

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11079
16 octobre 2006

Nécessité d'une transparence accrue dans le commerce de l'armement

Rapport
Commission des questions politiques
Rapporteur : Mme Carina Ohlsson, Suède, Groupe socialiste

Résumé

Malgré les progrès réalisés dans le renforcement des normes et des réglementations nationales visant à contrôler le commerce des armes et dans l'amélioration de la coopération internationale dans ce domaine, le commerce des armes demeure un secteur commercial si opaque qu'il est souvent impossible de comprendre quelles armes ont été exportées vers quelle destination et à quels destinataires finaux.

L'Assemblée estime qu'une plus grande transparence est fondamentale dans le commerce des armes pour assurer une bonne gouvernance, l'obligation de rendre compte, la prévention des abus en matière de droits de l'homme et des conflits violents.

L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe à garantir le niveau le plus élevé possible de transparence et d'obligation de rendre compte dans le commerce des armes en prenant des mesures concrètes et par la promotion d'une coopération internationale renforcée dans la réglementation et le contrôle du commerce des armes.

A. Projet de résolution

1. Au cours de la dernière décennie, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont progressé dans le renforcement des normes et des réglementations nationales visant à contrôler le commerce des armes dans l'amélioration de la coopération internationale dans ce domaine. Cependant, le commerce des armes demeure un secteur commercial si opaque, impliquant souvent une chaîne complexe de transactions et de transferts, productions délocalisées, ventes par des pays tiers et par des intermédiaires, qu'il est fréquemment impossible de comprendre quelles armes ont été exportées vers quelle destination et à quels destinataires finaux.
2. L'Assemblée parlementaire estime qu'une plus grande transparence est fondamentale dans le commerce des armes pour assurer une bonne gouvernance, l'obligation de rendre compte, la prévention des abus en matière de droits de l'homme et des conflits violents et pour réduire au maximum le risque que les armes soient détournées au marché noir au profit des groupes criminels ou terroristes ou pour contourner des décisions d'embargo, ce qui menacerait la stabilité politique et la sécurité des populations, en Europe et ailleurs.
3. Une plus grande transparence contribuerait également à permettre que des considérations économiques ne passent pas avant la sécurité des personnes, les droits de l'homme, la prévention des conflits et la non-prolifération, à engager la responsabilité des gouvernements à l'égard de leurs obligations politiques dans le domaine de la défense et de la politique étrangère, et à réduire les cas de fraude et de corruption dans le secteur de l'armement.
4. L'Assemblée se félicite des progrès réalisés au niveau multilatéral pour intensifier l'échange confidentiel d'information entre Etats en ce qui concerne le commerce des armes. Elle note également avec satisfaction que certains Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties à divers mécanismes, notamment le dispositif de Waassenaar, le Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes et le mécanisme d'échange d'informations de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre.
5. Cependant, l'Assemblée est persuadée que des progrès dans l'échange d'informations confidentielles au niveau gouvernemental devrait s'accompagner d'une transparence renforcée à l'égard du public par la publication par chaque pays de rapports annuels détaillés sur les transferts des armes, le développement de mécanismes régionaux de communication et par un meilleur usage des mécanismes multilatéraux existants, tels que le registre des armes conventionnelles et la base de données COMTRADE, mis en place par les Nations-Unies.
6. Surtout, l'Assemblée est convaincue que la supervision parlementaire est l'instrument le plus approprié pour parvenir à davantage de transparence et d'obligation de rendre compte dans le commerce des armes tout en préservant la compétitivité des secteurs de défense nationaux et en respectant la confidentialité de la politique gouvernementale en matière de sécurité nationale. L'Assemblée regrette donc que des bonnes pratiques telles que la consultation parlementaire préalable à l'octroi de licences dans des affaires sensibles ainsi que les comptes-rendus réguliers des gouvernements à leurs parlements nationaux concernant le commerce des armes, ou les débats parlementaires sur la question, restent rares et limités à un petit nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe.
7. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note de la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le rôle des parlements pour renforcer le contrôle sur le trafic des armes légères et de petit calibre et leurs munitions, adoptée le 12 mai 2006, qui suggère une série de mesures visant à améliorer l'implication parlementaire dans ce domaine.
8. De même, l'Assemblée se félicite de l'initiative prise, entre autres, par certains Etats membres du Conseil de l'Europe de promouvoir la négociation, au sein des Nations-Unies, d'un traité contraignant sur le commerce des armes. En particulier, l'Assemblée se félicite que le 24 juillet ait été rendu public un projet de résolution des Nations Unies intitulé « un contrôle effectif des importations, exportations et transfert des armes conventionnelles » qui sera présenté à la Première commission de l'Assemblée générale des Nations-Unies en octobre 2006 et qui est destiné à entamer ce processus.
9. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe :
 - 9.1. à garantir le niveau le plus élevé possible de transparence et de responsabilité dans le commerce des armes :

- 9.1.1. en imposant aux gouvernements l'obligation de publier des informations complètes, détaillées et clairement structurées sur les transferts nationaux d'armes (comprenant les importations, les exportations, les transits et les transbordements), qui seront soumis au parlement pour débat au moins une fois par an ;
 - 9.1.2. en envisageant d'introduire un mécanisme de consultation parlementaire préalable à l'octroi de licences dans des dossiers sensibles ;
 - 9.1.3. en mettant en place les procédures appropriées pour faciliter une supervision parlementaire sur les activités gouvernementales dans le domaine du commerce des armes ;
- 9.2. à promouvoir une coopération internationale renforcée dans la réglementation et le contrôle du commerce des armes :
- 9.2.1. en soutenant la négociation fructueuse au sein des Nations Unies d'un traité sur le commerce des armes ;
 - 9.2.2. en respectant totalement et de manière opportune les obligations de divulgation qui découlent de leur participation au registre des Nations Unies sur les armes conventionnelles et à d'autres mécanismes multilatéraux auxquels ils sont parties ;
 - 9.2.3. en établissant un groupe informel, avec les pays non européens intéressés, pour examiner comment utiliser au mieux le registre des Nations Unies sur les armes conventionnelles et d'autres mécanismes multilatéraux afin de développer davantage la transparence dans le secteur du commerce des armes ;
 - 9.2.4. en mettant en place des registres au niveau régional pour recenser les transferts des armes conventionnelles, y inclus les données sur les armes légères et de petit calibre.
10. L'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne participent pas à la base de données COMTRADE ou qui ne fournissent que des données partielles à adhérer pleinement à ce mécanisme au plus tôt.
11. Enfin, l'Assemblée invite les parlements nationaux à promouvoir l'établissement d'un réseau parlementaire international pour aider les parlementaires à rendre, au niveau national, le commerce des armes plus transparent par le biais de l'échange d'informations et la diffusion de modèles de bonnes pratiques.

B. Exposé des motifs, par Mme Ohlsson, rapporteur

I. Introduction

"... les armes exportées légalement se retrouvent souvent sur le marché illicite. Le contrôle effectif de la prolifération est rendu bien plus difficile qu'il ne pourrait l'être du fait du comportement irresponsable de la part de certains Etats et d'une insuffisance de capacités dans d'autres, deux facteurs aggravés par le voile de secret qui entoure une grande partie du commerce des armes. Si nous voulons progresser, les Etats membres doivent agir pour apporter davantage de transparence dans les transferts d'armes ."

Secrétaire Général des Nations-Unies, Kofi Annan, 2000

1. Ces dix dernières années, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont progressé dans le renforcement des normes et des réglementations nationales contrôlant le commerce des armes et dans l'amélioration de la coopération internationale et de l'échange d'informations. Toutefois, des armes continuent à aboutir à des acheteurs qui violent les droits de l'homme, à des pays en lutte et à des foyers d'instabilité, ce qui entraîne le risque qu'à un certain moment, elles ne soient détournées au marché noir au profit de terroristes et de groupes criminels. Cette menace d'autant plus évidente si l'on considère que, dans de nombreux cas, les armes sont exportées via des pays tiers par le biais de réseaux d'intermédiaire, ou produites sous licence dans un certain nombre de pays différents, ce qui complexifie la tâche de l'identification des armes qui ont été exportées et de leurs destinataires.

