

## INTRODUCTION À LA LÉGISLATION SUR LE COMMERCE DES PRODUITS DE GUERRE

PAR

**Michel VINCINEAU**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

C'est d'une introduction qu'il s'agira ici car la législation dont nous exposerons le contenu se révèle extrêmement complexe comme la réalité qu'elle recouvre. Son étude doit être complétée par d'autres dispositions législatives régissant le commerce des produits de guerre par destination c'est-à-dire ceux qui, en principe, conçus pour des usages civils prennent une importance militaire dès qu'éclatent un conflit armé externe ou interne ou des troubles d'une certaine importance. Il faudrait parler aussi de toutes les marchandises et matériaux qui contribuent au maintien de régimes particulièrement oppressifs.

Nous serons donc incomplet en nous limitant à 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* (1) et à l'*arrêté royal du 6 avril 1993* relatif à la même matière (2).

Si l'analyse de cette loi ne nous permettra pas de dire où nous allons car tout dépendra de son application ; nous savons par contre d'où nous venons : il nous faut, par conséquent, rappeler brièvement la législation et la pratique antérieures à la loi de 1991 et les circonstances qui ont présidé à son élaboration.

Nous vivions précédemment sous l'empire de la *Loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises* (3) modifiée par la *Loi du 19 juillet 1968* relative au même objet (4).

(1) *Monit.*, 10 juillet 1991, pp. 19771 ss. et Sénat, *Doc. parl.*, Projet de loi, n° 1281/1, Rapport, n° 1281/1. — Amendements, n° 1281/3 3 6 ; *Annales parlementaires*, Discussion, séance du 2 juillet 1991, adoption, séance du 4 juillet 1991. Chambre des représentants, *Doc. parl.*, Projet de loi, transmis par le Sénat, n° 1698/1 — Amendements n° 1698/2 et 3. — Rapport n° 1698/4 — Amendements, n° 1698/5 et 6 ; *Annales parlementaires*, Discussion et adoption, séance du 13 juillet 1991. Ces documents seront cités en abrégé dans la suite du rapport.

(2) *Monit.*, 6 avril 1993, pp. 7325 ss.

(3) *Monit.*, 27 octobre 1962.

(4) *Monit.*, 20 juillet 1968. VINCINEAU, M., *La Belgique et le commerce des armes*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1974, 287 p., *Exportation d'armes et droit des peuples*, Bruxelles, Ed. de l'U.L.B., Bruylant, 1984, 315 p.

Les dispositions les plus importantes de la loi du 11 septembre 1962 étaient l'article 2 :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, notamment par un régime de licences, par la perception de droits spéciaux ou par des formalités telles que certificats d'origine :

- soit en vue de sauvegarder les intérêts vitaux d'un secteur économique ou ceux de l'économie nationale prise dans son ensemble ;
- soit en vue de sauvegarder la sécurité intérieure ou extérieure du pays ;
- soit en vue d'assurer l'exécution des traités, conventions ou arrangements qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité, ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux ».

et l'article 7 :

« Lorsque des circonstances spéciales le justifient, les ministres compétents, agissant conjointement, peuvent par voie d'arrêté motivé, suspendre la validité ou ordonner le retrait de licences en cours relevant de catégories qu'ils déterminent (...) ».

La loi du 19 juillet 1968 ajouta, à l'article 2 une quatrième circonstance permettant au Roi de réglementer le commerce notamment par un régime de licences :

« soit en vue de contribuer à faire respecter les principes généraux du droit et d'humanité reconnus par les nations civilisées ».

