



N° 5
Novembre 2020

Observatoire des armements

187 montée de Choulans
69005 Lyon

Tél. +33 (0)4 78 36 93 03

Fax +33 (0)4 78 36 36 83

Courriel :

secretariat@obsarm.org

Internet : www.obsarm.org

Twitter : @obsarm

L'Observatoire des armements est un centre d'expertise indépendant fondé en 1984. Né de la société civile, il a pour objectif d'étayer les travaux de la société civile sur les questions de défense et de sécurité en faveur du désarmement. Sa volonté est de favoriser une politique de transparence et de contrôle démocratique sur les activités militaires de la France et de l'Europe.

L'Observatoire intervient sur deux axes prioritaires : le contrôle des transferts et de l'industrie d'armement et de sécurité ; les armes nucléaires et leurs conséquences. Il publie des études et la lettre d'information *Damoclès* et participe à des actions de plaidoyer auprès des responsables politiques.

L'Observatoire des armements est un interlocuteur incontournable et un centre de ressources pour les médias, les organisations de la société civile, les chercheurs, tant français qu'étrangers.

* Tony Fortin,
chargé de recherche
à l'Observatoire
des armements

Les Notes de l'Observatoire

Contrôle des exportations d'armement



Quand le débat parlementaire fait reculer le gouvernement

Tony Fortin*

La présentation, le 18 novembre 2020, du rapport de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, conduite par Jacques Maire et Michèle Tabarot, doit être l'occasion de rattraper le retard que la France a accumulé par rapport à ses partenaires européens en matière de contrôle parlementaire des ventes d'armes. Car pendant que notre pays s'enfermait dans sa soumission au pouvoir exécutif et au « secret défense », l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont fait évoluer leurs pratiques vers plus de transparence et de démocratie. Depuis 2010, les parlementaires et la société civile commencent à en récolter les fruits, avec à la clé quelques succès.



Les Notes de l'Observatoire

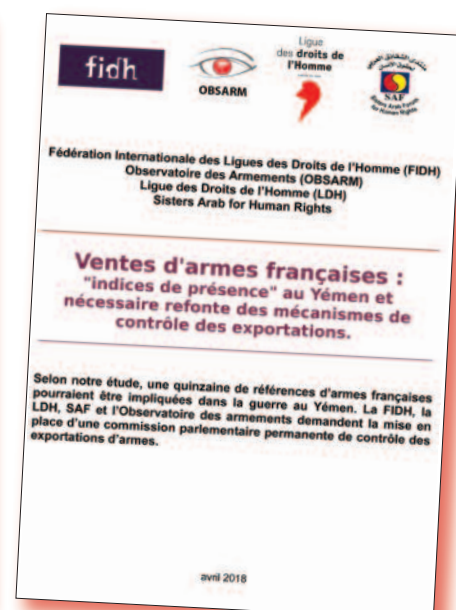
N° 5 • 2020

Les armes sont actuellement l'objet d'une médiatisation plus importante en France du fait de leur utilisation notamment dans le cadre du conflit au Yémen. C'est le résultat entre autres de tout le travail de **recherches, d'information** et de **plaidoyer** mené par l'Observatoire des armements depuis de nombreux mois en partenariat avec Amnesty International, Acat (Action des chrétiens contre la torture), FIDH (Fédération internationale pour les droits de l'Homme), Les Amis de la Terre, Crisis Action, etc.

Ces actions ont conduit à la mise en place au sein de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, d'une mission d'information sur le contrôle des exportations. Le travail d'information et de plaidoyer se poursuit pour que la France se dote d'un véritable système de contrôle parlementaire permanent sur les transferts d'armements et les partenariats stratégiques mis en place.

Au niveau européen, l'Observatoire agit avec l'ENAAT (European Network Against Arms Trade / Réseau européen contre les ventes d'armes) pour la mise en place d'un contrôle du Parlement sur les financements de la recherche militaire par l'Union européenne dans le cadre du Fonds européen de la défense adopté en avril 2019.

En complément...



Disponibles sur le site de l'Observatoire en téléchargement gratuit



1. Jean-Claude Sandrier, Christian Martin et Alain Veyret, *Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement*, Assemblée nationale, 25 avril 2000, <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i2334.asp>

2. Amendement n°1551 à la loi de programmation militaire 2014-2019, <http://www.assembleenationale.fr/14/pdf/amendements/1551/AN/121.pdf>

3. Proposition de loi n° 3253 visant à renforcer le contrôle par le Parlement des exportations d'armes, Assemblée nationale, 28 juillet 2020, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3253_proposition-loi

4. Projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives, Assemblée nationale, 28 janvier 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0670.asp>

5. Propos rapportés par Lucas Serdic, « Pourquoi Sébastien Nadot, député de Haute-Garonne, a-t-il brandi une banderole à l'Assemblée nationale ? », *Ladepeche.fr*, 20 février 2019, <https://www.ladepeche.fr/2019/02/20/pourquoi-sebastien-nadot-depute-de-haute-garonne-a-t-il-brandi-une-banderole-a-lassemblee-nationale,8026749.php>

En France, la perspective d'un contrôle parlementaire des ventes d'armes est un serpent de mer. Comme nous l'avons souligné dans le numéro 156 de *Damoclès*, ce sujet n'a pas progressé en France depuis les années du gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002) malgré la mise en place du rapport au Parlement sur les exportations édité annuellement par le ministère des Armées. À cette époque, une mission d'information parlementaire — la première sur le sujet — préconisait l'instauration d'une commission consultative du type de la Cnema (Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel et des bombes à sous-munitions). La Cnema permet des échanges entre industriels, ONG et gouvernement¹... Mais aucune suite n'a été donnée.

