guerre et d'équipement de sécurité et de maintien de l'ordre, effectués ou autorisés. En œuvrant ainsi, on apportera la garantie que le gouvernement veillera à ce que ces transferts ne contribuent pas aux violations des droits humains, du droit international humanitaire ni ne portent atteinte au développement socio-économique.

Pour justifier son opposition à un amendement allant dans le sens d'une transparence accrue, monsieur de Rohan s'est demandé « *s'il est réaliste de demander la publication de l'intégralité des autorisations et refus, qui représentent un total de 13 000 actes. Même avec la simplification administrative qui doit découler du nouveau système, il en restera encore 6 000 !* ». Pourtant, Monsieur de Rohan lui-même a souligné que la directive TIC « *peut être utilisée pour réexaminer la législation nationale, moderniser les procédures et se débarrasser des archaïsmes en s'inspirant des meilleures pratiques européennes.* » Or, il se trouve que plusieurs de nos partenaires européens - dont des exportateurs majeurs avec une réelle Base Industrielle de Technologie et de Défense (BITD) - sont eux en mesure, depuis plusieurs années, de publier « *in extenso* », au moins sur une base trimestrielle, l'ensemble des autorisations et des refus. Pourquoi pas la France ?

Monsieur De Rohan, se faisant la voix de plusieurs de nos interlocuteurs au sein du Ministère de la Défense et des Anciens combattants, s'inquiète également de ce que « *en livrant un trop grand nombre d'informations sur les contrats passés par nos industriels, nous ne donnions quelques idées à la concurrence.* » Encore une fois, pourquoi la France ne pourrait-elle pas, « *a minima* », publier au moins les types d'informations publiées par les Etats-Unis et le Royaume Uni ? Nos industriels sont-ils soumis à des contraintes concurrentielles à l'exportation fondamentalement différentes de ceux de ces pays (1^{er} et 2^{ème} exportateurs mondiaux), quand l'enjeu une nouvelle fois est potentiellement de sauver des vies.

Enfin, il convient de souligner que Monsieur Wauquiez a probablement été mal avisé d'affirmer que « *à l'échelle européenne, le niveau de transparence du rapport français est de loin le plus élevé.* » En établissant un classement à partir d'une étude statistique⁴ réalisée à la fin de l'année dernière sur les rapports annuels remis au Parlement dans 27 Etats, la France n'arrive qu'en 12^{ème} position au niveau européen...

Les informations publiées par exemple par les gouvernements britannique ou hollandais, sont bien plus détaillées (utilisateur final, notifications de refus, types - voire modèles de matériel au-delà de la seule liste militaire de l'UE, etc.) et régulièrement accessibles

⁴ exploitation des données publiées par Saferworld lors de la publication du rapport « *more than box-ticking?* », Novembre 2010

(mise en ligne tous les trois mois). Enfin, il convient de souligner que dans ces pays mais aussi, par exemple, en Espagne ou en Suède, le Parlement se saisit formellement du rapport annuel remis par le Ministère de la Défense, en débat, et est amené à faire des recommandations suite à sa publication, voire à publier un contre-rapport.

En France, la seule tenue d'un simple débat annuel sur ce rapport se fait toujours cruellement attendre contribuant au caractère confidentiel de la politique à l'exportation de la France en matière d'armements et à déresponsabiliser tant l'Etat que les élus.

Nous vous invitons donc à déposer un amendement qui permettra à la France de rattraper son retard manifeste vis-à-vis de nombre de ses partenaires européens en termes de transparence- et de contrôle parlementaire -sur les exportations d'armements.

3. Le contrôle de l'utilisation finale et de l'utilisateur final post-exportation

La mise en place de procédures efficaces de certification et de surveillance de l'utilisation finale des équipements est indispensable pour que les armes autorisées à l'exportation soient bien livrées à l'utilisateur final déclaré et non détournées ou, pire encore, utilisées de façon abusive pour commettre des violations des droits humains, transgresser le droit international humanitaire, attiser un conflit ou violer un embargo sur les armes imposé par les Nations unies, l'Union européenne ou l'OSCE.

L'un des principaux enjeux de la transposition, comme l'a relevé l'étude d'impact, est le renforcement du contrôle post-exportation, tandis que pèse au niveau national des incertitudes : dans la pratique, qu'est ce qui saurait empêcher l'utilisateur final d'une arme de s'en servir à des fins prosrites ? Et comment l'Etat ayant délivré la licence d'exportation s'en assurera-t-il ? Ces questions se posent pour chaque Etat membre de l'UE.

Au souhait d'inviter les services diplomatiques ou les agents habilités de l'Etat français à s'assurer que l'usage du matériel exporté se fasse dans le respect des termes de la licence d'exportation, le ministre Laurent Wauquiez a apporté la réponse suivante : « *nous disposons de procédures permettant de nous assurer que les matériels sont bien vendus aux seules personnes autorisées. Je pense notamment aux certificats de réexportation, authentifiés par nos représentations diplomatiques et par les services de renseignement, qui contrôlent de façon très approfondie les risques de détournement de matériels.* »

S'il est vrai que la France exige des pays importateurs la délivrance des certificats sus évoqués, il demeure que ceux-ci seuls ne suffisent pas à garantir un contrôle post exportation (voir études de cas Amnesty en annexe sur l'Egypte et Bahreïn). Ce dernier est pourtant indispensable surtout dans les pays dits « fragiles » où l'inefficacité des systèmes de gestion des stocks et l'instabilité créent les conditions pour le détournement du matériel militaire de son usage responsable. Par ailleurs, le risque de falsification des certificats n'est pas nul.

L'Etat doit donc être tenu par la loi de mobiliser ses ressources diplomatiques et ses services de renseignement pour opérer une surveillance régulière du matériel militaire exporté : cette activité de collecte et d'analyse d'informations post-exportation s'inscrirait dans le cadre du travail « classique » des postes à l'étranger et des services à Paris, sans empiéter sur les prérogatives souveraines de l'Etat importateur. Elle serait néanmoins rendue systématique pour les matériels et destinations les plus sensibles : il serait illusoire d'imposer cette exigence à toutes les exportations. Cependant, les études des demandes d'importation se faisant au cas par cas, les mesures que nous appelons ici doivent absolument respecter les mêmes conditions.