

III. — Documents

ARMES — Exportations — Conclusions de la commission d'enquête parlementaire.

Le 28 février 1989 a été publié le volumineux rapport (579 p.) rédigé au nom de la Commission d'enquête parlementaire de la Chambre sur les livraisons d'armes et de munitions faites par la Belgique aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappés d'embargo sur les armes (*D.P.*, Chambre, 1988-1989, n° 137/6, 28 février 1989). Nous en reproduisons les conclusions :

CINQUIÈME PARTIE

Conclusions de l'enquête

A. — Constatations générales

Le problème du trafic d'armes est plus que jamais d'actualité. Si le cessez-le-feu intervenu entre l'Iran et l'Irak l'a fait disparaître pendant quelque temps de l'actualité internationale, l'apparition continuelle de nouveaux problèmes a montré rapidement la nécessité de prendre des mesures.

*
* *

Les récentes révélations concernant le commerce des armes chimiques et la construction d'une fabrique d'armes chimiques en sont des exemples frappants.

La Conférence de Paris (qui s'est tenue du 7 au 11 janvier 1989) a replacé le problème des armes chimiques sous les feux de l'actualité internationale. La déclaration solennelle selon laquelle 149 pays renoncent unanimement à recourir aux armes chimiques est certes très importante, mais l'on constate déjà quelques divergences de vue quant à la portée de cette déclaration. Quoi qu'il en soit, le protocole de Genève de 1925 interdisant l'utilisation de gaz toxiques a été confirmé.

Il est demandé à la Conférence des Nations Unies, qui se réunit à Genève, d'atteindre le plus rapidement possible un accord sur l'interdiction de produire et de posséder des armes chimiques. La Commission d'enquête soutient la proposition visant à habiliter le Secrétaire général des Nations Unies à enquêter sur place lorsque des belligérants sont accusés d'utiliser des gaz de combat et exprime son inquiétude quant à l'usage qui a récemment été fait de ces armes.

Dans la mesure où la preuve de l'implication de nombreux pays industrialisés — parmi lesquels la Belgique — dans l'acquisition par l'Irak de technologies et de matières premières permettant de produire des armes chimiques, pouvait être établie, fut prise en 1984, au sein de l'O.C.D.E., l'initiative d'harmoniser les mesures individuelles de contrôle sur l'exportation de pro-

duits clés pour la fabrication d'armes chimiques. Les pays occidentaux — dont la Belgique — s'unirent au sein du Groupe d'Australie (anciennement : Club de Bruxelles).

Ils fixèrent une liste de produits chimiques (voir annexe II), qui comprend actuellement huit produits de base intervenant directement dans la fabrication d'armes chimiques, ainsi qu'une trentaine d'autres substances chimiques ayant des applications potentielles. Les produits figurant sur la première liste doivent être soumis à des licences d'exportation ; la deuxième liste est communiquée à l'industrie chimique, de manière à ce qu'elle puisse prendre d'initiative les mesures nécessaires en vue de lutter contre la prolifération et renseigner les autorités sur les acheteurs intéressés.

La Commission estime que notre pays, où l'on a pu pour la première fois constater les effets épouvantables de l'utilisation des gaz de combat au cours de la guerre 1914-1918, devrait jouer un rôle de pionnier dans la lutte contre le commerce des armes chimiques et de leurs composants.

*
* *

La Commission constate que les embargos sont maintenus et demeurent nécessaires, que la classification des pays comporte toujours de nombreux pays dits « sensibles » et qu'il convient en priorité d'améliorer la législation et le contrôle.

Pour formuler ses conclusions, la Commission s'est efforcée dans une large mesure de répondre à la question de savoir comment empêcher à l'avenir l'exportation illégale d'armes et de munitions belges ainsi que le transit illégal d'armes et de munitions d'origine étrangère. La Commission n'entend accuser ni des personnes, ni des entreprises, ni des administrations. Elle estime toutefois qu'il faut tirer les leçons des erreurs du passé.

*
* *

Un certain nombre de constatations et de conclusions préalables s'imposent.

La Commission a tout d'abord constaté que la législation et la réglementation existantes n'offrent pas de garanties suffisantes pour la mise en œuvre d'une politique efficace en ce qui concerne la lutte contre le trafic des armes et d'un contrôle valable.

Ainsi, la violation d'un embargo sur les armes n'est pas un fait punissable en soi selon notre droit interne. Des poursuites et des sanctions ne peuvent être appliquées que si d'autres délits ont également été commis, tels que le faux en écriture ou l'infraction à la loi générale en matière de douane et accises. Les instances judiciaires peuvent dès lors difficilement mener une véritable politique de poursuites et doivent se borner à traiter les dossiers qui leur sont transmis par les services d'inspection des douanes.

La loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises a instauré le régime des licences qui régit également le problème du commerce des armes et des munitions. L'arrêté ministériel du 23 octobre 1962 a chargé spécifiquement l'Inspection générale économique du Ministère des Affaires économiques de rechercher et de constater les infractions aux dispositions de la loi du 11 septembre 1962.

L'enquête a toutefois mis en évidence que le service d'inspection du ministère des Affaires économiques n'a pratiquement exécuté aucune mission de contrôle du commerce des armes depuis sa création.