2. Si des utilisateurs prohibés ou irresponsables se procurent pourtant des armes, c'est notamment parce que le secteur du commerce des armes demeure en grande partie opaque, ce qui permet au trafic ou aux transactions dans l'économie parallèle de fleurir, tandis que les préoccupations concernant les droits de l'homme, la sécurité régionale et le développement durable peuvent de ce fait passer au second plan, après les intérêts commerciaux à court terme. On dispose de si peu d'informations dans certains pays sur la production ou le transfert d'armes - en particulier les armes légères et de petit calibre - qu'il est fréquemment impossible de comprendre quelles armes ont été exportées, vers quelle destination ou à quels bénéficiaires finaux.

3. Les parlements ont potentiellement à leur disposition un certain nombre de mécanismes permettant de superviser les politiques de transferts d'armes et les pratiques de leur gouvernement. Mais la volonté politique de faire en sorte que ces mécanismes soient efficaces manque fréquemment et, dans la plupart des pays, les parlementaires n'exercent que peu ou pas de pression sur le gouvernement pour le rendre plus transparent.

4. Le présent rapport vise à :

- présenter les expériences des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de transparence et de responsabilité du gouvernement dans le secteur du commerce des armes ;
- discuter des avantages et inconvénients d'une transparence accrue ;
- suggérer un ensemble d'actions nécessaires pour développer et mettre en oeuvre des procédures totalement transparentes, notamment une recommandation sur la publication au niveau national des transferts d'armes.

5. Je suis pleinement consciente que l'article 1 d, qui énumère les objectifs du Conseil de l'Europe, précise spécifiquement que les *"questions liées à la défense nationale ne relèvent pas de champ du Conseil de l'Europe"*. À cet égard, je souhaite signaler que le présent rapport ne traite pas du commerce des armes sous l'angle de la défense nationale, mais sous celui de la bonne gouvernance, de l'obligation de rendre compte et de la prévention des abus en matière de droits de l'homme et des conflits violents. Il n'ambitionne pas d'interférer avec le droit des Etats membres de vendre des armes, mais de faire en sorte que l'exercice de ce droit respecte pleinement les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la bonne gouvernance et des droits de l'homme. C'est pourquoi le présent rapport devrait être considéré comme une suite donnée à des textes antérieurs de l'Assemblée concernant les ventes d'armes et les droits de l'homme ainsi que d'autres faisant référence aux exportations d'armes dans le contexte de certains conflits, comme dans le cas de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de l'Irak etc.

II. Transparence publique ou partage d'informations ?

6. Il est important de ne pas faire la confusion entre le partage d'informations, ou l'échange d'informations, et la transparence à l'égard du public. Des progrès ont été marqués dans le développement de la **mise en commun d'informations confidentielles entre les gouvernements** concernant les transferts d'armes. Ces progrès se sont inscrits, entre autres, dans le cadre :

- du dispositif de Waassenaar,
- du code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes, et
- des mécanismes d'échange d'informations de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre.

7. Les informations ainsi échangées sont importantes car elles peuvent contribuer à une meilleure coopération entre les organismes de répression et peuvent améliorer la capacité à prévenir le trafic d'armes destinées à des utilisateurs non autorisés. Mais la plupart de ces échanges restent confidentiels entre les Etats parties concernés, et, même si certains mécanismes deviennent de plus en plus élaborés - en particulier ceux fonctionnant au sein de l'UE - , ils restent en général très modestes, tant dans leur portée que dans la spécificité des informations échangées.

8. La **transparence à l'égard du public** consiste à donner des informations officielles, les gouvernements mettant cette information à disposition non seulement d'autres gouvernements mais aussi de leurs propres parlements et citoyens. Une bonne partie de cette transparence dépend de la production de rapports réguliers, présentant des informations sur les textes de lois et procédures utilisés pour autoriser les transferts d'armes, ainsi que des données qui permettent au parlement et au grand public de savoir quelles armes sont exportées et importées, les types, quantités et utilisateurs finaux. Les transferts d'armes couvrent les importations, exportations, activités de transit et d'acheminement et vont jusqu'aux transfert de connaissances et de technologies qui permettent d'établir des infrastructures de production dans des pays tiers, par exemple par le biais de contrats de production sous licence. C'est sur la transparence à l'égard du public que le présent rapport entend se concentrer.

III. Les limitations légitimes à la transparence à l'égard du public

9. Les opposants à la transparence font valoir que celle-ci ne peut pas être totale et qu'il existe des raisons légitimes pour respecter un certain degré de confidentialité en ce qui concerne les ventes et transferts d'armements. Les acteurs étatiques et commerciaux soulignent largement la nécessité de conserver la confidentialité pour des motifs de sécurité nationale, de secret commercial et de politique étrangère et militaire. Les Etats sont motivés par des préoccupations liées à l'intérêt de la nation et ils entendent pouvoir refuser de communiquer des informations importantes sur des opportunités potentielles d'exportation à des gouvernements concurrents, notamment concernant les détails des négociations entre gouvernements au niveau de la défense. De la même manière, les entreprises font valoir qu'il est nécessaire de protéger des informations qui pourraient être utiles à leurs concurrents commerciaux (nationaux autant qu'étrangers).

10. La Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'accès aux documents publics énonce des règles spécifiques liées aux restrictions légitimes :

« Les Etats membres peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics¹. Les limitations devraient être établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger :

- i. la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures;*
- ii. la sûreté publique;*
- iii. la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles;*
- la vie privée et les autres intérêts privés légitimes;*
- les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques, privés ou publics;*
- vi. l'égalité des parties à une instance juridictionnelle;*
- vii. la nature;*
- viii. les missions de tutelle, l'inspection et le contrôle par l'administration;*
- ix. la politique économique, monétaire et de change de l'Etat;*

¹ La recommandation définit l'expression « documents publics » comme étant « toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques et qui ont un lien avec la fonction administrative, exception faite des documents qui sont en cours de préparation. »

x. la confidentialité des délibérations au sein de ou entre les autorités publiques pendant la préparation interne d'un dossier. »²

11. La recommandation déclare également que « *L'accès à un document peut être refusé si la divulgation des informations contenues dans le document porte ou est susceptible de porter préjudice à l'un ou à l'autre des intérêts mentionnés [ci-dessus], à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.* »³

12. Cela signifie que la dissimulation d'informations sur le commerce des armes au niveau des gouvernements ne peut se justifier pour des raisons de sécurité nationale ou de confidentialité commerciale que dans les circonstances suivantes :

- si la dissimulation des informations est nécessaire dans une société démocratique ;
- si l'importance des informations dissimulées est proportionnelle à l'objectif de protection de la sécurité nationale ou des intérêts commerciaux ;
- si la divulgation risquerait de porter atteinte à la sécurité nationale ou à des intérêts commerciaux ;
- si les raisons invoquées pour dissimuler des informations sont précisément prévues dans la loi, et
- s'il n'y a pas d'intérêt public supérieur à divulguer les informations.

