



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 26 octobre 2016

JACQMIN Denis. *Égypte : « embargo » et armes de répression interne*, Note d'Analyse du GRIP, 26 octobre 2016, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2127>



NOTE D'ANALYSE

Égypte : « embargo » et armes de répression interne

Par Denis Jacqmin

26 octobre 2016

Résumé

Le 14 août 2013, les forces de sécurité égyptiennes commencent l'évacuation d'un sit-in des partisans du président Morsi, destitué par l'armée un mois plus tôt. L'évacuation est particulièrement violente : un millier de personnes y perdront la vie. En réaction, les pays de l'Union européenne vont adopter trois mesures : un « embargo » sur les « équipements pouvant servir à la répression interne » sans pour autant en donner une définition précise ; une réévaluation des licences d'exportation d'armes en cours et un réexamen de la coopération de sécurité avec l'Égypte. Dans cette Note d'Analyse, nous essayerons de déterminer la façon dont les États membres de l'UE ont mis ces mesures en œuvre. Nous nous attarderons sur la question de la définition des « équipements pouvant servir à la répression interne » ainsi que les évolutions juridiques en cours dans ce domaine. Ensuite, nous examinerons l'évolution des exportations d'armes européennes vers l'Égypte et la situation des droits de l'homme sur place.

Abstract

“Embargo” against Egypt and weapons used for internal repression

On August 14, 2013, the Egyptian security forces began the evacuation of a sit-in by supporters of President Morsi, deposed by the army on July 3, 2013. The evacuation is particularly violent: around a thousand people die. In response, EU member states adopt three measures: an “embargo” on the “Equipment which might be used for internal repression” without any precise definition of the scope of the embargo; a reassessment of the current arms export licenses and a review of the security cooperation with Egypt. In this Analysis, we will try to assess the way in which the EU Member States have applied such measures and discuss the issue of the definition of “equipment that can be used for internal repression” as well as the legal developments in this area. We will then examine the evolution of European arms exports to Egypt and the situation of human rights on site.

Introduction

La vague de révoltes populaires, connue sous le nom de « Printemps arabes », a très rapidement atteint l'Égypte en janvier 2011. La réaction des autorités ne se fait pas attendre et la police égyptienne, accompagnée de milices pro-régimes, réprime durement les manifestations et essaye d'évacuer les protestataires de la place Tahrir, symbole de la contestation. Le 11 février 2011, le président Moubarak est contraint de quitter le pouvoir au profit d'un Conseil militaire qui se charge de rédiger une nouvelle Constitution et de transférer le pouvoir à un nouveau dirigeant élu.

Les élections de juin 2012 verront la montée d'un candidat issu des Frères musulmans, Mohammed Morsi, le premier président égyptien civil démocratiquement élu. Morsi va rapidement consolider le pouvoir autour de sa personne, s'attribuant des compétences législatives et judiciaires et amorçant une dérive religieuse qui lui aliène le soutien des révolutionnaires. En avril 2013, une campagne connue sous le nom de *Tamarrud* (rébellion), discrètement soutenue par l'armée, réclame le départ de Morsi avant le 2 juillet et l'organisation d'élections anticipées. Elle reçoit le soutien de 22 millions d'Égyptiens, qui signent une pétition en ce sens. L'armée s'impatiente et, face à la montée de la violence entre pro et anti-Morsi, le général Abdel Fatah Khalil al-Sissi, ministre de la Défense, lance le 23 juin un ultimatum au président Morsi pour rencontrer les demandes du peuple égyptien, à savoir démissionner. Morsi refuse, mettant en avant la légitimité que lui confèrent les élections tenues un an auparavant.

Le 3 juillet, le général al-Sissi annonce la destitution du président. S'en suit une vague de répression, touchant particulièrement les Frères musulmans mais aussi des mouvements de gauche ou laïcs. Le 14 août 2013, un millier de personnes, principalement des sympathisants des Frères musulmans, sont tuées lors de l'évacuation d'un sit-in par les forces de sécurité¹. Cette tragédie, connue sous le nom de massacre de la place Rabia -El-Adaouïa constitue selon *Human Rights Watch* « le pire incident d'homicides de masse illégaux dans l'histoire moderne de l'Égypte »².

1. Réactions internationales et « embargo » européen

Ce massacre sans précédent va provoquer de nombreuses réactions de la part de la communauté internationale. Au niveau des Nations unies, le Secrétaire général Ban Ki-moon, « *condamne dans les termes les plus forts la violence qui a eu lieu lorsque les services de sécurité égyptiens ont utilisé la force pour mettre un terme aux sit-in et manifestations au Caire* »³. Les États-Unis « *condamnent fermement les mesures qui ont été prises par le gouvernement intérimaire et les forces de sécurité. Nous déplorons la violence contre les civils. Nous soutenons les droits universels essentiels à la dignité humaine, y compris le droit de manifester pacifiquement. Nous nous opposons à l'application de la loi martiale qui dénie ces droits aux citoyens au nom du principe selon*

1. Human Rights Watch, « [Égypte : Le massacre de Rabaa et d'autres tueries constituent probablement des crimes contre l'humanité](#) », 12 août 2014.

2. Human Rights Watch, « [Égypte : Les forces de sécurité ont recouru à une force meurtrière excessive](#) », 19 août 2013.

3. [Déclaration du Secrétaire général des Nations unies](#), 14 août 2013.

lequel la sécurité prévaut sur les libertés individuelles, ou que la force fait la loi. » Barack Obama va plus loin en posant des gestes concrets, comme l'annulation d'un exercice militaire conjoint et le gel des livraisons de matériel militaire déjà payés par l'Égypte (avions de combat F-16, missiles anti navires *Harpoon*, pièces détachées pour chars d'assaut M1A1 *Abrams* et hélicoptères d'attaque *Apache*)⁴.

Du côté de l'Union européenne (UE), la Haute-Représentante Catherine Ashton se déclare « *choquée par le nombre de manifestants tués ou blessés* »⁵ et précise « *avoir demandé aux ministres des Affaires étrangères de l'UE de prendre les mesures appropriées en réponse à la situation en Égypte* »⁶ lors d'une réunion d'urgence du Conseil de l'UE. Le Conseil Affaires étrangères se réunit le 21 août 2013 et condamne le massacre : « *L'UE estime que les opérations menées récemment par les forces de sécurité égyptiennes étaient disproportionnées et ont causé un nombre inacceptable de morts et de blessés.* »⁷ Toutefois, les Conclusions du Conseil mettent en balance ces violences avec celles attribuées aux sympathisants des Frères musulmans, parmi lesquelles des attaques contre des postes de police et des destructions d'églises coptes⁸.

