

Armes et guerres : des « choses » pas assez sérieuses pour les parlementaires ?

Note sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures et de la politique d'armement de la France

Cette note pointe les faiblesses récurrentes du contrôle parlementaire en France dans deux domaines clés : les opérations militaires extérieures et les exportations d'armement.

En septembre 2009, près de 40 000 soldats étaient mobilisés sur l'ensemble de l'année, au Tchad, en République Centrafricaine, en Afghanistan, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo. La France figure au quatrième rang mondial pour les exportations d'armes et s'est fixée des objectifs ambitieux de développement de ses exportations.

En dépit de pouvoirs renforcés avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les parlementaires ne se sont pas encore saisis pleinement de ces enjeux cruciaux, au cœur de l'action internationale de la France. Les députés approchent de la moitié de leur mandat : qu'ils soient membres de la majorité ou de l'opposition, Oxfam France – Agir ici leur adresse une série de recommandations pour renforcer rapidement la réalité du contrôle parlementaire.

« La guerre est une chose trop sérieuse pour la laisser faire par des militaires »

Georges Clémenceau

Sommaire

Une Constitution réformée qui renforce en théorie le pouvoir de contrôle du Parlement

Un contrôle parlementaire effectivement réformé ?

Le contrôle des opérations extérieures de la France
Recommandations d'Oxfam France – Agir ici

Contrôle des exportations d'armement : « faites ce que je dis mais pas ce que je fais »

Un certain intérêt des parlementaires pour les questions d'armement...

... tant qu'elles ne fâchent pas !

Recommandations d'Oxfam France – Agir ici

Chez les voisins, des parlementaires qui ont du pouvoir... et qui s'en servent !

Introduction

Equilibrer l'exécutif et le législatif afin que « chacun use de ses pouvoirs en se sachant comptable de ses responsabilités », telle était la vision de Nicolas Sarkozy de la loi constitutionnelle de juillet 2008. Cette réforme a donc, théoriquement, accru les compétences des parlementaires français en matière de contrôle, notamment en ce qui concerne les « opex », les opérations extérieures. Les députés peuvent désormais se prononcer sur leur maintien si celles-ci durent depuis plus de 4 mois. Ils doivent également être informés de toute nouvelle intervention française sur un terrain étranger sous un délai de trois jours.

Ce nouveau contrôle de la présence militaire française à l'étranger - et de politique étrangère en général - apparaissait d'autant plus nécessaire que les engagements de la France sont forts. Membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations unies, elle y « pilote » de nombreux dossiers, comme le Tchad ou la RDC et contribue largement à des opérations de stabilisation et de maintien de la paix à travers le monde. La France joue également un rôle central pour la réalisation de l'Europe de la défense et a désormais rejoint le commandement intégré de l'OTAN.

En dépit de leurs nouveaux pouvoirs, le sens et la vision politique qui motivent l'envoi de nos troupes au Liban, au Tchad, au Kosovo ou en Côte d'Ivoire ne semblent toujours pas susciter l'intérêt de nos députés, tant de la majorité que de l'opposition.

En septembre 2009, près de 10.000 femmes et hommes étaient déployés en opérations extérieures mobilisant 40.000 soldats sur l'ensemble de l'année. En outre, la France figure au quatrième rang mondial pour les exportations d'armes et s'est fixée des objectifs ambitieux de développement de ses exportations, y compris en annonçant sa volonté d'assouplir les mécanismes nationaux de contrôle. Autant de raisons pour la représentation nationale de contrôler étroitement la politique du gouvernement tant en matière de projections de ses forces sur des théâtres extérieurs que d'exportations d'armement. Pourtant, à mi-mandat des députés, le bilan de cette réforme et des nouveaux pouvoirs conférés aux parlementaires est bien sombre.

En matière d'opérations extérieures, seule l'Afghanistan a fait l'objet d'un timide débat parlementaire. Mais c'est principalement le coût de cet engagement, tant du point de vue financier que des pertes en vies humaines, qui fut débattu. En dépit de leurs nouveaux pouvoirs, le sens politique et la vision géopolitique qui motivent l'envoi de nos troupes au Liban, au Tchad, au Kosovo ou en Côte d'Ivoire ne semblent toujours pas susciter l'intérêt de nos députés, tant de la majorité que de l'opposition. Un seul débat formel sur ce sujet a eu lieu en janvier dernier : là où la réforme constitutionnelle est muette, les députés devraient exiger, selon les propres mots d'Axel Poniatowski¹, « la tenue d'un débat annuel sur l'ensemble des interventions ayant fait l'objet d'une autorisation ».

¹ Député UMP, président de la Commission des affaires étrangères.

En outre, année après année, le Ministère de la Défense confirme régulièrement dans son rapport au Parlement que la France continue d'exporter des armes vers des pays en conflits ou suspectés d'être responsables de graves violations des droits de l'Homme ou de crimes de guerres, comme la Chine, la Colombie, Israël ou le Tchad. Dans les deux derniers cas, les livraisons d'armes françaises ont même cru respectivement de + 97% et + 57%² en 2008... Sans que cela ne génère la moindre question sur les risques liés à de telles exportations.

Aucune information n'est aujourd'hui disponible pour vérifier les garanties prises par les autorités françaises afin de s'assurer de leur bonne utilisation effective en conformité avec le droit international et le droit international humanitaire. Nos députés doivent exiger davantage de transparence et demander au gouvernement les garanties précises qu'il a en sa possession concernant la « bonne utilisation » qui est faite des armes dont il autorise l'exportation vers ces régions et pays les plus « sensibles ». Ils doivent également vérifier que nos engagements européens, positions communes sur l'intermédiation, les embargos et les exportations d'armes, soient effectivement traduits en droit français³. Organiser un véritable débat parlementaire sur le contrôle de nos exportations d'armements, en somme.

Loin de la polémique autour de l'émergence d'un « hyper Parlement » qui serait chargé de contrer un « hyper Président », il s'agit ici d'un Parlement « qui contrôle l'action du Gouvernement [et en] évalue les politiques publiques ». Comme le prévoit la constitution depuis 1958, tout simplement.

Il est grand temps que les parlementaires français s'impliquent résolument dans le contrôle de l'action, potentiellement décisive, du gouvernement français en matière de paix et de sécurité internationales.

² « Rapport annuel au Parlement sur les exportations de la France en 2008 », pages 74 et 76. Livraisons d'armes par la France à Israël : 8,2 millions d'euros en 2007 et 16,2 millions d'euros en 2008. Livraisons d'armes par la France au Tchad : 5,6 millions en 2007 et 8,8 millions en 2008.

³ Le projet de loi sur le respect des embargos a été adopté au Sénat à la fin 2007 mais attend toujours de passer devant l'Assemblée. Celui sur l'intermédiation n'est toujours pas passé au vote. Quant à la Position Commune sur les exportations d'armements, adoptée sous présidence française de l'UE en décembre dernier, elle n'a pour l'instant fait l'objet d'aucun projet de loi, alors que plusieurs de nos partenaires européens en ont déjà intégré les huit critères dans leur droit national.