Adoptée à la hâte, cette réforme s'expliquait en raison du fait que, le 13 juillet 1968, en pleine guerre du Biafra, un avion-cargo de la Sabena s'était écrasé à proximité de Lagos avec à son bord quarante tonnes d'armes destinées au Gouvernement nigérien. Il s'agissait du premier tiers d'une commande de cent tonnes. Cet accident apportait un démenti cinglant au ministre des Affaires étrangères : celui-ci avait, deux jours auparavant, affirmé au Sénat que les licences accordées pour l'exportation d'armes vers le Nigeria ne couvraient que des « résidus relativement peu importants ». De surcroît, le ministre avait prétendu que, de toute manière, il n'aurait pas été juridiquement armé pour s'opposer aux exportations en question. Cette explication très contestable et très contestée entraîna le vote d'un ajout à la loi de 1962 qui sent l'improvisation maladroite. Il se réfère en effet à une notion juridique — les principes généraux du droit — difficilement utilisable en la matière et à un concept moral — les principes d'humanité — à tout le moins vague et très subjectif. Il aurait mieux valu prendre comme critères le droit international et notamment le principe de non-intervention, le droit humanitaire et les droits de l'homme (5).

Il était précisé à l'époque qu'en matière de délivrance de licences afférentes à une exportation d'armes, le ministre des Affaires étrangères assu-

(5) VINCINEAU, M., *La Belgique et ...*, op. cit., pp. 49-77.

mais la responsabilité politique tandis que le ministre des Affaires économiques n'endossait qu'une responsabilité économique générale (6).

Dans deux notes confidentielles des 18 février et 10 mars 1981 adressées à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, le ministre des Affaires étrangères indiquait que l'octroi des licences d'exportation ou de transit d'armes faisait l'objet d'une concertation entre lui-même et les ministres du Commerce extérieur, de la Coopération au développement et des Affaires économiques (7).

Ces deux documents énumèrent aussi les lignes directrices du choix politique effectué par le Gouvernement lorsqu'il accepte ou refuse l'octroi d'une licence d'exportation ou de transit d'armes. Ce décalogue s'énonce comme suit :

1. Sauvegarde de la sécurité intérieure et extérieure du pays.
2. Limitation des ventes aux Gouvernements d'États avec lesquels la Belgique entretient des relations diplomatiques et exige d'un certificat de destination finale sauf pour les États membres de l'O.T.A.N.
3. Non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États.
4. Exécution des traités et engagements internationaux, notamment les décisions contraignantes des Nations-Unies et respect des principes généraux d'humanité.
5. Protection des intérêts économiques de la Belgique.
6. Découragement systématique de l'import-export d'armes sauf pour une opération complémentaire à une exportation belge ou engendrant du travail sur le territoire national.
7. Suspension immédiate de livraisons d'armes à tous les pays déclenchant un conflit avec leurs voisins.
8. Suspension des licences d'exportation lorsque celle-ci permet d'éviter des évolutions défavorables aux droits de l'homme dans le pays destinataire ou contribue à leur meilleur respect.
9. Maintien du secret des transactions commerciales en application de l'article 458 du Code pénal et de l'article 320 des *Lois coordonnées sur les douanes et accises du 18 juillet 1977*.
10. Tous les trimestres, communication à une commission restreinte du Parlement de statistiques, par différentes régions du monde, des exportations d'armes.

Cette liste n'innovait en rien. Loin d'amener une ère nouvelle, elle constituait un survol de la pratique courante et l'on n'y trouvait guère plus qu'une juxtaposition de formules contenues dans la loi, d'extraits de réponses antérieures aux questions écrites ou orales de parlementaires ou de

(6) *Ibidem*, p. 57.

(7) Ces notes ont été publiées dans VINCINEAU, M., *Exportation d'armes et ...*, pp. 286-304.

déclarations émises à l'occasion d'interpellations ou de discussions budgétaires.

Au surplus, l'énumération se révélait vague, ambiguë et contradictoire en ce qu'elle n'établissait aucune priorité entre les principes dont devaient s'inspirer les ministres compétents.

En ce qui concerne le droit international (8), relevons notamment que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes restait absent du discours officiel, que, traditionnellement, le principe de non-intervention trouvait à s'appliquer seulement devant des conflits de grande ampleur du niveau d'une guerre civile, que la promotion des droits de l'homme était poursuivie avec un zèle modéré. Donnons deux exemples pour illustrer le respect du droit international. Après le coup d'Etat de Pinochet, il fallut un mois de réflexion aux ministres belges avant que ne fût décidée la suspension des licences d'exportation d'armes vers le Chili. La réaction se révéla plus rapide lors de l'invasion de Chypre par la Turquie : le 20 juillet 1974 fut interdite l'exportation d'armes à destination de ce pays mais l'embargo fut levé dès le cessez-le-feu qui ne résolvait rien.

