

Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes

Par **Cédric Poitevin**, chercheur au GRIP

29 juin 2011

Résumé

Des armes qui ont été transférées légalement peuvent être détournées de deux façons : soit elles passent des mains de l'utilisateur final autorisé à celles d'utilisateurs non autorisés, soit elles sont utilisées de manière non autorisée ou illégale par l'utilisateur final autorisé. Cette note d'analyse aborde ce dernier aspect, le contrôle de l'utilisation finale, en soulignant les défis auxquels les États exportateurs font face dans l'analyse préalable du risque de détournement tant en termes de collecte de l'information que d'emploi des certificats d'utilisateur final.

Mots clés : certificat d'utilisateur final, CUF, contrôle de l'utilisation finale, transferts d'armes, armes, armes légères et de petit calibre, ALPC, Union européenne, détournement.

Abstract

Enhancing End-Use Controls on Arms Transfers

Legally transferred weapons can be diverted in two ways: either they are transferred from the authorized end-user to an unauthorized end user, or they are used in unauthorized or illegal ways by the authorized end-user. This Analysis addresses the latter aspect: the end-use control. It highlights the challenges faced by exporting states when assessing the risk of diversion at the licencing stage, both in terms of collecting information and using end-user certificates.

Keywords: end-user certificate, EUC, end use control, arm transfers, weapon, small arms and light weapons, SALW, European Union, diversion.

Citation :

POITEVIN Cédric, *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes*, Note d'Analyse du GRIP, 29 juin 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-06-29_FR_C-POITEVIN.pdf



Introduction

En juillet 2009, les autorités colombiennes déclaraient avoir trouvé des lance-roquettes anti-char AT4 dans une cache d'armes du groupe rebelle Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)¹. Ces armes, de fabrication suédoise, avaient été vendues au gouvernement du Venezuela plusieurs années auparavant, ce qui posait la question d'un soutien éventuel vénézuélien au groupe rebelle ou, à tout le moins, du niveau de contrôle que Caracas avait de ses stocks d'armes. Plus récemment, le 3 mars 2011, près de 6 mois après la fin de sa rédaction, le rapport du Groupe d'experts des Nations unies sur les sanctions adoptées à l'égard du Soudan était enfin rendu public². Bien que cela n'ait pas été confirmé officiellement, certaines sources expliquaient ce retard inhabituel par la volonté de la Chine de bloquer la publication d'un document dont elle remettait en cause la qualité³. Ce qui posait vraisemblablement problème à Pékin était que la plupart des munitions pour armes légères fabriquées après 2005 (c'est-à-dire après l'imposition de l'embargo sur les armes dans la région du Darfour) qui avait été retrouvées par les experts des Nations unies au Darfour étaient manifestement de fabrication chinoise⁴. Le scénario le plus plausible est que la Chine ait fabriqué et transféré légalement ces munitions au gouvernement soudanais à Khartoum⁵ et que celui-ci les ait alors envoyées au Darfour – avec ou sans le consentement des autorités chinoises – en dépit de l'embargo des Nations unies. Bien que, dans cette hypothèse-là, la responsabilité de la violation de l'embargo repose sur le gouvernement soudanais, la Chine se trouvait particulièrement embarrassée que soit exposé publiquement le détournement d'armes dont elle avait préalablement autorisé le transfert.

1. La double dimension des détournements d'armes

Ces deux exemples mettent en évidence la double dimension du détournement d'armes : dans le premier cas, les armes sont passées des mains de l'utilisateur final autorisé à celles d'utilisateurs non autorisés tandis que, dans le second cas, elles ont manifestement été utilisées de manière non autorisée (et même illégale) par l'utilisateur autorisé. Ce dernier aspect est souvent négligé dans ce qui est appelé de manière indifférenciée le contrôle de l'utilisation finale ou de l'utilisateur final (en anglais, end-use control ou end-user control). En effet, il est communément admis que ce contrôle porte sur le risque que les armes soient détournées des mains de l'utilisateur final

¹ Matt SCHROEDER, *Securing Venezuela's Arsenal*, Strategic Security Blog, Federation of American Scientists, 24 août 2009. <http://www.fas.org/blog/ssp/2009/08/securing-venezuela%E2%80%99s-arsenals.php>

² *Rapport du Groupe d'experts sur le Soudan créé par la résolution 1591 (2005) concernant le Soudan*, Nations unies, S/2011/111, 3 mars 2011. http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/2011/111

³ Colum LYNCH, *China fights U.N. Report on Darfur*, The Washington Post, 16 octobre 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/15/AR2010101506100.html>

⁴ *Rapport du Groupe d'experts sur le Soudan...*, p. 21 et suivantes.

