

3. L'Union européenne, acteur des relations internationales

L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES D'EXPORTATION D'ARMEMENTS

PAR

SIBYLLE BAUER (*)

Les politiques d'exportation d'armements relèvent traditionnellement du domaine des Etats nationaux. Aujourd'hui, on constate cependant une européanisation croissante de ces politiques. Ce processus se déroule non seulement dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, mais aussi en dehors de celui-ci. Cet article tentera d'expliquer comment et pourquoi le cadre décisionnel concernant les exportations d'armement dans l'Union européenne a changé. On essaiera également d'évaluer dans quelle mesure l'Union européenne est devenue un acteur dans la politique internationale d'exportation d'armements. La réglementation des exportations d'armements dans cet article sera définie comme comprenant l'adoption et l'interprétation des règles légales concernant les critères d'exportation, le processus décisionnel et la transparence, l'autorisation et le refus des licences d'exportation.

L'analyse repose sur l'hypothèse selon laquelle la politique étrangère en Europe se décompose en quatre niveaux analytiques inspirés par des théories différentes de l'intégration, et favorisés par différents acteurs politiques de celle-ci (1) :

- les politiques étrangères nationales, en d'autres termes un « intergouvernementalisme conflictuel », reflétant les théories réalistes et une vision axée sur le concept traditionnel de la souveraineté et de l'équilibre des puissances ;

(*) Chercheur au laboratoire de politique étrangère et de sécurité (LABOPESC) à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles.

(1) Pour une élaboration de ce concept voir Eric REMACLE, « De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un 'acteur' international », *AFRI 2000*, Bruylant, Bruxelles, 2001, pp. 487-501 et plus particulièrement les pp. 488-492 ; et pour son application plus détaillée à la problématique de l'armement, voir Sibylle BAUER et Eric REMACLE, « Multi-level Foreign Policy Between Convergence, Consistency and Variable Geometry. The Case of Arms Export Controls », in Paul MAGNETTE et Eric REMACLE (dir.), *Le nouveau modèle européen*, Volume 2, *Les Politiques internes et externes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, pp. 179-193.

- les coopérations de caractère interétatique auxquelles participent certains ou l'ensemble des membres de l'Union européenne, sous la forme d'un « intergouvernementalisme coopératif » inspiré à la fois par le fonctionnalisme, la théorie de l'adaptation et celle de la maximalisation de l'intérêt national et de la convergence des préférences;
- l'intergouvernementalisme institutionnalisé du type « régime », lié aux théories des régimes et de l'interdépendance;
- le supranationalisme, inspiré des théories fédéraliste, néo-fonctionnaliste et néo-institutionnaliste.

LA RÉDUCTION DES SPÉCIFICITÉS NATIONALES

Les politiques d'exportation d'armements ont traditionnellement été au cœur de la compétence de l'Etat national et relevaient par conséquent de ce que nous avons appelé le niveau de l'intergouvernementalisme conflictuel. Les pays producteurs d'armements considéraient le contrôle du développement, de la production et du commerce des armes comme un attribut central de la souveraineté nationale. Une des caractéristiques spécifiques du commerce d'armements par rapport aux autres biens est d'ailleurs que les gouvernements exercent le contrôle sur la production et les exportations, tout en étant eux-mêmes les clients principaux. Les Etats membres de l'UE ont résisté à ouvrir un secteur traditionnellement protégé contre la concurrence extérieure, fortement subventionné, et sujet à un haut degré d'intervention et de contrôle par l'Etat. Bien que l'article 133 (ex-article 113) du Traité instituant la Communauté européenne précise que « *[la] politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions* » (2), l'article 296 (ex-article 223) de ce même Traité permet toutefois aux Etats membres d'invoquer leurs intérêts nationaux en cette manière (3).

Par le passé, les Etats membres ont interprété l'article 296 de telle manière que toutes les questions liées à la production et au commerce des armements ont été considérées comme relevant de la compétence de l'Etat national. C'est pourquoi le secteur de la défense était dans une large mesure

(2) *Journal officiel des Communautés européennes (JO) C 340, 10.11.1997, pp. 173-308.*

(3) « (...) aucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité,

b) *Un Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munition et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires* », « Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne », *JO C 340, 10.11.1997, pp. 173-308.*

protégé contre le libre jeu des forces du marché, ce qui maintenait une distorsion des marchés de défense nationaux. Tous les États désirent en effet maintenir une capacité minimale nécessaire pour la défense et la sécurité nationale, sur la base d'un objectif d'autonomie dans le secteur de la défense.

Depuis les années quatre-vingt-dix, on peut cependant relever des indices d'une européanisation à tous les niveaux décisionnels, y compris celui des politiques nationales. Par exemple, le *Code de conduite en matière d'exportation d'armements* de l'Union européenne, sur lequel nous reviendrons, est devenu partie intégrante des nouveaux « Principes politiques » pour l'exportation d'armements, adoptés par le gouvernement allemand le 30 janvier 2000 (4).

Le fait que tous les pays sont dépendants, à des degrés variés, des livraisons des autres pays, a rendu de moins en moins réaliste le maintien d'une industrie nationale de l'armement. Même la Suède qui, à cause de sa politique de non-alignement, a toujours essayé de maintenir une industrie de défense la plus autonome possible, dépend de certains équipements et technologies en provenance de l'étranger (5). L'industrie de la défense suédoise connaît d'ailleurs un processus de transformation d'une industrie nationale en une industrie transnationale viable (6); ce qui a conduit le gouvernement suédois à mener des négociations avec d'autres gouvernements afin de faciliter la coopération transfrontalière en matière d'armements (7).