1.1. Un « embargo » européen partiel

Après un appel à mettre fin au cercle de la violence et à rétablir l'État de droit, le Conseil de l'UE adopte trois mesures :

« Les États membres ont également décidé de suspendre les licences d'exportation vers l'Égypte de tous les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne, de réévaluer les licences d'exportation des équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC et de réexaminer l'assistance qu'ils apportent à l'Égypte dans le domaine de la sécurité. »

Cette suspension des licences d'exportation d'équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne constitue la mesure médiatique phare de ces Conclusions et pourtant elle est très ambiguë. Une série de questions se posent à la fois dans sa forme

4. White House, [Remarks by the President on the Situation in Egypt](#), 15 août 2013. Ce gel des livraisons d'armes ne durera pas longtemps surtout que les concurrents directs, France et Russie, en profiteront pour placer leurs pions. La France vendra des avions *Rafale* en février 2015 ainsi que ses deux navires *BPC Mistral* originellement construits pour la Russie, six mois plus tard. La Russie signe un contrat en avril 2015 pour la livraison de 46 chasseurs *Mig-29 M*. Les tensions dans le Sinaï impliquant des militants affiliés à l'État islamique auront raison de l'embargo américain. Le 31 mars 2015, la Maison Blanche annonce la fin de l'embargo et les livraisons de matériel reprennent dès juillet 2015.

5. [Statement by EU High Representative Catherine Ashton on the situation in Egypt](#), 16 août 2013.

6. *Idem*.

7. Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil Affaires étrangères du 21 août 2013](#).

8. Le Conseil Affaires étrangères réunit une fois par mois (sauf Conseil extraordinaire) tous les ministres des Affaires étrangères de l'UE. Il est présidé par la Haute-Représentante pour la Politique étrangère et de sécurité de l'UE, actuellement Federica Mogherini. À l'issue des discussions, il adopte des Conclusions qui décrivent l'état des relations entre l'UE et un pays ou une thématique. Ces Conclusions servent de cadre pour toute une série de politiques liées aux relations internationales (voisinage, aide au développement, sanctions, réformes de sécurité, etc.)

comme dans son contenu. Tout d'abord, l'« embargo » est déclaré via des Conclusions du Conseil qui, si elles constituent un engagement politique, n'ont pas de valeur juridique.

On pourrait concevoir que les États membres de l'UE ont été pris par surprise par l'ampleur du massacre et que les différents comités responsables de l'élaboration des textes juridiques n'aient pas eu le temps de se réunir, surtout en plein mois d'août. Toutefois, les textes sur les sanctions européennes ont explosé avec les Printemps arabes (Tunisie, Libye, Syrie, Égypte) et des « templates » sont apparus (notamment des listes d'équipements et de biens qui peuvent être mis sous embargos) qui facilitent la tâche des rédacteurs. Nous sommes donc face à un engagement politique qui n'est pas traduit dans un texte légal directement applicable. Contrairement à ce qui a pu paraître dans la presse et ce qui a été avancé par certaines organisations non gouvernementales, il n'y a pas d'embargo formel sur l'Égypte. Le Service européen d'action extérieure (SEAE) souligne qu'il ne s'agit que d'un engagement politique des États membres à suspendre leurs exportations « *d'équipements pouvant servir à la répression interne* » dont l'interprétation et la responsabilité leur incombe⁹. Le SEAE se limite à présider les débats du groupe COARM¹⁰ et à s'assurer du bon partage de l'information entre le desk géographique Égypte et le COARM.

1.2. Quelle définition de la répression interne ?

Les États membres de l'UE ont adopté en 2008 une Position commune¹¹ destinée à faire converger leurs politiques en matière d'exportations d'armes vers les pays situés en dehors de l'UE. Cette position commune reprend huit critères qui doivent permettre aux États membres d'évaluer l'opportunité d'autoriser une vente d'armes à un pays tiers. Le deuxième critère de la Position commune, intitulé « respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays » fournit une définition de la répression interne :

« La répression interne comprend, entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques. »

9. Réponse de la Haute-Représentante Federica Mogherini à une question parlementaire posée par Marietje Schaake (ALDE) ([lien](#))

10. Le COARM est un groupe du Conseil de l'UE chargé des questions ayant trait aux contrôles des exportations d'armes conventionnelles. Il fait aussi office de lieu d'échanges où les États membres communiquent et partagent des informations sur leurs politiques d'exportation vers les pays non membres de l'UE et sur leurs décisions de rejeter des demandes de licences d'exportation vers des pays non membres de l'UE (Source [Conseil](#)).

11. [Position Commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008](#) définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, Journal officiel de l'UE.

1.3. Un tour de vis supplémentaire sur les instruments de torture

La pratique de la torture fait partie intégrante du processus de répression tel que décrit par la Position commune de 2008¹². En Égypte, ce recours à la torture a pour but de casser les mouvements de contestation en ciblant ses leaders et d'obtenir des aveux des opposants politiques pour des procès spectaculaires. L'Union européenne dispose d'une législation sur les biens susceptibles d'être utilisés pour infliger la peine capitale ou la torture et qui en interdit la vente¹³. Ces équipements font l'objet d'une liste précise. Cette législation a été renforcée par l'interdiction de courtage et de publicité pour ces produits ainsi que par l'échange d'informations entre autorités douanières. La proposition a été formellement approuvée par le Parlement européen le 4 octobre 2016¹⁴ et doit ensuite être adoptée par le Conseil, ce qui sauf surprise devrait être une formalité.

1.4. Une liste des « équipements pouvant servir à la répression interne »

Lorsque le Conseil de l'Union européenne adopte des sanctions légalement contraignantes dans le domaine des armes, ces sanctions prennent généralement la forme d'un embargo total. L'embargo concerne alors tous les matériels contenus dans la Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne¹⁵ et est appliqué par les États membres, seuls compétents pour délivrer des licences d'exportation d'armes. Lorsque les sanctions concernent des biens en dehors de la Liste militaire (produits pétroliers, pierres précieuses, biens de luxe), la Commission européenne, qui est responsable du bon fonctionnement du marché intérieur, rédige des listes de biens interdits d'importation/exportation qui s'adressent aux opérateurs privés en vue d'assurer une application uniforme des règles dans l'UE. Ces listes offrent donc aux opérateurs économiques une plus grande clarté sur ce qui est autorisé/interdit et réduit le risque de transactions illégales.

Pour les biens susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, le Conseil dispose déjà d'une liste, publiée pour la première fois lors des sanctions prises à l'encontre de l'Ouzbékistan en 2005, puis réutilisée pour la Côte d'Ivoire en novembre 2010, la Libye en mars 2011, la Syrie et le Belarus en mai et juin de la même année et l'Iran en mars 2012¹⁶. Un fonctionnaire européen, cité par le site d'information *EU observer*, a reconnu que certains États membres utilisent cette liste comme ligne de conduite dans le

12. Amnesty International, « [Egypt : Officially you do not exist. Disappeared and tortured in the name of counter terrorism](#) », 13 juillet 2016.

13. La vente, l'exportation et l'importation de biens qui sont spécifiquement produits pour infliger des actes de torture ou la peine capitale sont interdites. Les biens qui pourraient être utilisés à des fins de torture sont eux soumis à licence.