Quant aux arguments « pseudo-juridiques » avancés pour refuser au Parlement une information digne de ce nom, ils prêteraient à sourire dans un domaine moins important.

On connaît bien l'article 458 du Code pénal qui interdit aux médecins, pharmaciens, sages-femmes de divulguer les informations confidentielles qu'ils recueilleraient à raison de leur état ou profession. L'article 320 des lois coordonnées sur les douanes et accises est de la même eau : il concerne les agents des douanes et accises dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux-ci assument une double obligation : courtoisie et célérité envers toutes personnes, interdiction de donner à un tiers « des communications quelconques concernant les affaires d'un particulier à un autre ».

On voudra bien nous accorder qu'assimiler le ministre compétent, dans ses relations avec le parlement, avec une sage-femme ou un douanier verbalisant relève moins du droit que du fantasme.

Le 12 août 1988, le Conseil des ministres décide de renforcer les structures d'examen des demandes de licences.

Le ministre du Commerce extérieur est compétent en la matière et il préside un groupe intercabineaux composé de lui-même ou de son délégué et des ministres des Affaires étrangères, des Affaires économiques, de la Défense nationale, de la Justice, des Finances et de la Coopération au développement.

(8) Pour une analyse plus approfondie, VINCINEAU, M., *Exportation d'armes et ...*, op. cit., pp. 114-152.

Les dossiers sont transmis par l'Office central des Contingents et Licences et leur procédure d'examen varie selon la catégorie dans laquelle se classe le pays de destination.

On distingue :

1. Les membres de l'Alliance atlantique et les pays assimilés (Australie, Japon, Suisse, Pays scandinaves).
2. Les pays sous embargo, soit embargo multilatéral décrété par l'O.N.U., la C.E.E. ou le COCOM, soit embargo unilatéral.
3. Les pays sans relations diplomatiques avec la Belgique (Taiwan, Corée du Nord).
4. Tous les autres pays.

Pour les dossiers relevant de la première catégorie, le représentant du ministre du Commerce extérieur est compétent par délégation du Comité ; on explique qu'il s'agit de pays ne présentant pas de difficultés politiques majeures.

Pour les catégories III et IV, le Comité se prononce par consensus et, à défaut, le dossier est transmis au Comité ministériel des relations extérieures.

Le groupe intercabinets se réunit toutes les trois semaines (9).

La révélation de la présence d'armes belges sur le champ de bataille de la première guerre du Golfe entraîna la création d'une commission d'enquête de la Chambre qui fut installée le 12 mai 1987 et dont le rapport fut publié le 28 février 1989. Nous résumerons ci-après les conclusions de ce volumineux document (10).

1. Quant à l'évaluation des règles de conduite édictées par le département des Affaires étrangères, la Commission constate que certaines d'entre elles sont contradictoires, qu'elles n'ont aucune force obligatoire et que le Gouvernement peut s'en écarter à sa guise. Elle relève, entre autres, que l'industrie belge vend « énormément » à des firmes privées.

2-3. Le Comité ministériel des Relations extérieures doit se montrer plus vigilant dans l'application journalière des décisions politiques. Trop de décisions sont prises de façon automatique sans faire l'objet d'une évaluation politique. Il devrait s'élargir au ministre des Finances qui est le premier responsable de l'administration des Douanes et Accises.

4. La Commission constate que les plus gros clients de l'industrie belge appartiennent à la catégorie des pays dits « sensibles » et notamment à celle

(9) *D.P.*, Sénat, 1990-1991, 1281-2, pp. 86-87.

(10) *D.P.*, Chambre, 1988, 1989, *Enquête parlementaire sur les livraisons d'armes et de munitions faites par la Belgique aux pays impliqués dans un conflit armé ou frappé d'embargo sur les armes. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par MM. VAN VELTHOVEN et NEVEN*, 579 p. Les conclusions du rapport ont été publiées dans la *R.B.D.I.*, n° 1991/1, pp. 273-288.

des pays qu'il serait interdit d'approvisionner si l'on appliquait les règles de conduite.