13. Toutefois, dans de nombreux cas, le secret excessif des Etats concernant des informations liées au commerce des armes ne répond pas aux conditions ci-dessus et la pratique des gouvernements va souvent au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique. Les gouvernements risqueraient rarement de nuire à leurs intérêts commerciaux privés ou publics en publiant des chiffres sur la production ou les exportations d'armes. Si cela fait indubitablement partie de la raison pour laquelle les gouvernements rejettent une transparence totale, une autre explication est que les fonctionnaires - et parfois les personnalités politiques - s'efforcent de cacher les informations aux parlementaires et le grand public afin de préserver leur contrôle total sur la direction de la politique du pays. Ceci explique pourquoi les gouvernements sont parfois plus enclins à partager des informations militaires confidentielles avec des adversaires potentiels qu'avec leurs propres parlements et citoyens. Cette analyse laisse à penser que les gouvernements sont au moins aussi préoccupés par le fait que des informations sur des actions potentiellement polémiques pourraient créer une opposition au sein de populations qu'ils le sont au sujet des éventuels risques pour la sécurité nationale.

14. Il convient de noter que, même dans les cas exceptionnels où l'on pourrait faire valoir que la divulgation d'informations au public sur les commerces des armes saperait des intérêts privés ou publics, il est primordial d'éviter que les armes ne soient utilisées pour violer les droits de l'homme constitue un « intérêt public supérieur », ce qui exigerait donc des Etats membres du Conseil de l'Europe qu'ils publient ces informations, en fonction des normes précisées dans la Rec(2002)2.

IV. Pourquoi la transparence est-elle importante ?

15. Une plus large information du grand public sur le commerce des armes peut procurer de nombreux avantages directs et indirects.

16. La transparence dans le commerce des armes est une caractéristique clé de la gouvernance démocratique et des sociétés ouvertes. Les parlements devraient avoir accès à des informations suffisantes pour leur permettre d'exercer un contrôle sur la conduite des politiques gouvernementales. Les citoyens devraient également, dans toute la mesure du possible, avoir accès à des informations qui concernent leur bien-être et leur société et leur permettent de contribuer au développement et à la mise en oeuvre de politiques gouvernementales saines. À cet égard, la transparence est un moyen pour les parlementaires et la société civile de soutenir les efforts du gouvernement visant à empêcher les violations de droits de l'homme, à promouvoir la paix, la sécurité et le développement. Certains pays seront toujours fortement incités sur le plan économique à exporter des armes. C'est pourquoi **l'introduction d'une plus grande transparence contribuerait à pouvoir demander des comptes aux gouvernements sur leurs engagements politiques et à faire en sorte que des considérations économiques ne passent pas avant la sécurité des personnes, le respect des droits de l'homme et la non-prolifération.**

² Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics (adoptée par le Comité des Ministres le 21 février 2002 à la 784^e réunion des Délégués des Ministres).

³ Ibid.

17. L'un des principaux arguments en faveur de la transparence est que les prises de décisions opaques aboutissent souvent à une mauvaise gouvernance. Il est clair que le secret et la corruption sont devenus étroitement associés au commerce des armes. Jamais cela n'a été plus vrai que dans un certain nombre de pays européens à la fin des années 1980 et au début des années 1990, avec des scandales tels que l'affaire « des armes pour l'Irak » au Royaume-Uni. *Transparency International*, une organisation internationale non-gouvernementale militant activement pour la lutte contre la corruption, a publié un certain nombre de rapports apportant la preuve que le commerce international des armes est rongé par la corruption. En 2001, le vice-président de cette OING est allé jusqu'à déclarer qu'une très forte proportion des contrats pour les armes légères dans le monde est obtenue grâce au versement de pots-de-vin⁴. Le commerce illicite dépend de la complicité de fonctionnaires dont le silence a un prix. Dans ce que l'on appelle le commerce « gris »⁵, des contrats de ventes d'armes sont souvent facilités par le versement de « commissions », versées autant dans les pays développés que dans les pays sous-développés. **La transparence dans le commerce des armes contribuerait à lutter contre la corruption et la fraude, tout comme cela est déjà le cas dans le secteur financier.**

18. **Au niveau étatique, par de nombreux biais, la transparence promeut l'instauration de la confiance et le respect des régimes réglementaires nationaux et internationaux :**

- elle encourage les fonctionnaires et ministres à appliquer la lettre et l'esprit de la loi ;
- elle accroît l'obligation de rendre compte des Etats exportateurs en les encourageant à prendre des décisions raisonnées qui prennent en compte le risque que les transferts d'armes contribuent à la violation de droits de l'homme, ou portent atteinte à la sécurité et le développement dans le pays importateur ;
- elle rassure les gouvernements partenaires sur le fait que l'État respecte les régimes de contrôles régionaux et internationaux contre la prolifération.

19. **La transparence peut également contribuer à empêcher la circulation illégale d'armes.** Des rapports des Nations-Unies et d'organisations régionales, ainsi que des analyses menées par des instituts de recherche et des ONG, ont montré comment le secret fait obstacle aux actions de prévention et de lutte contre le trafic d'armes, notamment en empêchant toute initiative visant à prévenir le détournement d'armes obtenues dans des conditions légales et qui finissent dans les arsenaux de groupes criminels et terroristes. En établissant une tracabilité écrite qui permet de remonter la chaîne depuis le fabricant jusqu'aux utilisateurs finaux, les gouvernements devraient être mieux à même de faire en sorte que les armes pour lesquelles une licence d'exportation ou d'importation a été accordée ne soient pas détournées à des fins non autorisées ou de déstabilisation – notamment criminelles – ou ne fassent pas l'objet de trafics. De même, lorsque les problèmes se produisent, de bonnes pratiques dans ce domaine permettraient d'aider à identifier la nature des infractions et leurs auteurs. La transparence dans les exportations d'armes serait cruciale pour instaurer une coopération réelle entre la police, les douanes et les services de renseignement et faciliterait le travail de ces instances pour identifier les sources d'armes illégales, en particulier parce que de nombreuses livraisons illicites d'armes étaient au départ des exportations légales.

20. **Certains ont fait valoir que davantage de transparence pourrait nuire à l'industrie de défense.** Si cela était vrai, l'on pourrait s'attendre à ce que les ventes dans ce secteur au Royaume-Uni et aux États-Unis, deux des pays dotés des mécanismes de transparence les plus développés au monde (même s'ils ne sont pas parfaits) soient pénalisées. Pourtant, les États-Unis restent en permanence et de loin le premier exportateur en volume d'armes dans le monde, alors que les exportations britanniques, en proportion de la vente totale d'armes dans le monde, sont restées globalement constantes depuis que ce pays a commencé à faire connaître au grand public ses décisions d'octroi de licences d'exportation d'armes, à la fin des années 1990. Même si les entreprises préfèrent opérer dans des environnements qui leur permettent dans une certaine mesure la confidentialité, la transparence accrue sert les intérêts de l'activité légitime de défense, car le secret dans le commerce des armes pousse à croire qu'il y a quelque chose à cacher et, dans de nombreux cas, publier des informations contribuerait à éviter de faire circuler des informations trompeuses ou fausses. C'est pourquoi, **si une transaction est reconnue par tous comme légale et qu'il n'y a rien à cacher, il en va de l'intérêt de l'industrie de défense tout entière de rendre publiques ces informations.** En outre, des préjugés fortement enracinés concernant la divulgation de données liées à la défense empêchent de tenir un débat public éclairé sur ce sujet, ainsi que toutes recherches et analyses ou discussions politiques de haut niveau. **S'il n'y a pas suffisamment d'informations accessibles au public sur le commerce et la fabrication d'armes dans le secteur de la défense, il est impossible d'évaluer**

⁴ Transparency International. Rapport mondial sur la corruption 2001.

⁵ L'étude sur les armes de petit calibre donne du marché « gris » la définition suivante : « marché techniquement légal mais illicite, qui comprend les transferts occultes autorisés par les gouvernements » (Etude sur les armes de petit calibre 2001, p.5 de l'original)

de manière fiable les défis que le secteur rencontre dans un pays et d'identifier les mesures nécessaires pour relever ces défis. Dans certains cas, des pays en Europe centrale et orientale avaient des attentes irréalistes concernant les futures perspectives de leur secteur de défense, qui n'étaient soutenues par aucune analyse fiable des capacités de l'industrie et du niveau réel de production d'exportation d'armes⁶.