14. « [EU strengthens trade rules against goods used for capital punishment and torture](#) », *New Europe*, 4 octobre 2016.

15. [Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 14 mars 2016](#) La liste commune des équipements militaires de l'Union européenne répertorie et classe en différentes catégories tous les biens destinés à un usage spécifiquement militaire et dont l'exportation en dehors de l'UE est régulée par la Position commune de 2008 (2008/944/PESC).

16. Voir Règlements du Conseil n°1032/2010 du 15 novembre 2010, n°204/2011 du 2 mars 2011, n°442/2011 du 10 mai 2011, n°588/2011 du 20 juin 2011 et n°264/2012 du 23 mars 2012.

cas égyptien mais qu'elle n'est clairement pas exhaustive¹⁷. La liste contient onze types d'équipements qui sont utilisés pour le contrôle anti-émeute : les armes à feu, grenades et munitions qui ne figurent pas dans la Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne, laissant donc le champ libre à l'exportation de matériel militaire, y compris des armes à feu militaires.

Parmi les dix autres catégories d'équipement, on retrouve les matraques, les autopompes, le fil de fer barbelé, les véhicules pour le transport de prisonniers¹⁸, etc. Cette sélection d'équipements révèle une vision très occidentale et très limitée de la répression comme un « contrôle de foule » dans une approche de gestion et de maîtrise de la violence à l'aide d'équipements spécifiquement civils.

Pourtant, la répression qui s'est abattue sur les protestataires durant les Printemps arabes et l'éviction de la place Rabia-El-Adaouïa ont également impliqué l'utilisation de moyens militaires plus larges, depuis les fusils mitrailleurs jusqu'aux chars d'assaut et aux hélicoptères de combat. Et comme le rappelait un fonctionnaire européen, si les casques de police antiémeute figurent sur la liste des « équipements pouvant servir à la répression interne », les casques à usage militaire, très similaires, n'y figurent pas¹⁹. On peut donc sincèrement se poser la question de l'utilité d'une liste aussi restrictive et aussi centrée sur les pratiques de police occidentales de contrôle de foule.

De plus, cette liste très limitative ne comprend pas certains équipements pourtant mentionnés dans le guide d'utilisation de la Position commune (guide qui doit aider les États membres à appliquer la Position commune via des lignes de conduite). Ainsi le guide d'utilisation explique : « *Il faut toutefois savoir qu'une large gamme d'équipements sont connus pour avoir servi à commettre ou à faciliter des actes de répression. Des équipements tels que des véhicules blindés de transport de personnel (VBTP), des gilets pare-balles et du matériel de communication/surveillance peuvent contribuer dans une très large mesure à faciliter la répression.* »²⁰ Or, les équipements de surveillance et d'interception des communications ne figurent pas dans la liste des « équipements qui peuvent être utilisés à des fins de répression interne ». Les véhicules blindés de transport de troupes en sont également absents, alors que leur importance est cruciale dans le processus de répression (voir ci-dessous).

Si dans le cas de la Côte d'Ivoire, de la Libye ou de la Syrie cette liste des « équipements pouvant servir à la répression interne » constituait un complément légal appréciable à un embargo global sur les armes décidé au préalable, dans le cas de l'Égypte, cette liste ne semble pas être un outil pertinent. Selon un fonctionnaire belge, en l'absence d'embargo légalement applicable à l'encontre de l'Égypte, la liste est de peu d'utilité car elle contient des éléments qui ressortent de différents régimes légaux (biens à double usage²¹), voire qui ne sont pas soumis à autorisation et ne requièrent donc pas de licence d'exportation.

17. "[Loopholes aplenty in EU 'arms ban' on Egypt](#)", *EU observer*, 2 septembre 2013.

18. On notera quand même l'oubli des agents chimiques anti-émeutes (*Riot Control Agents*) tels que les gaz lacrymogènes.

19. "[Loopholes aplenty in EU 'arms ban' on Egypt](#)", *EU observer*, 2 septembre 2013.

20. [Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#), p. 42.

21. Les biens à double usage sont des biens qui peuvent être utilisés à des fins aussi bien civiles que militaires. Les contrôles sur l'exportation de ce type de biens sont réalisés par les États membres de l'UE dans le cadre d'une législation européenne spécifique.

Les fonctionnaires en charge de l'octroi des licences d'exportation interprètent donc la disposition « équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne » dans les Conclusions du Conseil sur l'Égypte en rapport avec la liste militaire de l'UE et les législations régionales sur l'exportation de matériel de maintien de l'ordre²².

L'interprétation des termes « *équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne* » est donc laissée à l'appréciation de chaque État membre qui compose son cocktail législatif pour coller à sa vision de la définition.

On peut donc se demander si l'embargo partiel décidé par le Conseil dans ses conclusions sur l'Égypte ajoute quelque chose à la législation déjà existante. Les États membres sont en effet déjà tenus depuis l'adoption de la Position commune en 2008 d'évaluer le risque que les équipements militaires qu'ils exportent servent à la répression interne. La formulation ambiguë des Conclusions du Conseil ouvre donc la voie à d'autres catégories de biens que les armes (instruments de torture, biens à double usage, matériel de maintien de l'ordre) mais de par son manque de caractère légal (absence de liste) laisse un gros travail d'interprétation aux autorités compétentes en matière d'octroi de licences.

2. Les équipements de surveillance et de répression numériques

Dans le contexte des révolutions dites des Printemps arabes, les réseaux sociaux et les moyens de communication en ligne ont joué un rôle très important dans la mobilisation populaire. Fin janvier 2011, les autorités égyptiennes, dans un mouvement d'une ampleur sans précédent, vont jusqu'à couper l'accès à Internet et aux réseaux de téléphonie mobile au niveau national de peur d'une contagion des manifestations anti-régime²³. Dans d'autres pays touchés par les protestations de masse, les manifestants ont pu continuer à utiliser Internet et les téléphones portables, mais les services de sécurité ont eu recours à des outils de surveillance et d'interception des télécommunications en vue d'identifier leurs opposants politiques, les journalistes ou les défenseurs des droits de l'homme les plus influents. Les compagnies qui fournissent ce genre de services sont majoritairement enregistrées dans les pays européens, aux États-Unis et en Israël.