Elle déclare :

« 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 » (11).

5. La Commission insiste sur la nécessité d'une collaboration internationale pour lutter contre les ventes illégales et éviter la distorsion de concurrence. Une réglementation commune, un contrôle et des sanctions uniformes devraient être élaborés dans le cadre de la C.E.E. ou de l'O.T.A.N. Il conviendrait aussi d'accélérer la coopération prévue par les accords de Schengen.

6. La Commission constate que les trafics à destination de l'Iran ou d'autres pays frappés d'embargo ont pratiquement toujours eu lieu par l'intermédiaire d'entreprises privées établies dans des pays de l'O.T.A.N. Par contre, aucune irrégularité n'a été constatée à l'occasion de ventes à des Gouvernements d'Etats membres.

Elle propose en conséquence d'étendre le certificat de destination finale aux pays de l'O.T.A.N., de porter à la connaissance du Gouvernement du pays concerné toute vente à une entreprise établie sur son territoire de façon à ce qu'il puisse assumer ses responsabilités en matière de réexportation. Les pays membre de l'O.T.A.N. devraient en outre harmoniser leur législation en la matière.

7. La Commission constate que la réglementation en matière de transit se révèle inefficace et que sont offertes de nombreuses possibilités de détourner la législation. Elle souhaite que le contrôle douanier du commerce de transit, dans les ports et les aéroports, soit renforcé après la suppression des frontières internes de l'Europe en 1992.

8. La violation d'un embargo n'est punissable en Belgique qu'en cas d'infraction à la législation sur les douanes et accises ou aux lois pénales. Dès lors, toute décision d'embargo d'une organisation internationale qui n'est pas directement applicable devrait entraîner une adaptation de la législation de façon à ce que toute infraction puisse être sanctionnée. Le même sort devrait être réservé aux embargos décrétés unilatéralement par la Belgique.

Il conviendrait également de sanctionner la participation de citoyens belges à des transactions illégales s'opérant à l'étranger.

(11) *D.P.*, Chambre, 137-6-1988, p. 565.

9. La Commission souhaite que les pays et les firmes qui ont, à plusieurs reprises, violé la clause de non-réexportation soient sanctionnés par la non-délivrance de nouvelles licences.

10. La Commission demande que l'Office national du Dueroire se voie interdire d'accorder sa garantie lorsqu'une licence d'exportation n'a pas été préalablement accordée.

11. La Commission demande une modernisation de la loi de 1933 sur le statut des fabricants et marchands d'armes et sur la classification des armes.

Il conviendrait notamment d'y définir la catégorie du matériel de guerre c'est-à-dire à usage exclusivement ou essentiellement militaire et du matériel stratégique c'est-à-dire indispensable à l'infrastructure militaire.

12. En matière d'armes chimiques, la Commission estime qu'il faut étendre la liste des produits pour lesquels une licence est nécessaire. Elle propose que l'on distingue trois catégories :

- a. Les substances qui ne peuvent être utilisées que pour la production d'armes chimiques : leur commerce doit être interdit.
- b. Les substances qui servent essentiellement à produire des armes chimiques : elles doivent être soumises à un contrôle rigoureux et, dans certains cas, leur vente doit être interdite.
- c. Les substances généralement utilisées à des fins pacifiques mais qui peuvent entrer dans la composition d'armes chimiques : leur trafic doit être soumis à une autorisation.

13. Il conviendrait de définir un statut des exportateurs et transporteurs d'armes et de munitions afin de mieux déterminer les responsabilités de chacun et éviter les exportations s'opérant par le biais de firmes fictives.

14. Il faudrait obliger les fabricants à enregistrer les numéros et marques figurant sur les armes et munitions et il conviendrait de joindre ces renseignements au certificat de livraison des marchandises qui doit être envoyé à l'Office central des Contingents et Licences.