Les possibilités de contrôle qui ont été prévues par la loi du 11 septembre 1962 paraissent efficaces en théorie, mais elles sont très faciles à contourner dans la pratique. Par ailleurs, elles ont été appliquées avec une très grande souplesse jusque très récemment. À partir de 1963, les entreprises ont eu la faculté de remplacer l'attestation de livraison sur place par un engagement général de non-réexportation. Dans ces conditions, il faut considérer que les livraisons d'armes à une destination précise et indiquée au préalable, ainsi que la non-réexportation d'armes ne font l'objet d'aucun contrôle effectif. La procédure de l'engagement général a toutefois été supprimée provisoirement fin 1986 par le Ministre des Affaires économiques.

Indépendamment des remarques formulées ci-avant, il importe également de souligner que même dans les cas où des fraudes ont pu être commises, les dossiers étaient, d'un point de vue strictement formel, généralement en ordre vis-à-vis de la réglementation en vigueur. Les documents requis ont été produits et les licences d'exportation délivrées.

Le cas de fraude le plus fréquent est celui dans lequel le pays de destination figurant sur les documents n'est pas la destination finale, mais un port de transit ou une destination fictive. Dans certains cas, les lettres de voiture ont manifestement été falsifiées avec la complicité de l'expéditeur.

Le plus souvent, le producteur n'avait pas « objectivement connaissance du fait que la véritable destination finale n'était pas celle qui figurait sur les documents », avec toute l'ambiguïté inhérente à une telle situation.

*

* *

La Commission a reçu des indications de sources diverses selon lesquelles des armes auraient été livrées à des pays frappés d'embargo via des ports et des aéroports belges. La réglementation sur le transit est toutefois très souple, de sorte que quiconque veut faire transiter des armes par la Belgique dispose d'une grande liberté de mouvement, surtout lorsqu'il n'y a pas de transbordement.

Les services de la douane sont pratiquement les seuls à exercer un contrôle sur le terrain en matière de trafic d'armes. La mission principale de ces services est toutefois d'ordre fiscal. En outre, ils ne disposent pas d'effectifs suffisants ni de moyens techniques efficaces pour effectuer un contrôle physique effectif des chargements. Seulement 2 % des marchandises peuvent être soumises à ces contrôles physiques. Contrairement à ce qui est le cas en matière de trafic de drogue, les services de la douane n'ont par ailleurs aucune mission particulière en ce qui concerne le trafic des armes.

Enfin, la Commission a constaté qu'en raison de son organisation internationale, le trafic d'armes doit également être combattu dans le cadre d'une coopération très active sur le plan international.

*

* *

Plusieurs membres de la Commission ont contribué à la rédaction des conclusions présentées ci-après. La proposition de loi de M. Vanvelthoven interdisant certaines fournitures d'armes, ainsi que l'octroi de la garantie de l'Office national du Ducroire pour certaines opérations (*Doc.*, n° 353, 1985-

1986) a également servi à l'élaboration des présentes conditions (cette proposition de loi a été adoptée par la Commission de l'Économie le 10 février 1987).

B. — Constatations et conclusions de la Commission

La Commission a été chargée d'une mission double et très concrète par la Chambre. Ci-dessous figurent les constatations que la Commission a pu faire dans le cadre de cette mission.

I. Établissement d'un bilan détaillé et chronologique des livraisons directes et indirectes (transit) d'armes et de munitions faites par la Belgique aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappés d'embargo sur les armes.

I.1. La Commission a obtenu de diverses sources des chiffres concernant le montant global des exportations d'armes de la Belgique. Elle a comparé ces chiffres avec ceux qui ont été publiés par le Groupe de recherche et d'information sur la paix et qui concernent le montant global des exportations pour les années :

1980	12.985 millions de francs
1981	17.361 millions de francs
1982	15.961 millions de francs
1983	27.686 millions de francs
1984	24.537 millions de francs
1985	19.420 millions de francs
1986	13.495 millions de francs
1987	13.500 millions de francs

(en prix courants)

(source : Mémento — défense — désarmement 1988 — GRIP — Bruxelles — p. 187).

La Commission constate que les chiffres qui lui ont été communiqués confirment les chiffres ci-dessus.

I.2. La Commission ne pouvait dresser un bilan des livraisons faites à des pays frappés d'embargo que dans la mesure où des infractions avaient été constatées. Il fallait donc qu'une enquête judiciaire fût en cours ou que des témoins ou des documents fissent état de telles livraisons.

Le Ministre de la Justice a communiqué un aperçu des dossiers judiciaires en cours ou clôturés. La Commission a par ailleurs pris connaissance, et ce, essentiellement grâce à des témoignages ainsi qu'à des documents, de certaines livraisons faites à des pays frappés d'embargo ou à des pays en situation de guerre, livraisons dont voici un aperçu :

— C'est ainsi que le 27 août 1986, un chargement de pièces détachées de missiles Hawk provenant des États-Unis et à destination de l'Iran a transité par Zaventem, probablement en violation de l'article 231 de la loi générale relative aux douanes et accises. Le fait qu'il s'agissait de composants électroniques pour le guidage des missiles et non de charges explosives rend les poursuites extrêmement difficiles.

— Dans le courant de 1985, des négociations ont été menées entre le représentant belge d'une société américaine et une délégation du régime iranien en vue de l'achat de missiles T.O.W. De faux certificats de destination finale auraient été utilisés lors de cette transac-

tion. L'accusé n'aurait joué qu'un rôle d'intermédiaire dans cette affaire.