Plusieurs scandales impliquant des compagnies liées au secteur des technologies de l'information et de la communication vont révéler l'ampleur de ce marché. En août 2011, un journaliste du *Wall Street Journal* pénètre dans un centre d'interception des communications des services de sécurité libyens à Tripoli. Le centre est abandonné mais le journaliste découvre de nombreux manuels et inscriptions indiquant que des firmes occidentales, principalement la française *Amesys*, ont fourni le matériel et la formation nécessaire en vue de fournir une surveillance massive des communications sur le territoire libyen. Cette surveillance s'applique sur les communications téléphoniques, les services de VoIP (voix sur IP par ex. *Skype*), les messageries instantanées, les courriers électroniques mais aussi une surveillance beaucoup plus intrusive par le déploiement de techniques de « *Deep Packet Inspection* ». Cette technologie permet d'espionner l'ensemble des communications utilisant le réseau Internet pour repérer via des mots-clés ou des filtres des profils particuliers tout en enregistrant l'historique des

22. Echange de mail avec un fonctionnaire belge, 1^{er} septembre 2016.

23. « [Egypt Cuts Off Most Internet and Cell Service](#) », *The New York Times*, 28 janvier 2011.

communications. En mai 2012, le pôle « crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre » du tribunal de grande instance de Paris ouvre une information judiciaire sur le rôle de la société française *Amesys*, qui a fourni un système d'interception et de filtrage des communications au régime de Kadhafi. Cette ouverture d'information fait suite à un dépôt de plainte de la part de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et de la Ligue des droits de l'homme (LDH). Une autre information judiciaire sera ouverte en mai 2012 à l'encontre de *Qosmos*, société française spécialisée dans le « *Deep Packet Inspection* »²⁴.

Le lien entre cette technologie et la répression interne est assez clair. Ces technologies ont permis de nombreuses arrestations de dissidents, de journalistes, de militants des droits de l'homme voire de simples citoyens en opposition avec la politique de leur gouvernement. Les victimes de ces interceptions, une fois en détention, ont été confrontées à l'ampleur de la surveillance à leur égard par leurs interrogateurs et ont pour beaucoup été torturées²⁵. De plus, cette surveillance de masse et à large spectre a induit des comportements d'autocensure profonds de la part des citoyens de ces régimes.

Concernant l'Égypte, c'est la compagnie italienne *Hacking Team* qui va amener le scandale avec son programme Da Vinci. Celui-ci va plus loin que les programmes développés par *Amesys* et *Qosmos* de par sa capacité à intercepter des communications cryptées en installant des « chevaux de Troie »²⁶ sur les ordinateurs et téléphones des cibles et en récupérant les flux de données/voix avant qu'ils ne soient encryptés. Ironie de l'histoire, *Hacking Team* a été piratée par un hacker qui a publié de nombreux documents et e-mails internes de la firme ainsi que le code source de son logiciel phare²⁷. Les fiches clients révélées par le piratage indiquent que la firme italienne comptait parmi ses clients les autorités égyptiennes²⁸. Bien que *Hacking Team* ait déjà été dénoncé aux autorités italiennes par *Privacy International* et *Citizenlab* – deux poids lourds de la lutte contre les violations des droits de l'homme en ligne – il faudra attendre février 2016 et l'affaire Giulio Regeni (voir ci-dessous) pour que la licence globale d'exportation de *Hacking Team* voit révoquée²⁹.

2.1. Un détour par Wassenaar pour une réglementation

Les révélations sur les pratiques de nombreuses compagnies informatiques européennes ont fait éclore un débat au Parlement européen sur le contrôle de ce type de technologies et les restrictions à l'export dont elles devraient faire l'objet. C'est pourtant via une autre

24. [France : Ouverture d'une information judiciaire visant la société Qosmos pour complicité d'actes de torture en Syrie](#), FIDH, 11 avril 2014.

25. « [Internet : armes françaises de répression massive](#) », *France Inter*, 16 novembre 2014.

26. Un cheval de Troie en langage informatique est un logiciel d'apparence légitime qui permet à un programme malveillant de s'installer sur l'ordinateur ou le téléphone d'un utilisateur à son insu.

27. « [Hacking Team Breach Shows a Global Spying Firm Run Amok](#) », *Wired*, 7 juin 2015.

28. Ainsi que l'Azerbaïdjan, le Bahreïn, l'Éthiopie, le Kazakhstan, le Maroc, le Nigeria, Oman, l'Arabie saoudite, le Soudan, et plusieurs agences américaines (DEA, FBI, Département de la défense).

29. « [Hacking Team's Global License Revoked by Italian Export Authorities](#) », *Privacy International*, 8 avril 2016.

enceinte internationale, l'Arrangement de Wassenaar³⁰, que la régulation autour de l'export de ce genre de technologies va émerger. En décembre 2013, à la demande de la France et du Royaume-Uni, l'Assemblée plénière de Wassenaar valide l'inclusion de deux nouvelles entrées dans sa liste des biens à double usage : les programmes informatiques intrusifs (*intrusion software*) et les équipements de surveillance de réseaux basés sur l'adresse IP (*IP surveillance equipment*). Cette inclusion dans le régime de Wassenaar a une influence directe sur la liste de biens à double usage de l'UE, qui reprend les listes de Wassenaar ainsi que d'autres mécanismes de contrôles des armes et biens à double usage au niveau international. La Commission européenne a finalement modifié le règlement 428/2009³¹ en octobre 2014 pour y inclure les technologies de surveillance, le règlement entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Toutefois, le cadre réglementant les biens à double usage commençant à dater, un processus de révision complète a été entamée par la Commission début 2014. Dans le cadre de cette révision, la Commission devait fournir au premier semestre 2016 un projet de règlement qui mette en place une refonte du système pour éviter les contournements et préciser certaines définitions. Le site d'information *Euractiv* a réussi à se procurer une copie de ce projet³². Celui-ci propose une révision de la définition du terme « bien à double usage » pour inclure spécifiquement les technologies de surveillance ainsi qu'une liste spécifique de technologies dont l'exportation sera soumise à autorisation. Il prévoit également « l'introduction d'une liste européenne autonome de technologies spécifiquement dédiées à la surveillance électronique qui seront sujets à contrôles (centre de monitoring et systèmes de rétention de données), accompagnée de paramètres techniques détaillés. De plus, le règlement prévoit une clause "catch-all" sur les technologies de surveillance pour permettre le contrôle d'exportations de technologies de surveillance non-listées. (...) La clause "catch all" s'applique lorsque des preuves existent que les équipements puissent être détournés par l'utilisateur final pour commettre ou mettre en place des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire dans des situations de conflit armé ou de répression interne dans le pays de destination finale. »³³

Alors que le projet de Règlement allait entrer dans sa phase préparatoire au Parlement européen, la Commission a repoussé l'examen du Règlement par le collège des Commissaires au 28 septembre 2016³⁴, face aux réticences exprimées par les entreprises exportatrices de technologies numériques.

30. [L'Arrangement de Wassenaar](#) est un régime multilatéral de contrôle des exportations d'armements conventionnels et de biens et technologies à double usage civil et militaire. Tous les États membres de l'UE sont membres de l'arrangement de Wassenaar sauf Chypre.

31. Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage.

32. « [La Commission veut encadrer l'exportation des technologies de surveillance](#) », *Euractiv*, 25 juillet 2016.

33. [Proposition](#) de la Commission pour un Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un régime communautaire pour le contrôle, transfert, courtage et assistance technique et transit de biens à double usage.

34. « [Juncker gèle la proposition sur les logiciels de surveillance](#) », *Euractiv*, 21 septembre 2016.

