

QUELQUES CONCLUSIONS À PROPOS DE LA LOI DU 5 AOÛT 1991

PAR

Joe VERHOEVEN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE
DE LOUVAIN

Il serait à l'évidence présomptueux de formuler des jugements catégoriques à propos de la Belgique et du commerce des armes au terme d'une seule journée d'études, si riches — et souvent passionnés, ce qui n'est pas sans charme — qu'aient été les débats, et les rapports qui les ont suscités. La loi est en toute hypothèse trop récente — son arrêté royal d'application a moins d'un an — pour qu'on puisse se faire une idée très précise de la mesure dans laquelle elle parviendra effectivement à ordonner en Belgique le commerce des armes, en remédiant aux abus et autres irrégularités en tous genres qu'a révélés sans détour un rapport d'enquête parlementaire (1) qui est directement à l'origine de son adoption.

S'il est prématuré à ce titre de formuler des conclusions définitives, certaines constatations paraissent néanmoins s'imposer.

1. Les armes existent et sont malheureusement nécessaires. Les choses seraient sans doute plus simples si l'on pouvait s'en passer, et se dispenser partant de les produire comme de les vendre ou de les acheter. Il n'en est cependant rien.

Ce commerce est en soi parfaitement licite, au moins tant qu'il ne porte pas sur des armes interdites. Il ne saurait être diabolisé. On remarquera au demeurant que l'interdiction d'une arme ne vise parfois que son emploi et non sa fabrication ou sa détention. Si étonnant que cela paraisse à première vue, il en résulte partant qu'une importation ou une exportation ne saurait nécessairement être illicite au seul motif qu'elle porte sur une arme dont l'emploi est prohibé. Ce fut longtemps le cas des armes chimiques. Il n'en va heureusement plus de même aujourd'hui, puisque leur fabrication et leur stockage sont, comme leur utilisation, normalement interdits.

2. Le commerce des armes est — en Belgique à tout le moins — un commerce privé. Celui-ci se trouve entre les mains d'entreprises « privées », qui

(1) Voy. les conclusions de ce rapport, cette Revue, 1991/1, pp. 273-288.

doivent satisfaire à toutes les exigences — notamment concurrentielles — d'une économie de marché. Il leur faut partant assumer des coûts de recherche, de promotion, de prospection, de publicité, ... tout en dégagant des profits raisonnables, sinon toujours plantureux.

Que des armes soient en cause ne change fondamentalement rien à tout cela. Le danger est néanmoins que leur commerce obéisse à une logique purement commerciale, qui incite à produire et à vendre des armes à la seule fin de réaliser des gains sans autrement se soucier des conditions ou circonstances dans lesquelles elles sont effectivement utilisées. Il est assurément de la responsabilité de l'Etat de s'assurer qu'il n'en aille pas ainsi. On ne saurait toutefois admettre que les entreprises s'en désintéressent par principe totalement, en s'abritant derrière les exigences de l'économie libérale et du capitalisme.

3. La production d'armes reste en Belgique un secteur économique important. Compte tenu de l'étroitesse du marché belge, ces armes sont principalement destinées à l'exportation. Les parts du marché international détenues par les entreprises belges se sont toutefois considérablement réduites. Cela manifeste une régression de l'industrie de l'armement, que confirme le volume des pertes d'emploi subies dans ce secteur depuis une dizaine d'années.

4. L'industrie de l'armement est principalement — sinon exclusivement — concentrée en région wallonne. Dans un contexte communautarisé, cela expose à des manières de chantage dont la raison d'être peut être très étrangère aux problèmes du commerce des armes proprement dit. On se rappellera à cet égard la crise provoquée à la fin de l'été 1991 par l'opposition de milieux flamands à l'octroi à l'industrie wallonne de licences d'exportation d'armes, qui faillit entraîner la chute du gouvernement Martens IX.

On aurait pu s'attendre en conséquence à ce que l'octroi des licences en matière d'armements soit régionalisé dans le cadre de la réforme de 1993, qui a donné à l'Etat belge une structure définitivement fédérale. Il n'en a rien été. La compétence en matière de commerce des armes — ce qui va au-delà du seul problème du contingentement et des licences — demeure entre les mains de l'autorité fédérale. C'est heureux, sauf à régionaliser — indirectement — la politique étrangère, ce qui consacrerait sans doute l'éclatement de l'Etat.

5. La loi du 5 août 1991 « relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente » exprime une réglementation — sinon des préoccupations — purement nationale. C'est inévitable dès l'instant où tout cadre normatif fait défaut dans l'ordre juridique international.