- La police judiciaire a découvert dans les locaux d'une société anversoise d'import-export des documents relatifs à des négociations portant sur des livraisons d'armes à des pays frappés d'embargo, dont l'Irak.
- Une société belge a repris en 1984 les activités d'une société à capitaux iraniens et s'est occupée de livraisons d'armes à l'Iran. Dans cette affaire resurgit le nom de la personne déjà impliquée dans le transit de pièces détachées de missiles Hawk le 27 août 1986. Cette fois, il s'agirait notamment de la livraison de véhicules blindés M 48 et d'hélicoptères Bell.
- Le 3 avril 1987, les autorités turques ont saisi 536 revolvers Browning, qui avaient été introduits en fraude dans le pays.
- En décembre 1983, les autorités sud-coréennes ont saisi un certain nombre de revolvers Browning après que des attentats avaient été commis. Il s'est avéré que ces armes avaient été achetées par un commerçant allemand de Hanovre et envoyées en Corée du Nord.
- Dans le courant de 1983, une société belge a livré 110 fûts de thiodiglycol à une société néerlandaise. Cette livraison était destinée à l'Irak et servirait à la fabrication d'armes chimiques. La société déclare avoir cru à tort que ces produits étaient destinés à l'industrie agro-alimentaire. Une partie seulement de ces fûts a été exportée.
- En juin 1982, le tribunal correctionnel d'Anvers a condamné un certain nombre d'employés d'une entreprise allemande pour le transport en transit à bord d'un navire irakien et à destination de l'Afrique du Sud de 168 caisses de munitions, sous la fausse dénomination de « pièces détachées de machines ». Un travailleur d'une entreprise belge a été acquitté à cette occasion.
- La Commission a été informée de l'ouverture d'une enquête judiciaire concernant la livraison, en juin 1985, de 38.000 obus de mortier de calibre 81 mm à l'Afrique du Sud.
- Grâce à un dossier établi par les douanes suédoises et à l'enquête que les douanes belges ont menée sur la base de ce dossier, la Commission a appris que des munitions et de la poudre fournies par une entreprise belge ont été exportées vers l'Iran par l'intermédiaire d'entreprises étrangères et avec la collaboration d'une entreprise de transport belge. C'est ainsi que durant la période du 17 janvier 1985 au 11 décembre 1986, au moins 951.002 kilos de poudre (d'une valeur de 368.576.300 FB) et 804.760 pièces pour projectiles et munitions (d'une valeur de 135.910.254 FB) ont été vendus.
- À l'aéroport d'Ostende, on a intercepté un avion dont le commandant avait établi un faux manifeste et qui, au lieu de transporter des pièces détachées, avait à son bord 25 installations de lancement et 420 missiles calibre 40 mm de fabrication nord-coréenne.
- À Zaventem, on a découvert un camion en provenance de Francfort, qui transportait trois missiles sans autorisation de transit.
- À Zeebrugge, un camion en provenance d'Allemagne de l'Ouest a été arrêté alors qu'il transportait deux torpilles sans autorisations de transit.
- Au cours de 1986, 11 cargaisons en provenance des États-Unis et 111 en provenance de la République fédérale d'Allemagne, cataloguées comme des pièces de machines (alors qu'il s'agissait en fait de mis-

siles), ont été expédiées sans autorisation de transit requise à Djeddah et à Téhéran via Zaventem.

La douane constate que la firme qui s'est occupée de ces transports et du transbordement à Zaventem, a disparu sans laisser de traces.

Ici s'achève l'énumération des cas de trafic d'armes qui ont été portés à la connaissance de la Commission par le Ministre de la Justice, les douanes et les services de capitainerie.

La Commission a également été informée de nombre d'infractions à la réglementation sur l'embargo, infractions qui ont consisté essentiellement en des opérations de transit par la Belgique mais aussi d'exportation. Étant donné le manque de clarté des informations communiquées, il a été décidé de ne pas en tenir compte. On peut en effet déduire de ce qui précède que seule une partie des transactions illégales a été mise à jour.

Si les informations disponibles sont plus nombreuses en ce qui concerne le commerce de la poudre qu'en ce qui concerne le commerce des armes, cela est dû au fait que le transport de la poudre nécessite davantage de précautions. Il est plus difficile d'organiser des transactions illégales lorsqu'il s'agit de poudre.

II. Examiner de quelle manière, dans quelle mesure et par quelles instances la législation, la réglementation, les usages, les procédures et les formalités relatives à la vente, au commerce ou au transport d'armes et de munitions destinées aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappés d'embargo sur les armes ont été enfreints ou éludés.

1. Une évaluation des règles de conduite édictées par le département des Affaires étrangères s'impose.

1.1. Certaines de ces règles de conduite sont contradictoires. Une de celles-ci prévoit notamment que la Belgique ne vend des armes et des munitions de guerre qu'aux gouvernements.

La pratique montre toutefois que notre pays vend énormément à des firmes privées et la réglementation elle-même prévoit des procédures explicites pour ce genre de vente.

Comme il est précisé ci-après dans les conclusions relatives à la vente à des sociétés dans les pays de l'O.T.A.N., la règle de conduite relative aux certificats de destination finale n'est pas non plus rigoureusement appliquée.

1.2. L'accent est mis sur la nécessité d'édicter des règles plus strictes et mieux définies et, surtout, de mieux respecter ces règles, même si les critères existants constituent un bon point de départ.

On constate que ces règles de conduite n'ont aucune force obligatoire et que le Gouvernement peut dès lors s'en écarter à sa guise. Il serait indiqué de donner force de loi à certaines de ces règles de conduite et de renforcer le contrôle parlementaire dans cette matière.