3. Pourquoi cette forme d'« embargo » partiel ?

Comme de nombreuses décisions de politique étrangère au niveau européen, celle-ci est le résultat d'un compromis entre des positions très divergentes. L'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont essayé de demander des sanctions sévères contre l'Égypte mais cette attitude a été contrebalancée par le réalisme politique et la méfiance de certaines chancelleries envers les Frères musulmans. « *Certains États membres de l'UE (proches géographiquement de l'Égypte) n'étaient pas complètement mécontents du renversement du président Morsi, semblant préférer un régime autocratique laïc plutôt qu'un régime islamiste* »³⁵. En adoptant une attitude trop brutale vis-à-vis du régime égyptien, le risque était également grand de couper tout lien avec le régime en place au Caire et de se priver de tous moyens d'influencer un partenaire stratégique dans la région. Ainsi, du côté de la diplomatie allemande, le défi était de concilier d'une part l'envoi d'un signal politique clair au Caire et de l'autre de maintenir des lignes de communication et des possibilités d'influence³⁶. Selon un diplomate européen cité par *Libération* : « *L'Égypte n'est pas un pays facile, c'est la clef de la stabilité au Moyen-Orient : on ne peut pas le traiter à l'emporte-pièce au risque de couper les ponts. On a besoin de lui.* »³⁷

Un autre argument contre un embargo total concernait les doutes sur son efficacité. À l'époque, l'Égypte n'était pas un client important de l'industrie de l'armement européenne, la majorité de son matériel provenant des États-Unis. De plus, l'Arabie saoudite et les États du Golfe avaient clairement signifié à l'Égypte leur disponibilité pour combler le manque à gagner égyptien dans le cas où l'aide au développement européenne serait remise en cause. Certains États membres de l'UE ont toutefois décidé d'aller plus loin que les Conclusions du Conseil et ont suspendu leurs exportations d'armes vers l'Égypte. C'est le cas du Danemark, de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Allemagne³⁸. Ces suspensions n'ont cependant été que temporaires et dans le cas du Royaume-Uni, ont repris dès novembre 2014.

4. Des exportations d'armes en forte hausse

Dans les Conclusions du Conseil d'août 2013, les États membres de l'UE se promettaient de « *réévaluer les licences d'exportation des équipements couverts par la Position commune 2008/944/PESC* ». Pourtant, en termes de chiffres globaux, les exportations d'armes vers l'Égypte en provenance de l'UE sont en forte augmentation et ce depuis 2010. Le marché de défense égyptien, qui était la chasse gardée des États-Unis jusqu'en 2013 au moment de l'embargo décidé par le président Obama, est en train de se diversifier. Les Européens (et les Russes) ont profité du vide laissé par les États-Unis pour

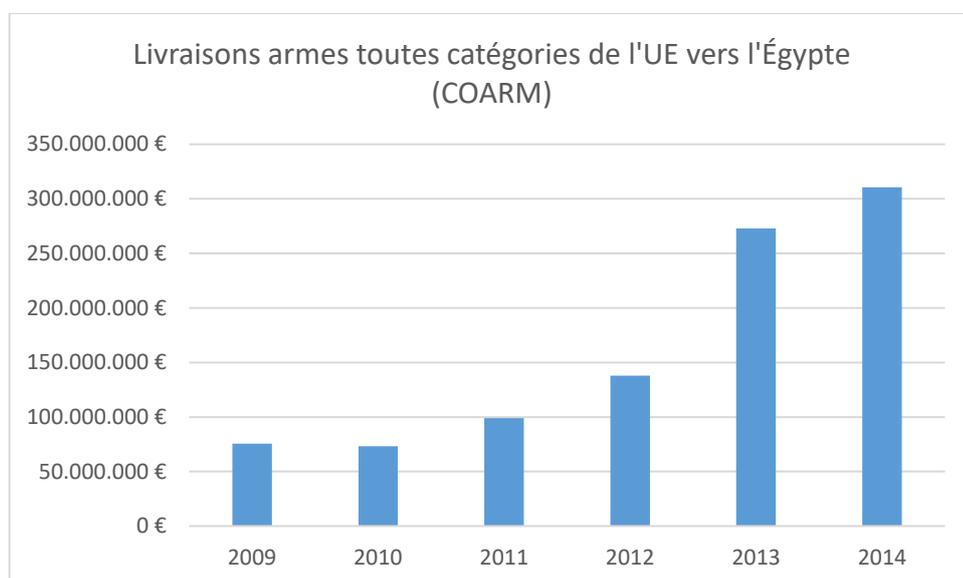
35. Boogaerts, A., Portela, C., Drieskens, E. « One Swallow Does Not Make Spring: A Critical Juncture. Perspective on the EU Sanctions in Response to the Arab Spring », *Mediterranean Politics*, vol. 21, n° 2, p. 215.

36. « [Sanctions Debate: EU Scrambles to Address Egyptian Violence](#) », *Der Spiegel Online International*, 21 août 2013.

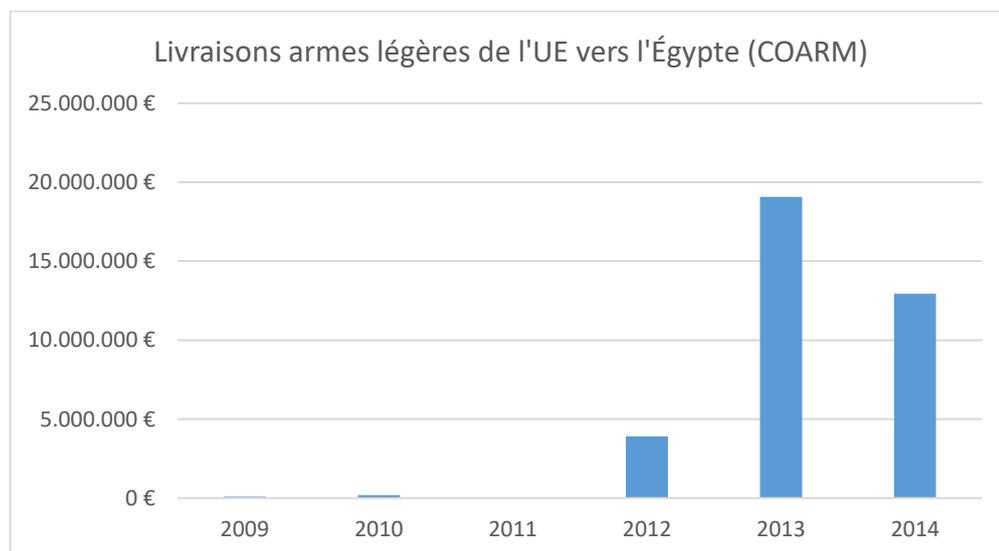
37. « [L'UE renonce à sanctionner l'Égypte](#) », *Coulisses de Bruxelles*, 22 août 2013.

