

La présidence belge de l'Union européenne face à la lutte contre les trafics d'armes

Par **Bernard Adam**, directeur du GRIP

30 octobre 2009

Résumé

La Belgique assurera la présidence de l'Union européenne (UE) lors du deuxième semestre 2010. Parmi les matières qu'elle devra gérer figurera la lutte contre le commerce illicite des armements et contre la prolifération excessive des armes légères en particulier. Cela impliquera la poursuite de l'application de la Position commune de 2008 sur les exportations d'armes de l'UE, ainsi que la préparation du Traité sur le commerce des armes dans le cadre des Nations unies. Dans le domaine des armes légères, il s'agira de préparer la révision du Programme d'actions des Nations unies de 2001, de relancer l'application de l'Instrument international sur la traçabilité de 2005, d'inclure les munitions dans tous les processus et d'accroître la coopération avec les pays en développement. Enfin, seront également traités les thèmes de l'amélioration du contrôle des courtiers et de la destination finale.

Mots clés : Belgique, présidence de l'UE, prolifération des armes, commerce illicite, armes légères.

Abstract

The Belgian EU presidency and de fight against arms trafficking

Belgium will take the presidency of the European Union (EU) in the second half of 2010. Among the matters it will have to manage is the fight against illicit arms trade and the excessive proliferation of small arms in particular. This means ensuring a continued application of the EU Common Position of 2008 on arms exports, as well as the preparation of the Arms Trade Treaty within the framework of the United Nations. In matters of small arms, Belgium will have to prepare the revision of the 2001 United Nations Plan of Action, to relaunch the application of the international Instrument on traceability of 2005, to include ammunition in all the processes and increase the co-operation with developing countries. Finally, improving the controls on arms brokers and the final destination are also topics which Belgium will have to treat.

Key words: Belgium, EU presidency, arms proliferation, illicit trade, small arms.

Citation : ADAM Bernard, *La présidence belge de l'UE face à la lutte contre les trafics d'armes*, Note d'Analyse du GRIP, 30 octobre 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-10-30_FR_B-ADAM.pdf



Introduction

Lorsqu'elle présidera l'Union européenne (UE) au deuxième semestre 2010, la Belgique aura à gérer, parmi d'autres matières, la lutte contre le commerce illicite des armements en général et contre la prolifération excessive des armes légères en particulier.

Cette lutte, difficile et complexe, est essentielle dans une double optique. D'une part, il existe un consensus croissant pour reconnaître qu'il y a beaucoup trop d'armements dans le monde. Il devient de plus en plus évident que dans le cadre de la sécurité internationale, l'usage de la force entraîne souvent davantage de problèmes qu'il n'en résout.

D'autre part, il y a un lien reconnu entre développement et sécurité. La plupart des États impliqués dans les conflits, facilités par la grande disponibilité d'armes légères, sont les pays en développement, où la sécurité humaine n'est pas assurée. Ce sont les populations civiles qui en sont les premières victimes. Et les conséquences économiques et sociales sont désastreuses.

La réglementation des transferts d'armes et en particulier des armes légères est dès lors souhaitable à la fois dans la perspective d'une politique de prévention et de règlement pacifique des conflits, et dans celle de l'amélioration du développement.

1. Un traité sur le commerce des armes

Concrètement, quels sont les éléments prioritaires qui devraient figurer dans la préparation de la présidence belge de l'UE ? Un premier objectif global est de tendre vers une maîtrise optimale des transferts d'armes par une meilleure définition des critères du commerce légal, afin de mieux cloisonner les activités licites et les trafics illicites. L'UE a fait figure de pionnière à cet égard en adoptant dès 1998 un Code de conduite sur les exportations d'armes, qui a été transformé en décembre 2008 en une Position commune, devenant dès lors juridiquement contraignant pour les États membres. Bien que ce texte soit une référence incontournable, il reste à l'appliquer au mieux, notamment en se mettant d'accord parmi les Vingt-Sept sur l'interprétation de son contenu et sur les modalités de certaines procédures. Le but est d'arriver à une harmonisation des politiques d'exportations d'armes qui restent toujours une compétence nationale.