V. Une transparence accrue au cours de ces dernières années

21. Depuis la fin de la Guerre froide, toute une série d'initiatives entreprises au niveau international, régional et national ont tenté de lever le voile sur des informations de plus en plus importantes liées aux transactions commerciales et ventes d'armes, parallèlement aux efforts visant à réglementer et à restreindre le commerce des armes⁷. En conséquence, de plus en plus de pays divulguent des données au public concernant leurs exportations d'armes. Ceux qui produisent des rapports sur le sujet sont habituellement ceux qui ont eu toujours l'habitude de donner le plus d'informations. Toutefois, de nombreux pays qui n'ont pas encore franchi le pas fournissent quelques données par le biais des communications internationales d'information aux Nations-Unies, ou des données douanières.

22. Le **Registre des Nations-Unies sur les armes conventionnelles**, établi en 1992, est à ce jour le premier dispositif mondial concernant la transparence en matière d'armes conventionnelles, mais il est loin toutefois d'avoir concrétisé tout son potentiel⁸. Bien que la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe fournissent régulièrement des informations sur les transferts d'armes destinées au Registre des Nations-Unies, les informations soumises sont fréquemment incomplètes :

- un nombre significatif de pays ne soumet que les détails de transactions au sujet desquelles ils se sentent « inattaquables » ;
- en outre, les sept catégories d'armements couvertes par le registre sont limitées aux grands systèmes tels que les chars d'assaut, les avions de combat, l'artillerie lourde et les navires de guerre, et, à l'exception des MANPADS⁹ (systèmes portatifs de défense aérienne), ne couvrent pas les armes légères et de petit calibre ;
- enfin, les données fournies aux Nations-Unies le sont en général plus d'un an après les importations et les exportations effectives. À la date de rédaction du présent rapport (juin 2006), sur les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, seuls 18 d'entre eux avaient soumis des données au registre des Nations-Unies concernant leurs exportations et importations d'armes en 2005.

23. La **base de données des Nations-Unies COMTRADE** (administrée par la Division des statistiques de cette organisation) constitue un autre outil pour une transparence internationale concernant les ventes d'armes, qui collecte des données au niveau mondial sur l'échange de biens et marchandises (notamment les armes) en fonction de rapports émanant des autorités douanières. Toutefois :

- COMTRADE repose sur des déclarations volontaires et de nombreux pays européens font de la rétention d'informations en ce qui concerne certains, voire tous, leurs transferts d'armes ;
- de plus, si certaines des données concernent des armes spécifiques (telles que les pistolets et revolvers), d'autres types d'armes sont rassemblés dans de grandes catégories, où se retrouvent classés avec de l'équipement civil, c'est pourquoi il est parfois difficile d'identifier exactement quels types d'armes ont été exportés ou importés ;

⁶ Taming the Arsenal – Small Arms and Light Weapons in Bulgaria, Saferworld, pp. 30-31 de l'original anglais.

⁷ Transparence du secteur de l'armement, SIPRI.

⁸ Le Registre des Nations-Unies sur les armes conventionnelles a été établi le 1^{er} janvier 1992 au titre de la Résolution 46/36 L de l'Assemblée générale du 9 décembre 1991 intitulée « Transparence dans les armements ». La résolution invitait tous les Etats membres à communiquer chaque année, au plus tard le 31 mai, au Secrétaire Général les données pertinentes concernant les importations et exportations d'armes conventionnelles pour inclusion au Registre. Les Etats membres des NU sont également invité à déclarer leurs stocks et achats militaires par le biais de la production nationale et des politiques applicables en la matière. Le paragraphe 2(a) de l'Annexe à la Résolution 46/36 L de l'Assemblée générale prévoit sept catégories d'armes concernant lesquelles les Etats membres sont priés de fournir des données au Registre : chars d'assaut, véhicules blindés de combat, gros systèmes d'artillerie, avions de combat, hélicoptères d'attaque, navires de guerre et missiles ou systèmes d'armes.

⁹ En 2003, un Groupe d'experts gouvernementaux a fait des recommandations, par la suite adoptées par une Résolution des NU 58/54, en vue d'étendre la portée du Registre aux transferts de MANPADS et d'artillerie entre 75 et 100 mm.

- comme indiqué plus haut pour ce qui concerne le registre des Nations-Unies, souvent les données sont transmises à COMTRADE plus d'un an après les transactions, et souvent les rapports des exportateurs ne correspondent pas avec ceux des importateurs.

24. Outre COMTRADE, les membres de l'UE, et certains pays associés, communiquent également des données commerciales similaires à **Eurostat** (l'Agence européenne de la statistique). Eurostat connaît des problèmes similaires à ceux de COMTRADE, en particulier lorsque certains pays censurent leurs données. Les chercheurs n'ont pas été en mesure d'obtenir des définitions précises de l'équipement contenu dans les différentes catégories de transactions commerciales utilisées par Eurostat.

25. La question de la transparence et de l'obligation de rendre compte en matière de procédures et de contrôle des exportations d'armes est également devenue un domaine suffisamment polémique au niveau national. Dans la zone des Etats membres du Conseil de l'Europe, certains se sont mis à produire **des rapports sur les exportations d'armes**. C'est dans la sous-région de l'UE que l'on a noté les avancées les plus significatives en la matière. Ceci s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment la réaction à divers scandales qui ont secoué les Etats membres de l'UE au cours des années 1990, et qui étaient liés aux ventes d'armes, ainsi que par la pression exercée par des organisations non-gouvernementales et par des réformes qui ont été introduites dans le cadre du Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes.

26. Actuellement, **de nombreux Etats membres de l'UE** publient régulièrement des rapports annuels sur leurs exportations d'armes, notamment les principaux exportateurs dans l'UE. Mais si ces rapports constituent une bonne source d'information sur les pratiques nationales en matière de contrôle des exportations d'armes, on constate encore des variations significatives dans la qualité et la quantité des informations fournies, ce qui signifie qu'il est parfois difficile de comparer les rapports entre pays, c'est pourquoi diverses résolutions successives du Parlement européen ont invité les Etats membres de l'UE à fournir des informations plus détaillées sur leur commerce des armes¹⁰.

27. Le rapport national du **Royaume-Uni** compte parmi les plus complets de tous ceux qui sont présentés par les pays du Conseil de l'Europe. Une supervision parlementaire attentive a été mise en place par l'établissement d'une commission, la *Joint Select Committee*, ayant pour mandat d'examiner les contrôles des exportations stratégiques du pays, et qui publie un rapport annuel depuis 1999 (en 2004, il a été décidé que ce rapport serait élaboré trimestriellement), ce qui a fait passer le Royaume-Uni, jusque-là l'un des gouvernements les moins transparents d'Europe de l'Ouest, parmi les plus ardents défenseurs de l'ouverture et de l'obligation de rendre compte sur ce point. Le rapport britannique fournit des données, ventilées par pays de destination, sur le nombre de licences octroyées et refusées, une description générale des types d'équipements ayant fait l'objet d'une licence et des informations partielles sur la valeur agrégée totale de certaines classes de licences.