2. Fonctionnement du Comité ministériel des Relations extérieures.

2.1. Le Comité ministériel des Relations extérieures doit se montrer plus vigilant dans l'application journalière des décisions politiques.

La Commission constate en effet que le Gouvernement n'a pas réellement de prise sur la politique en matière d'exportation et de transit d'armes, dans la mesure où un trop grand nombre de décisions sont

prises de façon quasi automatique, sans faire l'objet d'une évaluation politique au sein du Gouvernement.

- 2.2. Le Parlement devrait également être associé davantage, selon une procédure adéquate, à l'élaboration et à l'évaluation de cette politique ainsi qu'à l'application journalière des décisions politiques.
3. *Composition du Comité ministériel des Relations extérieures et du Comité intercabinefs chargé d'évaluer l'avis politique.*
 - 3.1. Il s'agit des deux organes responsables de la politique et de son application journalière.
 - 3.2. La Commission constate que le Ministre des Finances, qui est le premier responsable de l'administration des Douanes et Accises — seule institution qui exerce en fait elle-même un contrôle sur les marchandises — n'est pas représenté au sein du Comité intercabinefs.

Eu égard à l'expérience que l'administration précitée a acquise, il paraît indispensable que le Ministre des Finances soit également représenté au sein du Comité en question.

Il convient dès lors que le Ministre des Finances participe au Comité ministériel des Relations extérieures lorsque la politique du commerce des armes y est examinée.
 - 3.3. La Commission estime par ailleurs que le Ministre chargé de la Coopération au développement doit également être présent lorsqu'une décision est prise au sujet d'une vente d'armes ou de munitions à un pays qui bénéficie d'une aide au développement.
 - 3.4. La Commission estime de manière plus générale que les représentants des Ministres au sein du Comité intercabinefs ne peuvent avoir ou avoir eu le moindre lien avec l'industrie de l'armement. Bien que ce principe procède de la déontologie générale, la Commission a estimé qu'il convenait de mettre l'accent sur ce point.
4. *La classification des pays — Le problème des pays dits « sensibles ».*
 - 4.1. La Commission constate que les plus gros clients de l'industrie belge de l'armement appartiennent à la catégorie des pays dits « sensibles ». Certains appartiennent même à la catégorie des pays auxquels il serait normalement interdit, en vertu des règles de conduite, de livrer des armes.

Les principes qui régissent la classification des pays sont mal définis dans la législation actuelle. Les critères de classification des pays devraient être établis par la loi.
 - 4.2. La Commission estime en outre qu'aucune licence d'exportation ou autorisation de transit ne devrait être délivrée si le pays de destination doit faire face à de graves tensions internes ou internationales, si ce pays est le théâtre d'une guerre civile, s'il est engagé dans un conflit armé ou si les droits de l'homme y sont violés en permanence et que, le cas échéant, les licences délivrées précédemment devraient être suspendues et que des mesures devraient être prises à propos du matériel de guerre et du matériel stratégique déjà expédié.
5. *Nécessité d'une collaboration internationale, d'une part pour lutter contre les ventes illégales, et d'autre part, pour éviter les distorsions de concurrence.*
 - 5.1. À la suite de l'enquête qu'elle a menée, la Commission estime également qu'une solution efficace nécessite des mesures à l'échelon international.

Un certain nombre de problèmes liés au commerce des armes et des munitions sont en effet dus à un manque de coopération internationale, tant sur le plan de la réglementation qu'en ce qui concerne l'échange d'informations lorsque des infractions ont été constatées ou que des indices laissent présumer une infraction.

- 5.2. L'élaboration d'une réglementation commune et d'un contrôle et de sanctions uniformes dans le cadre de la C.E.E. ou de l'O.T.A.N. est dès lors un des premiers objectifs d'une politique cohérente en la matière.

La Commission insiste dès lors auprès du Gouvernement pour qu'il effectue les démarches nécessaires à cet effet.

- 5.3. Cette réglementation commune dans le cadre de la C.E.E. pourrait contribuer à la création d'un contexte dans lequel nos entreprises de ce secteur n'auraient plus désormais à pâtir d'une concurrence déloyale sur les marchés internationaux.

- 5.4. Il convient de rappeler à ce propos la proposition Andreotti (octobre 1987) relative au contrôle communautaire des ventes d'armes à destination des zones de conflit. Il s'agirait d'élaborer un code de conduite établissant les principes politiques à respecter en matière de commerce d'armes ainsi que de tenir des registres où seraient inscrites toutes les transactions portant sur des armes.

- 5.5. Il convient également d'évoquer à ce propos l'accord de Schengen, conclu le 14 juin 1985 par les gouvernements des pays du Benelux et les gouvernements français et ouest-allemand. Cet accord traduit les souhaits des pays signataires de renforcer à court terme la coopération de leurs autorités douanières et policières en matière de trafic d'armes et d'améliorer à cet effet l'information et l'échange de renseignements (article 9).

Ces pays ont d'ailleurs décidé de s'efforcer d'harmoniser à long terme leurs législations et leurs prescriptions légales en matière d'armes et d'explosifs (article 19). Il va sans dire que la Commission estime qu'il conviendrait d'accélérer cette coopération et la mise en pratique de ces intentions.

6. *Vente à des entreprises privées établies dans des pays de l'O.T.A.N.*

- 6.1. La Commission a constaté que les formalités sont très souples dans ces cas. Pour ce qui est des livraisons à des gouvernements, il suffit en fait d'un engagement de non-réexportation. Pour ce qui est des livraisons à des entreprises privées, un certificat international d'importation et un engagement de non-réexportation suffisent.