Cette tendance à l'européanisation et, jusqu'à un certain point, à l'internationalisation de l'industrie de l'armement au sein de l'Union européenne a été déterminée dans une large mesure par les développements liés à la fin de la guerre froide, notamment la réduction considérable des budgets de défense et des forces armées en Europe, la diminution des marchés, la disponibilité croissante des surplus d'armes, l'augmentation de la concurrence des autres fournisseurs, la rapidité du développement technologique, et les prix croissants des systèmes d'armement modernes (8). C'est la nécessité d'adaptation à ces développements qui a mené aux changements fondamentaux en cours dans la structure de l'industrie de la défense de l'Union européenne.

(4) Voir le site Internet du ministère allemand des Affaires étrangères, <http://www.auswaertiges-amt.de>.

(5) Voir Björn HAGELIN, *Neutrality and Foreign Military Sales. Military Production and Sales Restrictions in Austria, Finland, Sweden and Switzerland*, San Francisco & Oxford, Westview Press, Boulder, 1990, en particulier pp. 37-38.

(6) Voir Björn HAGELIN, « Saab, British Aerospace and the JAS 39 Gripen Aircraft Joint Venture », *European Security*, vol. 7, n° 4, hiver 1998, pp. 91-117; Arita ERIKSSON et Jan HALLENBERG, « The Changing European Defence Industry Sector – Consequences for Sweden? A Conference at the National Defence College in Stockholm November 11-12, 1999 », *Strategiska institutionen vid Försvarshögskolan*, Stockholm, 2000.

(7) Voir ci-dessous la référence à l'accord-cadre signé en juillet 2000.

(8) Pour des analyses de ces développements, voir les éditions successives des annuaires publiés par les instituts de recherche *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* et *Bonn International Center for Conversion (BICC)*. Les éditions les plus récentes sont : *SIPRI Yearbook 2000. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2000; *Bonn International Center for Conversion, Conversion Survey 2000. Global Disarmament, Demilitarisation and Demobilisation, Nomos*, Baden-Baden, 2000.

Une consolidation au niveau national et européen s'est ainsi réalisée sous la forme de fusions, de productions conjointes et de *joint ventures*, et par la création de consortiums et l'augmentation de la dépendance à l'égard de composants et de sous-systèmes produits à l'étranger (9). La création de la première compagnie d'armement transnationale importante en Europe, EADS (*European Aeronautic Defence and Space Company*) en l'an 2000, résultant de la fusion des sociétés *Daimler Chrysler Aerospace* (DASA, Allemagne), *Aérospatiale Matra* (France), et *Construcciones Aeronáuticas* (CASA, Espagne) revêt de ce point de vue une signification particulière.

Cette européanisation réalisée au niveau industriel a forcé les gouvernements à une coopération accrue en matière d'armement. La coopération transfrontalière dans ce domaine a dès lors rendu indispensable de se préoccuper conjointement de la question des contrôles d'exportation. La volonté de maintenir les décisions sur les exportations d'armes au niveau national était inextricablement liée au caractère national de l'industrie d'armement qui, dans les faits, est en train de disparaître graduellement. Les contrôles nationaux ne sont plus capables de réguler d'une manière efficace une industrie au caractère de plus en plus transnational. Parallèlement, d'autres facteurs ont contribué à rendre indispensable une coordination accrue : d'une part, la suppression graduelle du contrôle des frontières au sein du marché commun et, d'autre part, la crainte que, face à la réduction des marchés, les gouvernements ne se concurrencent en autorisant des exportations pour lesquelles une licence aurait été refusée par un autre Etat (10).

La question qui se pose désormais est de savoir si l'harmonisation des politiques d'exportations d'armes se fera selon des critères plus ou moins restrictifs, ce qui dépend évidemment d'intérêts contradictoires. L'industrie de défense elle-même souhaite un minimum de contraintes (11), une position qui n'est pas celle de ceux qui plaident pour des politiques d'exportation restrictives, notamment afin d'éviter que, par effet « boomerang », des armes soient utilisées contre les soldats du pays fournisseur lors d'interventions humanitaires ou de maintien de la paix (12). En outre, l'exportation d'armes comme instrument politique n'a plus l'importance qu'elle avait durant la guerre froide. Elle intègre aujourd'hui des considérations davantage liées à la prévention des conflits, au respect des droits de l'homme, au développement durable et au principe de la conditionnalité qui se sont imposés dans

(9) Voir Burkhard SCHMITT, *De la coopération à l'intégration : les industries aéronautiques et de défense en Europe*, Cahiers de Chaillot 40, Paris, Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, juillet 2000; Elisabeth SKÖNS et Reinhilde WEIDACHER, « Arms production », *SIPRI Yearbook 2000, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 299-338.

(10) On désigne ce phénomène concurrentiel sous le nom de « *undercutting* ».

(11) Voir par exemple EUROPEAN DEFENCE INDUSTRIES GROUP, *The European Defence Industry. An Agenda Item for the 1996 Intergovernmental Conference. Memorandum by the European Defence Industries Group, Brussels, 30 May 1995*, 17 pages, en particulier p. 11. Voir aussi Martina AGUERA et Douglas BARRIE, « Internal Dissent Muddies German Export Policy », *Defense News*, 25 septembre 2000, p. 3.

(12) Les inconvénients dus à cet effet « boomerang » avaient déjà été observés durant la guerre contre l'Irak de 1991.

les politiques étrangères nationales, le plus souvent sous l'influence des organisations non gouvernementales (13) et de certains parlementaires.

UN INTERGOUVERNEMENTALISME DE PLUS EN PLUS COOPÉRATIF

Depuis longtemps, de nombreuses décisions prises dans des cadres extérieurs à la Communauté/ Union européenne ont montré la volonté des gouvernements européens de coopérer dans ces matières, sous la forme d'un intergouvernementalisme coopératif *ad hoc*.