Ces dernières années, des groupes politiques comme Europe Écologie les Verts en 2013², ou la France insoumise et le groupe communiste en 2020 ont déposé de nouvelles propositions de loi pour créer une commission parlementaire permanente de contrôle des exportations d'armes³... Ces initiatives sont là encore restées lettre morte.

En 2016, après dix ans d'attente⁴, les députés ont renforcé le projet de loi sur la violation des embargos. Le député socialiste Pouria Amirshahi a déposé un amendement instaurant une commission parlementaire sur le respect des embargos par la France. Le texte a été voté par l'Assemblée nationale. Pourtant, le projet de loi est resté ensuite bloqué sur le bureau du Sénat. L'une des raisons avancée alors par le ministère de la Défense fut que le gouvernement s'oppose à un mécanisme ouvrant le débat aux parlementaires.

Fin de non recevoir au demande des parlementaires

Même placé devant des études de cas problématiques, le gouvernement se retranche derrière le « secret défense ». En septembre 2015, la députée écologiste Danielle Auroi a demandé au ministre de la Défense les détails de plusieurs transactions suspectes à destination de la Libye. Le 15 octobre 2015, le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian a démenti toute violation de l'embargo... tout en opposant le secret défense à la parlementaire. Trois ans plus tard, le député Sébastien Nadot (alors La République en marche, maintenant membre du groupe Écologie Démocratie Solidarité) reçoit des fins de non-recevoir à ses demandes de transparence et d'explications sur les ventes d'armes françaises et leur utilisation au Yémen.

Le député fut alors contraint de déposer une demande de commission d'enquête avec d'autres membres de la majorité. Cette initiative a été rapidement étouffée. Face à ce déni de démocratie, Sébastien Nadot en vint à brandir une « banderole » à l'Assemblée nationale : « *La France tue au Yémen.* » « *Tous les autres pays sont en train d'en débattre, l'Allemagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et les États-Unis le font, pourquoi pas nous ?* », s'interroge-t-il. « *Le sujet serait-il tabou ? [...] Dans la Constitution, il est écrit que le Parlement a pour mission de contrôler les actions de l'État, or sur cette question, force est de constater que le Parlement ne joue pas son rôle*⁵. »

Sébastien Nadot n'est pas le seul à s'être mobilisé. Le groupe des députés communistes, insoumis et quelques députés socialistes ont fait vivre au Parlement pendant plusieurs mois la question des ventes d'armes de la France à la Coalition arabe engagée au Yémen, contribuant aux côtés des ONG, groupes militants et journalistes à revitaliser le sujet.

Sur la coopération militaire avec les Émirats arabes unis et la prison secrète sur le site de Total au Yémen, nous comptons une dizaine d'interventions au Parlement, principalement de la part



6. « Base militaire, checkpoints et prison secrète : un rapport pointe la « militarisation » des infrastructures de Total au Yémen », Observatoire des armements, 7 novembre 2019, <http://www.obsarm.org/spip.php?article325>

7. « Total: Le projet Mozambique LNG avance malgré la menace de Daech », Zonebourse.com, 1er octobre 2020, <https://www.zonebourse.com/barons-bourse/Patrick-Pouyanne-4053/actualites/Total-Le-projet-Mozambique-LNG-avance-malgre-la-menace-de-Daech-31455706/> Cf. « Armes françaises, mainmise de Total et guérilla... L'histoire bégaie au Mozambique », Tony Fortin, *Damoclès* n° 157-158, 3&4 2020.

8. Cyril Bensimon, « Au Sahel : deux guerres qui n'en font qu'une », *Le Monde Afrique*, 13 juin 2020, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/06/13/au-sahel-deux-guerres-qui-n-en-font-qu'une_6042729_3212.html

9. « Compte rendu - Commission de la défense nationale et des forces armées », mardi 7 juillet 2020, Assemblée nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/15cion_def1920066_compte-rendu

d'Alain David (PS) et de Clémentine Autain (LFI). Pourtant, aucune d'entre elle n'a permis un échange approfondi avec l'exécutif. Soit il ne répond pas, ou promet une mystérieuse investigation qui n'est jamais sortie de l'ombre, ou même récite le communiqué de Total ou remet en doute les faits signalés.