L'enquête a montré que la vente à des entreprises privées établies dans un pays de l'O.T.A.N. n'offre aucune garantie supplémentaire que les embargos ne seront pas violés.

Au contraire, les trafics qui ont été constatés à destination de l'Iran ou d'autres pays frappés ont pratiquement toujours eu lieu par l'intermédiaire d'un État membre de l'O.T.A.N.

La Commission n'a toutefois constaté aucune irrégularité lorsqu'il s'agissait de vente à des gouvernements d'États membres.

- 6.2. La Commission estime que le contrôle actuel est pour ainsi dire inexistant.

La Belgique doit insister auprès de ses partenaires de l'O.T.A.N. pour que la politique en la matière devienne plus rigoureuse. Le fait qu'une

firme soit établie dans un pays donné ne peut être considéré comme une garantie. Aussi la Commission demande-t-elle que les entreprises privées établies dans les pays de l'O.T.A.N. et en dehors de ceux-ci soient toutes soumises à des conditions plus sévères.

C'est ainsi que l'utilisation du certificat de destination finale devrait également être imposée pour les entreprises établies dans les pays de l'O.T.A.N.

La proposition d'étendre l'utilisation du certificat de destination finale aux pays de l'O.T.A.N. est essentielle et repose sur deux constatations majeures :

- la pratique actuelle au sein de l'O.T.A.N. est très floue ; aussi longtemps que le contrôle n'aura pas été amélioré, une réglementation nationale belge restera nécessaire ;
- les fraudes et exportations illégales récentes ont quasiment toutes été possibles grâce à la pratique actuelle au sein de l'O.T.A.N., en faisant transiter les exportations par certains pays membres.

Toute vente à une entreprise privée doit être portée à la connaissance du gouvernement du pays concerné, de manière à ce qu'il puisse assumer pleinement sa responsabilité en ce qui concerne la non-réexportation.

- 6.3. Les pays membres de l'Alliance devraient s'efforcer, en priorité, d'harmoniser leurs législations sur la vente, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de composants chimiques.

7. *Transit.*

- 7.1. De par sa situation géographique, notre pays dispose de ports qui desservent un hinterland très étendu. Grâce à leur situation et à leur infrastructure, nos aéroports se prêtent également très bien aux escales.

Ces facteurs sont à l'origine d'un accroissement du commerce de transit global et, partant, du transit d'armes et de munitions.

- 7.2. Le contrôle douanier du commerce de transit dans les ports et aéroports devra être renforcé après la suppression des frontières internes au sein de l'Europe en 1992.
- 7.3. La Commission a constaté que la réglementation en matière de transit manque d'efficacité et offre de nombreuses possibilités de détourner la législation.

En effet, lorsqu'il n'y a pas changement de moyen de transport, aucun contrôle n'est effectué et aucune autorisation n'est demandée. Il en va de même lorsque des marchandises sont déchargées puis rechargées à bord afin d'assurer la stabilité du navire ou de l'avion.

Une autorisation est par contre exigée en cas de transbordement, mais les possibilités de contrôle sont limitées et le contrôle est insuffisant.

- 7.4. La Commission estime que la réglementation en matière de transit doit être renforcée. Lorsque des marchandises restent à bord, il faut que celles qui requièrent une autorisation de transit soient explicitement normalement mentionnées sur le manifeste.

8. *Embargo — sanctions.*

- 8.1. La Commission a pu constater que la violation d'un embargo n'est en soi pas punissable en Belgique. Ce genre de transaction n'est punis-

sable qu'en cas d'infraction à la législation sur les douanes et accises ou à la loi pénale.

Elle estime que de telles infractions devraient être punies par la législation économique, de la même manière que, par exemple, les infractions à la réglementation des prix.

Une fois de plus, il est apparu que des infractions importantes ne sont sanctionnées que par une transaction dans le cadre de la législation douanière et ne donnent pas lieu à des poursuites.

- 8.2. La Commission estime qu'une décision d'embargo des Nations Unies ou d'une autre organisation internationale dont les décisions ne sont pas directement d'application dans notre pays, doit faire l'objet d'un débat au Parlement. Toute décision d'embargo qui devient effective doit entraîner une adaptation de la législation belge, de manière que toute infraction puisse être directement sanctionnée.

La violation des embargos décrétés unilatéralement par notre pays doit également pouvoir faire l'objet de poursuites et de sanctions directes. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera possible de mener une politique de répression pénale.

Il convient également de contrôler à cet égard les infractions commises par des sociétés étrangères établies en Belgique.

- 8.3. La participation de citoyens belges à des transactions illégales portant sur des armes et s'opérant à l'étranger doit également être sanctionnée.

La Commission estime qu'il y a lieu d'assimiler aux infractions à la législation belge sur les exportations d'armes, et donc de pénaliser toute participation de citoyens belges à des transactions illégales portant sur des armes, que le matériel se soit ou non trouvé sur le territoire belge.

9. *Position en ce qui concerne les pays ou les firmes qui ont déjà violé à plusieurs reprises la clause de non-réexportation.*

- 9.1. La Commission estime qu'il faut tenir compte, lors de l'octroi des licences, des infractions antérieures éventuelles à la clause de non-réexportation;

Cet élément n'intervient pas assez pour l'octroi des licences. À l'heure actuelle, il n'est même pas tenu compte d'éventuelles condamnations pénales antérieures.