15. Il devrait être accordé davantage d'attention à la vente des pièces détachées.

16. Le contrôle de la destination finale devrait être amélioré notamment par l'exigence, exprimée par la loi, d'un certificat de destination finale, par une modification des procédures de livraison, par l'indication d'un plan de route détaillé et non pas seulement la mention du premier port ou aéroport d'escale, par l'interdiction de la seule indication « mer » lorsqu'il s'agit de navires.

17. Il faudrait imposer la production d'un « certificat d'importation » prouvant que la destination mentionnée à l'origine était réelle. La non-production de ce document serait sanctionnée et entraînerait le refus d'accorder toute nouvelle licence à l'entreprise concernée.

Le vendeur pourrait aussi se voir obligé de déposer une caution garantissant le bon accomplissement des formalités requises.

18. L'organisation du contrôle intérieur se révèle insuffisante notamment par l'absence de toute coordination entre les divers intervenants à savoir le Parquet, l'inspection générale économique, l'Office central des contingents et licences, la douane, les capitaines de port et directeurs d'aéroport. Il faudrait donc s'attaquer au commerce illégal des armes en s'inspirant des méthodes adoptées en matière de trafic des stupéfiants et de terrorisme.

19. Il faut s'orienter vers la conclusion d'accords internationaux en matière de douanes.

20. Par l'intermédiaire d'une sous-commission de la Commission des Relations extérieures, le Parlement devrait être informé régulièrement des chiffres relatifs aux exportations et des licences accordées.

Cet organe devrait être associé à l'établissement et aux modifications du classement des pays et devrait être avisé des divergences du Comité interministériel concernant une demande de licence.

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

\*

\* \* \*

Nous en arrivons maintenant à l'étude de 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*. Cet examen se fera conjointement avec celui de l'instrument complétant la loi et permettant sa mise en vigueur : *l'Arrêté royal du 6 avril 1993 réglementant les mêmes matières*.

La loi nouvelle se caractérise par un traitement spécifique de certains produits et de certaines technologies. D'autres restent soumis au régime commun de l'exportation et du transit, qui sans être des armes par destination peuvent revêtir une importance stratégique en cas de conflit international ou interne ou dès qu'ils sont mis à la disposition d'un gouvernement particulièrement répressif : on les appelle armes par destination, produits de guerre ou matériel à double usage.

En résumant la loi par quelques grands traits, on relèvera :

- l'établissement d'une « liste négative » énumérant les produits et technologies dont l'exportation fait l'objet d'une prohibition absolue ;
- l'obligation légale du régime des licences pour les produits et technologies énumérés par la loi ;
- l'obligation d'embargo à l'égard de certains pays et dans certaines conditions ;
- l'aggravation des sanctions ;
- la possibilité de mettre certaines exportations sur une liste noire ;



- une définition plus nette que par le passé des droits des instances de contrôle et des obligations des opérateurs économiques ;
- un rapport annuel à la Chambre.

Selon l'article 2, le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres la liste du matériel dont l'importation, l'exportation et le transit sont interdits.

Il soumet à un régime de licence l'importation, l'exportation et le transit des autres armes, munitions et matériels devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente.

Selon l'article 3, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les conditions générales d'octroi et d'utilisation des licences de mêmes que les conditions particulières de non-réexportation, de transport et de destination finale.

Relevons qu'en Commission du Sénat et de la Chambre, le ministre du Commerce extérieur s'engagea à ce que le contenu des arrêtés d'exécution soit discuté en Commission avant publication mais il refusa le débat parlementaire préalable (12).

On trouvera dans l'arrêté royal du 6 avril 1993 la liste des interdictions ; on y relève les armes chimiques et bactériologiques, et certaines techniques de modification de l'environnement. Quant à la liste des produits soumis à licence, elle contient une énumération d'armes classiques.

De nombreuses voix s'élevèrent pour que les produits « à double usage » fussent inclus dans le cadre de la loi mais elles ne furent pas suivies et leur réglementation reste dès lors inscrite dans la loi générale sur l'exportation, l'importation et le transit des marchandises (13).