Jusqu'à un certain point, les exportations d'armement faisaient déjà l'objet de discussions au sein de la CPE, qui était utilisée comme cadre décisionnel pour les embargos sur les armes (14), lesquels étaient le produit d'une mise en œuvre concertée avant même l'entrée en vigueur de la PESG en 1993. Les décisions de la CPE n'étaient pas fondées sur une politique cohérente et à long terme, mais sur la réaction *ad hoc* aux événements internationaux. Dans cette optique, suite à la guerre contre l'Irak, le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 a adopté, également dans le cadre de la CPE, sept critères concernant les principes à appliquer en matière d'exportation d'armements, liste à laquelle un huitième critère a été ajouté par le Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992. Ces critères ont formé depuis le socle pour la constitution d'un véritable régime permanent et institutionnalisé de coordination des politiques d'exportation dans le cadre de la PESG, régime sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

Outre la consultation au sein de la CPE, les Etats membres de l'UE ont également établi des mécanismes pour la coordination de leurs positions au sein des Nations Unies en ce qui concerne les questions de l'armement. Ils ont ainsi soutenu activement la création du registre des Nations Unies sur les armes classiques (15) et ont contribué récemment à la préparation de la « Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects » prévue pour 2001, notamment en transmettant deux documents de l'UE adoptés dans le cadre de la PESG (le *Programme de l'Union européenne pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic* et le *Code de conduite de l'Union européenne*

(13) Voir par exemple Amnesty International, British American Security Information Council, Oxfam et Saferworld, *The EU Code of Conduct on the arms trade : Essential Standards*, Londres/Oxford, sans date.

(14) Agnès COURADES ALLEBECK, « The European Community and Arms Export Regulations », in Ian ANTHONY, *Arms Export Regulations*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 212-218.

(15) Toutes les informations fournies par les gouvernements participants dans ce mécanisme pour l'amélioration de la transparence sont disponibles sur le site officiel du registre, <http://www.un.org/Depts/dda/CAB/register.htm>. Voir en particulier le rapport pour 1999, Nations Unies, Assemblée générale, *Registre des armes classiques*, Rapport du Secrétaire général, A/55/299, 15 août 2000.

en matière d'exportation d'armements (16) et en publiant conjointement des documents de travail proposant entre autres de débattre également des transferts d'armements licites (17), proposition qui n'a pas eu l'air de plaire à toutes les parties à cette Conférence.

Un troisième exemple de cet intergouvernementalisme coopératif hors UE se situe dans l'arrangement dit de Wassenaar sur les contrôles d'exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage, établi en 1996, et successeur du régime COCOM. Celui-ci visait durant la guerre froide à prévenir les transferts de biens stratégiques aux pays membres du pacte de Varsovie et a été remplacé par le mécanisme de Wassenaar dont le but est la prévention de transferts d'armements qui pourraient compromettre la stabilité internationale ainsi que la promotion de la transparence en sein des Etats parties. Tous les Etats membres de l'Union européenne participent à cet accord dont la nature est exclusivement politique (18).

Un quatrième cadre hors UE illustre bien la géométrie variable caractérisant l'intergouvernementalisme coopératif. Il s'agit du développement d'une coopération en matière d'armements entre les treize Européens de l'OTAN, dans le cadre du GEIP (Groupe européen indépendant de programmes), puis de son intégration dans l'UEO à partir de 1993 sous le nom de GAEO (Groupe Armement de l'Europe occidentale) (19), ainsi que de la création en 1996 d'une organisation à treize disposant de la personnalité juridique de l'UEO en parallèle du GAEO, l'Organisation Armement de l'Europe occidentale ou OAEO. Depuis novembre 2000, les trois nouveaux membres des l'OTAN (l'Autriche, la Finlande et la Suède) et de l'UE (la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne) sont aussi membres du GAEO. Plus d'un

(16) Nations Unies, Assemblée générale, Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous les aspects, Première session, 28 février-3 mars 2000, *Note verbale datée du 25 février 2000, émanant de la Mission permanente du Portugal auprès de l'Organisation des Nations Unies*, A/CONF.192/PC/3, 13 mars 2000.

(17) Nations Unies, Assemblée générale, Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous les aspects, Première session, 28 février-3 mars 2000, « Eléments que l'Union européenne a proposé le 2 mars 2000 de prendre en considération lors de préparatifs de fond de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous les aspects devant avoir lieu en 2001 », A/CONF.192/PC/6 du 10 mars 2000; Nations Unies, Assemblée générale, Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous les aspects, Première session, 28 février-3 mars 2000, « Document de travail présenté par la France, au nom de l'Union européenne, intitulé *Contribution aux travaux du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous les aspects* », A/CONF.192/PC/18 du 27 juillet 2000.

(18) Voir le site Internet du Wassenaar, <http://www.wassenaar.org>, et Ian ANTHONY et Thomas STOCK, « Multilateral Military-related Export Control Measures », *SIPRI Yearbook 1996. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, pp. 537-559.

(19) Le GAEO encourage la transparence des processus nationaux lors de l'acquisition d'armement et la compétition afin d'ouvrir les marchés nationaux de la défense. Ces efforts n'ont produit que des résultats très limités.

commentateur a pensé qu'il s'agissait du cadre dans lequel se développerait prioritairement l'embryon d'une Agence européenne de l'armement (20).

Mais c'est plutôt un dernier cadre intergouvernemental *ad hoc* qui pourrait jouer finalement ce rôle. Plusieurs initiatives multilatérales regroupant un petit nombre d'Etats ont été lancées. L'OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement), créé en 1996 et composé de l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni (21), et la signature en 2000 de ladite Lettre d'Intention par ces quatre Etats rejoints par l'Espagne et la Suède (les six principaux pays producteurs d'armements européens) en constituent des exemples. On peut certainement voir dans ce processus la naissance d'une Europe à plusieurs vitesses concernant la coordination des politiques d'armement, regroupant les Etats les plus motivés ou les plus volontaristes à l'instar de ce qui se fit antérieurement *via* Schengen ou l'UEO dans d'autres domaines. Dans ce cas également, les autres Etats auront la possibilité de se joindre à ces initiatives, mais aucune décision n'a encore été prise concernant les modalités d'un transfert éventuel dans le cadre décisionnel de l'UE elle-même.