Une prolongation de cette initiative européenne est en train de voir le jour au niveau des Nations unies, avec les discussions en vue de conclure un Traité sur le commerce des armes (TCA). Une première résolution de l'Assemblée générale a été votée en décembre 2006 par une majorité d'États, le seul pays s'y opposant étant les États-Unis, afin de mettre en place un groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner la faisabilité d'un TCA. En octobre 2008, une deuxième résolution, adoptée par 147 États, a conduit à la création d'un Groupe de travail à composition non limitée qui s'est réuni en mars et en juillet 2009 afin d'examiner les positions des États¹.

Bien que le défi soit énorme, le consensus est grandissant, à tel point que l'on annonce, sur proposition du Royaume-Uni, la transformation de ce Groupe de travail en Comité préparatoire (Prepcom) au TCA qui tiendrait deux sessions en février et juillet 2010 et deux autres en 2011. Par la suite, une Conférence pourrait adopter un traité juridiquement contraignant en 2012.

Un deuxième objectif global est la lutte contre la circulation excessive des armes légères, dans la prolongation du Programme d'action (POA) des Nations unies adopté en juillet 2001. Contenant de

1. Holger Anders et Virginie Moreau, « Vers un traité sur le commerce des armes : les Nations unies poursuivent sur leur lancée », Note d'analyse du GRIP, 12 décembre 2008.

nombreuses dispositions visant à mieux contrôler les armes légères, ce texte n'est pas juridiquement contraignant. Les réunions biennales qui ont examiné sa mise en application en 2003 et 2005 ont montré la lenteur des progrès, et la Conférence de révision du POA en 2006 a été un échec. En revanche, la réunion biennale de 2008 semble avoir relancé le processus. Une 4^e réunion biennale aura lieu en juin 2010 et une 2^e Conférence de révision se déroulera en juillet 2012. Tout au long de ces rencontres, le rôle de l'UE s'avérera déterminant.

2. Traçabilité, munitions, coopération

Dans le cadre de cet objectif global sur les armes légères, des objectifs spécifiques peuvent être mis en exergue. Premièrement, il s'agit de relancer la mise en place concrète de la traçabilité des armes légères, dans le cadre de l'Instrument international adopté par les Nations unies en 2005. Les États, en concertation avec les organisations régionales comme l'UE ou l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), doivent adopter des réglementations pour marquer les armes, enregistrer les données concernant leurs transferts et participer à une coopération internationale afin de pouvoir « tracer » les armes.

Deuxièmement, les munitions doivent être incluses dans les différents processus relatifs aux armes légères et aux exportations d'armes. Par exemple, la traçabilité des munitions est techniquement parfaitement réalisable, et leur meilleur contrôle lors des transferts permettrait de contribuer à la prévention des conflits².

Troisièmement, les conséquences les plus dramatiques des transferts d'armes et de la prolifération des armes légères étant situées principalement dans les pays en développement, il est important d'accroître avec ceux-ci la coopération des pays producteurs, généralement localisés dans le Nord. Cela implique le soutien à la mise en place de conventions régionales sur le contrôle des armes légères, comme en Afrique de l'Ouest, en Afrique australe, et prochainement en Afrique centrale avec l'initiative de Sao Tomé, de plans nationaux d'actions, d'enquêtes de terrain, de programmes de formation et d'opérations de désarmement afin de diminuer la circulation et les stocks d'armes légères. L'UE et ses États membres, qui sont les principaux contributeurs à l'aide publique dans le monde, devraient davantage inclure ces actions dans les programmes d'aide au développement.

3. Courtiers et destination finale

Il existe également deux objectifs spécifiques concernant aussi bien les armes légères que les exportations d'armes en général. Primo, la lutte contre les trafics d'armes serait fortement facilitée par un meilleur contrôle des activités des intermédiaires en armements (également appelés courtiers). Ceux-ci ont fait l'objet d'une Position commune de l'UE en 2003 et de recommandations d'un Groupe d'experts gouvernementaux dans le cadre des Nations unies en 2007. Des normes sont proposées afin d'identifier les courtiers dans des registres nationaux et d'assurer des contrôles extraterritoriaux, ainsi que des échanges d'information dans le cadre d'une coopération internationale.