On ne s'en étonnera guère au niveau universel. Des efforts ont certes été faits au lendemain de la 1^{re} guerre mondiale pour discipliner le commerce des armes. Ils n'ont toutefois pas abouti, bien que les partenaires fussent à l'époque moins nombreux et plus homogènes. Nul ne sera dès lors surpris qu'un cadre légal fasse toujours défaut aujourd'hui. Sans doute certains résultats ont-ils été obtenus sur le terrain du désarmement, en dehors d'ailleurs de l'enceinte des Nations Unies. Ils ne sont certainement pas négligeables. Le désarmement est cependant étranger au commerce des armes proprement dit, dont il limite virtuellement l'ampleur mais qu'il ne discipline pas.

Il est plus étonnant en revanche qu'à l'intérieur du Marché commun, le commerce des armes échappe à toute réglementation commune. Il y a là en effet un produit dont la circulation devrait en principe être libre et le commerce communautarisé, sous la seule réserve des restrictions autorisées par le droit communautaire. Dans les faits, les armes ont cependant été totalement soustraites à celui-ci. Ce qui a été expliqué par les dispositions de l'article 223 CEE, qui sont loin pourtant d'être parfaitement claires. Apparemment, la situation paraît satisfaisante chacun, et l'on s'est gardé, dans le traité de Maastricht, d'abroger l'article 223 comme d'aucuns l'avaient suggéré. Il est très remarquable d'ailleurs que l'on ne sache même pas avec exactitude quels sont les produits qui échappent ainsi aux exigences de la libre circulation et de la politique commerciale. L'article 223 prévoit que la liste des armes visées par ses dispositions sera arrêtée par le Conseil. Cela fut fait dès 1958 ; à ce jour, la liste n'a toutefois pas été rendue publique.

Le commerce des armes échappe ainsi à tout cadre normatif, sinon purement national. On conçoit que cela ne facilite guère la sanction de ses abus et autres détournements. Même une discipline exclusivement commerciale — celle qu'impose le GATT au niveau universel ou la CEE au niveau européen — est refusée, ce qui incite à obtenir à n'importe quel prix, fût-il illicite, des avantages concurrentiels. Cela n'empêche certes pas que des autorités nationales légifèrent en la matière, comme l'atteste la loi du 5 août 1991. Il s'en faut de beaucoup toutefois que cela suffise à atteindre les objectifs poursuivis, singulièrement dans le chef de petits Etats comme la Belgique.

6. A l'époque de la guerre froide, le vide normatif a été partiellement compensé par une certaine concertation, aux fins notamment de prévenir l'exportation de matériel « sensible ». Le COCOM en a été, à l'Ouest, le lieu privilégié. Dans un marché dominé par les Etats-Unis, il a notamment permis de répercuter des règles d'origine principalement américaines, ce qui favorisait, bon gré mal gré, une certaine discipline.

Le contexte est aujourd'hui tout différent, le sort du COCOM — ou de son substitut — demeurant largement incertain. Il n'y a plus d'ennemi commun qui puisse inciter à une discipline volontairement consentie, même

si les dangers sont loin d'avoir totalement disparu. L'apparition d'énormes quantités d'armement sur le marché de l'occasion, à la suite de la dislocation de l'Union soviétique, ne simplifie d'ailleurs pas les problèmes, fût-ce parce qu'elle menace des producteurs traditionnels dans un environnement économique déjà très difficile.

Cela ne peut qu'inciter, malgré la disparition de la guerre froide, à s'entendre enfin sur une réglementation commune du commerce des armes établissant le cadre à l'intérieur duquel pourrait s'exercer une saine compétition commerciale.

7. En son principe, la loi du 5 août 1991 est relativement simple : elle soumet à autorisation administrative toute opération d'importation, d'exportation ou de transit d'armes et de matériel militaire, ce qui n'a rien d'étonnant s'agissant de produits particulièrement « dangereux » ; elle renforce par ailleurs les sanctions, notamment pénales, à l'égard des contrevenants, tout en organisant en la matière un contrôle spécial du Parlement. Il n'y a là rien en soi de très exceptionnel, ce qui n'empêche certaines hésitations de subsister.

i) Les armes et autres matériels militaires visés par la loi du 5 août 1991 sont précisés dans une liste annexée à l'arrêté royal du 8 mars 1993. Celle-ci distingue les armements dont le commerce est interdit de ceux dont l'importation, l'exportation ou le transit sont soumis à licence. Ce recours à une liste est en soit très banal. Il est assurément préférable à une définition abstraite de ce qu'il faut entendre par arme ou matériel militaire, ce qui expose à des incertitudes considérables. Il reste toutefois à coordonner cette liste avec celles qui sont utilisées internationalement, par exemple dans le cadre de la CEE ou de l'ex-COCOM, pour éviter toute contradiction. Le caractère confidentiel de celles-ci ne permet toutefois guère de s'assurer de cette compatibilité.