Cette voie a été choisie afin de contourner les lourdeurs dues au vote à l'unanimité dans le deuxième pilier, et d'intensifier la coopération dans ce domaine spécifique. Le caractère de plus en plus transnational de l'industrie de la défense nécessitait en effet un cadre de régulation adapté.

Or les progrès réalisés par la création d'un régime de l'UE au travers des huit critères de 1991-92 et du Code de conduite de 1998 n'ont, à ce jour, pu déboucher sur la conclusion du moindre accord juridiquement contraignant entre les Quinze (voir *infra*). Ceci explique les raisons pour lesquelles la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède, ont pris l'initiative d'élaborer la Lettre d'Intention dans le but d'établir un cadre commun de régulation relatif à la production conjointe et l'exportation d'armements.

Ce processus multilatéral a conduit ces six Etats à déclarer leur intention d'obtenir un accord sur un cadre légal commun pour la restructuration de l'industrie d'armement et ensuite à ouvrir des négociations formelles (Lettre d'Intention signée par les six ministres de la Défense en juillet 1998 (22)). L'initiative visait à conclure un accord juridiquement contraignant sur six thèmes : sécurité de l'approvisionnement ; procédures d'exportation ; sécurité de l'information ; recherche et technologie ; traitement des informations techniques ; et harmonisation des besoins opérationnels. Cet accord final, qui doit encore être détaillé par des accords spécifiques dans les domaines

(20) Voir Sandra MEZZADRI, *L'Ouverture des marchés de la défense : enjeux et modalités*, Publications occasionnelles 12, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe occidentale, février 2000 ; et Keith HEYWARD, *Vers un système européen d'acquisitions d'armement*, Cahiers de Chaillot 27, Institut d'Etudes de Sécurité, Paris, Union de l'Europe occidentale, juin 1997.

(21) *Ibid.*

(22) Le texte de la Lettre d'Intention est disponible en anglais sur le site du SIPRI : <http://www.sipri.se>.

abordés, a été signé le 27 juillet 2000 à Farnborough (Grande-Bretagne) (23), et sera soumis pour ratification aux parlements nationaux des signataires dans la mesure où une telle procédure est nécessaire. Lorsque ce document entrera en vigueur, il deviendra le premier traité international en matière d'exportation d'armements. Sa négociation par une commission exécutive et six commissions *ad hoc* a duré plus longtemps que prévu (24), ce qui ne surprendra pas au vu des nombreuses divergences entre politiques nationales déjà évoquées précédemment.

Le Traité vise à faciliter les transferts et la coopération de défense entre les pays signataires et établit un mécanisme de négociation par consensus sur des « listes blanches » énumérant les destinations autorisées pour l'exportation. Ces listes seront établies, pour chaque type d'équipement produit en commun voire pour chaque modèle différent d'un même équipement, avant le début de la production et ce par l'ensemble des pays concernés. Ces listes ne seront pas définitives, le mécanisme de négociation contenant la possibilité pour chaque gouvernement d'ajouter ou supprimer des pays éligibles en cours de route; ce qui est important eu égard au fait que plusieurs années, voire plusieurs décennies, s'écoulent entre le début d'un projet de coopération et la livraison des produits finis.

Le principe de consensus impose une harmonisation entre les règles existant au sein des pays participants. On peut donc s'attendre à ce que la mise en œuvre du Traité débute par la combinaison entre des règles communes, celles fixées par le seul document jouant le rôle de dénominateur commun, à savoir le Code de conduite de l'UE adopté en 1998, et des règles nationales d'exportation encore différentes. Le Code de conduite permet d'ailleurs un certain degré d'interprétation subjective pour la décision sur les listes blanches. La manière dont le Traité sera appliqué, et dont les critères du Code de conduite seront interprétés, n'est par conséquent pas encore claire. Il est tout à fait probable que les pays partageant des interprétations plus restrictives, comme la Suède et l'Allemagne, feront l'objet de pressions pour s'adapter aux standards de leurs partenaires et à baisser leurs propres exigences (25). A l'inverse, l'intérêt qu'ont ces six Etats pour une participation de tous à un maximum de programmes conjoints peut amener ceux qui seraient théoriquement plus laxistes à renoncer à certaines destinations pour les exportations afin de ne pas compromettre la participation financière des Etats plus stricts.

Le Traité signé dans le cadre de la Lettre d'Intention tend en tout cas à confirmer ce que les négociations des Traités de Maastricht, Amsterdam et Nice avaient déjà prouvé, à savoir la tendance à maintenir les questions

(23) Le texte de l'accord est également disponible en anglais sur le site du SIPRI : <http://www.sipri.se>

(24) La dernière limite prévue dans la Lettre d'Intention pour la signature de l'accord final était décembre 1999.

(25) Voir par exemple Martina AGUERA et Douglas BARRIE, « Internal Dissent Muddies German Export Policy », *Defense News*, 25, septembre 2000, p. 3.

d'armements en dehors du cadre de l'Union européenne. Il est d'ailleurs remarquable que, malgré le transfert des fonctions de l'UEO à l'Union en matière de défense décidé lors des Conseils européens de Cologne, Helsinki, Feira et Nice en 1999 et 2000, le GAEO et l'OAE0 feront partie desdites fonctions résiduelles de l'UEO et resteront donc en dehors de l'Union européenne (26). L'intergouvernementalisme coopératif *ad hoc* a donc de beaux jours devant lui, mais il n'en reste pas moins vrai que, parallèlement, l'Union européenne est arrivée dans le cadre de la PESC à développer un régime beaucoup plus institutionnalisé, même s'il n'est pas juridiquement contraignant.