Remarquons encore que la liste des produits soumis à licence n'inclut pas les matières et équipements nucléaires, leur sort étant réglé par la loi du 9 février 1981 relative aux conditions d'exportation des matières et équipements nucléaires ainsi que des données technologiques nucléaires. Cette loi a été complétée par l'arrêté royal du 12 mai 1989.

L'article 4 se révèle pour nous essentiel :

« Toute demande de licence d'exportation ou de transit est rejetée si, en rapport avec la situation du pays de destination, il apparaît que l'exportation ou le transit contreviendraient gravement aux intérêts extérieurs de la Belgique, ou aux objectifs internationaux que poursuit la Belgique et, plus particulièrement, contribueraient à une violation manifeste des droits de l'homme.

La demande de licence visée à l'alinéa 1 est également rejetée lorsque le pays de destination :

- doit faire face à de graves tensions internes qui sont de nature à conduire à un conflit armé ;
- est engagé dans une guerre civile ;

(12) *D.P.*, Sénat, 1281-2, p. 14.

(13) *Ibidem*, pp. 31 ss.

- est dirigé par un Gouvernement qui soutient des actions terroristes ou le commerce de la drogue ou s'y prête ;
- a démontré qu'il ne respectait pas la clause de non-réexportation ».

Parmi les causes de rejet, nous concernent tout particulièrement :

- la violation manifeste des droits de l'homme ;
- les graves tensions internes ;
- la guerre civile ;
- la complicité avec les actions terroristes ou le commerce de la drogue ;
- la violation de la clause de non-réexportation.

Cet article revêt une plus grande précision que la disposition correspondante de l'avant-projet de loi. Celui-ci ne citait comme cause de rejet que les intérêts externes de la Belgique et les « objectifs internationaux que poursuit la Belgique, notamment en application de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par sa résolution du 10 décembre 1948 » (14).

Le Gouvernement remplaça la référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme par l'expression « contribuerait à une violation grave des droits de l'homme ». Il suivit en cela l'avis du Conseil d'Etat qui déconseillait de citer une résolution de l'Assemblée générale dépourvue de force obligatoire (15).

La liste des motifs conduisant à refuser une licence prit sa tournure définitive après le dépôt d'amendements gouvernementaux inspirés par la discussion au sein de la Commission du Commerce extérieur du Sénat (16).

Une longue controverse porta sur la signification de l'expression « violation grave des droits de l'homme », certains estimant que, dans ce domaine, une violation est toujours grave et d'autres affirmant que la notion de gravité est beaucoup trop sujette à discussion. On lui préféra l'expression « violation manifeste ».

D'autres suggestions avaient été faites qui n'ont pas été retenues : constater la violation des droits de l'homme sur base des rapports annuels des Nations Unies et d'Amnesty International, refuser les licences si le pays destinataire affecte plus de 5 % de son P.N.B., moyenne mondiale selon le F.M.I. et le Secrétaire général des Nations Unies, à des dépenses relatives à la défense ou dépense un montant maximum d'armement par tête d'habitant, publier au *Moniteur* la liste des pays auxquels aucune livraison ne peut être effectuée. Le Ministre fit remarquer qu'aucun membre de la Communauté européenne ne mentionne dans sa législation de critères quant à la gravité des violations des droits de l'homme. Il estima que le meilleur instrument d'évaluation résidait dans la concertation entre les Douze.

(14) *D.P.*, Sénat, 1281-1, p. 15.

(15) *Ibidem*, p. 18.

(16) *D.P.*, Sénat, 1281-2, pp. 28-31 et pp. 40-45.

Les articles 6 et 7, al. 1<sup>er</sup> de la loi, permettent aux ministres compétents agissant conjointement d'imposer des conditions spéciales à l'octroi et à l'utilisation des licences et, lorsque des circonstances spéciales le justifient, de suspendre ou de retenir des licences en cours en procédant cette fois par voie d'arrêté ministériel. En vertu de l'article 7, al. 2, en cas de circonstances exceptionnelles, les ministres compétents peuvent, par voie de simple instruction aux services *ad hoc*, suspendre la validité des licences en cours pour une période maximale de soixante jours.