Aucune autorisation ne doit être demandée lorsque l'arme n'est pas mentionnée dans la liste annexée à l'arrêté royal du 8 mars 1993. Le danger est assurément que des produits « nouveaux » échappent ainsi à tout contrôle. Il suffit pour y remédier que la liste soit modifiée, ce qui peut être moins simple qu'on le croirait à première vue. L'inconvénient est toutefois limité par le caractère assez large de plusieurs spécifications contenues dans la liste.

On notera que les armes nucléaires ne figurent pas sur celle-ci. Cela s'explique par le fait que les opérations portant sur du matériel nucléaire sont déjà soumises à autorisation par la loi du 9 février 1981, indépendamment des dispositions du traité Euratom et du traité de Moscou sur la non-prolifération des armes nucléaires.

ii) Les conditions qui déterminent l'octroi des autorisations sont rigoureuses. En cas d'exportation, il est notamment exigé que la destination

finale soit dûment établie, ainsi que les modalités du transport. Si celui-ci est maritime ou aérien, un plan de route — « précisant toutes les escales prévues » — doit être fourni. La durée de validité des licences est par ailleurs réduite, ce qui ne facilite pas la tâche des entreprises dans un secteur où la mise au point des contrats peut être longue et difficile.

La rigueur de ces conditions se comprend en soi très bien. Il reste à vérifier si elles sont réalistes. Les intéressés en doutent manifestement ... L'expérience seule permettra d'en décider. Si elles se révèlent déraisonnables, il conviendra de les modifier, pour éviter que les industriels ne soient contraints de les contourner, ce qui est détestable. D'innombrables « affaires », notamment de corruption, ne le démentiront pas. Si l'on n'est pas prêt à faire cette concession à la réalité, mieux vaut assurément mettre fin purement et simplement à la production et à la vente d'armes.

iii) La loi du 5 août 1991 précise en son article 4 les circonstances dans lesquelles une demande de licence doit être rejetée. Il paraît bien y avoir là une obligation dans le chef de l'autorité publique. Sa méconnaissance devrait en principe entraîner la nullité de la licence qui aurait été illégalement accordée, ce qui rendrait illicite l'exécution d'un contrat même valablement conclu. Doit-on en revanche considérer que l'obtention de la licence est un droit dès l'instant où ne sont pas remplies les conditions qui justifient son rejet ? La conclusion paraît raisonnable, même si le Conseil d'Etat ne semble pas l'avoir admise. Quoi qu'il en soit, elle n'empêche certainement pas qu'il faille respecter l'appréciation largement discrétionnaire par l'autorité publique de ce qui « contreviendrait gravement aux intérêts extérieurs de la Belgique » ou aux « objectifs internationaux » qu'elle poursuit.

Il est vrai par ailleurs que le Roi garde le droit de fixer, dans le respect de la loi, les conditions générales d'octroi des licences, et les ministres compétents — « agissant conjointement » — celui d'imposer « des conditions spéciales à l'octroi et à l'utilisation de celles-ci, soit par voie de règlements soit par voie d'instructions aux services chargés de la délivrance des licences » (article 6).

La « violation manifeste des droits de l'homme » dans le pays de destination est l'une des circonstances qui doivent entraîner le rejet de la demande de licence. Il y a là l'une des innovations les plus remarquées de la loi du 5 août 1991, comme l'ont souligné les débats, souvent passionnés, de cet après-midi. Si attaché que l'on soit à la défense des droits de l'homme, il ne faut pas se méprendre sur cette disposition. Elle ne signifie pas que toute exportation d'armes soit interdite à destination d'un pays qui viole manifestement les droits de l'homme. Elle ne l'est que si cette exportation contribue à une violation des droits de l'homme, ce qui suppose qu'un lien soit établi entre celle-ci et la fourniture d'armes. Ce qui ne semble *a priori* guère le cas lorsque l'Etat méconnaît par exemple l'égalité entre l'homme

et la femme ... On ne saurait par ailleurs oublier que les droits de l'homme ne suffisent pas à constituer par eux-mêmes une politique étrangère, dont la délivrance des licences d'importation ou d'exportation d'armes ne peut être totalement dissociée. Il est parfaitement compréhensible dès lors que même à ceux qui transgressent les droits de l'homme des armes soient le cas échéant fournies, au moins tant que celles-ci ne servent pas directement à violer ceux-là ... et tant que la Belgique garde une politique étrangère.

iv) La loi du 5 août 1991 précise les sanctions dont la violation de ses dispositions est frappée.