LA PESC COMME RÉGIME

Dans le système de piliers de l'Union européenne, les exportations d'armement ont été traitées principalement dans le deuxième pilier au niveau intergouvernemental. Dans le prolongement des premiers efforts menés au sein de la CPE, d'abord de façon essentiellement réactive et erratique, puis plus coordonnée et systématique après 1991, la PESC a permis la mise sur pied d'un véritable régime permanent et institutionnalisé, dans le cadre duquel une série des décisions ont été prises : le *Programme de l'Union européenne pour la prévention du trafic illicite d'armes conventionnelles et la lutte contre ce trafic* (27), l'action commune relative aux armes légères, de nombreux embargos sur les armes ainsi que le *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*.

Le cadre pour le débat sur les politiques de l'exportation d'armements est fixé par les groupes de travail du Conseil de l'Union, en particulier le groupe COARM, consacré aux « Exportations d'armes conventionnelles ». Certains aspects sont également discutés par le CODUN, groupe de travail qui s'occupe des questions du désarmement, y compris de la mise en œuvre de l'action commune relative aux armes légères, et d'autres par le groupe POLARM. La tâche première de ce dernier est d'examiner les mesures permettant de simplifier le commerce *intra* UE en matière d'armement (28). Plusieurs aspects de la politique économique, d'exportation et d'acquisition ont été discutés par le groupe POLARM, mais celui-ci n'a engrangé aucun

(26) En raison de la différence dans la composition de ces organisations et de la résistance opposée par certains au sein de l'UE à traiter des questions d'armement, voir Luke HILL, « WEU's Armament Co-operation Group Plans To Soldier on Alone » *Defense News*, 29 mai 2000.

(27) *Action commune du 17 décembre 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrices des armes légères et de petit calibre* (1999/34/PESC), JO L 9 du 15 janvier 1999, pp. 1-5.

(28) Pour des informations sur le travail du POLARM, voir le site Internet du SIPRI <http://www.sipri.se>.

résultat concret depuis sa création en 1995 (29), ce qui explique que des structures alternatives telles que l'OCCAR et la Lettre d'Intention ont été employées par certains Etats membres pour progresser dans ce domaine.

D'après une réponse du gouvernement allemand donnée au parlement, le mandat du COARM comprend les éléments suivantes :

« *Information et consultation sur les questions de politique d'exportation d'armements qui sont dans l'intérêt général, en coopération avec des groupes de travail régionaux, l'amélioration de la transparence, en particulier à l'aide de la comparaison des pratiques nationales par rapport à l'accord d'autorisations, la proposition de mesures pour la facilitation de transferts d'armements au sein de l'Union européenne, la continuation de l'élaboration des huit critères communs de l'Union européenne sur l'exportation d'armes, le travail sur des questions du contrôle multilatéral d'exportation et le travail sur des questions qui peuvent mener à une harmonisation des politiques nationales d'exportation* » (30).

La tâche initiale du groupe était donc d'interpréter les huit critères communs pour les exportations, qui ont conduit à l'adoption du Code de conduite. Actuellement la groupe est responsable pour le développement du Code et les détails de sa mise en œuvre, notamment la finalisation de la liste des biens auxquels le Code est appliqué, la clarification des définitions du Code, et les modalités de mécanisme d'échange d'information et de consultation (31).

C'est le 8 juin 1998 que le Conseil a adopté, au titre de la PESC, ce *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements* sur la base des huit critères pour l'exportation d'armes approuvés en 1991-92 (32). Le document comprend trois parties : un préambule expliquant les buts et principes fondamentaux du code, des critères d'exportation, et les clauses opérationnelles définissant des mécanismes intergouvernementaux de coopération (pour des matières clairement délimitées). Les Etats membres sont principalement obligés de fournir des rapports annuels sur la réalisation du code (33), de procéder à une révision annuelle de l'accord (34) et d'échanger

(29) Voir Rudolf AGSTNER, « Europäische Rüstungspolitik Drei Jahre Ad hoc-Gruppe des EU-Rates, Europäische Rüstungspolitik (POLARM) – Eine Bestandaufnahme », *Österreichische Militärzeitung*, 5/98, pp. 505-516; Rudolf AGSTNER, « Ad hoc-Gruppe Europäische Rüstungspolitik (POLARM) », *Österreichische Militärzeitung*, 5/2000, pp. 651-652.

(30) Bundesregierung, *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Angelika Beer, Winfried Nachtwei, Christian Sterzing und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, « Exportkontrollpolitik bei Rüstungs- und rüstungsrelevanten Gütern » (Bundestags-Drucksache 13/5165), Bundestagsdrucksache 13/5966, Bonn, 6 novembre 1996, p. 7 (traduction S.B.).

(31) *Rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, JO C 315 du 3 novembre 1999, pp. 1-2.

(32) Communication à la presse, doc. 8687/98, presse 162, 25 mai 1998.

(33) Le premier rapport consolidé était adopté par le Conseil des affaires générales le 11 octobre 1999 (*Rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, JO C 315 du 3 novembre 1999, pp. 1-4). Un nouveau rapport a été rédigé pendant la présidence française.

(34) La première révision annuelle a eu lieu le 21 septembre 1999, durant la présidence finnoise.

des informations sur les refus d'autorisation d'exportation. Lorsqu'un Etat membre a notifié son refus d'une telle autorisation pour un type d'armement et qu'un autre Etat membre envisage d'autoriser le transfert du même type d'équipement, les deux gouvernements concernés sont obligés d'entamer des consultations. Ce mécanisme de transparence et de consultation, d'ailleurs le premier dans ce domaine, vise à éviter la livraison d'armes par un Etat membre après un refus d'exportation de la même catégorie d'armes par un autre Etat membre.