Tous les artifices sont bons pour laisser le champ de la défense — diplomatie parallèle incluse — dans le giron du président de la République, du gouvernement et de leur administration. Quand le silence ou l'esquive se révèlent inefficaces pour dissuader les « récalcitrants », le gouvernement recourt à des pressions plus directes : chantage sur les députés, convocation de journalistes à la DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure)...

Le constat est bien connu : l'absence de mécanisme d'information et de contrôle du Parlement dans ce domaine empêche les députés de suivre ce sujet, d'en devenir les experts et de jouer leur rôle de contrôle : personne n'a alerté sur la vente des patrouilleurs CMN au Mozambique en 2013, un contrat qui ne figure même pas dans le rapport au Parlement sur les exportations d'armes. Selon un scénario qui rappelle le Yémen, et en application d'une stratégie générale qui englobe l'océan Indien⁶, une intervention militaire de grande ampleur semble pourtant en train d'y être envisagée⁷. De même la livraison de blindés légers aux pays du G5 Sahel en 2019 aurait pu être remise en cause dans un contexte de crimes de guerre⁸ réalisés par les armées de la région... formées par la France.

Des parlementaires priorisant le soutien aux industriels

Le gouvernement n'est toutefois pas le seul responsable. Lors de l'audition (à huis clos !) de la ministre des Armées Florence Parly sur le rapport au Parlement le 7 juillet 2020⁹, peu de questions portent sur les données en tant que telles. Si les parlementaires ne s'emparent pas des outils qui sont à leur disposition, cela signifie que la discussion s'oriente sur d'autres pistes : les questions d'actualité comme les tensions avec la Turquie ou le « cheval de bataille » traditionnel : la défense de l'autonomie stratégique française... Le contexte, il est vrai, a changé ces derniers mois : la pandémie du Covid-19 a replacé au cœur des débats la logique économique à travers « les plans de relance », reléguant l'ensemble des préoccupations humaines, sociales et écologiques au second plan.

Jean-Charles Larosneur (LREM) rebondit par exemple sur les tensions entre la Grèce, la Turquie et la France. Son intervention termine sa glissade sur les bénéfices possibles pour les industriels français sur le projet de frégate européenne que la France conduit avec l'Italie, l'Espagne et la Grèce. En se fondant sur le rapport au Parlement, d'autres angles étaient possibles : sur la période 2010-2019, Paris a vendu six fois plus d'armes à la Turquie qu'à la Grèce : 600 millions d'euros contre 100 millions (montant des prises de commande). La France qui « affiche sa fermeté » vis-à-vis d'Ankara a-t-elle pour autant abandonné la maintenance des hélicoptères et corvettes vendus dans les années 1990-2000 ? Les négociations en cours entre Dassault et les autorités grecques sur les Rafale sont-elles compatibles avec les critères 3, 4 et 8 de la Position commune de l'Union européenne sur les exportations d'armes (situation intérieure du pays destinataire, préservation de la paix et capacités économiques du pays destinataire) ? Enfin, en quoi ledit « partenariat stratégique de sécurité » avec la Grèce permet-il de réduire les tensions en Méditerranée ?

À l'exception de Sébastien Nadot (EDS), d'Alexis Corbière (LFI), d'André Chassaigne (GDR) et de Jacques Maire (LREM), peu de parlementaires ont abordé les ventes d'armes sous l'angle de leurs conséquences humaines ou du respect du droit international. Jacques Maire, investi depuis décembre 2018 d'une mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, déclare, par exemple, que « le modèle français paraît assez déséquilibré aux yeux de nos partenaires, puisque dans les autres pays exportateurs, les parlements ont un rôle, y compris de contrôle à l'export ; en France, les parlementaires peuvent avoir quelques échanges, mais pas d'accès véritable à l'information. Ne pensez-vous pas que l'exécutif et le législatif pourraient marcher de concert dans ce domaine ? ». Or parmi la majorité, personne ne rebondit pour « discuter » ces propos.



La plupart des parlementaires ont les yeux rivés sur le soutien à la filière industrielle française. Ainsi Carole Bureau-Bonnard s'inquiète de la hausse du coût unitaire des équipements pour nos exportations d'armement ou de la nécessité de construire une Europe de la défense pour assurer notre « *autonomie stratégique* » et engranger de nouveaux contrats d'armement de la part de nos partenaires européens.

La nécessité d'un contrôle parlementaire est bien évoquée par Joaquim Pueyo. Mais le député socialiste reprend à son compte la communication du ministère des Armées affirmant « *qu'en 2019, 42 % de nos clients étaient des pays de l'Union européenne* ». Une référence au rapport annuel aurait justement permis de « nuancer » ce résultat... Quid des résultats sur une période plus longue, les exportations d'armement fonctionnant par cycles ?

En remettant à l'agenda le contrôle parlementaire, le rapport préparé par Jacques Maire et Michèle Tabarot est très attendu. Il doit être l'occasion d'avancer (enfin !) sur la mise en place effective d'un tel dispositif. Pour cela, les parlementaires devront garder à l'esprit les éléments indispensables à un contrôle effectif, d'où l'intérêt de ce « focus » sur les expériences menées à l'étranger, notamment aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni.