Une Constitution réformée qui renforce en théorie le pouvoir de contrôle du Parlement

« Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

Article 24 de la Constitution

Sur un sujet au moins, sans que ce ne soit inscrit nulle part dans la Constitution, le rôle central du Président de la République s'est transformé en compétence exclusive : les Affaires étrangères.

L'avènement de la loi fondamentale du 4 octobre 1958, instituant la Vème République, marque une rupture avec les institutions de la IVe République. La nouvelle Constitution consacre alors une « rationalisation » du régime parlementaire, et donc le renforcement de l'exécutif aux dépens du Parlement, mais sans déposséder ce dernier de tout pouvoir.

« La clef de voûte des institutions c'est désormais le Président de la République » a dit Michel Debré. Une position renforcée, à partir de 1962, avec l'élection au suffrage universel du Président de la République et l'apparition du « fait majoritaire », c'est à dire l'existence d'une majorité stable soutenant le Gouvernement qui ne dépend plus, dès lors, d'alliances parlementaires non maîtrisables.

La Constitution accordait théoriquement un pouvoir significatif au Parlement, qui vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques, sans en limiter le champ⁴. Mais sur un sujet au moins, sans que ce ne soit inscrit nulle part dans la Constitution, le rôle central du Président de la République s'est transformé en compétence exclusive : les Affaires étrangères. C'est ce que Jacques Chaban-Delmas appela "le domaine réservé" : diplomatie, défense, nominations des fonctionnaires civils et militaires de l'État... le Parlement n'a plus rien à dire. Le seul pouvoir dont le Parlement disposait en pratique en termes de politique étrangère était d'autoriser la déclaration de guerre.

La « revalorisation du Parlement », telle qu'annoncée par Nicolas Sarkozy⁵, passait donc obligatoirement par un renforcement des prérogatives de la représentation nationale en matière de contrôle et d'action dans les domaines de la diplomatie, de la coopération et du militaire.

De fait, du point de vue du contrôle des opérations extérieures, la réforme constitutionnelle votée en 2008 constitue une avancée positive puisqu'elle met fin au principe du « domaine réservé ». En effet, en modifiant l'article 35 de la Constitution, elle offre de nouvelles compétences au Parlement. Auparavant, cet article prévoyait seulement que toute autorisation de guerre devait être acceptée par le Parlement. Désormais, il stipule que lorsque la France engage ses soldats à l'étranger, le Premier Ministre doit en informer le Parlement au maximum trois jours après l'envoi des forces à l'étranger.

⁴ Art 20 : Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues à l'article 49 et 50.

Art 24 : Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

⁵ « L'exécutif et le législatif doivent s'équilibrer afin que chacun use de ses pouvoirs en se sachant comptable de ses responsabilités » Allocution de M. le Président de la République, Cérémonie du scellement de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Cinquième République, mercredi 1er octobre 2008.

Surtout, si l'opération militaire vient à durer plus de quatre mois, le gouvernement doit maintenant, à la suite d'un débat, obtenir l'autorisation du Parlement pour maintenir les troupes françaises sur le terrain. Pour Bernard Accoyer, le Parlement ressort grandi de cette réforme puisque selon lui il s'agit désormais d'« un parlement revalorisé, un parlement plus engagé, un parlement mieux respecté, c'est un parlement entièrement tourné vers les préoccupations de nos concitoyens et pleinement associé aux grands choix politiques qui vont déterminer l'avenir de la France. »⁶.

Malheureusement, ce vote sur la prolongation, opéré *a posteriori*, encadré par des modalités de débat très limitées, pour des opérations qui sont, pour certaines, déployées depuis près de vingt ans, ne semble toujours pas permettre au Parlement de jouer son véritable rôle de contrôle de l'activité du gouvernement.

Au final, sans avoir déclaré la guerre, la France était, et est encore aujourd'hui, présente militairement sur un certain nombre de terrains « extérieurs », que ce soit en Afghanistan ou au Kosovo, au Tchad et en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Liban ou encore dans le Golfe d'Aden.

Si l'opération militaire vient à durer plus de quatre mois, le gouvernement doit maintenant, à la suite d'un débat, obtenir l'autorisation du Parlement pour maintenir les troupes françaises sur le terrain.

« La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée Nationale de décider en dernier ressort. (...) »

Article 35 de la Constitution (révisée le 23 juillet 2008).

Il y a encore un an, environ 13 000 soldats français étaient déployés en permanence à l'étranger sans que le Parlement n'ait ni les moyens, ni le droit de contrôler leur action⁷. Cette pratique, outre le fait qu'elle contournait l'obligation constitutionnelle d'autoriser toute déclaration de guerre, empêchait également la représentation nationale de demander des comptes - à tous les sens du terme - sur des opérations extérieures dont le coût, évalué à 852 millions d'euros en 2008, ne cesse d'augmenter, comme l'ont souligné le Livre Blanc⁸ de la défense, les projets de lois de finance de 2008 et 2009 ou encore le rapport de la mission d'information « sur le coût des opérations militaires, notamment sous mandat international »⁹.

⁶ Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée Nationale, intervention au Congrès de Versailles, lors de la première intervention du Président de la République devant le Parlement, le lundi 22 juin 2009.

⁷ Soit 40.000 hommes et femmes au total déployés en opérations extérieures chaque année si l'on tient compte des rotations.

⁸ Le Livre Blanc de la défense est disponible sur : http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html

⁹ Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1790.asp>

Un contrôle parlementaire effectivement réformé ?

Le contrôle des opérations extérieures de la France

Avec près de 10 000 soldats français engagés aujourd'hui dans des opérations extérieures, le déploiement militaire de la France est relativement important¹⁰. Près de 1 800 soldats sont déployés au Tchad et dans la République centrafricaine voisine, 3 700 en Afghanistan, près de 1 000 en Côte-d'Ivoire, 1 500 au Liban et 1 500 au Kosovo.

Suite à la réforme constitutionnelle, deux débats sur la prolongation des opérations extérieures de la France ont eu lieu jusqu'à présent:

- D'abord un premier débat ad hoc sur l'engagement en Afghanistan (22 septembre 2008) à la suite du décès de 10 soldats français dans une embuscade,
- puis un débat plus large et en théorie systématique sur la présence militaire française au Liban, au Kosovo, en Centrafrique, au Tchad et en Côte d'Ivoire (le 28 janvier 2009). Il est à noter que le deuxième débat sur le maintien des forces françaises à l'étranger a marqué une avancée comparé au débat sur l'Afghanistan. Beaucoup plus de parlementaires, de droite comme de gauche, ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue et d'interroger le gouvernement¹¹. Mais le fait de poser des questions ne garantit pas en soi l'effectivité du débat politique et, a fortiori, du contrôle démocratique.