Le Code ne consistant qu'en une déclaration du Conseil, il ne présente pas de valeur juridiquement contraignante. Conformément à l'article 46 du Traité sur l'Union européenne, la Cour de Justice des Communautés européennes n'a donc pas compétence pour en imposer la réalisation (à l'exception des biens dits à double usage, sur lesquels nous reviendrons ci-dessous). Les critères du Code et les dispositions sur la transparence permettent un haut degré d'interprétation subjective (35), ce qui signifie que le document représente un standard minimum plutôt qu'une politique commune. Il en résulte une différence importante quant aux attitudes des Etats membres par rapport aux pays destinataires des armements et par rapport à la question de la transparence. En outre, aucune autorité n'est prévue pour faire respecter l'application du Code ou enclencher des sanctions en cas de violation. La seule possibilité de vérifier les informations fournies par les Etats membres sur leurs exportations est de les comparer avec celles qu'apportent d'autres mécanismes destinés à accroître la transparence (rapports nationaux sur les importations et exportations; registre de l'ONU sur les armes classiques; données diffusées par les entreprises d'armement elles-mêmes).

Les problèmes pratiques de l'élaboration d'un tel régime d'harmonisation des politiques d'exportation sont illustrés par le fait que la rédaction de la liste commune des équipements militaires concernés n'a été achevée que deux ans après l'adoption du Code (36), tandis qu'une liste de biens dits à double usage a été adoptée le 22 juin 2000 sous la forme d'un règlement communautaire (37) (voir ci-dessous), et une liste de biens à usage civil (principalement l'équipement pour la police) doit encore être achevée. L'adoption d'une liste des biens contrôlés représente un élément indispensable d'une politique d'exportation commune. En outre, plusieurs clarifications relatives à l'application pratique ont été apportées pendant la première année de l'opération (38), ce qui indique une harmonisation croissante

(35) Sibylle BAUER, « EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte – (k)eine Antwort auf die Kleinwaffenproblematik ? », *Wissenschaft und Frieden*, 3/98, septembre 1998, pp. 60-63.

(36) *Déclaration du Conseil du 13 juin 2000, relative à l'adoption de la liste commune de l'équipements militaires visés par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, JO C 191 du 8 juillet 2000, pp. 1-19.

(37) JO L 159 du 30 juin 2000, pp. 1-212. Le texte est fondé sur la *Proposition du règlement (CE) du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage*, JO C 399 du 21 décembre 1998, pp. 1-8.

(38) Cf. premier rapport annuel du 11 octobre 1999 (JO C 315 du 3 novembre 1999, pp. 1-4).

quant à l'interprétation du Code. En d'autres termes, la révision et le développement du Code depuis son adoption reflètent une européanisation intensifiée des politiques d'exportation, malgré le caractère modeste de cette progression, et indique l'utilité de la PESC comme régime permanent institutionnalisé. Il est complété par certaines dispositions communautaires qui constituent le dernier niveau qu'il convient d'examiner pour appréhender l'ensemble des dimensions de l'européanisation des politiques d'exportations d'armements.

LA DIMENSION SUPRANATIONALE DE L'EUROPÉANISATION

Le phénomène de l'européanisation des politiques d'exportation d'armes n'est pas limité au niveau intergouvernemental et comprend aussi des éléments supranationaux. C'est tout particulièrement le cas pour lesdits « biens et technologies à double usage ». Les développements de l'année 2000 sont à cet égard très significatifs dans la mesure où ils ont conduit à une communautarisation complète d'une matière jusqu'alors considérée comme « inter-piliers ».

Le règlement communautaire sur les biens et technologies à double usage qui avait été adopté en 1995 conservait en effet un caractère mixte entre le cadre communautaire et celui de la PESC puisqu'il s'accompagnait d'une décision PESC (votée à l'unanimité) relative à la liste des biens concernés et aux critères à appliquer pour le contrôle des exportations. Cette mixité limitait évidemment le caractère supranational du traitement du dossier et en particulier le rôle que la Commission et la Cour pouvaient y jouer. Nous allons voir que le nouveau règlement adopté en 2000 met fin à cette situation et ouvre la voie à une communautarisation pure et simple des biens à double usage.

On pourrait objecter que ceux-ci ne constituent pas des armements au sens étroit du terme et n'ont pas leur place dans une réflexion portant sur l'européanisation des politiques d'exportations d'armements. Toutefois il semble bien que les développements les concernant ont et auront des effets considérables sur le processus d'européanisation des politiques d'exportation d'armements en Europe. Premièrement, le régime européen sur les biens à double usage peut être considéré comme un modèle pour une approche supranationale des politiques d'exportation d'armements. Les biens à double usage représentant des équipements stratégiques pouvant être impliqués dans des opérations militaires, ils nécessitent également des autorisations d'exportation, d'une nature tout à fait similaire à celles d'armements conventionnels. Deuxièmement, l'histoire de ce régime montre un processus graduel d'européanisation et confirme l'impossibilité d'établir une frontière stricte entre les compétences des premier et deuxième piliers dans un

domaine pourtant traditionnellement considéré comme relevant de la compétence nationale. La Commission – qui siège par ailleurs également au groupe COARM – et la Cour de Justice s'appuieront certainement sur le précédent du régime des biens à double usage pour obtenir également et par étapes, une communautarisation progressive du reste de la politique en matière d'exportations d'armements.

L'harmonisation de la réglementation des exportations des biens à double usage a en effet connu une évolution plus soutenue que celle des exportations d'armements. Le régime mis en place en 1995 sur la base d'une action commune de la PESC, complétée par un règlement communautaire, était apparu indispensable dans le contexte du marché intérieur, dont les biens à double usage ne peuvent être exclus puisque l'article 296 TCE ne concerne que les biens militaires *stricto sensu*. Mais l'harmonisation des systèmes de contrôle nationaux très différents avait posé de sérieuses difficultés (39). C'est pourquoi, un nouveau *Règlement (CE) du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage* est entré en vigueur le 28 septembre 2000 (40).