Il s'agit là d'éléments préliminaires, à compléter après une étude comparative plus approfondie mais encore à faire sur les systèmes européens de contrôle parlementaire.

Des données complètes, régulièrement publiées et un mécanisme de contrôle dédié

Le contrôle parlementaire commence par un niveau suffisant d'informations mises à disposition de tous. Avec l'adoption du Code de conduite de l'Union européenne en 1998, tous les États se sont retrouvés à « égalité », avec une obligation de transmettre au Conseil européen des données annuelles sur leurs transferts. Ils ont alors pris l'initiative de sortir leur propre rapport national détaillant leurs exportations d'armement. Mais là où la France s'est arrêtée — voire même a régressé —, les autres pays de l'Union européenne ont fait « progresser » leur niveau de transparence :

- mise en ligne d'un rapport trimestriel au Royaume-Uni¹⁰ ;
- mise en ligne d'un rapport semestriel en Allemagne dès 2014 ;
- mise en ligne de trois rapports mensuels aux Pays-Bas sur les exportations d'armes, les biens à double usage, les licences pour le transit de biens militaires, et d'un historique des refus d'exportation¹¹.

La plupart de ces documents font figurer les types précis de matériel et les quantités, ce qui n'est pas le cas du modèle français qui ne comprend que des montants financiers ventilés par les catégories de la liste européenne sur le matériel militaire.

Il est impératif que la France se mette le plus rapidement possible au diapason des autres pays européens. Le rapport au Parlement doit inclure toutes les données nécessaires au contrôle parlementaire et à l'information du citoyen : dénomination du matériel, quantité, nom du fabricant, destinataire, utilisateur final, données relatives aux contrats de maintenance, précisions sur les notifications de refus et les processus décisionnels au regard des engagements internationaux. Ces éléments doivent être publiés tous les trimestres et être disponibles sur une base de données accessible sur un site internet.

L'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont aussi établi un contrôle parlementaire des exportations d'armement :

- notification des licences d'exportations de plus de 2 millions d'euros sous deux semaines aux Pays-Bas (pour les pays hors Otan-Union européenne) ;

10. « Strategic export controls: licensing data », site du gouvernement britannique, <https://www.gov.uk/government/collections/strategic-export-controls-licensing-data>

11. Rapports sur les biens à double usage et les biens militaires, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/rapportages-dual-use-en-militaire-goederen>



Au Royaume-Uni, un contre-rapport parlementaire passe en revue la politique du gouvernement

Les comités de contrôle des exportations d'armes réalisent un épais contre-rapport d'une centaine de pages qui pointe les manquements du gouvernement britannique et élabore des propositions. Dans le dernier rapport publié en 2018¹, ces comités brossent un tableau critique des exportations d'armes britanniques couvrant un grand nombre de domaines : utilisation des licences, contrôle des biens à double usage, courtage... Les comités regrettent, par exemple, le manque de transparence entourant l'attribution des licences ouvertes qui donnent plus de liberté aux industriels. Ils demandent que celles-ci soient justifiées par le gouvernement et que des audits soient réalisés sur l'activité des entreprises britanniques basées à l'étranger. Les députés préconisent également la publication des données sur les enquêtes, poursuites, amendes attribuées par le gouvernement britannique et de surveiller l'utilisation finale de ces licences.

Les comités soulignent également le défaut de contrôle sur les intermédiaires dans les contrats d'armement : « *Les preuves apportées par notre enquête "relient les intermédiaires (agents, conseillers et courtiers)" à la corruption et au détournement d'armes. [...] Le gouvernement doit publier dans ses rapports annuels les noms de toutes les personnes physiques ou morales contre lesquelles il a pris des mesures [...]. Le gouvernement doit également envisager formellement la création d'un critère d'autorisation supplémentaire relatif à la corruption.* »

1. « UK arms exports during 2016 inquiry », ancien site internet du Parlement britannique, <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/other-committees/committee-on-arms-export-controls/inquiries/parliament-2017/inquiry/>

- approbation préalable par le Parlement des ventes de surplus militaires en Allemagne¹² et aux Pays-Bas¹³. C'est stratégique dans le cas des Pays-Bas puisque ces surplus ont longtemps constitué 25 à 40 % du total des exportations néerlandaises. C'est moins le cas à présent : ils représentent autour de 10 à 15 %.

- notification sous 15 jours des licences d'exportation en Allemagne dès 2014 ;
- création d'une commission parlementaire dédiée au Royaume-Uni. Les comités de contrôle des exportations d'armes surveillent les exportations d'armements, auditionnent les parties prenantes (gouvernement, industriels, ONG...), mènent des enquêtes.