La Commission estime que la firme qui, après avoir exporté des marchandises vers un pays déterminé, néglige régulièrement d'introduire les documents requis, ainsi que les personnes qui ont déjà subi une condamnation, ne devraient plus recevoir de licence.

- 9.2. La Commission estime en outre qu'il ne faudrait plus délivrer de licences pour des exportations vers des pays dont il est établi par l'O.C.C.I., qu'ils ont violé la clause de non-réexportation.

10. *Office national du ducroire.*

- 10.1. La Commission constate que l'Office du ducroire ne vérifie pas préalablement si l'exportateur dispose d'une licence, mais qu'il subordonne son intervention éventuelle au respect de toutes les dispositions légales par le client.

L'avis du Ministre des Affaires étrangères est toutefois demandé au préalable.

La Commission souhaite que l'on clarifie la situation et qu'il soit interdit à l'Office du ducroire d'accorder sa garantie si une licence d'exportation n'a pas été accordée au préalable.

- 10.2. La Commission a d'ailleurs constaté que l'on évite souvent de demander l'intervention de l'Office du ducroire pour les transactions portant sur des armes et que l'on préfère faire appel à des assureurs privés.

11. *Statut des fabricants et marchands d'armes et de munitions — Classification des armes.*

- 11.1. Les conditions auxquelles il faut satisfaire pour s'installer en tant que fabricant d'armes et de munitions ou pour en faire le commerce, ainsi que la classification des armes et munitions, sont toujours celles prévues par la loi de 1933. Cela signifie que tout un chacun peut fabriquer et vendre ce genre de matériel et que l'on se base en l'espèce sur les catégories d'armes et de munitions prévues par cette loi, qui sont tout à fait dépassées.

- 11.2. La Commission estime qu'il conviendrait de réglementer dès que possible la profession de marchand d'armes et le commerce des machines à fabriquer des petites munitions et d'établir une nouvelle classification des armes et des munitions prenant davantage en compte les spécificités et le danger réel des différents types d'armes et de munitions, ainsi que les progrès technologiques réalisés dans ce domaine.

- 11.3. La Commission estime qu'il faut davantage préciser dans la loi la définition des armes en deux catégories :

— matériel de guerre : les produits et marchandises à usage exclusivement ou essentiellement militaire.

Sont considérés comme tels : les revolvers, les pistolets, les fusils mitrailleurs, les mitrailleuses, les explosifs, les pièces d'artillerie, les mines et les grenades, les fusées, les véhicules blindés et les chars, les munitions et les matières premières pour leur fabrication, les avions de combat, les navires militaires, les pièces d'artillerie antiaérienne ainsi que leurs pièces détachées et de rechange ;

— matériel stratégique : tous les produits et marchandises autres que le matériel de guerre qui sont indispensables à l'infrastructure militaire.

12. *Armes chimiques.*

- 12.1. Chaque État détermine librement les produits qu'il entend soumettre à une licence d'exportation. Les vingt participants au Groupe d'Australie ont tous accepté la liste de base comprenant huit produits.

La Belgique soumet également à licence, l'exportation de ces produits (arrêté ministériel du 20 juin 1984 — *Moniteur Belge* du 13 juillet 1984, arrêté ministériel du 5 janvier 1987 — *Moniteur Belge* du 15 janvier 1987, arrêté ministériel du 7 avril 1988 — *Moniteur Belge* du 11 mai 1988).

Les différences entre les pays portent sur la liste d'avertissement.

Une procédure est actuellement en cours en vue d'ajouter le chlore de thionyl à la liste des produits soumis à licence.

- 12.2. La Commission estime que la Belgique ne peut, en aucune manière, participer à la production, à l'exportation et au transit d'armes chimiques.
- 12.3. Bien qu'elle soit consciente du fait qu'il est possible de fabriquer des armes chimiques à partir de substances relativement simples, la Commission estime néanmoins qu'il faut étendre la liste des produits chimiques pour lesquels une licence est requise (cette liste figure en annexe de l'arrêté ministériel du 7 avril 1988).
Il est en effet possible de déterminer à partir des quantités exportées dans quelle mesure certaines substances sont utilisées à des fins pacifiques ou dans un but militaire.
- La Commission distingue trois catégories :
- 1) le commerce des substances qui ne peuvent être utilisées que pour la production d'armes chimiques doit être interdit ;
 - 2) les substances qui servent essentiellement à produire des armes chimiques doivent être soumises à un contrôle rigoureux et, dans certains cas, leur vente doit être interdite ;
 - 3) les substances qui sont généralement utilisées à des fins pacifiques mais qui peuvent néanmoins entrer dans la composition d'armes chimiques doivent être soumises à une autorisation.
- 12.4. Le non-respect des embargos décrétés doit être punissable, car il est également apparu que des entreprises et des exportateurs belges sont impliqués dans des ventes de produits chimiques jugées inacceptables au niveau international mais contre lesquelles notre pays ne peut intervenir que si des dispositions de droit commun sont violées.
- 12.5. L'absence de coordination des réglementations des membres du Groupe d'Australie fait que l'efficacité de la législation d'un pays peut être affaiblie par les lacunes que présente la législation d'un autre pays.
- 12.6. La Commission insiste pour qu'un contrôle sévère soit organisé en ce qui concerne, non seulement la prolifération des produits chimiques, mais aussi l'exportation et le transit de technologie, qui contribue dans une large mesure à la prolifération des armes chimiques.