Celui-ci augmente le standard minimal établi auparavant, en maintenant la possibilité pour les Etats de prévoir des règles nationales plus restrictives. Alors que les biens à double usage étaient initialement traités comme un sujet « inter-piliers », ils relèvent désormais de la seule compétence de la Communauté. La Commission européenne en assure dès lors le pilotage, les autorités nationales ayant la tâche d'appliquer le règlement et les éventuelles règles nationales plus restrictives.

La liste des biens et des technologies concernés, ainsi que les critères d'exportation (41), qui en 1995 étaient annexés à la décision PESC afin de les maintenir dans une logique intergouvernementale, font maintenant partie, dans leur nouvelle version, du règlement communautaire même. La communautarisation de cette matière s'en trouve confirmée de manière éclatante par un véritable effet de *spill-over* qui renforce ce faisant le rôle de la Commission.

Pour en revenir au règlement lui-même, il modifie également les règles gouvernant les transferts de biens et technologies à double usage, en particulier sur deux points. D'une part, il renforce la clause *catch-all* selon laquelle, dans des circonstances spécifiques, un transfert nécessite une licence même si les biens ne figurent pas dans la liste. D'autre part, un nouveau système de notification multilatérale a été introduit qui prévoit qu'un pays qui accorde une autorisation d'exportation pour un type d'équipement

(39) Harald BAUER et Thomas KÜCHENMEISTER, *Exportkontrollpolitik bei Rüstung und dual-use Gütern*, Arbeitspapier 31, Institut für Internationale Politik, Berlin, octobre 1996; Alan OSBORN, « Dual-use Policy in Need of Major Review », *Defense Industry Report, A supplement to Jane's Defence Weekly*, août 1998, p. 1.

(40) Voir note 37 ci-dessus.

(41) Précisés dans l'intervalle grâce à l'adoption du Code de conduite.

déjà refusé par un autre Etat membre, est obligé de le notifier à l'ensemble des membres de l'Union et à la Commission et de justifier sa décision. Par comparaison, un consensus sur un tel système multilatéral n'a pas été atteint pour le Code de conduite, qui prévoit seulement une notification « bilatérale » auprès de l'Etat ou des Etats qui ont émis le refus de licence. Il est clair que le précédent créé pour les biens à double usage rend plus probable une évolution en ce sens pour les armements eux-mêmes, et ce d'autant plus qu'il s'agirait désormais d'étendre seulement un mécanisme existant dans le sens d'une européanisation de la transparence entre gouvernements et non d'en créer un nouveau.

En 2000, le Conseil a décidé que le nouveau système de contrôle pour les biens et technologies à double usage « *se fonde[r] uniquement sur un acte de la Communauté européenne* » (42). Cela signifie que la réalisation peut être vérifiée par la Cour de justice des Communautés européennes, y compris l'application des critères du Code pour cette catégorie d'équipements. Par ce biais, les critères du Code sont devenus juridiquement obligatoires en ce qui concerne les biens et technologies à double usage. Ce nouveau pouvoir d'interprétation de la Cour de Justice aura évidemment des effets considérables sur la question de « l'interpilarité ».

Il s'ajoutera à l'autre compétence indirecte de la Cour dans les matières d'armements, qui confère une dimension supranationale dans cette matière, à savoir sa compétence pour ce qui concerne l'accès aux documents. En effet, les décisions concernant l'accès aux documents adoptés au sein du deuxième pilier peuvent relever de la juridiction de la Cour. Un précédent a été créé en 1998 par une affaire contre le Conseil concernant la transparence, initiée par une membre finlandaise du Parlement européen, Heidi Hautala (Affaire T-14/98) (43). Cette députée avait porté plainte en raison d'un refus du Conseil de lui donner accès à un document sur la précision des huit critères pour l'exportation d'armements, c'est-à-dire le document qui a précédé l'adoption du Code. Le Conseil de l'Union doutait de la compétence de la Cour parce qu'il s'agissait d'un document du deuxième pilier, mais a quand même accepté la juridiction de la Cour dans ce cas spécifique, soulignant « *qu'il ne soulève pas cette fin de non-recevoir et qu'il s'en remet au Tribunal pour examiner la question de sa compétence en l'espèce* » (44). Le Tribunal de première instance a annulé la décision du Conseil et l'a obligé à consi-

(42) « Décision du Conseil du 22 juin 2000 abrogeant la décision 94/942/PESC relative à l'action commune concernant le contrôle des exportations de biens à double usage », (2000/402/PESC), JO L 159 du 30 juin 2000, p. 218.

(43) Cour de Justice des Communautés européennes, *Affaire T-14/98, Hautala contre le Conseil de l'Union européenne*, Arrêt du Tribunal (première chambre) du 19 juillet 1999, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, Partie II, Tribunal de première instance, 1999-7/8, Luxembourg, pp. II 2492-2517.

(44) Cour de Justice des communautés européennes, *Affaire T-14/98, Hautala contre le Conseil de l'Union européenne*, Arrêt du Tribunal (première chambre) du 19 juillet 1999, *Recueil de la Jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance*, Partie II, Tribunal de première instance, 1999-7/8, Luxembourg, pp. II 2492-2517, p. 2503.

dérer la possibilité d'accès partiel au document demandé, ce qui élargit à l'Union une pratique existant en Suède (45). Néanmoins, le Conseil est en train de contester la décision de la Cour. Il est évident que, après la communautarisation de la politique en matière de biens à double usage, le sort ultime de cette affaire pourrait représenter un précédent important en termes de possibilité pour la Cour d'étendre son pouvoir juridictionnel en matière de politiques d'exportation d'armements.

CONCLUSIONS

Bien que les gouvernements soient encore les acteurs les plus importants en matière de contrôle des exportations, ils coopèrent de plus en plus au niveau des mécanismes intergouvernementaux, soit dans le cadre institutionnalisé de l'Union européenne, soit en dehors de celui-ci. La protection d'intérêts économiques communs semble être la motivation capitale pour la coopération dans ce domaine spécifique et non pas la vision d'une Europe unifiée. L'industrie – dont cet article n'a pu détailler les initiatives – joue d'ailleurs un rôle important comme leader premier de l'européanisation de l'industrie et moteur de l'européanisation des politiques d'exportation.