38. *Idem* ; Duquet, N., « [Business as usual? Assessing the impact of the Arab Spring on European arms export control policies](#) », *Flemish Peace Institute*, p. 15.

profiter du réarmement égyptien³⁹. On peut ajouter que les chiffres 2015 (pas encore disponibles) seront très certainement bien plus élevés avec la vente par la France d'avions de combat *Rafale* (7 milliards EUR) et de corvettes *Gowind* (1 milliard EUR), dont les livraisons s'étaleront dans les années à venir.



Les armes légères et de petit calibre (ALPC) sont davantage susceptibles de servir à la répression interne que les systèmes d'armes complexes de type sous-marins ou avions de combat. L'analyse des données relatives aux armes légères exportées par l'Union européenne permet d'observer une baisse en 2014 par rapport à l'année record 2013. Cette baisse peut correspondre aux mesures nationales prises par un certain nombre de pays de l'UE qui ont effectivement suspendu temporairement leurs exportations d'ALPC vers l'Égypte.



39. Voir Guillon Arthur, « [Ventes d'armes françaises à l'Égypte : les risques d'une coopération opportuniste](#) », Note d'Analyse du GRIP, 25 février 2016, Bruxelles.

5. Des livraisons particulièrement problématiques

Le réarmement égyptien comprend une large variété d'armes allant des avions de combat aux pistolets mitrailleurs. Les chiffres agrégés du COARM pour l'année 2015 ne sont pas encore disponibles mais à travers d'autres sources (UN Comtrade, rapports nationaux au Secrétariat du Traité sur le commerce de armes, presse) plusieurs contrats peuvent ainsi être épinglés :

Livraison de véhicules *Sherpa* par la France : En 2011, la France reçoit une demande portant sur des véhicules tactiques *Sherpa* ainsi que des camions blindés MIDS destinés au ministère égyptien de l'Intérieur. Ces véhicules, produits par *Renault Truck Defense*, seront utilisés lors de la répression des manifestations en 2013 pour transporter des policiers. Pourtant, l'utilisation de véhicules blindés par la police égyptienne avait déjà fait polémique, notamment le 9 octobre 2011, lorsque plusieurs manifestants coptes avaient été tués, renversés par des véhicules de police qui avaient foncé dans la foule⁴⁰. La licence d'exportation a été accordée par la France en 2012, les livraisons prenant place en 2013 et 2014⁴¹. Connaissant le contexte de répression en Égypte et l'utilisation qui a été faite des véhicules blindés dans l'intimidation des foules et le transport de prisonniers, la France aurait sans doute dû suspendre les livraisons de ces véhicules. En 2015, la France a également accordé deux licences d'exportation vers l'Égypte concernant des armes légères pour un montant de 702 000 EUR⁴². Malheureusement, la politique française de transparence pour les livraisons d'armes ne permet pas d'en savoir plus.

Livraison de fusils à pompe par l'Italie : Selon les chiffres de UN Comtrade, l'Italie a livré en 2015 3 661 fusils à pompes destinés aux forces de sécurité égyptiennes. Pourtant, l'usage de fusils à pompe lors de la répression de manifestations par la police a déjà été documenté par *Amnesty International* en 2011⁴³. L'Italie a également exporté en 2015 146 fusils d'assaut ainsi que 1 233 armes de poing vers l'Égypte⁴⁴. L'Italie a pris une position plus dure dans sa politique d'exportation d'armes depuis juin 2016. Cette position fait suite à la mort de l'étudiant Giulio Regeni, disparu en janvier 2016 au Caire, puis retrouvé mort et portant de nombreuses blessures résultant d'actes de torture. Les différents éléments d'enquête pointent vers les services de sécurité égyptiens mais la coopération pour faire avancer l'enquête du côté égyptien traine. Rome a donc bloqué fin juin l'exportation de pièces détachées pour des avions de combat F-16 destinés à l'aviation égyptienne⁴⁵.

Livraison de pistolets par la République tchèque : L'Égypte avait signé en 2013 un contrat avec la firme tchèque *Czech Zbrojovka* pour la fourniture de 50 000 pistolets CZ 75 P-07

40. Amnesty International, « [La France soutient l'Égypte en dépit de la répression](#) », 15 avril 2016.

41. Selon le [registre de l'ONU sur les armes conventionnelles](#), 96 véhicules ont été livrés en 2013 et 77 en 2014.

42. [Rapport au Parlement 2016 sur les exportations d'armement de la France](#), mai 2016.

43. Amnesty International, « [Arms for repression: will they be covered by an Arms Trade Treaty?](#) », p. 11.

44. [Rapport annuel italien sur les exportations et importations d'armes conventionnelles pour l'année 2015, en accord avec l'article 13\(3\) du Traité sur le Commerce des Armes \(TCA\)](#).

45. « [Italy blocks defence deal with Egypt over stalled investigation into Cambridge graduate's brutal murder](#) », *The Telegraph*, 30 juin 2016.

Duty destinés aux forces de police⁴⁶. Les fournitures ont été brièvement interrompues par les événements d'août 2013 mais ont repris très rapidement malgré la forte probabilité que ces armes soient impliquées dans la mort de manifestants. Selon les données d'UN Comtrade, plus de 50 000 pistolets ont effectivement été livrés en 2013. Les pays voisins de la République tchèque (Allemagne, Pologne, Autriche) avaient toutefois refusé que les livraisons se fassent via leur territoire (par voie terrestre, aérienne ou maritime)⁴⁷. La police égyptienne étant très satisfaite des premiers exemplaires en service, une nouvelle commande de 29 000 pistolets a été passée début 2014 avec livraison la même année.

Livraison de 500 mitrailleuses légères par la Bulgarie : Selon les rapports nationaux fournis par les États parties au Secrétariat du TCA, la Bulgarie a exporté 500 mitrailleuses légères vers l'Égypte en 2015⁴⁸.

Livraison d'armes légères par le Royaume-Uni : Selon son rapport national remis au Secrétariat du TCA⁴⁹, le Royaume-Uni a livré à l'Égypte en 2015 : 150 fusils à pompe, 200 fusils de précision, 805 fusils d'assaut et 27 mitrailleuses légères. Le destinataire final n'est pas connu, la seule indication précise qu'il s'agit d'un acteur gouvernemental.

6. Une coopération sécuritaire en plein essor

Parmi les mesures adoptées dans les Conclusions du Conseil d'août 2013 figurait également la promesse de « *réexaminer l'assistance qu'ils apportent à l'Égypte dans le domaine de la sécurité* ». Nous avons peu d'informations concrètes sur les liens entre les forces de sécurité européennes et égyptiennes mais certaines visites de haut niveau conduites récemment suggèrent l'importance accordée à l'Égypte sur les questions de sécurité dans les chancelleries occidentales. En novembre 2015, le président al-Sissi était reçu par David Cameron à Londres. Une discussion sur la coopération militaire a eu lieu entre Philippe Hammond, ministre des Affaires étrangères, et le président égyptien. Le Royaume-Uni a fourni un entraînement aux forces armées égyptiennes dans la lutte contre les IED (engins explosifs improvisés) ainsi que sur les contre-mesures électroniques et les équipements de détection⁵⁰. En janvier 2016, lors d'une réunion entre militaires britanniques et égyptiens, le contre-amiral Simon Ancona, assistant du chef d'état-major britannique déclarait : « *[l]Égypte est un partenaire stratégique clé dans une région d'importance vitale pour le Royaume-Uni. Ces discussions sont cruciales pour nous aider à renforcer et approfondir notre partenariat, qui nous permettra de confronter et vaincre ceux qui veulent répandre l'extrémisme et la violence dans la région.* » Des officiers égyptiens ont également été invités à la prestigieuse académie militaire de Sandhurst.