13. *Statut des exportateurs et transporteurs.*

La Commission a constaté que les exportations d'armes et de munitions sont souvent effectuées par l'intermédiaire de sociétés de transport et d'exportation, pratique qui permet au producteur de se dégager de toute responsabilité.

Or, c'est en général le producteur qui participe aux négociations, l'exportateur et le transporteur n'intervenant qu'au stade ultime de la vente.

Le dépôt d'une caution qui a été proposé plus haut, peut constituer une solution à cet égard (voir point 17.2).

Une autre solution pourrait consister en une reconnaissance préalable en tant qu'exportateur d'armes, afin d'éviter que des exportations s'opèrent par le biais de « firmes fictives ».

14. *Enregistrement obligatoire des numéros ou marques figurant sur les armes et les munitions.*

- 14.1. Toute arme porte un numéro, puisqu'elle doit être soumise au banc d'essai de Liège. Tout lot de munitions porte également un numéro et un numéro de production figure sur les munitions mêmes, ce qui permet d'identifier ces marchandises, ne fût-ce que pour des raisons de sécurité.
- 14.2. Il paraît dès lors indiqué d'obliger les fabricants d'armes et de munitions à inscrire ces numéros dans un registre et à joindre ces renseignements concernant le matériel livré au certificat de livraison des marchandises dans le pays destinataire, qui doit être envoyé à l'Office central des contingents et licences.
- 14.3. Ce registre devrait en tout cas mentionner les armes et les munitions qui ne répondent pas aux normes de l'O.T.A.N.

La Commission a en effet constaté que les armes et munitions de cette catégorie représentent la plus grande partie des exportations à destination de pays frappés d'embargo.

15. *Pièces détachées d'armes.*

La Commission souhaite que, dans le cadre de la délivrance des licences, il soit accordé davantage d'attention à la vente de pièces détachées, qui, prises isolément, paraissent insignifiantes, mais qui, assemblées avec d'autres pièces détachées, peuvent servir à produire des armes et des munitions.

16. *Contrôle de la destination finale.*

- 16.1. La Commission estime que le certificat de destination finale doit être obligatoirement exigé dans tous les cas d'exportations de matériel de guerre ou de matériel stratégique. La loi devrait préciser cette obligation. Le document, produit par les autorités du pays acheteur, doit être systématiquement vérifié avec la plus grande rigueur avant l'attribution de la licence d'exportation.
- 16.2. Transport d'armes et de munitions vers le pays de destination.

La Commission a pu constater que les armes et les munitions sont livrées selon la formule *FOB (Free on Board)*. Elle estime que l'application de la formule *CIF (Cost, Insurance, Freight)* offrirait de meilleures garanties quant à l'arrivée à destination des marchandises. L'application de cette formule, selon laquelle, d'une part, l'expéditeur prend en charge les coûts de transport et d'assurance mais pas les coûts de déchargement et, d'autre part, l'acheteur est propriétaire des marchandises dès l'instant où elles sont chargées, réduirait sans aucun doute les possibilités de détournement de trafic.

Il serait en outre assurément aisé aux fournisseurs belges de présenter un certificat d'arrivée des marchandises dans le pays de destination.

La Commission est néanmoins consciente que certains pays acheteurs entendent organiser les livraisons au moyen de leurs propres moyens de transport.

- 16.3. La Commission a constaté que lors de leur départ, tant les navires que les avions se bornent le plus souvent à indiquer comme destination le port ou l'aéroport suivant, sans mentionner leur itinéraire complet.

La Commission estime que l'indication d'un plan de route détaillé doit être rendu obligatoire pour les transports d'armes ou de munitions.

- 16.4. L'indication de la destination « Mer » doit être totalement exclue lorsqu'il s'agit de navires transportant des armes ou des munitions.
17. *Contrôle plus strict des livraisons — Sanctions — Caution — Confusion dans la dénomination et l'utilisation de documents.*
- 17.1. La Commission constate que l'utilisation d'un certificat d'importation international, de l'engagement de non-réexportation et du certificat de livraison sur place prête à confusion.
- Elle a notamment pu constater que certaines firmes avaient été dispensées de produire un certificat de livraison sur place depuis 1963 parce qu'elles avaient souscrit à un engagement général de non-réexportation.
- 17.2. Il est absurde de demander aux entreprises belges de signer un engagement de non-réexportation.
- La Commission estime qu'il faudrait plutôt imposer l'engagement contraire, à savoir celui de produire un « certificat d'importation », qui serait la preuve, documents à l'appui, que l'importation dans le pays de destination a bien eu lieu.
- Il convient de prévoir une sanction pour le cas où ces documents ne seraient pas produits et de refuser en tout état de cause toute nouvelle licence à l'entreprise concernée.
- La Commission propose au Gouvernement d'examiner s'il ne conviendrait pas d'obliger le vendeur à déposer sur un compte bancaire bloqué en Belgique, une caution dont le montant (par exemple égal à 5 à 10 % de la valeur des marchandises) servirait de garantie au bon accomplissement de toutes les formalités.
- 17.3. Jusqu'à présent, il pouvait même se produire que lorsqu'une infraction avait été constatée, par exemple une exportation sans licence, cette situation soit régularisée par la suite par la délivrance a posteriori de la licence manquante. Il convient de supprimer radicalement cette pratique.
18. *L'organisation du contrôle intérieur — Coordination.*
- 18.1. La Commission propose que l'on s'attaque au commerce illégal des armes de la même manière qu'au trafic de stupéfiants et au terrorisme, qui ont fait l'objet, ces dernières années, de mesures spécifiques.
- 18.2. La Commission constate l'absence de toute coordination, hormis quelques initiatives locales.
- 18.3. Étant donné que toutes les données relatives à des infractions présumées doivent finalement être concentrées au niveau du Parquet, c'est celui-ci qui paraît apte à assumer le rôle d'organe coordonnateur.
- Afin d'accélérer en outre l'instruction de dossiers souvent complexes et aux implications internationales, il conviendrait d'instaurer, au sein des parquets, une certaine spécialisation, qui existe d'ailleurs déjà à certains endroits et qui consisterait à confier la poursuite des infractions en matière de commerce des armes à des substituts spécialisés.