Comme l'avait souligné Serge Janquin, au cours du deuxième débat sur la prolongation des cinq Opérations Extérieures (OPEX), ce débat a eu lieu non pas pour autoriser la prolongation d'opérations extérieures qui dureraient plus de quatre mois, mais d'opérations qui avaient en réalité été engagées depuis plusieurs années. Ainsi s'était-il inquiété de la possibilité que soit créée « une jurisprudence selon laquelle le délai de quatre mois ne serait que très largement indicatif », limitant ainsi encore un peu plus les possibilités de contrôle de l'action du gouvernement par le Parlement.

M. Janquin faisait partie des rares députés du groupe SRC qui ce jour-là n'avaient pas boycotté la séance de questions au gouvernement, alors que la plupart manifestaient ainsi leur opposition au projet de la réforme du travail législatif qui encadre le temps de parole et le droit d'amendement

¹⁰ Informations disponibles sur le site : <http://www.defense.gouv.fr/ema/content/download/156284/1350292/file/Carte%20opex%20juillet%202009.pdf>

¹¹ En tout, 17 parlementaires et membres du gouvernement qui se sont exprimés lors de ce débat.

Guy Teissier¹² avait quant à lui souligné que la distribution du document relatif aux OPEX, qui devait être délivré aux parlementaires avant la tenue du débat sur la prolongation des cinq OPEX, a été extrêmement tardive. En effet, ce document ne leur a été remis que quelques heures avant le début du débat, ne leur laissant que très peu de temps pour s’y familiariser. Cet exemple souligne le manque de moyens dont les parlementaires disposent pour effectivement contrôler la politique du gouvernement.

« Avec ce débat, suivi du vote de l’Assemblée, nous sommes au cœur du rééquilibrage des pouvoirs opéré par la réforme constitutionnelle. Je dis « au cœur », puisque du « domaine réservé », apanage historique de l’exécutif depuis le début de la V^e république, nous allons passer à un domaine partagé avec le Parlement qui est l’incarnation de la souveraineté nationale. (...) Longtemps, nous avons jugé que la responsabilité d’engager nos forces armées ne se divisait pas. (...) Je n’ai jamais accepté l’idée qu’un Parlement plus actif et davantage sollicité pourrait être un quelconque obstacle à l’efficacité de notre politique étrangère et de défense. Bien au contraire ! Avec la majorité, nous avons voulu cette révision historique pour conférer plus de pouvoir au Parlement. Nous avons voulu que s’exerce avec plus de transparence la prérogative régaliennne que constitue l’emploi de la force armée, comme cela se fait dans la quasi-totalité des grandes démocraties. »

François Fillon, Premier Ministre, lors de l’ouverture du débat OPEX du 28 janvier 2009.

« J’exprimerai toutefois un petit regret : que la commission de la défense et celle des affaires étrangères n’aient pas pu préparer ce débat par le biais de réunions et d’auditions, car ces sujets complexes l’auraient mérité. Et si l’on peut expliquer ces dysfonctionnements par le fait que c’est une première, cela ne doit en aucun cas devenir la norme, sinon on ne pourra pas parler de revalorisation du rôle du Parlement »

Philippe Folliot

Député du Tarn, apparenté Nouveau Centre, lors du débat OPEX du 28 janvier 2009.

Le débat du 28 janvier 2009 avait souffert d’un manque cruel d’organisation et de lisibilité : les parlementaires se sont exprimés les uns à la suite des autres, sans que leurs remarques n’aient vraiment de liens avec les interventions précédentes ni que le gouvernement prenne donc le soin d’y répondre de façon systématique.

De plus, la réforme constitutionnelle de 2008 a laissé un certain nombre de questions en suspens :

- six OPEX (Afghanistan, Liban, Kosovo, Centrafrique, Tchad et Côte d’Ivoire) ont certes fait l’objet d’un débat et d’un vote à l’Assemblée, puisqu’elles duraient depuis plus de 4 mois, mais comment se fait-il que d’autres OPEX telles que celles menées dans le Golfe d’Aden ou encore à Haïti n’ait pas encore fait l’objet d’un contrôle alors qu’elles durent également depuis plus de 4 mois ?
- Pourquoi la contribution (financière, en hommes ou en matériel) de la France à différentes opérations onusiennes ou de l’UE ne fait-elle pas également l’objet d’un contrôle parlementaire ?
- Pourquoi, alors que les combats faisaient rage dans l’Est de la RDC à la fin de l’année 2008 et que les Ministres européens, notamment sous l’impulsion de Bernard Kouchner, débattaient entre eux de l’utilité de l’envoi d’une force européenne de protection des civils, très peu de députés se sont exprimés à ce sujet¹³.

¹² Député UMP des Bouches-du-Rhône, président de la Commission de la Défense nationale et des forces armées.

¹³ Seules 17 questions portant sur la République Démocratique du Congo ont été posées par les parlementaires.

Au cours du débat sur l’Afghanistan, plusieurs députés, dont Jean-François Copé¹⁴, ont exprimé leur volonté que le gouvernement procède à une évaluation régulière de la situation militaire et civile sur le terrain afin d’en rendre compte aux parlementaires « aussi souvent que nécessaire ». M. Copé affirmait parallèlement que « la question qui se pose aujourd’hui n’est ni celle des conditions de notre présence ni celle de la stratégie », mais seulement celle de la prolongation des forces militaires françaises sur le terrain, afghan en l’espèce. Ces déploiements s’inscrivent pourtant le plus souvent dans le cadre d’opérations multilatérales avec des mandats internationaux, surtout onusiens et/ou européens. Ils répondent à un projet politique de stabilisation d’un pays ou d’une région, parfois de lutte contre une insurrection armée, parfois de protection de populations civiles en danger. Mais ils peuvent venir également en soutien à des régimes dictatoriaux et corrompus afin d’assurer leur mainmise sur le pouvoir.

Voter une prolongation sans débat sur les conditions politiques de la présence ou la stratégie militaire revient alors à renoncer au contrôle démocratique.

C’est donc systématiquement à l’aune de la vision géopolitique et de la ligne diplomatique proposées qu’il convient d’apprécier le bien-fondé de telle ou telle opération extérieure. Voter une prolongation sans débat sur les conditions politiques de la présence ou la stratégie militaire revient alors à renoncer au contrôle démocratique.

Cette idée avait d’ailleurs été soulignée par Axel Poniatowski, pour qui « il est pourtant souhaitable que nous [les parlementaires] puissions nous prononcer sur l’évolution de ces opérations ». Il proposait donc « la tenue d’un débat annuel sur l’ensemble des interventions ayant fait l’objet d’une autorisation ». Il avait également souligné que les parlementaires devraient « garantir l’information du Parlement sur les accords de défense, sous réserve évidemment du respect de leur confidentialité. »¹⁵.

Les questions parlementaires sont également révélatrices du caractère tout relatif de ce « contrôle » parlementaire de la politique étrangère de la France. Certains députés, telle Corinne Erhel¹⁶, se sont inquiétés d’un tel manque de contrôle de la politique étrangère de la France par le Parlement. Mme Erhel a souhaité savoir « quelles réformes le Gouvernement entend[ait] mettre en œuvre pour rendre effective ce renforcement »¹⁷. Sa question n’a pourtant reçu aucune réponse.