28. D'autres Etats membres de l'UE publient également des rapports annuels¹¹ qui, dans certains domaines, servent de normes de bonnes pratiques. Le rapport annuel **italien**, présenté chaque année par le gouvernement au parlement, a été pour la première fois élaboré en 1991. Même s'il n'est pas d'une lecture aisée et qu'il n'est pas traduit dans d'autres langues, le rapport donne de nombreux détails sur les armements importés et exportés, avec une description complète des marchandises, de leur valeur et une ventilation par quantité et par entreprise. Le rapport annuel italien est également l'un des rares à donner des détails sur les exportations duales. Le rapport annuel **néerlandais** se distingue par les informations extrêmement détaillées publiées sur les refus opposés à certaines demandes de licence (description des marchandises pour lesquelles la licence a été refusée, pays de destination, bénéficiaire final et motif du refus). Les Pays-Bas publient également des rapports mensuels sur les licences d'exportation accordées, détaillant le type des armes qui ont fait l'objet de licences d'exportation, le montant pour lequel la licence a été accordée et le pays de destination finale.

29. J'aimerais donner des informations plus détaillées sur le système mis en place par la **Suède** pour diffuser des données au grand public, en tant que modèle de bonnes pratiques. Le gouvernement suédois publie des rapports nationaux sur ses exportations d'armes depuis 1985. Le dernier rapport, publié par l'Inspection suédoise des produits stratégiques (relevant du ministère de la Défense) en mars 2006, couvre toutes les exportations pour la période de 2005. Il se compose de trois sections : la partie I présente une

¹⁰ Résolution du Parlement européen relative au quatrième Rapport annuel du Conseil conformément à la disposition 8 du Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes, 2002. parlement européen, Résolution relative au premier examen du Code de conduite de l'UE sur l'exportation ou le transfert d'armes, 1999.

¹¹ Il s'agit, pour les membres de l'UE, de l'Autriche, de la Belgique, de la République tchèque, du Danemark, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, de la Slovaquie, de l'Espagne, de la Suède et du Royaume-Uni.

introduction et une synthèse des activités de l'année. La partie II traite de la mise en oeuvre des contrôles suédois sur les exportations et présente de manière synthétique le cadre et la législation nationale en matière de contrôle des exportations ; enfin, la partie III fait le point sur la coopération internationale dans ce domaine, notamment les programmes de sensibilisation. Les annexes couvrent des statistiques sur les exportations suédoises de matériel militaire et de produits duals, les grands principes directeurs suédois et communautaires et une liste des embargos internationaux sur les armes. Les statistiques sur les exportations indiquent le nombre de licences octroyées par pays bénéficiaires, la catégorie de l'équipement ayant bénéficié d'une licence et le montant autorisé, ainsi que la valeur totale des livraisons effectivement réalisées. Le rapport présente également les compagnies exportatrices et la valeur des licences qui leur ont été octroyées pour l'année concernée. Enfin, on y trouve des informations sur le nombre de licences à l'exportation qui ont été refusées, les transferts de droits de fabrication et des informations sur les co-développements. Par ailleurs, l'Inspection nationale suédoise des produits stratégiques publie également, depuis janvier 2003, des rapports mensuels sur les exportations d'armes, le plus récent d'entre eux couvrant avril 2006. Ses rapports mensuels contiennent des informations sur toutes les licences à l'exportation qui ont été accordées pour le mois concerné, avec une liste de pays de destination finale et la sous-catégorie d'équipements militaires ou duals qui a fait l'objet de la licence.

30. D'autres pays semblent rencontrer davantage de difficultés pour parvenir au même niveau de transparence que la majeure partie des Etats membres de l'UE. **L'Autriche** a publié son premier rapport annuel sur les exportations d'armes en 2006. Cependant, celui-ci ne contient que des données très limitées sur ses exportations, regroupées selon les grandes catégories de l'UE contenues dans la liste militaire communautaire. **La Grèce** et **le Luxembourg** ne produisent aucun rapport annuel sur les ventes ou transferts d'armes. **L'Espagne** publie un rapport annuel, certes, mais qui ne couvre que la valeur et la cotation sur la liste militaire des exportations réellement effectuées ainsi que le nombre et le montant des licences octroyées.

31. Parmi les **pays qui ont rejoint l'UE lors du dernier élargissement**, les progrès sur la voie d'une transparence accrue ont été beaucoup plus longs. Même si la plupart d'entre eux publient désormais les lois, réglementations et procédures nationales liées à la politique et à la pratique en matière de transferts d'armes, dans la plupart des cas, aucune information n'est fournie sur les décisions prises à titre individuel à l'égard des demandes de licence ou sur les livraisons d'armes effectivement réalisées. De ce fait, les données dont on dispose ne permettent que très difficilement de juger de la manière dont les contrôles nationaux sont mis en oeuvre dans la pratique. Parmi les pays candidats ou nouveaux membres à l'UE, seules la République tchèque, l'Estonie, la Roumanie et la Slovaquie produisent à ce jour des rapports nationaux. La République tchèque a été la première parmi les nouveaux entrants à produire un rapport annuel en 2001. Celui-ci est disponible en anglais et fournit des données sur les licences d'exportation octroyées, ainsi que les importations et exportations. Les informations relatives aux licences sont ventilées en huit catégories de base de matériel militaire et par pays de destination finale ; pour les importations et exportations, le rapport contient une description du type d'armement concerné.

32. **Hors Union européenne**, la Suisse publie des rapports annuels en français et en allemand depuis 2000 et la Norvège depuis 1999. Le gouvernement bosniaque a publié son premier rapport sur les exportations d'armes en février 2005, portant sur les activités dans le domaine en 2004 et fournissant des informations sur les importations, exportations et transit d'armes et munitions, ventilés par pays et regroupés en grandes catégories militaires.

33. **Dans les pays de la CEI**, les informations sur le commerce des armes mises à disposition du public sont en général plus limitées que dans la plupart des Etats occidentaux et d'Europe centrale. En pratique, la plupart des pays de la région ne donnent que des données minimales communiquées à des mécanismes régionaux et à des régimes internationaux. Souvent, ces informations, comme dans le cas des mécanismes de l'OSCE et du dispositif de Waassenaar, sont confidentielles. Les informations communiquées au public concernant la production et le commerce d'armement, en particulier les armes légères et de petit calibre, sont souvent difficiles à obtenir, imprécises ou entourées d'une opacité excessive. Le «culte du secret» - un problème bien connu dans tous les anciens pays socialistes - complique la collecte d'informations fiables sur le secteur de la défense dans la région. Le problème est complexifié par le fait que les gouvernements ne sont soumis qu'à une pression limitée, dans le meilleur des cas, de la part du grand public ainsi que de leurs parlements nationaux, et ne se sentent pas poussés à devenir davantage «transparents», même si, ces dernières années, un petit nombre d'organisations ont émergé et se font de temps en temps entendre par leurs gouvernements sur des questions liées aux transferts responsables d'armes, à la transparence et à l'obligation de rendre compte. **En Fédération de Russie**, par exemple, *Saferworld* et le Centre d'études politiques, basé à Moscou, mettent actuellement en place un projet sur deux ans financé par la Commission européenne, «Construire une société civile pour s'engager avec le gouvernement à traiter le problème des armes de petit calibre en Fédération de Russie». Une partie de ce projet implique le développement d'un

dialogue politique entre le gouvernement russe et la société civile sur les contrôles des exportations d'armement.

34. **Le Bélarus**, qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe, et **l'Ukraine** sont les deux seuls pays post-soviétiques à avoir publié des rapports officiels gouvernementaux sur les transferts d'armes. Le premier rapport ukrainien a été publié en janvier 2006 pour des activités menées en 2004. Il donne des informations sur les exportations d'armes, y compris les armes légères et de petit calibre, ventilées par catégorie et par pays de destination. Le rapport du Bélarus fournit des informations sur les normes et procédures nationales régissant les contrôles des exportations d'armes et certaines données limitées sur les exportations réellement effectuées¹². D'autres pays, notamment **la Fédération de Russie**, font régulièrement des déclarations à la presse concernant les exportations d'armes. Celles-ci ne sont toutefois jamais complètes. Normalement, elles ne font qu'aborder brièvement des questions telles que la quantité, la valeur ou la destination des envois d'armes et il n'est pas possible de vérifier de manière indépendante la véracité des informations communiquées.