⁵ Selon les termes de la résolution 1591 du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres des Nations unies doivent prendre « les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture d'armes et de matériels connexes de tous types, ainsi que d'une formation et d'une assistance techniques, aux acteurs ci-après opérant dans les États du Darfour-Nord, du Darfour-Sud et du Darfour-Ouest : tous individus et entités non gouvernementales, y compris les Janjaouid ; toutes parties à l'Accord de cessez-le-feu de N'Djamena ; tous autres belligérants ». Il n'est donc pas interdit de fournir des armes au gouvernement soudanais pour autant que ces armes ne soient pas utilisées au Darfour.

autorisé vers un autre utilisateur, celui-ci étant non autorisé, voire illégal⁶. Toutefois, il faut rappeler qu'il porte aussi sur l'utilisation potentielle qui peut être faite par l'utilisateur final autorisé. Cet aspect semble parfois relégué au second plan lors de l'examen des demandes d'autorisations d'exportation, peut-être parce qu'il touche à la question de la souveraineté nationale du pays acheteur mais aussi qu'il s'avère plus difficile à évaluer et appréhender de manière efficace par les autorités de l'État exportateur. En outre, la dénomination même du document le plus fréquemment utilisé pour contrôler l'utilisation finale (certificat d'utilisateur final ou end-user certificate) porte à confusion. Or, un détournement n'implique pas automatiquement que des armes passent entre les mains d'utilisateurs non autorisés ; elles peuvent tout aussi bien rester entre les mains de l'utilisateur autorisé qui, lui, les emploie de manière non autorisée⁷.

L'Union européenne (UE) reconnaît cette double dimension du risque de détournement et en fait un critère important que ses États membres se doivent de prendre en compte lors de l'évaluation d'une demande d'exportation (critère 7) : « les autorisations d'exportation ne sont accordées que sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne *l'utilisation finale* dans le pays de destination finale ». Plus précisément, les États membres doivent tenir compte « en particulier, de *l'utilisation potentielle du produit fini dans le pays de production* et du risque que ce produit fini soit détourné ou exporté pour le compte d'un utilisateur final non souhaité »⁸. Concrètement, l'UE a ébauché des « meilleures pratiques » qui doivent aider les autorités nationales en charge de l'octroi des licences d'exportation pour contrôler l'utilisateur et l'utilisation finale. Elles précisent que l'évaluation doit « s'effectuer au cas par cas et comprendre une analyse générale du risque, fondée sur le niveau de risque potentiel dans l'État destinataire, la fiabilité des intervenants dans les opérations, la nature des biens qui seront transférés et l'utilisation finale prévue »⁹. Les deux piliers de cette évaluation sont la collecte d'informations sur les États de destination potentielle et l'utilisation de documents qui, comme le certificat d'utilisateur final (CUF), servent à contrôler et certifier l'utilisateur final et l'utilisation finale avant d'octroyer une licence d'exportation.

2. Collecte préalable d'informations...

Typiquement, la collecte d'informations se fait par le biais d'échanges d'informations le plus souvent confidentielles entre États membres (par exemple, les discussions au sein du COARM, le Groupe du Conseil sur les exportations d'armes) mais aussi entre différentes agences au sein

⁶ De nombreuses études ont été réalisées sur cette dimension du détournement d'armes. Voir par exemple Damien CALLAMAND, *La problématique destination et utilisation finale dans les exportations d'armements*, Rapport du GRIP, 2008/4.

http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=617&titre_page=2008-4 ; Ilhan BERKOL et Virginie MOREAU, *Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement : Preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale*, Rapport du GRIP, 2009/4.

http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=714&titre_page=2009-4

⁷ Voir notamment « Deadly Diversion. Arms Transfer Diversion », in *The Small Arms Survey Yearbook 2008: Risk and Resilience*, Small Arms Survey, Cambridge University Press, p. 115-153.