Si l’on prend le seul exemple de l’Afghanistan, sur quarante cinq questions recensées au sujet de cette opération extérieure, seules cinq questions touchaient effectivement au contrôle du mandat et des forces armées présentes sur le terrain. D’autre part, ces questions n’ont été posées que par des parlementaires d’opposition de gauche¹⁸, sou-

¹⁴ Député UMP de Seine et Marne, président du groupe UMP à l’Assemblée nationale.

¹⁵ Axel Poniatowski, président de la Commission des affaires étrangères, député de l’Union Pour un Mouvement Populaire du Val d’Oise, Assemblée nationale, Séance du mardi 20 mai 2008.

¹⁶ Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche des Côtes-d’Armor.

¹⁷ Question N° : 20290

¹⁸ Seuls M. Jean-Pierre Kucheida, député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Pas-de-Calais, M. André Vallini, député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche d’Isère, M. Henri Emmanuelli député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche des Landes, M. André Gerin député de Gauche démocrate et républicaine du Rhône, Mme Claude Darciaux, députée Socialiste, radical, citoyen et divers gauche de Côte-d’Or, ont posé des questions au sujet du déploiement des troupes françaises en Afghanistan qui touchaient au mandat de la force internationale et/ou au projet politique qui fonde ce déploiement.

lignant ainsi l'idée que le Parlement ne constitue qu'une chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales et non de suivi et de contrôle. Très peu de questions ont été posées au sujet du mandat ou du sens de l'intervention des forces françaises au Tchad et en RCA alors même que près de 3 000 hommes étaient alors déployés sur ce terrain¹⁹.

Les parlementaires devraient pourtant s'interroger sur la cohérence entre les transferts d'armes et de munitions vers ce pays d'une part et les éventuels risques encourus par nos troupes d'autre part. Et surtout questionner le projet politique de la France dans la région, ainsi que sa volonté de soutenir une réelle démocratisation et une gestion transparente des ressources, en contribuant au respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, plutôt que la poursuite d'un statu quo qui se traduit par une déstabilisation régionale.

Il est à souligner qu'une mission d'information parlementaire sur la politique de la France en Afrique avait été mise en place sous la présidence de Jean-Louis Christ²⁰ à la fin de l'année 2007 : celle-ci portait de nombreuses promesses alors que pour la première fois les parlementaires se saisissaient de ce dossier sensible, à la frontière du politique, du militaire, du culturel et du commercial, dans son intégralité. Malheureusement, les auditions de cette mission d'information n'ont pas été formellement organisées et rendues publiques. Son rapport final²¹, très en deçà des attentes au vu du sujet traité, n'a fait l'objet d'aucun débat officiel en séance plénière, et, surtout, de suivi.

Notons cependant la tenue le 17 mars 2009, d'un débat, réel, suivi d'un vote en application de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution sur la politique étrangère, sur la réintégration de la France au sein du commandement intégré de l'OTAN.

La réforme constitutionnelle constitue donc une avancée démocratique potentielle, mais les députés, de l'opposition comme de la majorité, ne s'en sont pas encore saisis. Pas plus qu'ils n'exercent pleinement leur pouvoir, et leur responsabilité, au regard de l'article 24 de la Constitution.

¹⁹ Seuls M. Patrick Roy, député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Nord, M. Jean-Jacques Urvoas, député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Finistère, M. Jean-Pierre Kucheida, député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Pas-de-Calais, M. Olivier Dassault député de l'Union pour un Mouvement Populaire de l'Oise, M. Rudy Salles député du Nouveau Centre des Alpes-Maritimes, M. Patrick Braouezec, député de Gauche démocrate et républicaine de Seine-Saint-Denis, Mme Françoise Hostalier députée de l'Union pour un Mouvement Populaire du Nord et Mme Chantal Robin-Rodrigo députée Socialiste, radical, citoyen et divers gauche des Hautes-Pyrénées ont posé des questions au sujet des opérations Boali et Epervier, ainsi qu'au sujet de la MINURCAT et de l'EUFOR.

²⁰ Député UMP du Haut-Rhin.

²¹ Une première version rédigée par Renaud Dutreil, rapporteur de la Mission d'information, avait été rejetée par plusieurs membres de la mission, dont Jean-Louis Christ.

Recommandations d'Oxfam France – Agir ici

Les parlementaires devraient se saisir des pouvoirs qui sont les leurs en interrogeant régulièrement le Gouvernement au sujet de sa politique étrangère, au travers des questions parlementaires ou en n'hésitant pas à prendre la parole lors des débats consacrés au maintien des OPEX. Ils devraient également interroger le gouvernement sur son implication dans d'autres opérations²² plus ou moins ponctuelles, ainsi que sur la position et l'action de la France vis-à-vis des principales opérations de maintien de la paix onusiennes auxquelles nous contribuons en hommes, en matériel ou financièrement²³

La réforme constitutionnelle constitue une avancée démocratique potentielle, mais les députés, de l'opposition comme de la majorité, ne s'en sont pas encore saisis.

- le gouvernement devrait régulièrement informer le Parlement de l'évolution de la situation des forces françaises sur les terrains où elles sont engagées
- les modalités permettant la tenue d'un débat réellement démocratique et transparent devraient être plus strictement respectées :
 - o publication des rapports destinés aux parlementaires en amont afin d'en prendre connaissance effectivement et de pouvoir préparer des questions pertinentes,
 - o division du débat en autant de « moments » spécifiques pour chaque OPEX, afin de garantir une plus grande clarté et un suivi des questions plus systématique
- Interpréter et mettre en œuvre la réforme constitutionnelle afin que toutes les opérations extérieures durant plus de quatre mois soient soumises à un vote régulier suite à un débat systématique, sur une base annuelle, a minima ;
- Les députés de l'opposition devraient prendre une part active au débat OPEX, même s'ils souhaitent en contester les modalités.

Depuis décembre 2008, le Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles est devenu juridiquement contraignant. Il est fondé sur huit critères de « **bonne conduite** » que les États membres doivent prendre en compte pour autoriser ou refuser une demande d'exportations militaires qui leur est adressée :

1. Respect des engagements internationaux des États.
2. Respect des Droits de l'Homme dans le pays de destination finale.
3. Situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).
4. Préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.
5. Sécurité nationale des États membres et de leurs pays amis et alliés.

²² Différents exemples au cours des 18 derniers mois : envoi de la frégate Germinal au large de Gaza, d'un Airbus militaire en Inde ou en Géorgie, opération Astrée en Bosnie Herzégovine, envoi du navire Mistral au large de la Birmanie, etc.

²³ Ex : MONUC en RDC, MINUAD et MINUS au Soudan, etc.

6. Comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.
7. Existence d'un risque de détournement du matériel à l'intérieur du pays acheteur ou d'une réexportation de celui-ci dans des conditions non souhaitées.
8. Compatibilité des exportations d'armement avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques.

Contrôle des exportations d'armement : « faites ce que je dis mais pas ce que je fais »

Malgré la difficulté d'avoir des données fiables, on estime que la France est le 4^{ème} plus important exportateur d'armes dans le monde sur les dernières années²⁴, le 2^{ème} dans l'Union européenne. Ces armes ont théoriquement vocation à garantir la stabilité internationale et à permettre à chaque Etat de maintenir l'ordre à l'intérieur de ses frontières ainsi que de protéger celles-ci, conformément à son droit à la « légitime défense »²⁵. Cependant, bien souvent, ces armes conventionnelles produites et vendues en toute « légalité » sont finalement utilisées, par des acteurs étatiques ou non étatiques, pour commettre de graves violations des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire, ou bien pour porter atteinte au développement durable.

C'est notamment pour ces raisons qu'au niveau international, la France s'est engagée en faveur du renforcement des mécanismes de contrôle des transferts d'armements : en initiant avec les Britanniques la première version du Code de Conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements dès 1998 et en faisant en sorte que celui-ci soit adopté en Position Commune, devenant ainsi juridiquement contraignant, à la fin de l'année dernière, en impulsant l'initiative sur le transport aérien au sein de l'arrangement de Wasse-

²⁴ Voir le « Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2008 » du Ministère de la Défense :

http://www.defense.gouv.fr/defense/content/download/161721/1393945/version/1/file/Exportation_s+armement+2008_Rapport.pdf

Sur la période 2003-2007, la France, avec 7,7% de parts de marché, y occupe le 4^{ème} rang des pays exportateurs, derrière les Etats-Unis (52,3%), le Royaume-Uni (13,7%), et la Russie (8,2%).

²⁵ Article 51 de la Charte des Nations unies : Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

naar²⁶ ces dernières années ou encore en rejoignant récemment le groupe des pays qui soutiennent activement au sein de l'Assemblée générale des Nations unies la mise en place d'un Traité international sur le commerce des armes classiques.

La réalité de la pratique française de contrôle, notamment au niveau parlementaire, est bien en deçà de ses engagements et effets d'annonce au niveau international...

La France fait partie de ces pays où désormais un rapport est remis chaque année au Parlement sur les exportations d'armes. Toutefois, ce rapport est régulièrement publié jusqu'à présent avec près d'un an de retard²⁷, ne contient que des informations très générales²⁸ et, surtout, ne fait l'objet d'aucun débat parlementaire ni de la moindre question²⁹.

Après plusieurs années d'amélioration progressive de son contenu, les deux dernières versions ont correspondu avec un certain retour à l'opacité³⁰ alors que dans le même temps la France affiche sa volonté d'assouplir les procédures à l'export pour ses entreprises afin de relancer ses exportations³¹.

Le contrôle des exportations du matériel de guerre produit par la France s'effectue également au travers de la **Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)**, présidée par le Secrétaire général de la Défense nationale. Le ministère des affaires étrangères et européennes, le ministère de la défense et le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi en font également partie. Le contrôle de l'exportation est effectué selon des dispositions « générales », mais également dans des cas plus spécifiques que sont les embargos, les atteintes aux droits de l'Homme ou l'exportation d'armes vers les zones de conflits.

Le contrôle de ce type d'exportations est opéré en deux temps :

D'abord, la signature du contrat d'exportation doit être approuvée par le gouvernement français

²⁶ Du nom de la localité néerlandaise, proche de La Haye, où la décision de fonder l'Arrangement a été prise. Mis en place en 1996, il regroupe à présent quarante et un États, dont les principaux producteurs et exportateurs de technologies avancées. L'Arrangement contribue à la promotion de la transparence, notamment dans les transferts et exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage.

²⁷ En novembre 2007 pour les exportations 2006, fin octobre 2008 pour les exportations 2007 et fin septembre 2009 pour les exportations 2008

²⁸ Seuls sont listés les volumes transférés à différents pays par grandes catégories, mais les types / modèles d'armes demeurent peu précis, et surtout aucun élément n'est donné sur les garanties obtenues quant à leur utilisation « légitime » et le système de suivi mis en place dans le temps une fois qu'une exportation a eu lieu.

²⁹ Le rapport 2007 publié fin 2008 a été remis aux parlementaires de manière extrêmement « informelle », lors d'un petit déjeuner de présentation organisé par le Ministre de la défense. Ceux-ci n'ont bien évidemment pas eu le temps d'en prendre connaissance dans le détail et, a fortiori, de poser des questions pertinentes dessus

³⁰ Disparition notamment des fiches pays.

³¹ Dans un entretien avec La Tribune publié le 22 octobre 2008, Hervé Morin a affirmé souhaiter « atteindre 7 milliards d'euros d'exportations en 2010 ».

- Ensuite, le matériel ne sera effectivement délivré que si le directeur général des douanes autorise à son tour l'exportation du matériel de guerre. Cette autorisation ne sera pourtant délivrée que s'il a obtenu le consentement du ministère de la défense, du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire général de la défense nationale.

Un certain intérêt des parlementaires pour les questions d'armement...

L'enjeu de la négociation d'un traité d'interdiction des bombes à sous munitions a été assez bien suivi par le Parlement. D'une part, le 20 juillet 2009, lors d'un débat, les parlementaires ont pu se prononcer sur la nécessité de ratifier la Convention Internationale sur les armes à sous munitions d'Oslo. La ratification fut finalement votée à l'unanimité. D'autre part, les questions parlementaires posées par les députés soulignent leur intérêt pour ce dossier. Par exemple, Jacques Remiller³² a souligné les conséquences dévastatrices de ce type d'armes pour les populations civiles et a interrogé le gouvernement français quant à son intention d'en interdire le commerce. D'autres parlementaires tels Armand Jung³³ ont posé des questions plus spécifiques quant à l'utilisation des armes à sous munitions par les forces françaises en Afghanistan³⁴.

Les parlementaires ont également manifesté un certain intérêt pour la question du Traité international sur le Commerce des armes (TCA), en cours de discussion aux Nations unies. Ce traité devrait établir des normes internationales communes, et contraignantes en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transfert d'armes dites "conventionnelles".

Par exemple, Françoise Olivier-Coupeau³⁵, ainsi que Bruno Le Roux³⁶, ont tous deux souligné l'insuffisance du dispositif international du contrôle du commerce des armes étant donné que « la majorité des armes légères en circulation dans le monde proviennent initialement du commerce légal »³⁷. Ainsi ont-ils souhaité savoir ce que faisait la France pour renforcer ce contrôle, tant au plan interne,

³² Député de l'Union pour un Mouvement Populaire en Isère.

³³ Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Bas-Rhin.