VI. Renforcer l'obligation de rendre compte des gouvernements en matière de politique de contrôle des exportations d'armes

35. Dans leur grande majorité, les Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent un déficit de responsabilité démocratique en matière de contrôle des exportations d'armes. **Les principaux arguments avancés à l'encontre d'une supervision parlementaire sont les suivants :**

- l'implication du parlement ralentirait le processus décisionnaire de gouvernement ;
- cela risquerait de mettre certaines entreprises individuelles sous les projecteurs, ce qui nuirait à la confidentialité commerciale ; et
- cela aboutirait à une perte de compétitivité.

36. Or, **certains exemples tendent à prouver qu'une supervision parlementaire peut être mise en place sans pour autant nuire à la compétitivité des industries de défense d'un pays ou à sa sécurité nationale**. En **Suède**, par exemple, depuis le milieu des années 1980, un système est en place qui permet aux parlementaires d'examiner au préalable les demandes de licences d'exportation sensibles, sans que cela n'entraîne de retards appréciables dans le processus global d'octroi des licences ou que cela nuise à la sécurité du pays. Le Conseil suédois pour le contrôle des exportations a mandaté un certain nombre de personnalités politiques représentant l'ensemble des grands partis politiques nationaux, qui se réunissent chaque mois pour discuter des demandes de licences d'exportation d'armes sensibles avant leur autorisation¹³. Le Conseil n'est pas consulté sur toutes les exportations prévues, car les dossiers importants seraient noyés dans une masse d'informations, mais uniquement sur l'interprétation des principes directeurs nationaux dans des affaires sensibles. Le Conseil peut demander des détails supplémentaires sur n'importe quel dossier dont il est saisi, et, dans les cas douteux, formuler des objections à l'octroi des licences individuelles. Les membres du Conseil reçoivent également des rapports sur toutes les décisions d'exportation, ce qui leur donne une vision complète de la manière dont fonctionne leur système national de contrôle des exportations des armes¹⁴. L'exemple suédois montre qu'il est possible d'organiser une supervision parlementaire adaptée de la politique d'octroi des licences exportations, en faisant intervenir les parlementaires en amont dans les demandes de licences sensibles.

37. **Le Royaume-Uni** a également progressé dans le développement du rôle de supervision de son Parlement. La Commission parlementaire *Quadripartite Select Committee*, qui comprend des membres des Commissions de la défense, du commerce de l'industrie, des affaires étrangères et du développement international, examine les activités britanniques en matière de ventes d'armes et produit régulièrement des rapports sur la politique et la pratique en matière d'exportation d'armes ; il peut également formuler des recommandations¹⁵. Elle organise des auditions avec des personnalités politiques clés du gouvernement tels que le Secrétaire d'État au commerce et à l'industrie ou encore son homologue aux affaires étrangères, ainsi que d'autres parties intéressées telles que des représentants de l'industrie de la défense et d'ONG.

¹² Ceci inclut les données présentées au Registre NU sur les armes conventionnelles et à l'OSCE, dans le cadre du document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre.

¹³ Parlement britannique, Mémoire supplémentaire présenté par Saferworld, Utilisation finale, mécanismes de supervision et responsabilité : les leçons de la Belgique, de la Suède et de l'Allemagne, décembre 1998.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Le Joint Committee a jusqu'ici publié huit rapports (le 9^{ème} est attendu pour juillet 2006) sur les Contrôles des exportations stratégiques depuis 1997.

38. **Dans d'autres pays d'Europe occidentale**, les parlementaires utilisent différents mécanismes, **notamment les questions parlementaires et les débats parlementaires**, pour donner leur avis sur les politiques et pratiques suivies par leur gouvernement en matière de transferts d'armes et pour contrer les hésitations de leur gouvernement à donner des informations plus détaillées dans ce domaine. Les parlementaires d'un certain nombre de pays, notamment l'Autriche, la Belgique¹⁶, l'Italie et les Pays-Bas, demandent parfois à leurs gouvernements de clarifier leur position ou leur politique à l'égard d'une exportation particulière d'armes et de communiquer des données sur les transferts d'armes (dans le cas de l'Italie et des Pays-Bas, par exemple, un débat se tient chaque année sur les exportations d'armes). Malheureusement, ces tentatives ne suscitent que rarement un intérêt soutenu du parlement et le petit nombre de parlementaires qui s'engagent dans ce domaine ont du mal à mobiliser leurs collègues. **Cela montre que ce ne sont pas seulement les gouvernements qui sont à blâmer pour le manque de transparence. Les parlementaires eux-mêmes devraient s'impliquer plus activement dans l'exercice de leur rôle de supervision dans ce domaine, de manière plus sérieuse et exiger, pourquoi pas, de jouer un rôle encore plus grand**, afin de changer la pratique des gouvernements.

39. **En Europe centrale, du Sud-Est et orientale ainsi que dans le Caucase**, les mécanismes qui permettraient aux parlements d'exercer leur rôle de supervision en matière de transferts d'armes sont plus limités et il est extrêmement rare que des parlementaires remettent en question la culture bureaucratique qui veut que les questions liées au commerce des armes soient une prérogative exclusive du gouvernement : les outils les plus usités dont disposent les parlementaires - autrement dit leur capacité à sensibiliser le grand public par des discours, à exercer des pressions avec d'autres collègues et à utiliser la presse pour soutenir ou soulever des objections face à certaines importations ou exportations - ne sont que trop rarement utilisés. Il est regrettable que dans de nombreux pays de ces régions, les parlementaires tendent à laisser le contrôle des importations et exportations d'armes à la discrétion la plus totale du gouvernement. À cet égard, j'espère que le présent rapport aidera les parlementaires à changer leur comportement.

VII. Vers davantage de transparence - Comment progresser

40. Si l'on veut que les Etats du Conseil de l'Europe mettent en oeuvre des procédures pleinement transparentes en matière de contrôle des armements, il convient d'agir au niveau international, régional et national. Ces actions devraient se compléter et se renforcer les unes les autres. Si elles sont convenablement mises en oeuvre, elles devraient contribuer au développement d'un contexte mondial de transparence qui fait par trop défaut.

41. Il est nécessaire de clarifier le rôle des instruments internationaux tels que le registre des Nations-Unies sur les armes conventionnelles et la base de données des Nations-Unies COMTRADE en tant que mécanismes globaux pour une transparence accrue. Le développement de la base de données COMTRADE est compliqué par le fait qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un mécanisme destiné essentiellement à la transparence dans le transfert des armes. C'est pourquoi, à court terme, il est peut-être plus facile d'améliorer la qualité et la portée des informations fournies dans le registre des Nations-Unies. Ceci est particulièrement urgent en ce qui concerne les armes légères et de petit calibre, pour lesquelles on dispose de moins d'informations concernant les transferts que pour les grandes catégories d'armes. À tout le moins, les catégories du registre des Nations-Unies sur les armes conventionnelles devraient être révisées et étendues pour couvrir les armes légères et de petit calibre, qui sont échangées en gros volumes et jouent un rôle majeur dans les conflits actuels. **Les Etats membres du Conseil de l'Europe, avec les pays non-européens intéressés devraient envisager d'établir un groupe informel chargé d'examiner comment utiliser au mieux le Registre des Nations-Unies pour accroître encore la transparence dans le domaine des armes.**

42. **Des registres régionaux sur les armes de petit calibre doivent être développés pour limiter l'incertitude dans et entre les régions et fournir une base qui permettra d'aller plus loin dans les négociations.** Cet égard, le programme d'action des Nations-Unies sur les armes légères et de petit calibre inclut une recommandation aux régions pour qu'elles développent les mesures appropriées au renforcement de la transparence pour ce qui concerne les transferts d'armes légères et de petit calibre, en tant que mesure de confiance et en vue de lutter contre le trafic de ce type d'armes¹⁷. Cette recommandation utile s'appuie sur des recommandations préalables pour que les régions envisagent d'établir des « registres régionaux » concernant cette catégorie d'armes¹⁸. Non seulement tous les Etats membres du Conseil de

¹⁶ En Belgique, la supervision parlementaire se fait au niveau régional plutôt que fédéral, la question faisant davantage débat dans la région des Flandres.