Secundo, il y a la question de la destination finale des équipements militaires exportés³. Si des critères d'exportation sont importants, le processus de la vérification de la réalité de chaque transfert est tout aussi essentiel. Cela implique l'authentification du « certificat d'utilisation finale », la preuve de la bonne arrivée et celle du bon usage dans le pays acheteur, incluant des contrôles des documents, voire des vérifications sur place. Dans plusieurs enceintes internationales comme l'OSCE, l'UE ou les Nations unies, les pratiques en cours sont étudiées afin de proposer des normes communes.

2. Voir Pierre Martinot, « Les munitions au cœur des conflits », Rapport du GRIP 2008/3 et Pierre Martinot et Ilhan Berkol, « La traçabilité des munitions », Rapport du GRIP 2008/9.

3. Ilhan Berkol et Virginie Moreau, « Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement ; preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale », Rapport du GRIP 2009/4.

4. Une opportunité sans précédent

Dans la préparation puis l'exercice ainsi que le suivi de la présidence belge de l'Union européenne (ce qui représente une période de 18 mois, du début 2010 jusqu'à la mi-2011), le rôle attendu de la Belgique est celui de « facilitateur » pour convaincre ses partenaires de l'UE d'élaborer des consensus en vue de les défendre dans les différentes enceintes internationales. L'objectif est d'arriver à établir des normes juridiquement contraignantes ainsi que des procédures pour vérifier leur application réelle.

Dans cette matière très sensible où sont présents de nombreux intérêts géopolitiques et socio-économiques, le travail ne manque pas. Depuis une dizaine d'années, de plus en plus de pays adoptent des positions volontaristes. C'est le cas des pays de l'UE, d'une majorité d'États africains et latino-américains et de la Norvège, du Canada et du Japon.

Les pays les plus hostiles qui ont régulièrement bloqué les avancées sont la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan, l'Iran, la Syrie, Israël, l'Égypte ou l'Arabie saoudite. Mais ce sont les États-Unis qui sont les principaux opposants aux différents processus internationaux sur les armes légères et les transferts d'armes. L'arrivée du président Obama à la Maison-Blanche est sans doute une opportunité sans précédent. Elle permet d'espérer que les positions américaines puissent changer, puisque plusieurs déclarations de responsables de l'actuelle administration insistent dorénavant sur l'importance du multilatéralisme et de la maîtrise des armements.

5. La légitimité de la Belgique

La Belgique a une certaine légitimité dans ces processus qui pourra lui donner des atouts lors des discussions au sein de l'UE et dans les réunions internationales. Rappelons qu'elle a joué un rôle moteur en étant le premier pays à avoir adopté en 1995 une loi interdisant les mines antipersonnel et en soutenant fermement l'adoption de la Convention d'Ottawa de 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel. La Belgique a joué un rôle identique sur l'interdiction des armes à sous-munitions en votant une loi en 2006, puis en soutenant la Convention d'Oslo en décembre 2008⁴. Par ailleurs, elle a été le premier pays de l'UE à intégrer en 2003 dans sa législation nationale les critères du Code de conduite européen.

Mais la légitimité de la Belgique serait renforcée si elle pouvait adopter trois mesures. D'abord, continuer à améliorer la coopération entre l'État fédéral et les trois régions qui sont maintenant compétentes dans l'attribution des licences d'exportation d'armes, en vue de veiller à assurer une cohérence dans la politique extérieure de la Belgique. Ensuite, réinstaurer le groupe interdépartemental de coordination de la lutte contre les trafics d'armes (réunissant les services judiciaires, de police, les douanes, etc.), créé à la suite de l'adoption en 1997, sur proposition des Pays-Bas, du « Programme européen de lutte contre les trafics d'armes ». Enfin, revoir le contenu et l'application de la loi de 2003 sur les courtiers dans le commerce des armes afin de préciser les compétences et fixer des normes plus conformes à la Position commune de l'UE de 2003⁵.

4. Cédric Poitevin, « La Convention sur les armes à sous-munitions est née. Quand le désarmement va de pair avec l'action humanitaire », Note d'analyse du GRIP, 5 juin 2008.

5. Virginie Moreau, « Pour un réel contrôle des courtiers en armes en Belgique », Note d'analyse du GRIP, 7 septembre 2009.