En France, un contrôle démocratique digne de ce nom nécessite de notre point de vue, une réforme institutionnelle, c'est-à-dire la mise en place d'une commission parlementaire ad hoc, chargée de débattre régulièrement de la politique d'exportation des systèmes d'armement et de matériel de sécurité. Un tel outil permettra l'accès au secret défense et de rehausser le niveau d'investissement des députés, comme le montre l'exemple du Royaume-Uni. En plus de la mobilisation de la société civile, le rôle des comités de contrôle parlementaire au Royaume-Uni dès 2016 dans le cadre du conflit au Yémen, a introduit une tension au sommet du pouvoir, légitimant les constats de la société civile et préparant le terrain à un jugement favorable de l'appareil de justice quelques années plus tard.

Cette commission parlementaire sera également chargée d'un examen *a priori* des demandes d'exportation d'armes vers les destinations sensibles. Cette proposition n'est pas une incongruité car le contrôle *a priori* existe aux Pays-Bas (sur les ventes de surplus militaires), en Suède et aux États-Unis. Il semble difficile d'avoir un impact sur la réalité quand on est systématiquement placé devant le fait accompli. Comme le montre l'exemple néerlandais, partager l'information avec le Parlement en amont permet à celui-ci d'exercer son rôle d'alerte et de bloquer les contrats litigieux.

12. « Control on second hand arms exports », Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/2186>

13. « Long road to arms exports transparency, the Dutch case », Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/1939>



De même, les partenariats stratégiques — que souhaite développer le ministère des Armées avec différents États pour renforcer les exportations — devront faire l'objet d'un débat et d'une approbation parlementaire avant d'être signés, ainsi que d'un suivi à intervalles réguliers tout au long de leur mise en œuvre.

L'objectif de ce contrôle n'est pas de suppléer la Cieemg (Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre), mais de jouer un rôle d'alerte préalable à la décision d'autorisation émise par le Premier ministre pour tous les transferts vers des destinations sensibles.

Aux Pays-Bas, la vente de chars Léopard bloquée par le Parlement en 2012

Quand le Parlement est informé suffisamment à l'avance et détient suffisamment de pouvoir, il peut contrecarrer des projets du gouvernement, comme le montre l'exemple des Pays-Bas.

Dans les années 1990, les Pays-Bas décident de céder leurs « surplus », stocks vieillissants de matériel militaire datant de la guerre froide, afin de financer le renouvellement de leur équipement militaire¹. Ce qui représente à l'époque² 25 à 40 % de leurs exportations totales d'armement, finissant bien souvent dans des régimes autoritaires ou pays en guerre, en Asie du sud-est — zone d'influence traditionnelle datant de la colonisation — ou au Moyen-Orient. Cette situation suscite de vives controverses. En 1997, première victoire de la société civile et des parlementaires : ceux-ci sont désormais informés deux semaines avant l'attribution de la licence et doivent donner leur accord quand des « surplus » sont concernés.

Pendant les printemps arabes, le débat prend un nouveau tournant : de l'armement émanant de ces surplus militaires est utilisé pour réprimer la société civile au Bahreïn et en Égypte³, selon des preuves notamment apportées par l'association Stop Wapenhandel⁴. Dans la foulée, deux motions parlementaires sont votées pour s'opposer aux projets de ventes d'armes à l'Égypte et à l'Arabie saoudite.

C'est dans ce contexte qu'à la fin 2011, le gouvernement annonce sa volonté de vendre d'anciens chars Leopard à l'Indonésie qui renouvelle son parc de matériel militaire.

Mais les parlementaires craignent que cet armement ne serve à réprimer le mouvement séparatiste de Papouasie-Nouvelle-Guinée et s'opposent à un tel accord. Au grand dam du gouvernement, une majorité de députés soutient une motion parlementaire demandant l'arrêt des négociations. Une mobilisation similaire se déroule du côté du Parlement indonésien pour lequel ce contrat risque de renforcer le pouvoir de l'armée.

Mi-2012, le gouvernement, qui estime ne pas pouvoir réunir de majorité, abandonne le projet.

1. Lucie Béraud-Sudreau, Paul Holtom, « The Cascade Continues: International Transfers of Surplus Weapons as a Consequence of Defence Reform in Europe », ECPR General Conference, 4-7 septembre 2013, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/26e49bee-370a-41a1-839f-2e0e5d200015.pdf>

2. Ces dernières années, les ventes de surplus d'équipements ne représentent plus que 10 à 15 % du total des exportations d'armes néerlandaises, selon Frank Slijper, chercheur à Pax Netherlands.

3. « Dutch Defence minister has 'no morals' in tank deal with Indonesia », Stop Wapenhandel, <https://stopwapenhandel.org/node/1273>

4. « Dutch armoured vehicles in Bahrain », Stop Wapenhandel, 18 février 2011, <https://stopwapenhandel.org/node/1089>



La charge de la preuve est « inversée » : c'est au gouvernement de justifier ses choix et sa politique

En France, quand un député pose une question sur les contrats d'armement problématiques, on lui oppose le secret défense. Une situation à comparer avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, où l'information au Parlement constitue en pareil cas une obligation.