¹⁷ Programme d'action pour prévenir, empêcher et éradiquer le trafic des armes légères et de petit calibre dans tous ses aspects, Section II, paragraphe 31.

¹⁸ Ibid.

l'Europe ont pris d'importants engagements destinés à augmenter les échanges d'information et la transparence par le biais de leur participation à de nombreuses initiatives régionales et internationales pour le contrôle des armes, mais la majorité d'entre eux sont également membres d'organisations multilatérales telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'UE où il existe déjà des mécanismes qui peuvent être utilisés pour une plus grande transparence à l'égard du public et une plus grande obligation de rendre compte en matière de contrôle des exportations d'armes.

43. **Les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe ne devraient pas attendre que des accords régionaux ou mondiaux aient été signés pour mettre à disposition de leurs parlements, du grand public et des autres gouvernements davantage d'informations officielles.** Ceci est particulièrement important pour les pays qui jouent un rôle majeur dans la production d'armes et pour les Etats exportateurs, où l'on cultive encore sans nécessité le secret. Il y a matière à améliorer la gestion et la diffusion des informations liées au commerce des armes sans compromettre la sécurité nationale, la nécessaire confidentialité commerciale ou l'action des services répressifs.

44. **La publication d'informations complètes, détaillées et clairement structurées sur les contrôles nationaux des exportations des armes est essentielle pour garantir la plus grande transparence et la plus grande responsabilité possibles.** Les gouvernements devraient élaborer et produire des rapports annuels sur les exportations et importations d'armes qui devraient contenir au moins des informations détaillées sur les licences d'exportation octroyées pour toutes les armes et produits duals destinés à un usage final militaire, de sécurité ou de police. Si les informations sont données selon un classement en grandes catégories, telles que les listes de contrôle dans le cadre du dispositif de Waassenaar, il conviendrait alors de les accompagner d'informations supplémentaires permettant de comprendre pleinement les types d'équipements qui ont fait l'objet de licences. Des détails devraient également être communiqués sur la quantité, le montant, la destination et le destinataire final des biens exportés. Le tableau à l'annexe 2 présente une typologie idéale des informations qui devraient être contenues dans les rapports annuels.

45. **Il est nécessaire d'améliorer la responsabilité démocratique de la supervision parlementaire en ce qui concerne le transfert d'armes.** Ceci vaut à la fois pour la supervision après les transferts et pour les mécanismes de consultation préalable sur les dossiers de demande de licence sensibles. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prendre des dispositions pour assurer une supervision parlementaire de leur politique de contrôle des exportations d'armes et de leurs décisions en matière d'exportation de ces produits. Étant donné que l'on peut considérer que cette supervision viendrait compliquer les relations entre le législatif et l'exécutif dans ce domaine, un processus progressif serait souhaitable, en commençant par l'étude dans chaque pays des pratiques nationales liées à la mise à disposition de formation au Parlement en ce qui concerne le commerce des armes. Cette étude permettrait d'évaluer l'efficacité des pratiques actuelles et d'envisager les modifications appropriées. Après l'étude, les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient examiner les mesures possibles destinées à renforcer la supervision parlementaire dans ce domaine, notamment l'affectation de responsabilités à des commissions parlementaires, l'adoption de mécanismes destinés à mettre en commun des informations confidentielles avec des organes parlementaires appropriés et un système de supervision parlementaire préalable. Le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle crucial pour améliorer l'obligation démocratique de rendre compte en matière de transferts d'armes car il pourrait inviter chaque pays à procéder à cette étude et établir des normes minimales pour faire en sorte que les parlements nationaux jouent un rôle actif dans la supervision de la mise en oeuvre par les gouvernements des contrôles, politiques et pratiques en matière de commerce d'armes. Ces normes minimales devraient être reflétées dans des documents de politique multilatérales élaborés par le Conseil de l'Europe concernant les droits de l'homme. Il est en outre recommandé que l'Assemblée parlementaire renforce la coopération dans ce domaine avec le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et les parlements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe.

46. **Pour rendre le commerce des armes plus transparent, les Etats doivent affecter les ressources appropriées à cette fin.** Le coût global dépendra de nombreux facteurs, notamment la portée et la quantité des informations collectées, la mesure dans laquelle l'échange d'informations est nécessaire entre divers services gouvernementaux, le personnel nécessaire pour collecter et diffuser les données, le nombre de réunions nécessaires etc. Toutefois, les coûts supplémentaires liés à la collecte des données et à la production de rapports selon la typologie suggérée ne devraient pas être prohibitifs, surtout si l'on tient compte des possibilités de publications électroniques. Pour les Etats membres du Conseil de l'Europe qui trouveraient que les coûts nécessaires à l'établissement de mécanismes de transparence et les ressources nécessaires pour faire fonctionner ces mécanismes posent problème, des pays donneurs, en particulier ceux qui se sont déjà dotés de systèmes relativement bien établis en matière de transparence et d'obligation de rendre compte, devraient proposer toute l'assistance appropriée pour mettre en oeuvre des mécanismes

de ce genre. Cette coopération pourrait inclure des séminaires régionaux, une formation destinée aux praticiens du contrôle des exportations, de l'équipement informatique et une assistance financière. Cependant, avant toute chose, il est nécessaire que les pays qui font une demande d'assistance s'engagent à échanger des informations détaillées avec les partenaires disposés à la leur donner.

VIII. Conclusions

47. Il est surprenant que, alors que les pays du monde entier, y compris de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, préconisent une coopération internationale pour accroître la sécurité et contrer la menace terroriste, le commerce des armes demeure largement une prérogative gouvernementale opaque, un domaine dans lequel les parlementaires doivent exercer plus activement leur rôle inhérent de supervision.

48. Un rôle renforcé des parlements et des parlementaires est encore plus important si l'on considère que, dans la longue chaîne d'opérations commerciales parfaitement légales, où interviennent des intermédiaires, les exportations via des pays tiers ou une production délocalisée, trop souvent encore, les armes finissent sur le marché parallèle, aux mains de criminels et de groupes terroristes ou dans des pays sous embargo où elles ne devraient pas être exportées.

49. Dans le commerce des armes, le secret est une partie du problème, et non une partie de la solution. Au contraire, il convient de trouver un équilibre entre le niveau de secret justifié par des motivations sécuritaires et commerciales et le niveau de transparence, et surtout de supervision parlementaire, nécessaire pour faire en sorte que les armes exportées, importées ou en transit ne soient pas utilisées à l'encontre des intérêts et de la sécurité des citoyens ou en violation des engagements internationaux pris par les gouvernements, notamment ceux des Etats membres du Conseil de l'Europe.

50. À cette fin, je suggère quelques mesures figurant dans l'avant-projet de résolution qui est soumis à l'attention de la Commission.