³⁴ Soixante six questions portant sur les bombes à sous munitions ont été posées par les parlementaires. Cette question a été particulièrement suivie par M. Suguenot, député UMP de Côte d'Or, M. Abelin, député Nouveau Centre de Vienne, M. Démilly, député Nouveau Centre de Somme, Mme Robin Rodrigo, députée SRC de Hautes Pyrénées, M. Giraud, député SRC des Hautes Alpes.

³⁵ Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Morbihan.

³⁶ Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche de Seine-Saint-Denis.

³⁷ En tout, cent trente deux questions parlementaires ont été posées à ce sujet. M. Flory, député UMP d'Ardèche, M. Dumas, député SRC du Gard, M. Dolez, député GDR du Nord, M. Remiller, député UMP de l'Isère, M. Raoult, député UMP de Seine Saint Denis, M. Guibal, député UMP des Alpes Maritimes ont été particulièrement actifs dans ce domaine.

qu'international et européen. A ce jour, aucune réponse n'a été apportée à ces questions³⁸.

Plusieurs questions relatives à la Loi sur les opérations d'intermédiation³⁹ ont également été posées⁴⁰. Daniel Paul⁴¹ a par exemple souligné les lacunes de la notion d'intermédiation, qui ne prend en compte ni les questions de transport et de financement, ni le cas où un intermédiaire de nationalité française, établi ou résidant hors du territoire français, agirait sans autorisation. D'autres parlementaires, tels que Dominique Raimbourg⁴², ou Jean-Charles Taugourdeau⁴³ se sont intéressés quant à eux à la question de la mise à l'ordre du jour de cette loi⁴⁴.

... tant qu'elles ne fâchent pas !

La France reconnaît avoir exporté, à nouveau, en 2008 des armes à de nombreux pays identifiés en conflit ou suspectés d'être responsables de graves violations des droits humains et du droit international humanitaire

La question de la vente, ou du transfert d'armes aux pays situés dans des zones de conflits n'a que peu, voire pas été traitée par les parlementaires français. Pourtant, tel qu'indiqué dans les derniers rapports sur les exportations publiés par le Ministère de la Défense, la France reconnaît avoir exporté, à nouveau, en 2008 des armes à de nombreux pays identifiés en conflit ou suspectés d'être responsables de graves violations des droits humains et du droit international humanitaire, comme la Colombie, la Chine, Israël, ou encore le Tchad.

On relèvera qu'aucune question parlementaire n'a été posée concernant l'approvisionnement en armes par la France du Tchad, +57% en 2008, alors que celui connaît de nombreuses tensions internes, que des graves violations des droits de l'homme et du droit international hu-

³⁸ La question de M. Le Roux ainsi que celle de Mme Coupeau furent posées en octobre 2007 au ministère de la Défense et n'ont toujours pas reçu de réponse. ³⁹ Suite à un premier dépôt en 2002, le ministère de la Défense a présenté en juin 2007 un projet de loi relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revente, portant sur des matériels de guerre et assimilés. Ce projet n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et comprend par ailleurs deux lacunes importantes : son champ d'application n'est pas assez étendu (il ne prend en compte que l'activité de courtier) et la portée de la loi n'est pas assez large (elle ne s'applique qu'aux personnes résidentes ou établies en France, pas aux Français opérant à l'étranger).

⁴⁰ Depuis 2003, une Position Commune sur le contrôle du courtage en armements a été adoptée par l'Union Européenne (UE). Ainsi les Etats membres se sont-ils engagés à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler les activités de courtage se déroulant sur leur territoire et hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidant ou établis sur leur territoire. Ils se sont également engagés à mettre un système d'échange d'informations en place et à établir des sanctions afin de faire respecter ce principe. Ce texte n'a pourtant toujours pas été mis à l'ordre du jour du Parlement français afin que le projet de loi soit examiné.

⁴¹ Député de la Gauche démocrate et républicaine de Seine-Maritime.

⁴² Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche de Loire-Atlantique.

⁴³ Député UMP du Maine et Loire.

⁴⁴ Soixante questions portant sur la loi sur l'intermédiation ont été posées par les parlementaires. Cette question a été particulièrement suivie par M. Raimbourg, député SRC de Loire Atlantique, qui vient de déposer une troisième question sur ce sujet le 15 septembre dernier, M. Taugourdeau, député UMP du Maine et Loire, M. Juanico, député SRC de la Loire, M. Ciotti, député UMP des Alpes Maritimes.

manitaire ont été rapportées y compris du fait du gouvernement⁴⁵, qui par ailleurs a longtemps armé des groupes rebelles soudanais eux-mêmes responsables d'exactions et source d'instabilité⁴⁶.

Avec huit armes légères en circulation estimées pour chaque citoyen tchadien, la population tchadienne est l'une des plus armées en Afrique Centrale. Rien qu'à N'djamena, il y a en moyenne chaque jour une douzaine d'incidents liés à la violence armée. Cette insécurité généralisée, renforcée par l'impunité, affecte fortement la vie quotidienne des Tchadiens, ainsi que le travail et la capacité d'opérer des travailleurs humanitaires, alors que ceux-ci tentent de venir en aide à plus d'un demi-million de personnes vulnérables, réfugiés du Darfour, déplacés internes tchadiens et toutes les populations touchées par le conflit à l'Est du Tchad. Cela rend également plus difficile la tâche des casques bleus (dont plus 300 soldats français) qui sont déployés dans cette région, alors qu'ils peinent à remplir leur mandat de sécurisation de zone pour les personnes affectées afin qu'elles reçoivent l'aide dont elles ont tant besoin.

En 2008, la France a refusé presque deux fois moins d'autorisations d'exporter au regard des critères du Code de Conduite européen qu'en 2007

Seule la question des transferts d'armes à l'Etat d'Israël a semblé intéresser les parlementaires. Plusieurs députés, de droite et de gauche, ont ainsi interrogé le gouvernement quant à la possibilité d'imposer un embargo sur la vente et le transfert d'armes à Israël et au Hamas, alors que la France constitue le premier exportateur d'armes de l'UE vers l'Etat d'Israël, et que ses exportations d'armes vers ce pays ont doublé en 2008. Certains d'entre eux, tels que Jean Michel⁴⁷ ou bien Etienne Pinte⁴⁸, ont interrogé le gouvernement afin de savoir s'il envisageait de porter auprès de l'ONU « la création d'une commission d'enquête internationale impartiale pour mettre en lumière les crimes de guerre commis par les deux parties et afin d'imposer un embargo sur les armes en Israël et en Palestine »⁴⁹. Au moment de l'écriture de ce rapport, la question de M. Pinte n'avait toujours pas reçu de réponse.⁵⁰

La tension est manifeste entre le discours vertueux sur la scène internationale et la réalité de la pratique française d'exportations. Ainsi, le ministère de la Défense prétend que « soucieux de la stabilité internationale, attentif à la sécurité de nos forces et à celle de nos alliés, notre

⁴⁵ Le rapport de la Commission d'Enquête internationale « sur les événements survenus en République du Tchad du 28 janvier au 08 février 2008 et leurs conséquences » a souligné que « l'armée tchadienne s'est rendue responsable [...] - de l'utilisation disproportionnée et indiscriminée de la force [...] en violation du droit international humanitaire, dans des sites non militaires et parmi les populations civiles », « des enlèvements et des arrestations, des actes d'intimidation à l'encontre des opposants politiques ont eu lieu après le retrait des rebelles de N'Djaména ; [ce qui] met clairement en cause la responsabilité des Forces de défense et de sécurité ». À ce propos, selon ce rapport, « on peut également en inférer à la responsabilité de l'État tchadien.