Interpellé il y a quelques mois, par exemple, sur des cargaisons d'armes en partance de Hambourg risquant d'alimenter la guerre au Yémen, le gouvernement allemand fournit des précisions détaillées : type de matériel, mois de délivrance des licences¹⁴... Car il obéit aux principes guidant la politique d'exportation d'armes, une série de règles non contraignantes qui rappelle l'objectif du désarmement posé par la Charte des Nations unies et demande à l'État de ne pas délivrer de licences à des fins de répression interne ou de violation des droits humains. Ce texte n'est pas gravé dans le marbre ; c'est le creuset de débats politiques durant les élections : certains partis, comme le SPD et le parti libéral, veulent lui donner une portée juridique obligatoire. D'autres comme les écologistes, souhaitent l'amender pour interdire toutes les exportations d'armes hors Union européenne. Dans les situations ambiguës ou jugées à risque, c'est le gouvernement qui doit pouvoir justifier les transactions. C'est notamment le cas lorsque le Parlement l'interpelle ou lorsqu'il délivre une licence pour un pays vers lequel ses partenaires européens ont déjà émis des refus. Il doit en outre démontrer que les licences accordées ne rentrent pas en contradiction avec des refus antérieurs.

Suspension des ventes d'armes à l'Arabie saoudite : quand les comités parlementaires préparent le terrain à la décision de justice britannique

En mars 2016, les comités de contrôle des exportations d'armes réalisent une enquête sur l'utilisation au Yémen d'armes fabriquées au Royaume-Uni¹. Ils cherchent à déterminer le volume d'armes vendues dans le golfe Persique, et interrogent le rôle que jouait ce commerce par rapport aux intérêts britanniques. Cette enquête a également cherché à déterminer si les armes fabriquées au Royaume-Uni avaient bien été utilisées par les forces saoudiennes dans le conflit, si l'un des critères sur les licences d'exportation avait été enfreint et quelles mesures pourraient être prises si tel était le cas. Suite à ce rapport, des recommandations ont été faites, comme la suspension immédiate des transferts d'armement vers l'Arabie saoudite.

Outre mobiliser la société britannique, ce travail parlementaire a joué dans la décision de la Cour d'appel britannique, trois ans plus tard, saisie par l'association Campaign against arms trade, de reconnaître « le défaut d'évaluation » dans l'octroi des licences d'exportations britanniques, entraînant leur suspension temporaire². Le gouvernement britannique s'est vu obligé de réexaminer toutes les décisions d'exportation d'armes vers Riyad et de stopper la délivrance de nouvelles licences. Le 7 juillet 2020, le gouvernement de Boris Johnson a affirmé que cette évaluation était terminée et avait conclu, non à une violation systématique du droit international, mais à « des incidents isolés ». Il s'estime donc en droit d'attribuer de nouvelles licences... L'affaire sera tranchée en dernier recours par la Cour suprême en novembre 2020.

1. Patrick Wintour, « Shelve UK arms sales to Saudis over Yemen, say two MPs' committees », *The Guardian*, 15 septembre 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/15/crispin-blunt-report-foreign-affairs-committee-says-arms-sales-to-saudis-yemen-judged-high-court>

2. « Caat's legal challenge », CAAT.org.uk, 25 septembre 2020, <https://caat.org.uk/homepage/stop-arming-saudi-arabia/caats-legal-challenge/>

14. « Exportations de munitions et d'armements via le port de Hambourg au deuxième trimestre 2020 », (Die Linke, Zaklin Nastic, 28 juillet 2020), <https://www.waffenexporte.org/wp-content/uploads/2020/08/Munition-und-R%C3%BCEx-%C3%BCber-Hafen-Hamburg-2.-Quartal-2020.pdf>



Dans le système britannique, le Traité sur le commerce des armes et la Position commune de l'Union européenne ont une portée juridique obligatoire. Si le juge administratif est saisi en cas de non respect, le gouvernement sera tenu de respecter la décision des tribunaux et rendra des comptes aux parlementaires en cas de non-respect de ce droit. Le 16 septembre 2019, le département du commerce a ainsi envoyé un courrier aux députés pour détailler les transferts d'armement à l'Arabie saoudite, utilisés au Yémen, en violation de la décision de la Cour d'appel britannique¹⁵. Parmi le matériel visé figure un composant pour des blindés légers français Sherpa Light transférés à Riyad en 2019...

En France, le gouvernement se borne à assurer — avec une réponse pré-formatée par l'administration — qu'il respecte le droit international. Il faut qu'une obligation d'information ou de réponse pèse sur lui lorsqu'une question orale ou écrite lui est posée par un parlementaire. Cette obligation de réponse doit être cadrée dans le temps. Une non-réponse ou des explications incomplètes doivent conduire à l'audition de la ministre des Armées ou du Premier ministre, signataire final de l'autorisation d'exportation.