Ces sanctions sont classiquement pénales. Il n'y a pas à s'étonner qu'elles aient été renforcées, pour des raisons aisément compréhensibles. La loi y a ajouté une sanction dite administrative, qui tient en la possibilité de refuser toute licence, pendant une période de un à six mois, à l'entreprise qui contreviendrait à ses dispositions, notamment en exportant des armements prohibés ou en participant à des détournements de trafic. Cette sanction peut être très lourde. Elle est heureuse en soi. On ne saurait cependant se dispenser, sous le prétexte de mesures administratives, de respecter les droits élémentaires de la défense. L'arrêté royal du 8 mars 1993 précise la procédure qui doit à cet effet être suivie. Il faudra vérifier à l'expérience si les garanties qu'elle fournit sont satisfaisantes ... car il serait paradoxal que l'autorité qui cherche à défendre les droits de l'homme à l'étranger ne les respecte pas chez elle.

La suspension ou le retrait en cas de circonstances « spéciales » ou « exceptionnelles » sont indépendants en principe de toute faute. Cette suspension peut être ordonnée par voie d'instructions aux services compétents s'il y a urgence, pour une durée de 60 jours maximum. On comprend sans peine ce qui peut justifier ces mesures. Force est de constater qu'elles accroissent inévitablement l'insécurité d'un commerce, ce qui n'en facilite ni le contrôle, ni la réglementation.

v) La loi fait obligation à toute personne « concernée ou susceptible de l'être, directement ou indirectement » par le commerce des armes de fournir, à la requête de l'autorité, tous informations, documents ou autres renseignements qui permettent de vérifier le respect des dispositions légales. Il est précisé que « les informations recueillies ne peuvent être utilisées qu'à cette fin » (article 9).

La loi dispose en outre que « le gouvernement fait annuellement rapport au Parlement sur l'application de la présente loi » (article 14). Des parlementaires attachent, les débats l'ont montré, une grande importance à cette obligation de faire rapport. Il n'y a là en soi rien de très étonnant. Il appartient en effet aux Chambres de contrôler le gouvernement, notamment dans sa politique de licences en matière d'armements, ce qui implique qu'elles soient informées de ce qui a été accepté et de ce qui fut refusé. Une disposition expresse dans la loi du 5 août 1991 n'était probablement pas

indispensable à cette fin, même s'il n'était pas inutile de prévoir que le rapport serait annuel. Cela dit, il n'est pas sûr que ce contrôle parlementaire spécial soit en l'occurrence particulièrement adapté. Une certaine transparence doit certes être assurée, pour éviter que les dispositions de la loi soient méconnues. Il est clair par ailleurs qu'il appartient au Parlement de contrôler la conformité des mesures prises à l'occasion du commerce des armes avec les politiques — notamment de relations extérieures ou de défense — du gouvernement. Il faut espérer cependant que la discussion du rapport gouvernemental ne soit pas la seule occasion où se formulent et se discutent ces politiques. Il serait par ailleurs abusif que, sous prétexte de contrôler le gouvernement, le parlement s'immisce dans le fonctionnement des entreprises qui participent au commerce des armes. Il peut être tentant de chercher à contrôler les industries qui sollicitent des autorisations plutôt que l'administration qui les octroie. Cette manière de substitution ne saurait toutefois être admise. Les entreprises ont droit comme quiconque à ce que leur vie « privée » soit respectée, même par des parlementaires — si bien intentionnés soient-ils — contrôlant la politique du gouvernement en matière d'exportation, d'importation et de transit d'armes et autres matériels de guerre.

Quelque « secret » des affaires — lié aux ressorts sur lesquels s'appuie la libre concurrence dans une économie de marché — relève clairement de cette vie « privée ». Il demande que les informations recueillies dans le cadre d'un contrôle demeurent confidentielles, au moins tant qu'une infraction à la loi n'est pas dûment établie. Force est de reconnaître que cela ne paraît pas assuré, si l'on en juge par référence à la publicité impunément donnée dans la pratique récente à des documents rigoureusement secrets en principe. Il ne faudrait pas non plus que l'on cherche par le biais d'un contrôle de licences à interdire le commerce des armes ou à mettre fin à la production des armements. Une prohibition radicale de ce type pourrait assurément être décidée, mais elle doit l'être en toute clarté. Tant qu'elle ne l'est pas, les entreprises qui respectent la loi ne saurait sous le prétexte d'en vérifier l'application être soumises à des contrôles intempestifs.

Il serait sans doute plus simple que les contrats d'importation ou d'exportation d'armes soient directement conclus par l'Etat — ou par tout autre organisme qu'il contrôlerait totalement — et qu'ils soient ensuite sous-traités en quelque sorte aux industriels concernés. Cela faciliterait le contrôle du Parlement sur les contrats qui ont été conclus, par delà les autorisations dont ils ont été accompagnés, tout en permettant aux entreprises d'effectuer sereinement leur travail. C'est un peu la solution qui existe par exemple aux Etats-Unis. Compte tenu des conditions dans lesquelles fonctionne aujourd'hui l'Etat belge, elle est sans doute quelque peu irréaliste ... ce qui ne dispense pas d'y réfléchir.