⁴⁶ Dès janvier 2006, le panel d'experts des Nations Unies au Soudan avait signalé que les groupes d'opposition armés du Darfour « ont continué de recevoir des armes, des munitions et/ou du matériel depuis le Tchad » et en 2007, ce même panel a proposé au Conseil de sécurité des Nations Unies d'imposer un embargo sur les armes dans la partie orientale du Tchad.

⁴⁷ Député Socialiste, radical, citoyen et divers gauche du Puy-de-Dôme.

⁴⁸ Député Union pour un Mouvement Populaire des Yvelines.

⁴⁹ Question N°: 52418.

⁵⁰ On verra plus loin que sur le même sujet, les parlementaires britanniques ont su eux obtenir un véritable débat et des réponses claires, ainsi qu'une réorientation de la politique gouvernementale en matière d'exportation d'armes.

pays veille scrupuleusement au respect de ses engagements »⁵¹ et affirme que « la France prend en compte les situations de conflit et les atteintes graves aux Droits de l'homme. Notre pays, qui accorde une grande priorité aux critères éthiques, considère que toute fourniture de matériels susceptibles de concourir à la répression interne des populations civiles doit être refusée. Une vigilance particulière est apportée aux zones de tension latente où existent des risques de crise et de conflit. Dans le respect de nos engagements internationaux ou bilatéraux, même en l'absence d'embargo international, le refus d'exporter est présumé en cas de conflit ouvert»⁵².

La schizophrénie est manifeste quand, dans le même temps, le ministère de la Défense finit par reconnaître que « la décision de délivrer un agrément préalable à l'exportation de matériel de guerre est avant tout un acte politique »⁵³.

Les parlementaires devraient interroger le gouvernement sur le fait qu'en 2008 la France a refusé presque deux fois moins d'autorisations d'exporter au regard des critères du Code de Conduite européen qu'en 2007⁵⁴, atteignant par là son plus bas niveau de refus d'exportations depuis 5 ans. Cela signifie-t-il que le monde a connu en 2008 moins de violations des Droits de l'Homme, de crimes de guerre, de terrorisme ou d'atteinte au développement que les années précédentes ? Ou bien sommes-nous en train de brader nos engagements européens et le respect des droits les plus élémentaires pour défendre nos parts de marché ? De fait, le rapport annuel est muet, ou aveugle ?, concernant les évolutions géopolitiques des différentes zones et pays d'exportation...

Recommandations d'Oxfam France – Agir ici

Les Parlementaires devraient s'assurer que la loi française est conforme à nos engagements internationaux en :

- Faisant en sorte que le projet de Loi sur l'intermédiation, découlant de la décision de l'Union Européenne soit enfin mis à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et soit amendé afin de prendre en compte l'ensemble des activités liées à l'intermédiation et qu'il s'applique également aux ressortissants français à l'étranger.
- Se saisissant enfin du projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives, embargos qui sont violés chaque année en dépit de la résolution des Nations unies et des décisions de l'UE votées à ce sujet afin que ce texte soit enfin transposé en droit interne français.

⁵¹ P.3 / préface du rapport annuel au Parlement 2008.

⁵² P. 26 / rapport annuel au Parlement sur les exportations 2008.

⁵³ P. 44 / rapport annuel au Parlement sur les exportations 2008.

⁵⁴ 66 refus notifiés au titre du Code de Conduite en 2008, contre 108 en 2007 et plus de 87 en moyenne sur les années 2004 – 2007.

- En intégrant dans la loi française les huit critères du Code de Conduite de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles, devenu juridiquement contraignant depuis 2008.

Les parlementaires devraient réellement jouer leur fonction de contrôle de l'action du gouvernement, conformément à l'article 24 de la constitution, en :

- Demandant que le rapport annuel :
 - o Soit publié plus tôt, afin que les recommandations puissent être prises en compte dans l'évolution de la politique d'exportation de l'année suivante
 - o Détaille davantage les types de matériel livrés ou commandés, ainsi que les garanties effectives obtenues quant à leur utilisation ultérieure
 - o Pour les régions et les zones les plus « sensibles », notamment celles qui font l'objet d'un conflit ouvert en cours, sur lesquelles des troupes françaises ou de maintien de la paix sont déployées, ou qui ont fait l'objet de résolutions du Conseil de Sécurité au cours de l'année précédente, explicite l'analyse que fait la France de la situation, son évaluation des différents risques, et les contraintes pour ses exportations (que ce soit en termes de pays de destination, de type de matériels, ou de garanties supplémentaires nécessaires)
 - o Intègre des exemples détaillés de notifications de refus : quels types de matériels ? quelle destination ? quels motifs du refus ?
 - o Rende compte du suivi des exportations des années précédentes dans les pays et régions « à risque » : quel dispositif mis en place par l'Ambassade de France ? quelles garanties obtenues et vérifiées quant à l'utilisation effective conformément au certificat d'utilisation finale ?
 - o Fasse l'objet d'un véritable débat public en plénière
- Auditionnant régulièrement les membres de la CIEEMG sur la politique globale de contrôle ainsi que sur les cas les plus sensibles, notamment au regard de l'actualité du moment
- S'inspirant de ce qui se fait dans d'autres pays européens pour régulièrement demander des améliorations en matière de transparence et de rendu de compte (exemple : publication mensuelle, exhaustive et en ligne de toutes les autorisations de transfert, intégration de plein droit de parlementaires au sein de la CIEEMG, etc.)

Chez les voisins, des parlementaires qui ont du pouvoir...et qui s'en servent !

La France se veut être le chef de file de l'Europe de la Défense et entend jouer un rôle de premier plan dans le commandement intégré de l'OTAN... il peut dès lors s'avérer utile de regarder dans le détail quelques pratiques de nos partenaires en matière de contrôle des opérations extérieures et d'exportations d'armements...

En Allemagne

A la différence du parlement français, au travers des commissions parlementaires, le Bundestag est constamment associé aux prises de décisions du gouvernement en termes de politique d'armement. Ces commissions peuvent mener des auditions publiques d'Organisations Non Gouvernementales (ONG), d'experts, des grands groupes d'armement,... Comme en France, le gouvernement est également tenu de produire chaque année un rapport sur les exportations d'armement de l'Allemagne à l'attention du parlement. Toutefois, ce rapport donne ensuite lieu à un débat au sein du Parlement, puis à un vote, ce qui n'est pas le cas au sein de la République française. C'est alors l'occasion pour le Parlement d'interroger le gouvernement. Il peut aussi le faire au travers des questions parlementaires, écrites ou orales.