Le rapport annuel constitue une réelle « base de travail » pour les parlementaires

Aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne, les exportations d'armes soulèvent dans le débat public des enjeux éthiques et de droit international. La question des enjeux de souveraineté, omniprésents en France, apparaît au final très peu dans les discussions parlementaires. Le rapport annuel sur les exportations d'armes fait l'objet d'un examen minutieux. Par exemple, en 2019, les députés allemands ont posé près d'une cinquantaine de questions écrites sur les ventes d'armes¹⁶.

Ce volume et les thématiques variées qu'elles recouvrent, témoignent d'un travail de suivi régulier : « accord franco-allemand sur le contrôle des exportations d'armements » ; « licences d'exportation de pièces pour la production de véhicules de transport blindés Fuchs en Algérie » ; « points clés pour la mise en place de contrôles post-exports » ; etc.

En 2018, l'interpellation du député écologiste Omid Nouripoor a permis de mettre en lumière l'octroi de 87 licences d'exportation aux membres de la Coalition arabe au Yémen depuis l'arrivée du nouveau gouvernement Merkel. En août dernier, en réponse à la publication du rapport semestriel, un groupe de députés de Die Linke a posé une série de treize questions au gouvernement visant à dresser un état des exportations allemandes dans le contexte de la montée des tensions avec la Turquie et les guerres en Libye et en Syrie¹⁷.

Il en est de même des préconisations très techniques réalisées par les groupes parlementaires de gauche (Die Linke) et écologiste (les Verts) dans une initiative parlementaire datant du 11 août 2019 afin de contrôler la création de *joint-ventures* des sociétés allemandes à l'étranger (et d'autres formes de soutien technique à la production à l'étranger). En proposant de mettre sous surveillance la transmission du savoir immatériel, conversations orales, logiciels, plans, échanges de données USB, etc., en plus des investissements financiers pour des projets d'armement à l'étranger, les députés adaptent le dispositif de contrôle allemand aux évolutions constatées du marché de l'armement.

Il revient à la base militante de se mobiliser afin de pousser les instances des différents partis à adopter une position plus équilibrée sur le sujet. Pour l'heure, les questions de défense sont souvent centralisées à la tête des mouvements politiques. Les partis français doivent se moderniser et construire une expertise sur le sujet qui sorte du schéma « gaullien » pour prendre en compte les expériences européennes, le droit international et les analyses de la société civile.

En Allemagne, aux Pays-Bas, et à un degré moindre au Royaume-Uni, la société civile commence donc à bénéficier des réformes introduites dans le courant des années 1990 et 2000.

15. Truss letter to CAEC, 16 septembre 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/attachment_data/file/904481/Truss-letter-to-CAEC-2019.pdf

16. La liste est disponible ici : <https://www.waffenexporte.org/2020/09/schriftliche-fragen/>

17. Exportations d'armes allemandes vers les États fédéraux au premier semestre 2020 (Die Linke, Sevim Dagdelen, 6 août 2020), https://www.waffenexporte.org/2020/08/categorydeutscher_bundestagkleine-anfragen/



Les députés, parce qu'il peuvent avoir accès à des informations sensibles, exercent le rôle de contre-pouvoir que l'on attend d'eux. Au Royaume-Uni, une commission dédiée leur permet de préparer leurs dossiers, ce qui est indispensable pour construire une analyse indépendante

Allemagne : avancée majeure de la société civile et du Parlement sur les armes légères

L'Allemagne a longtemps été le quatrième pays exportateur d'armes légères fournies par des fabricants tels que Sig Sauer, Heckler and Koch et CG Haenel. Cet armement a envahi des pays en guerre, tels que l'Angola, la Colombie, le Mexique, la Birmanie, le Pakistan, la Turquie, la Libye...

Entre 1967 et 1975, 50 000 fusils d'assaut G3 du fabricant Heckler and Koch ont été exportés au régime colombien engagé contre les rebelles marxistes et les paysans¹. À l'instar de la plupart des armes, ces fusils ont une longue durée de vie et se sont diffusés dans tout le pays à la faveur de la guerre civile. Les G3 se sont retrouvés ensuite dans les années 2000 entre les mains des « Aigles noirs », les paramilitaires de droite. Quant aux narcotrafiquants et guérilleros de gauche, ils sont alimentés en G3 par des trafics venant d'Équateur, d'Angola, ou de Jamaïque.

Explosif outre-Rhin, le sujet fait l'objet d'une mobilisation militante constante : des groupes d'actionnaires critiques interviennent par exemple dans les assemblées générales d'actionnaires d'Heckler & Koch pour poser des questions gênantes, demander une reconversion de l'entreprise ou la création d'un fonds social pour les victimes.

Après les printemps arabes, le Moyen-Orient n'échappe pas au débat. Dès 2011, des députés, tels Gernot Erler du SPD, Jan Van Aken de Die Linke, Katja Keul des Verts² et la société civile contestent un accord permettant la production en Arabie saoudite du fusil G36. La transaction finit par être bloquée par le gouvernement en 2014, malgré les pressions diplomatiques de Riyad. La mobilisation ne faiblissant pas, fin 2016, le fabricant Heckler & Koch prend les devants et annonce qu'il cesse ses ventes d'armes aux pays non-démocratiques³.