46. Small Arms Survey 2015, Cambridge University Press, Genève, 2015, p. 101.

47. « [La société Česká zbrojovka et ses contrats d'armement en Égypte](#) », *Radio Praha*, 17 février 2014.

48. [Rapport annuel bulgare sur les exportations et importations d'armes conventionnelles pour l'année 2015, en accord avec l'article 13\(3\) du Traité sur le Commerce des Armes \(TCA\)](#).

49. [Rapport annuel britannique sur les exportations et importations d'armes conventionnelles pour l'année 2015, en accord avec l'article 13\(3\) du Traité sur le Commerce des Armes \(TCA\)](#)

50. [Defence Secretary discusses security threats with Egyptian President](#), UK Ministry of Defense, 6 novembre 2015.

Côté français, la coopération militaire a récemment reçu un coup d'accélérateur via les importantes ventes d'armes à l'Égypte. « *Initié lors de la signature des contrats majeurs d'armement signés en 2015 (Rafale, frégate FREMM, Mistral), le développement accéléré de la coopération militaire franco-égyptienne se concrétisera en 2017 par la création d'un Haut Comité militaire présidé par les chefs d'état-major des armées. L'année 2016 a déjà permis l'organisation de la première réunion bilatérale d'état-major/Marine, dans le cadre de l'accompagnement de la montée en puissance de la marine égyptienne.* »⁵¹

Deux exercices militaires renforcent les liens entre les deux armées : *Ramses 2016*, qui s'est tenu en mars 2016 dans le domaine aéronaval et *Cléopatra*, exercice naval bisannuel dont la dernière édition a eu lieu en juin 2016. La France accueille également des officiers égyptiens dans ses académies militaires et centres de planifications.

L'Allemagne entretient quant à elle une coopération policière avec l'Égypte. Celle-ci se fait dans le domaine de la sécurité aéroportuaire et surtout dans la lutte contre le terrorisme et les migrations illégales. Lors de sa visite au Caire en mars 2016, le ministre de l'Intérieur allemand Thomas de Maizière avait déclaré : « *[l'Égypte] est un allié indispensable dans la lutte contre le terrorisme international et dans la lutte contre l'immigration irrégulière.* »⁵² Berlin a tout de même dû avouer lors d'une session de questions au Parlement allemand que la définition extensive du terrorisme utilisée par le gouvernement égyptien était disproportionnée et régulièrement utilisée par les autorités policières et judiciaires pour réprimer les manifestations⁵³.

7. Une situation catastrophique pour les droits de l'homme

L'examen du critère « répression interne » qui est demandé aux États membres de l'UE lorsqu'ils octroient des licences d'exportation d'armes dans le cadre de la Position commune de 2008 ne doit pas être un examen figé. En ce sens, lorsqu'un État de l'UE examine la situation des droits de l'homme dans un pays destinataire d'une commande d'armes, il doit prendre en compte l'évolution de la situation des droits de l'homme dans ce pays. Selon le guide d'utilisation de la Position commune, « *Il importera d'accorder une importance particulière à la situation du moment dans l'État destinataire avant de confirmer une analyse. Il se peut que des violations des droits de l'homme aient été commises dans le passé, mais que l'État destinataire ait pris des mesures pour modifier ses façons d'agir, soit à la suite de pressions au niveau national ou international soit à la faveur d'un remaniement gouvernemental.* » Il est donc intéressant de voir quelle a été l'évolution de la situation des droits de l'homme en Égypte depuis le massacre de la place Rabia-El-Adaouïa en août 2013.

L'accession au pouvoir du général al-Sissi, auteur du coup d'État en juillet 2013 puis élu président en mai 2014, a provoqué un mouvement de répression très fort sur la société civile égyptienne, les médias et toutes les voix critiques du régime. La répression s'est d'abord abattue sur les membres des Frères musulmans dans des procès politiques qui leur ont infligé des peines très lourdes. Toute personne soupçonnée de sympathie pour le mouvement, y compris des mineurs, ont été détenues. Les journaux, stations de radio

51. [La coopération militaire et de défense](#), Ambassade de France en Égypte, 23 mars 2016.

52. « [Is Germany an "accessory to repression"?](#) », *Qantara*, 6 avril 2016

53. *Idem*.

et télévision proches des Frères ont été fermées. « *Ces développements confirment la montée de la faction "éradicationniste" qui comprend les officiers haut placés de l'armée et des services de sécurité au sein de la classe gouvernante. Selon plusieurs sources du monde politique, ce groupe considère les Frères musulmans comme constituant une menace fondamentale pour l'État égyptien, et est déterminé à saisir l'opportunité de détruire toute possibilité que le mouvement puisse ré-émerger et jouer un rôle dans la vie politique égyptienne.* »⁵⁴

On estime le nombre de personnes détenues pour des motifs politiques à 60 000 depuis juillet 2013⁵⁵. Cette répression s'est ensuite étendue à toutes les voix dissidentes en restreignant drastiquement les possibilités de financements étrangers pour les ONG ; en limitant très sévèrement le droit de manifester ; en ciblant les mouvements laïcs, libéraux et socialistes. L'arrivée en fonction du général Magdy Abdel Ghaffar, un ancien des services de la sécurité de l'État sous Moubarak, comme ministre de l'Intérieur en mars 2015 a encore renforcé la répression. La nouvelle Agence de sécurité nationale, qui avait fait profil bas pendant la période Morsi, a repris du galon et est vue comme le fer de lance de la répression, menant une politique systématique d'arrestations arbitraires, de disparitions forcées et de torture dans des lieux de détention secrets. « *Les disparitions forcées sont devenues un des instruments clés de la politique d'État en Égypte. Toute personne qui ose exprimer des critiques est en danger.* »⁵⁶ S'il est difficile de chiffrer les disparitions forcées, Amnesty estime que plusieurs centaines d'individus en ont été victimes, avec une moyenne de trois ou quatre cas par jour. Des cas de disparitions, de viols et tortures de mineurs ont également été enregistrés. La justice égyptienne manque cruellement d'indépendance et travaille main dans la main avec les services de sécurité, utilisant les « preuves » extorquées sous la torture à charge des prévenus voire les menaçant de nouvelles tortures si ceux-ci reviennent sur leurs aveux à l'audience⁵⁷.