La présence des forces allemandes à l'étranger est également soumise à un contrôle extrêmement strict. Le déploiement des troupes n'est possible qu'après autorisation du Bundestag. Toutefois, les parlementaires ne peuvent apporter de modifications à cette autorisation. Ils peuvent seulement l'accepter ou bien la rejeter. En amont de ce vote, de nombreuses consultations entre les groupes parlementaires et le gouvernement ont généralement lieu. D'où un niveau du contrôle parlementaire des opérations extérieures allemandes relativement élevé.

En Espagne

Depuis 2007, une loi encadre les exportations d'armement de l'Espagne⁵⁵. Son passage a été obtenu grâce à 15 années de travail de la société civile. Cette loi inclut notamment explicitement l'obligation de respecter les 8 critères du Code de Conduite de l'Union européenne. Surtout, le Parlement joue désormais un rôle clé puisque le Gouvernement doit transmettre au Parlement deux fois par an toutes les informations relatives aux exportations d'armes du semestre écoulé⁵⁶.

⁵⁵ *Ley sobre el control del comercio exterior de material de defensa*, 2007- Article 8.

⁵⁶ C'est-à-dire au moins pour chaque pays de destination : la valeur et les types de produits, l'assistance technique, l'usage final déclaré, la nature publique ou privée de l'utilisateur final, ainsi que le détail des refus de licence d'exportations notifiés.

En outre, une séance de question sur le sujet a lieu une fois par an, à l'occasion de laquelle les parlementaires émettent des recommandations dont le gouvernement doit tenir compte pour l'année suivante. Ainsi pour la première fois cette année, la politique d'exportations d'armes de 2008 a été soumise à un vote. Plusieurs groupes d'opposition ont à cette occasion spécifiquement interrogé le gouvernement au sujet de sa politique d'exportations d'armes vers des zones de conflits telles que la Colombie, le Sri Lanka ou encore Israël.

En ce qui concerne l'envoi de troupes espagnoles à l'étranger, le Parlement dispose de moyens de contrôle lorsqu'il s'agit de missions qui ne sont pas menées au titre de la défense des intérêts directs de l'Espagne⁵⁷. Celui-ci doit être systématiquement consulté a priori et en outre son accord doit être renouvelé régulièrement, dans tous les cas au moins tous les ans. Ne peuvent être autorisées que les opérations avec un mandat clair, dans le cadre d'organisations internationales et/ou régionales dont l'Espagne fait partie.

Aux Pays-Bas

Le niveau de transparence de la politique d'exportation d'armement des Pays-Bas est parmi les plus élevés d'Europe. Depuis 1998, un rapport sur les exportations d'armes particulièrement détaillé est produit chaque année. Ainsi, ce rapport comprend également des exemples de cas où la licence d'exportation a été refusée, en précisant notamment le destinataire annoncé, le type d'équipement et la raison du refus de licence. Depuis novembre 2004, les Pays-Bas publient un bulletin mensuel en ligne recensant toutes les licences d'exportations et de transit d'armes et de biens à double usage délivrées par le gouvernement. L'information disponible comprend une description des équipements, leur valeur, le type de licence délivrée, ainsi que le nom des pays d'origine et de destination finale.

En ce qui concerne l'autorisation de projection des forces armées, "l'article de procédure 100", élaboré suite à la tragédie et au traumatisme de Srebrenica, stipule que le gouvernement doit informer le Parlement avant tout déploiement de forces ou d'équipement à l'étranger. Cependant, les exceptions à ce principe sont possibles, notamment lorsque le gouvernement se trouve dans l'impossibilité d'informer le parlement a priori. Dans ce cas, il doit informer le Parlement au plus vite. A titre d'exemple, le gouvernement doit obtenir une autorisation formelle préalable du Parlement même pour déployer trois conseillers militaires au sein de la Mission des Nations unies au Soudan.

En Suède

Depuis 1985, le gouvernement suédois publie chaque année un rapport sur les exportations d'équipement militaire de son pays à l'attention du Parlement. Depuis 1996, l'Inspectorat National des Produits Stratégiques est également chargé de la publication d'un rapport annuel sur les exportations d'armes. Ce rapport regroupe des infor-

⁵⁷ Ley Defensa Nacional, 2005 - articles 17, 18 et 19.

mations concernant les autorisations d'exportations, ainsi que sur les exportations effectivement livrées. Ces informations tiennent compte de la nature des équipements ainsi que de leur valeur. Il fait également mention de tous les équipements dont la licence d'exportations a été rejetée, ainsi que la destination vers laquelle ils devaient être acheminés et les raisons de ce rejet. De plus, l'Inspectorat publie chaque mois une mise à jour concernant les licences d'exportations qui font mention de la destination des biens, et de la catégorie d'armes à laquelle ils appartiennent. Les liens entre cet inspectorat et le Parlement sont assez étroits puisque depuis 1984, un bureau consultatif a été mis en place par le Parlement. Ce bureau est associé à toute décision d'exportations d'armes.

En ce qui concerne l'envoi de forces militaires à l'étranger, elle n'est possible qu'après consultation a priori du Parlement, et seulement si cette intervention est conforme à la loi suédoise. Enfin, une telle action ne pourra être menée que si elle est en accord avec les obligations internationales de la Suède, obligations qui doivent être acceptées par le Parlement.

Au Royaume Uni

Aucune condition spécifique ne doit être remplie pour que les forces armées britanniques soient envoyées sur un terrain étranger. Cependant, dans la pratique, le Gouvernement organise un débat au sein du Parlement avant de décider de leur envoi. De plus, toute demande de rappel des membres des forces de réserves doit donner lieu à la production d'un rapport du Ministère de la Défense, destiné au Parlement.

De même, le Gouvernement doit produire chaque année un rapport sur les licences d'exportations d'armes pour le Parlement. A la suite de la publication de ce rapport, quatre commissions se réunissent afin de l'examiner. Dans le cadre des questions parlementaires « normales », les exportations d'armes vers Israël à la suite et dans le contexte de l'opération « plomb durci » ont fait l'objet d'un débat avec le ministre qui a abouti au refus de cinq licences d'exportation d'armes à l'Etat d'Israël, sur la base du non-respect du Droit International Humanitaire.

Dossier rédigé par Judith Wollner et Nicolas Vercken

Octobre 2009

© Oxfam France – Agir ici

104 rue Oberkampf – 75011 Paris

00 33 1 56 98 24 40 – info@oxfamfrance.org

Oxfam France - Agir ici est une association de solidarité internationale qui a pour objectif de construire avec chaque citoyen un monde plus juste, où les droits humains fondamentaux sont respectés. Elle est le membre français d'Oxfam International, une confédération composée de 14 organisations indépendantes, qui luttent contre les injustices et la pauvreté aux côtés de plus de 3 000 partenaires répartis dans plus de 100 pays



www.oxfamfrance.org