⁸ *Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Journal officiel de l'Union européenne, L/335/99, 13 décembre 2008, art. 2 § 7 et 5.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:FR:PDF>

⁹ *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires*, 29 avril 2009 (dernière version), p. 87.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st09/st09241.fr09.pdf>

même de l'État exportateur (services diplomatiques, douanes, renseignements, etc.). De nombreuses sources fiables (qu'il s'agisse de rapports d'organisations internationales comme les Nations unies, d'études de centre de recherche indépendants ou encore d'articles de presse) sont également disponibles de manière ouverte (open-source) afin que les services en charge de l'octroi des licences d'exportation affinent leur analyse. Actuellement, l'évaluation du risque de détournement reste en grande partie réalisée de manière cloisonnée par les autorités nationales en charge de l'octroi des licences, notamment sur la base d'informations concernant des faits de détournements passés dont elles disposent. De plus, ces informations, qui peuvent être publiques ou non, sont très souvent disséminées en divers endroits (rapports d'institutions internationales ou régionales, d'organisations non gouvernementales, services de renseignements, résultats d'initiatives de traçage, etc.). Le défi pour les services compétents devient alors davantage la sélection et le tri de l'information pertinente plutôt que l'accès à celle-ci. En l'absence d'un système de mise en commun de ces informations à l'échelle européenne, la capacité de les collecter et de les traiter de manière adéquate dépend donc avant tout des moyens dont dispose chaque État membre¹⁰.

3. ... et utilisation de certificats d'utilisateur final

Les documents comme le CUF sont à juste titre considérés comme centraux dans tout système de contrôle de l'utilisation finale¹¹. En effet, venant en amont de la décision d'octroyer ou non une licence d'exportation, ils permettent aux autorités non seulement d'identifier les parties impliquées dans la transaction (et en particulier, l'utilisateur final) mais aussi de faire en sorte que ceux-ci s'engagent formellement à respecter les termes de la transaction que ce soit en termes d'utilisateur final ou d'utilisation finale. Comme souligné plus haut, il est donc de la plus grande importance pour les autorités du pays exportateur de disposer à temps des informations nécessaires et pertinentes, notamment afin de mettre en contexte et de contrôler les éléments repris dans les CUF : en effet, « le recours à des certificats d'utilisation finale ne saurait remplacer une évaluation complète du risque dans une situation donnée »¹². L'UE, à l'instar de l'Arrangement de Wassenaar¹³ et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁴, a développé des lignes directrices concernant les informations qui devraient être reprises dans un CUF. Concernant l'utilisation finale, sont requis « une clause d'utilisation finale

¹⁰ Ces moyens sont très différents d'un État membre de l'UE à l'autre. Ainsi, un État exportateur majeur comme l'Allemagne ou la France est capable d'affecter davantage de moyens financiers et humains à cette tâche que, par exemple, le Luxembourg qui doit traiter un nombre moins important de transaction. Les exigences en matière d'évaluation préalable du risque de détournement restent cependant les mêmes pour tous les États membres de l'UE, indépendamment de la quantité de matériels militaires que l'un ou l'autre exporte.

¹¹ En fonction de la nature de la transaction, de l'identité de l'importateur ou de l'acheteur, il existe différents types de document servant à contrôler l'utilisation finale : entre autres, le certificat d'utilisateur final, la licence d'importation, le certificat d'importation. Voir à ce sujet Mark BROMLEY et Hugh GRIFFITHS, *End-User Certificates: Improving Standards to Prevent Diversion*, SIPRI Insights n° 2010/3, mars 2010. <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1003.pdf>

¹² *Guide d'utilisation...*, p. 87.