Il convient de s'attarder à l'expression « ministres compétents agissant conjointement ».

De la discussion en Commission de l'Economie et de la Politique scientifique de la Chambre, il ressort que dans les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 7, al. 2, autorisant la suspension pour une période de soixante jours, chaque ministre compétent peut agir sans consultation des autres. Le ministre du Commerce extérieur expliqua que la « jurisprudence » établirait ce qu'il faudrait entendre par circonstances exceptionnelles. Il cita un précédent : le 2 août 1990, le ministre des Affaires étrangères demanda à l'Office central des Contingents et Licences de suspendre toute exportation vers l'Irak et le Koweït. L'obligation de décision conjointe aurait obligé le Ministre, alors qu'il y avait urgence, à attendre le retour de vacances de ses collègues (17).

Mais hors ces circonstances exceptionnelles, il s'agit toujours d'une décision conjointe des ministres compétents. Qui sont-ils ? En commission de la Chambre, il fut précisé qu'il s'agissait des ministres du Commerce extérieur, des Affaires économiques, des Affaires étrangères, de la Défense nationale, de la Justice, des Finances et de la Coopération au développement (18).

Devant la même commission, le ministre du Commerce extérieur précisa que les ministres régionaux n'étaient pas concernés car le domaine de l'exportation et du commerce international relèvent de la compétence nationale (19).

Par contre, à la Commission du Sénat, un membre estima que la matière étant déjà partiellement régionalisée, le groupe des ministres compétents devait comprendre des membres des exécutifs régionaux.

Le Ministre éluda partiellement le problème en répondant, de manière plutôt vague que « la question de savoir si les Régions seront un jour habilitées à signer des Traités, relève de la troisième phase de la réforme de l'Etat ». Il approuva néanmoins la conclusion d'un sénateur estimant qu'il fallait *provisoirement* admettre que seuls étaient compétents les ministres du niveau national.

(17) D.P., Chambre, 1698/4, pp. 56-57.

(18) *Ibidem*, p. 55.

(19) *Idem*.

Un sénateur abonda dans le même sens en relevant que si l'article 6 devait avoir la fonction de pont entre le national et le régional, le Conseil d'Etat n'eût pas manqué d'y consacrer un commentaire. Un de ses collègues conclut que le problème devait être reporté à la troisième phase de la réforme de l'Etat (20).

L'arrêté du 6 avril 1993 précise le régime des licences.

Selon l'article 5, les demandes de licence d'exportation doivent être accompagnées d'un certificat international d'importation ou de destination finale dont la forme et le contenu sont déterminés par les ministres des Affaires étrangères, des Affaires économiques et du Commerce extérieur.

Les demandes de transit doivent être accompagnées d'un document par lequel les autorités compétentes du pays de provenance attestent qu'elles autorisent l'exportation vers le pays de destination indiqué.

Les demandes de licence d'exportation et de transit doivent être accompagnées de l'engagement du demandeur d'exporter ou de faire transiter la marchandise conformément à ses intentions déclarées.

Selon l'article 6, les demandes sont soumises sans délai, par l'Office central des Contingents de Licences, au ministre habilité à octroyer les licences.

L'article 7 oblige l'exportateur à fournir dans un délai de trois mois à l'Office central des Contingents et Licences la preuve de l'arrivée des marchandises exportées dans le pays de destination autorisé et de leur mise en consommation par l'importateur.

Cette preuve peut être établie soit par un document émanant de l'administration des douanes du pays importateur, soit par tout autre document d'une autorité qualifiée ou d'un opérateur mandaté par elle.

Les articles 8 à 10 édictent des conditions particulières concernant les licences et le régime des transports.

Les articles 10 à 11 de la loi énumèrent les sanctions pénales édictées en cas d'infractions et précisent les pouvoirs de police des autorités compétentes. Ils sont complétés par les articles 11 et 12 de l'arrêté du 10 juillet.