51. J'aimerais également attirer l'attention de la Commission sur la proposition visant à élaborer un traité sur le commerce des armes. Depuis le milieu des années 1990, le concept d'un instrument international contraignant dans ce domaine a gagné du terrain. 2006 est une année particulièrement cruciale pour ce projet. On espère fortement qu'en octobre, la Première Commission des Nations-Unies entamera un processus destiné à négocier un traité sur le commerce des armes, par le biais de l'établissement d'un groupe d'experts gouvernementaux qui réfléchira sur la portée et le contenu d'un tel texte. Dans ce contexte, les gouvernements de l'Argentine, de l'Australie, du Costa Rica, de la Finlande, du Japon, du Kenya et du Royaume-Uni ont rendu public en juillet un projet de résolution des Nations-Unies intitulé « Un contrôle effectif des importations, exportations et transfert des armes conventionnelles » qui sera présenté à la prochaine réunion de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations-Unies en octobre 2006. Les gouvernements qui soutiennent cette initiative souhaitent que l'Assemblée générale des Nations-Unies établisse un groupe d'experts gouvernementaux qui entamera ses travaux au plus tard en 2008, afin d'examiner la faisabilité, la portée et les paramètres préalables pour un instrument complet et contraignant établissant des normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert des armes conventionnelles. L'on espère que ceci aboutira à des négociations officielles sur le traité des Nations-Unies sur le commerce des armes et qu'il sera possible, à terme, de le finaliser.

53. J'encourage fortement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à soutenir ce projet de traité.

ANNEXE 1

DONNEES SUR LES IMPORTATIONS ET EXPORTATIONS D'ARMES DURANT 2005

Pays	Supervision parlementaire préalable	Rapports annuels	Participation au Registre NU	Informations à COMTRADE, NU
Albanie	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Données sur importations et exportations
Andorre	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Pas de données disponibles pour 2005
Arménie	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Pas de données disponibles pour 2005
Autriche	Non	Oui	Aucune importation Aucune exportation	Données sur importations et exportations
Azerbaïdjan	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Belgique	Non	Oui	Aucune importation Données sur exportations	Données sur importations et exportations
Bosnie-Herzégovine	Non	Oui	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Bulgarie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Croatie	Non	Non	En attente de soumission	Données sur importations et exportations
Chypre	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Pas de données disponibles pour 2005
République tchèque	Non	Oui	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Danemark	Non		Données sur importations Aucune exportation	Données sur importations et exportations
Estonie	Non	Non	En attente de soumission	Données sur importations et exportations
Finlande	Non	Oui	En attente de soumission	Données sur importations et exportations
France	Non	Oui	En attente de soumission	Données sur importations et exportations
Géorgie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Allemagne	Non	Oui	En attente de soumission	Données sur importations et exportations
Grèce	Non	Non	Données sur importations Données sur exportations	Pas de données disponibles pour 2005
Hongrie	Non	Non	Aucune importation	Pas de données disponibles pour 2005

			Données sur exportations	
Islande	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Données disponibles sur importations et exportations
Irlande	Non	Oui	En attente de soumission	Données disponibles sur importations et exportations
Italie	Non	Oui	En attente de soumission	Données disponibles sur importations et exportations
Lettonie	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Pas de données disponibles pour 2005
Liechtenstein	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Ne participe pas à COMTRADE
Lituanie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Luxembourg	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Malte	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Pas de données disponibles pour 2005
Moldova	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Monaco	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Ne participe pas à COMTRADE
Pays-Bas	Non	Oui	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Norvège	Non		En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Pologne	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Portugal	Non	Oui	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Roumanie	Non	Oui	En attente de soumission	Aucun rapport depuis 1997
Fédération de Russie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Saint Marin	Non	Non	Aucune importation Aucune exportation	Ne participe pas à COMTRADE
Serbie-Monténégro ¹⁹	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Slovaquie	Non	Oui	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Slovénie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Espagne	Non	Oui	Données sur importations	Pas de données disponibles pour 2005

¹⁹ A la suite de la séparation du Monténégro et de la Serbie en 2006, la Serbie est l'Etat successeur de l'Union d'Etat et continue de participer à COMTRADE. Le 26 juin 2006, le Monténégro est devenu membre des Nations-Unies. Il est libre de décider s'il participera ou non à COMTRADE.

			Aucune exportation	
Suède	Oui	Oui	Aucune importation Données sur exportations	Pas de données disponibles pour 2005
Suisse	Non		En attente de soumission	Données sur importations et exportations
“ex-Rep. Yougoslave de Macédoine”	Non	Non	En attente de soumission	Ne participe pas à COMTRADE
Turquie	Non	Non	En attente de soumission	Pas de données disponibles pour 2005
Ukraine	Non	Non	Aucune importation Données sur exportations	Pas de données disponibles pour 2005
Royaume-Uni	Non ²⁰	Oui	En attente de soumission	Données sur importations et exportations

²⁰ Mais une supervision est prévue après l'exportation.

ANNEXE 2

EXEMPLE D'INFORMATIONS A FAIRE FIGURER DANS LES COMPTES-RENDUS DES
GOUVERNEMENTS SUR LE COMMERCE DES ARMES

Pays de destination	Description des armes	Nombre de licences	Quantité (répartie par utilisateur final)	Valeur
Pays A	pistolets	5	400 pour la police; 10 pour des clubs de tirs	150 000 euros
Pays B	Émetteurs-récepteurs militaires	2	70 pour l'armée; 100 pour l'aviation militaire	60 000 euros
Total licences		7		
Valeur totale				210 000 euros

Commission chargée du rapport : Commission des questions politiques

Renvoi en commission : Renvoi 3090, 06.06.05

Projet de résolution adopté à l'unanimité le 05 octobre 2006

Membres de la commission : M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin Kosachev (Vice-Président) (remplaçant : M. Victor **Kolesnikov**), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, Mme Birgir Ármannsson, M. Giuseppe Arzilli, M. Claudio **Azzolini**, M. Miroslav Beneš, M. Radu-Mircea Berceanu, M. Alexandër Biberaj, Mme Raisa Bohatryova, M. Luc Van den Brande, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira Cortajarena, Mme Anna Čurdová, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert Farré Santuró, M. Piero Fassino (remplaçant : M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian Foss (remplaçant : M. Vidar **Bjørnstad**), M. Jean-Charles Gardetto, M. Charles Goerens, M. Daniel Goulet, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy Holovaty, M. Joachim **Hörster**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Elmir Jahić, M. Miloš Jeftić, M. Oskars Kastēns, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi, M. Mikhail Margelov, M. Tomasz Markowski (remplaçant : M. Andrzej **Grzyb**), M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat **Mercan**, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko Mihkelson, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin **Mirzazada**, M. João Bosco Mota Amaral, Mme Natalia Narochitskaya, M. Grygoriy Nemyrya, Mme Carina Ohlsson (remplaçant : M. Pär Axel **Sahlberg**), M. Theodoros Pangalos (remplaçant : M. Panagiotis **Skandalakis**), Mme Elsa **Papadimitriou**, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice (remplaçant : M. John **Austin**), M. Gabino Puche, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando (remplaçant : M. Leo **Brincat**), M. Andrea **Rigoni**, Lord Russell-Johnston, M. Oliver Sambevski, M. Peter Schieder, M. Ingo **Schmitt**, M. Adrian **Severin**, Mme Hanne Severinsen, M. Samad **Seyidov**, M. Leonid Slutsky, M. Michael Spindelegger, M. Rainer Steenblock (remplaçante : Mme Marieluise **Beck**), M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant : Lord **Tomlinson**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran **Torosyan**, M. José **Vera Jardim**, Mme Birutė Vesaitė, M. Varujan Vosganian, M. David **Wilshire**, M. Bart **van Winsen**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Renate Wohlwend (remplaçante : Mme Doris **Frommelt**), M. Boris **Zala**, M. Krzysztof Zaremba (remplaçant : M. Karol **Karski**).

Ex-officio : MM. Mátyás Eörsi, Mats Einarsson,

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat : M. Perin

Secrétaires de la commission : Mme Nachilo, M. Chevtchenko, Mme Sirtori-Milner, Mme Pieter, Mme Dadoun