La loi antiterroriste votée en 2015 permet de réduire la société civile au silence. Les journalistes qui publient des articles sur les attentats terroristes qui ne sont pas en ligne avec la communication du gouvernement risquent plusieurs années de prison. La loi inclut comme acte terroriste des comportements très vagues tels que « troubles à l'ordre public et à la paix sociale », « atteinte à l'unité nationale et à l'économie nationale » et « entrave à l'application des dispositions de la Constitution et des lois de la nation »⁵⁸.

La répression et l'agenda nationaliste imposé par le pouvoir ont étouffé la bouillonnante société civile égyptienne et fait passer l'Égypte du rôle de phare politique et culturel du monde arabe en une société fermée et marginalisée politiquement⁵⁹.

54. European Council of Foreign Relations, « [Egypt's unsustainable crackdown](#) », janvier 2014, p. 4.

55. Amnesty International, « [Egypt : Officially you do not exist. Disappeared and tortured in the name of counter terrorism](#) », 13 juillet 2016.

56. « [Amnesty International dénonce des « disparitions forcées sans précédent » en Égypte](#) », *Le Monde*, 13 juillet 2016.

57. Amnesty International, « [Egypt : 'Officially, you do not exist'. Disappeared and tortured in the name of counter-terrorism](#) », juillet 2016.

58. Amnesty France, « [Visite de François Hollande : la France doit mettre le respect des droits humains au cœur de sa politique avec l'Égypte](#) » 15 avril 2016.

59. « [A Gloomy Egypt Sees Its International Influence Wither Away](#) », *The New York Times*, 2 août 2016.

8. Une stabilité en trompe-l'œil

La prudence avec laquelle l'Égypte est abordée par les États membres de l'UE reflète la précarité de sa situation sécuritaire (personne ne veut voir l'Égypte s'effondrer) et le rôle supposé que cette dernière peut jouer dans les enjeux régionaux. L'Égypte se présente ainsi comme un pays stable, capable d'influer sur une zone du Moyen-Orient qui a sombré dans le chaos, de la Libye voisine à la Syrie. De plus, les États membres de l'UE considèrent l'Égypte comme un allié indispensable pour la lutte anti-terroriste en Libye et dans le Sinaï⁶⁰.

Pourtant cette vision d'un État stable n'est permise que par la violente répression qui cible toutes les voix dissidentes. Depuis le coup d'État perpétré par Abdel Fatah al-Sissi, maintenant officiellement président, l'ouverture politique espérée en 2011 s'est complètement refermée. L'armée a repris son rôle autoproclamé de garante de la stabilité politique et sa place prépondérante dans l'économie. Mais les conditions qui ont précipité la chute de Moubarak semblent lentement se reformer, un chômage des jeunes à plus de 40 % qui touche particulièrement les diplômés, une offre politique fermée, une économie dominée par l'armée et les grands groupes étatiques⁶¹, un tourisme en berne. Même les pays du Golfe qui avaient promis une aide substantielle à l'Égypte en cas de baisses de l'aide au développement venant de l'Occident commencent à s'impatienter face au manque de vision économique du gouvernement égyptien. Les conseillers émiratis venus aider l'Égypte à réformer son économie ont jeté l'éponge face à la bureaucratie fossilisée et à l'attitude arrogante du leadership égyptien⁶². La baisse des prix du pétrole rend également la générosité des pays du Golfe plus difficile. Ce soutien ne va pas s'évanouir – l'Égypte est « *too big to fail* » – mais les dons se transforment en investissement ou en prêts assortis de conditions strictes. La relation politique entre l'Égypte et les pays du Golfe s'est également considérablement refroidie⁶³.

9. La position des institutions européennes

Finalement, la position la plus fidèle aux conclusions de 2013 semble être celle adoptée par les institutions européennes elles-mêmes bien qu'elles n'aient que très peu de compétences en matière d'exportation d'armes. L'assistance européenne au développement s'est réorientée vers le soutien à la société civile, ceci en toute discrétion pour ne pas mettre en danger les bénéficiaires ; les discussions sur la lutte contre le terrorisme font aussi l'objet d'une attention extrême pour ne pas être suspectées de coopération militaire avec l'Égypte, coopération très limitée par les Conclusions du Conseil d'août 2013. Ainsi, l'UE exclut de coopérer sur des techniques d'interception et de surveillance des télécommunications tant que l'Égypte ne dispose pas d'un cadre légal adapté et d'une pratique judiciaire conforme aux standards internationaux. De même, le dialogue sur l'Accord d'association UE-Égypte se poursuit mais à très bas niveau⁶⁴.

60. Interview avec un fonctionnaire européen, 18 août 2016.

61. « [Egypt's Military Business: The Need for Change](#) », Middle East Institute, novembre 2015.

62. « [The Ruining of Egypt](#) », *The Economist*, 6 août 2016.

63. « [Egypt Readies for Tough Reforms as Gulf Seen Tightening Aid](#) », *Bloomberg*, 23 août 2016.

64. Interview avec un fonctionnaire européen, 18 août 2016.

Conclusion : un embargo symbolique ?

Nous avons vu que les mesures phares prises dans les Conclusions du Conseil d'août 2013 ont eu une application très limitée. L'embargo sur « les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne » souffre d'une grande confusion dans sa définition juridique et son application pratique tandis que les livraisons d'armes vers l'Égypte qui devaient faire l'objet d'une réévaluation de la part des États membres ont atteint de nouveaux sommets. Finalement, que reste-t-il de ces Conclusions ? Peut-être simplement la valeur symbolique, dans son sens le plus fort. Les Conclusions de 2013 sur l'Égypte, qui ont été reconfirmées en février 2014, décrivent une relation tendue et dressent une image très noire de la situation au niveau politique et des droits de l'homme en Égypte. Ces Conclusions de 2013-2014 sont toujours d'actualité car le Conseil n'a jamais réussi à se mettre d'accord sur de nouvelles Conclusions, certains États membres plutôt enclins à une normalisation des relations avec l'Égypte craignant même des Conclusions pires que celles de 2013-2014 si le sujet revenait sur la table du Conseil Affaires étrangères⁶⁵. Cette absence de débat sur l'Égypte est révélateur d'un véritable malaise vis-à-vis de la situation sur place. Les autorités égyptiennes font d'ailleurs du lobbying auprès des chancelleries européennes pour obtenir une normalisation des relations UE-Égypte via de nouvelles Conclusions et ainsi effacer l'opprobre qui a suivi le massacre de la place Rabia. On conclura dès lors à un certain impact symbolique des sanctions, qui ont peu d'effet sur les échanges commerciaux en tant que tels mais qui agissent comme un signal diplomatique fort.

* * *

L'auteur

Denis Jacqmin est chercheur au GRIP dans l'axe « armes légères et transferts d'armes ». Il a travaillé pour le SPF Affaires étrangères et a été observateur international pour les missions SMM Ukraine (2014-2015) et EUMM Georgia (2012-2013).

Avec le soutien de la



Wallonie

65. *Idem.*