L'article 12 de la loi et l'article 11 de l'arrêté organisent un système de sanctions économiques. Il est prévu que la licence d'importation, d'exportation ou de transit peut être refusée pendant une période de six mois à un an à toute personne physique ou morale qui importe, exporte ou fait transiter des matériaux dont le commerce est interdit ou se livre aux mêmes opérations sans licence valable pour les produits soumis au régime de la licence ; la tentative est pareillement sanctionnée. La même mesure est applicable aux personnes qui se sont livrées ou ont participé à un détournement de trafic, ont fourni des informations incomplètes ou inexactes pour

(20) *D.P.*, Sénat, 1281-2, pp. 17-18.

obtenir des licences, s'abstiennent de fournir certaines informations et documents exigés par loi ou le font de manière inexacte ou incomplète.

Enfin, l'article 13 organise le contrôle parlementaire. Le projet déposé par le Gouvernement était pour le moins lapidaire : « Le gouvernement fera annuellement rapport à la Chambre des Représentants sur l'application de la présente loi » (21). On ne pouvait pas faire moins. Après des discussions très serrées, le texte est devenu :

« Le Gouvernement fait annuellement rapport au Parlement sur l'application de la présente loi. Ce rapport traitera notamment de l'évolution des exportations, des problèmes particuliers qui se sont posés et des modifications éventuelles à la réglementation et aux procédures ».

Cet article fut véritablement obtenu à l'arraché (22). Certains auraient voulu aller beaucoup plus loin. Parmi les propositions refusées, relevons :

- un rapport annuel aux deux Chambres contenant des chiffres globaux et régionaux relatifs à l'importance financière des contrats pour lesquels une licence a été accordée, donnant la liste des firmes ayant commis des infractions ou auxquelles une licence aurait été refusée ;
- la création par les deux Chambres de commissions permanentes spéciales chargées de contrôler l'utilisation des pouvoirs attribués au Roi par la loi et de formuler des avis et propositions relatifs à la politique à suivre. Seraient soumis à ces commissions, pour discussion et avis, tous les projets d'arrêté royal d'exécution des articles 2 et 3 de la loi ainsi que la liste des pays vers lesquels l'exportation et le transit sont interdits.

À l'occasion de cette discussion, le Ministre réitéra sa promesse de soumettre à la Commission, avant leur publication, les projets d'arrêtés d'exécution de la loi mais il estima trop lourd d'y ajouter les modifications ultérieures à tous les arrêtés.

La loi nouvelle marque certains progrès par rapport au passé notamment en donnant valeur légale à des principes qui n'étaient auparavant que des engagements politiques.

On estimera positif que le commerce des armes — même compris *stricto sensu* — fasse désormais l'objet d'une législation spécifique. Les procédures de contrôle ont été améliorées, la coordination entre différents services concernés est renforcée, les sanctions pénales sont aggravées tandis qu'apparaissent les sanctions économiques.

Par contre, le contrôle parlementaire n'est guère amélioré par rapport à ce qu'il était et il faudra le juger selon la nature des informations que laissera filtrer l'Exécutif. Il sera rendu plus aléatoire encore en ce qui concerne les produits à double usage qui restent régis par la loi générale sur l'exportation.

(21) D.P., Sénat, 1281-1, p. 13.

(22) D.P., Sénat, 1281-2, pp. 56-59.

tation, l'importation et le transit des marchandises. La vigilance des parlementaires risque d'être mise à rude épreuve.

On regrettera que la référence aux droits de l'homme reste ambiguë. En effet, la promotion ou la défense des droits de l'homme constitue — mais parmi d'autres — un des objectifs de la politique internationale de la Belgique. Aucune priorité n'est indiquée et l'on peut gager que la *real politik* pèsera encore souvent bien plus lourd que l'idéal. Des livraisons récentes à l'Arabie saoudite laissent mal augurer de l'application de la loi. D'une façon plus générale, on constate l'absence d'une référence globale au droit international. Faut-il rappeler que les droits de l'homme n'en constituent qu'une branche ? *Quid* du principe de non-intervention, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, du droit humanitaire, des droits des minorités, etc. ?

Déficit du contrôle parlementaire, déficit du droit international, il est difficile d'éprouver un grand enthousiasme à la lecture de la loi du 5 août 1991.