Les ventes d'armes sont au cœur de l'agenda politique allemand. Ce sujet bouscule tous les partis ; il est systématiquement au menu des négociations à chaque élection. Comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, le débat se pose prioritairement en terme, non d'autonomie stratégique, ni d'influence internationale, mais de contrôle. Chaque parti élabore ses propres positions sur le sujet et négocie avec ses éventuels partenaires avant de prendre le pouvoir. C'est ainsi qu'en 2018, le contrat de gouvernement entre la CDU-CSU et le SPD postule l'interdiction des exportations d'armes légères vers les pays tiers.

Une violation massive de cette règle sera cependant relevée par la société civile : Heckler & Koch livrera 4 500 fusils à Mexico. La firme fera alors l'objet de poursuites judiciaires initiées par l'activiste Jurgen Grasslin, aboutissant à une amende de 3,7 millions d'euros par le tribunal de Stuttgart en 2019. Mais les données fournies par le gouvernement allemand en 2019 montrent bien que la société civile et le Parlement allemand ont remporté la partie : ces exportations ne représentent plus qu'un montant de 403 700 euros en 2019 contre 15,1 millions en 2018⁴.

1. Roman Deckert, « Una Historia de la violencia : german small arms in Colombia », août 2007, https://www.bits.de/public/articles/kw_nl/kleinwaffen-nl08-07eng.htm

2. Ici les interventions des parlementaires allemands : https://www.waffenexporte.org/category/deutscher_bundestag/

3. Katie Forster, « German arms company Heckler & Koch to 'no longer supply undemocratic, corrupt countries », *The Independent*, 29 novembre 2016, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/heckler-koch-saudi-arabia-german-arms-trade-undemocratic-corrupt-nato-a7444981.html>

4. Extract from "Arms Exports Report 2019" by the Joint Conference Church and Development (GKKE), GKKE's Working Group on Arms Exports, janvier 2020, <https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2020/06/Summary-GKKE-Arms-Export-Report-2019.pdf>



et éclairer leurs collègues. Dans ces trois pays, toutes les dimensions de la politique d'exportation d'armement (post-export, courtage, double usage...) passent au tamis du contrôle.

Le poids politique ainsi gagné par l'organe législatif introduit une tension au sommet du pouvoir, poussant le gouvernement à justifier ses actes et négocier. Parce que le gouvernement est soumis à une « défiance » ou « remise en cause » constante, un triangle vertueux peut se mettre en place avec les citoyens et parlementaires sur certains sujets (armes légères en Allemagne, ventes de surplus aux Pays-Bas).

La négociation avec le gouvernement est évidemment une voie obligée, mais pour être efficace elle doit procéder d'un rapport de force. Un Parlement qui joue son rôle est un organisme en mesure de travailler ses dossiers, qui sait donner l'alerte autant que s'opposer au gouvernement.

Ces exemples étrangers démontrent enfin que l'investissement des parlementaires ne découle pas uniquement de la qualité des informations mises à leur disposition mais aussi de leur volonté à faire vivre ces débats et à mettre cet enjeu au cœur de leur agenda politique.

Parce que ces questions sont accaparées par les officiels et experts attirés, elles nous relèguent à une forme d'impuissance. Il n'y a pas de fatalité : les militants, citoyens et parlementaires doivent se saisir de la fenêtre d'opportunité ouverte par le rapport Maire-Tabarot pour exiger une réelle démocratie, condition *sine qua non* d'un changement de politique.



Contrôle des exportations d'armement

Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni : quand le débat parlementaire fait reculer le gouvernement

Le Parlement a pour mission de contrôler l'activité de l'État. Or à propos des exportations d'armement, force est de constater que le Parlement ne joue pas son rôle comme l'Observatoire des armements a pu le souligner à de nombreuses reprises. Comme le souligne notre étude, la France accuse un retard par rapport à ses partenaires européens, notamment les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni... L'objectif de ce contrôle n'est pas de se suppléer à l'exécutif dans la prise de décision, mais de jouer un rôle d'alerte préalable à la décision d'autorisation émise par le Premier ministre pour tous les transferts d'armements vers des destinations sensibles.

Au sommaire

- 5. Des données complètes, régulièrement publiés et un mécanisme de contrôle**
- 8. La charge de la preuve est « inversée » : c'est au gouvernement de justifier ses choix et sa politique**
- 9. Le rapport annuel constitue une réelle « base de travail » pour les parlementaires**

S'INFORMER, SOUTENIR, PARTICIPER

- Allez sur notre site <http://www.obsarm.org>. Consultez Twitter (@obsarm), Facebook (« Observatoire des armements ») et YouTube (« Observatoire des armements »)
- Abonnez-vous à la lettre d'information **Damoclès** (10 € pour 4 numéros)
- Consultez notre documentation, ouverte tous les jours sur rendez-vous.

Observatoire des armements, 187 montée de Choulans 69005 Lyon
Courriel : secretariat@obsarm.org • Tél. 04 78 36 93 03