Notre analyse d'une politique d'exportation d'armements européenne à plusieurs niveaux a en tout cas montré que la géométrie variable, qui caractérise la politique de la sécurité et de la défense en Europe, s'applique très largement au domaine des exportations d'armes. Des observations intéressantes peuvent être faites à cet égard.

Il apparaît ainsi clairement que les cadres dans lesquels les décisions sont prises ne sont pas uniquement situés au niveau national, mais également à trois autres niveaux : l'intergouvernementalisme coopératif, l'intergouvernementalisme institutionnalisé du type « régime » et le supranationalisme. En outre, dans les deux derniers modèles, situés dans le cadre institutionnel de l'Union, des aspects importants d'une politique d'exportation d'armements européenne se sont développés de façon dynamique. Il convient aussi de relever une tendance à « juridiciser » certains principes. Lorsque l'Accord-cadre conclu à la suite de la Lettre d'Intention sera ratifié, il s'agira du premier Traité international portant sur les politiques d'exportation d'armements, mais ces nouveaux engagements se situent en dehors de l'Union. Enfin, on notera l'importance croissante des négociations et des structures *ad hoc* ne comprenant que certains Etats membres, en d'autres termes la mise en œuvre d'une Europe à plusieurs vitesses dans le secteur de l'armement.

(45) European Commission, Secretariat-General, Directorate C, Co-ordination II : Transparency and Access to Documents, Grants, Relations with Interest Groups, *Subject : Comparative Analysis of the Member States' Legislation Concerning the Access to Documents, SG.C.2/VJ/CD D (2000) 545158*, Bruxelles, 9 août 2000.

L'Union est-elle pour autant devenue un acteur disposant d'une plus grande influence dans la politique d'exportation d'armements ? Une réponse positive à cette question impliquerait sans doute un transfert des éléments actuellement épars des politiques d'exportation d'armements vers le cadre institutionnel de l'UE, voire un approfondissement du processus de communautarisation.

On peut présumer, d'une part, que cette progression vers une politique commune résulte surtout du degré d'harmonisation des politiques et, d'autre part, que le rôle de l'Union est le plus fort au niveau supranational et le plus faible au niveau des politiques nationales. Cependant l'UE joue un rôle à tous les niveaux, même au niveau national, comme le prouvent tant l'intégration du Code de conduite européen dans les nouveaux critères nationaux adoptés par l'Allemagne en janvier 2000 que dans l'Accord cadre mettant en œuvre la Lettre d'Intention en juillet 2000. Mais elle n'est visible que lorsqu'elle se déploie dans son propre cadre institutionnel. D'où l'importance de l'émergence du niveau que nous avons qualifié de régime de la PESC, permettant de renforcer la tendance des Etats membres à prendre plus systématiquement en commun les décisions liées aux exportations et non plus seulement au niveau national.

Les Etats membres coordonnent en effet de plus en plus leurs politiques d'exportation d'armements dans le cadre de l'Union, et celle-ci a présenté des positions communes au sein des Nations Unies à ce sujet. Les décisions sur les exportations prises sur la base de l'Accord cadre, ainsi que la politique communautaire relative aux biens et technologies à double usage seront fondées sur les critères du Code de conduite qui s'est inscrit dans le cadre du régime PESC et se révèle être une véritable interface entre les autres niveaux. Par ailleurs, la compétence de la Cour de Justice s'est récemment trouvée renforcée, à la fois pour les biens à double usage, et concernant la question de l'accès aux documents. On peut en conclure que, malgré les développements résultant de la Lettre d'Intention qui attestent de la permanence de cadres hors UE, l'Union a renforcé son rôle dans la matière des exportations d'armements, à la fois dans le premier et le deuxième pilier.

La relation entre ces piliers a elle-même connu une évolution, essentiellement dans le domaine des biens à double usage qui pourrait jouer le rôle « d'avant-garde » de la communautarisation de ces politiques. Bien qu'on puisse situer dans le second pilier une politique commune d'exportation d'armements, plusieurs acteurs favorisent un marché européen d'armement commun et une politique d'exportation commune. Cela nécessiterait la suppression de l'article 296, comme proposé notamment par l'industrie de la défense européenne, la Commission européenne et le Parlement européen. Un système comparable au régime des biens de double usage, fixant un standard minimum qui permet aux Etats membres de maintenir des règles plus restrictives est concevable.

L'Accord cadre adopté en 2000 dans la suite de la Lettre d'Intention contient lui-même des éléments qui mènent à un marché commun et à une politique d'exportation commune entre les six pays participants. La question de savoir si ce mécanisme de coopération hors UE sera renforcé en dehors de l'Union ou s'il sera transféré à l'intérieur de celle-ci sur le modèle Schengen dépendra de plusieurs facteurs, y compris la possibilité d'intégration d'autres Etats, même non membres de l'Union, par exemple sur la base des accords d'association (46). Un autre facteur décisif sera le plus ou moins grand succès dans la mise en œuvre de l'Accord cadre qui déterminera l'éventuel intérêt d'autres pays à le rejoindre et des groupes d'intérêt à faire pression en faveur de son maintien hors UE ou de son intégration dans l'UE. Comme l'ont montré d'autres cas de flexibilité institutionnelle dans l'Union, surtout dans les second et troisième piliers (47), c'est en effet souvent le succès de ce type de géométrie variable qui, dans un second temps, permet de les intégrer à l'Union et dès lors de contribuer au renforcement de l'eupéanisation.

(46) Cela est particulièrement important pour la Suède qui a des relations étroites avec les autres pays nordiques en matière d'armement.

(47) Sur la défense, voir Antonio MISSIROLI, *PESC, défense et flexibilité*, Cahier de Chaillot n° 38, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe occidentale, février 2000.