Une réunion mensuelle de coordination devrait être organisée entre les différents services qui sont chargés du contrôle.

- 18.4. Ainsi, l'Inspection générale économique a été chargée spécifiquement, en exécution de la loi de 1963, du contrôle de l'exportation et du transit de marchandises, mais elle n'est encore jamais intervenue en ce qui concerne le commerce des armes.

L'Office central des contingents et licences du Ministère des Affaires économiques délivre les licences d'exportation et l'Inspection générale économique du même Ministère, qui, ainsi qu'il a été précisé, est chargée du contrôle, n'est même pas informée de la délivrance de ces licences.

La Commission estime dès lors opportun d'informer l'Inspection générale économique de la délivrance des licences afin qu'elle puisse jouer son vrai rôle et de lui allouer les moyens nécessaires à cet effet.

- 18.5. La délivrance de licences devrait également être notifiée à la douane, qui est le seul service à effectuer un contrôle sur le terrain.

La Commission comprend que le contrôle du commerce des armes ne puisse constituer la mission principale de la douane et est consciente du fait que cette mission ne deviendra pas plus aisée à l'avenir.

La suppression des frontières intérieures de la Communauté européenne ne facilitera certainement pas ce contrôle.

- 18.6. Contrôle physique de la douane.

La Commission constate que différentes raisons (quantité de marchandises importées, exportées et admises en transit, directives européennes, conditionnement, etc.) font que les vérifications physiques sont très rares, voire ne sont pas encouragées. Elle a toutefois observé que le service de recherche de la douane suit de près l'évolution technologique des moyens de contrôle. Ces contrôles physiques pourraient être effectués, à l'avenir, au moment du conditionnement dans les fabriques d'armes et de munitions. La méthode actuelle (allègement au départ et à destination) doit être élargie au contrôle de la nature et de la quantité des marchandises.

Les caisses, conteneurs, etc. ayant fait l'objet d'un contrôle physique devraient être scellés sur place et être pourvus des marques nécessaires indiquant clairement la nature et la destination des marchandises.

- 18.7. Obligation de déclaration dans les ports et aéroports.

La Commission constate qu'actuellement, tant les capitaines de port que les directeurs d'aéroport sont informés lorsque des navires ou des avions transportent des produits dangereux (produits chimiques, explosifs, etc.).

Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les armes. La Commission estime qu'il faut étendre cette obligation de déclaration de manière à soumettre également les transports d'armes ainsi que tous les produits chimiques aux réglementations internationales édictées par les organisations de navigation maritime et aérienne.

19. *Accords internationaux en matière douanière.*

En ce qui concerne la collaboration entre les différents services douaniers, la Commission constate qu'au sein de la Communauté européenne, les procès-verbaux et les documents d'un pays déterminé peuvent servir d'éléments de preuves officiels dans un autre pays, même s'il s'avère dans la pratique qu'il est relativement plus aisé de procéder à des échanges d'informations avec certains pays qu'avec d'autres.

En dehors de la Communauté européenne, la collaboration, organisée au sein du Conseil de coopération douanière, est loin d'être optimale.

La Commission estime que l'approbation de la Convention de Nairobi de 1974, si imparfaite soit-elle, constituerait un premier pas vers une meilleure coopération.

20. *Instauration d'un contrôle parlementaire.*

20.1. La Commission estime que le Parlement devrait être informé régulièrement des chiffres relatifs aux exportations d'armes et de munitions ainsi que des licences accordées.

20.2. Ce droit de regard pourrait être octroyé, selon une procédure adéquate, à un nombre restreint de parlementaires, par exemple à une sous-commission de la Commission des Relations extérieures.

20.3. Cette Commission restreinte devrait être associée à l'établissement du classement des pays et aux modifications qui y seraient apportées et devrait être avisée des cas où le Comité interministériel émettrait un avis divisé sur une demande de licence.

20.4. La Commission estime qu'une discrétion sans droit de regard du Parlement pourrait fausser la politique suivie et donner lieu à des malentendus.

C'est ainsi que l'enquête a révélé que certains producteurs étaient dispensés en permanence de produire un certificat de livraison sur place.

Nul ne soupçonnait auparavant que la réglementation avait été « assouplie » de cette manière pendant des décennies.

20.5. Le rôle de la Commission proposée consisterait essentiellement à contrôler les décisions du Comité ministériel des Relations extérieures.

En ce qui concerne le contrôle des quantités exportées, la Commission devrait avoir accès aux données du centre de traitement de l'information du Ministère des Affaires économiques.

*
* *

Les Rapporteurs

Le Président

L. VANVELTHOVEN

A. BOURGEOIS

M. NEVEN

Le débat parlementaire a eu lieu, à la Chambre, les 7 et 9 mars 1989 (A.P., Chambre, 1988-1989, 7 mars 1989, pp. 1950-1970 ; 9 mars 1989, 1999-2003.