¹³ *End-User Assurances Commonly Used: Consolidated Indicative List*, Wassenaar Arrangement, adopté en 1999 et revu en 2005. http://www.wassenaar.org/publicdocuments/docs/End-user_assurances_as_updated_at_the_December_2005_PLM.pdf

¹⁴ *Standard Elements of End-User Certificates and Verification Procedures for SALW Exports*, OSCE – Forum for security and co-operation, FSC/DEC/5/04, 17 novembre 2004. <http://www.osce.org/fsc/16941>

et/ou de non-réexportation, le cas échéant ; une indication de l'utilisation finale des biens ; l'engagement, le cas échéant, que les biens exportés ne seront pas utilisés à des fins autres que celles déclarées ; l'engagement, le cas échéant, que les biens ne seront pas utilisés pour mettre au point, produire ou utiliser des armes chimiques, biologiques ou nucléaires ou des missiles vecteurs de telles armes »¹⁵. Certains États exportateurs, dans le cas d'un transfert d'armes légères et de petit calibre (ALPC), ajoutent une clause destinée à certifier que le matériel exporté ne sera pas utilisé par l'utilisateur final dans le cadre de violations des droits humains et/ou du droit international¹⁶. D'autres spécifient, lorsque nécessaire, que les armes transférées ne peuvent être utilisées dans le cadre d'opérations utilisant des armes à sous-munitions¹⁷. Enfin, dans certains cas, le CUF peut spécifier l'endroit de l'utilisation du matériel exporté et assurer qu'il ne sera utilisé qu'à cet endroit précis¹⁸.

Le niveau d'exigence de ces clauses relatives à l'utilisation qui est faite des armes par l'utilisateur final autorisé peut varier en fonction, par exemple, de la nature des armes transférées ou du type d'utilisateur. On peut ainsi comprendre l'intérêt d'introduire une clause de non-prolifération nucléaire, biologique ou chimique dans un certificat d'utilisateur final pour du matériel militaire destiné à un pays qui détient ou est soupçonné de détenir un programme caché d'armes de destruction massive. Dans le même ordre d'idée, une clause sur le respect des droits humains peut s'avérer nécessaire pour une exportation d'ALPC vers un destinataire, jugé valable par le pays exportateur, mais situé dans un État connu pour être peu respectueux des droits humains. Ces clauses permettent donc à l'État qui autorise l'exportation de tracer une ligne dans le sable et de préciser l'utilisation qu'il autorise et celle qu'il n'autorise pas de ses armes. Et c'est malheureusement là le paradoxe de telles exigences : les cas où elles sont le plus nécessaires sont en réalité ceux où il existe un risque plus ou moins grand qu'elles soient transgressées. L'exemple de l'exportation d'armes belges FN à l'armée libyenne en 2009 est à cet égard éloquent¹⁹.

En effet, sous la pression de la société civile et de parlementaires inquiets des risques de violations des droits humains et de détournements des armes, le gouvernement de la Région wallonne²⁰ décida de dévoiler l'utilisation finale des armes transférées : la sécurisation d'un couloir humanitaire des Nations unies entre le port libyen de Benghazi et le Soudan²¹. D'une part, une définition aussi restreinte de l'utilisation finale donne un indice du niveau de confiance/méfiance que les autorités wallonnes avaient de l'utilisateur final et d'autre part, cela ouvre la voie à une violation à plus ou moins brève échéance de cette exigence par l'utilisateur final. En effet, un

¹⁵ *Guide d'utilisation...*, p. 18 et 19.

¹⁶ Notamment, l'Allemagne et l'Autriche.

¹⁷ C'est par exemple le cas de la Région wallonne (Belgique). Voir sur le site web de la Direction de la gestion des licences d'armes de la Région wallonne. http://economie.wallonie.be/Licences_armes/Armes/end_user.html

¹⁸ Notamment, l'Allemagne.

¹⁹ Voir notamment Luc MAMPAEY, *FN Herstal/Libye – Une décision risquée*, Communiqué de presse du GRIP, 10 juin 2009.

http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=744&titre_page=2009-06-10_FR_L-MAMPAEY

²⁰ Depuis 2003, les compétences en matière de transferts d'armes sont régionalisées en Belgique. Dans la pratique, chacune des trois régions belges (Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne) est compétente pour l'octroi de licences d'importation, d'exportation et de transit pour les sociétés ayant leur siège social sur leur territoire. Le pouvoir fédéral, représenté par le ministère de l'Économie, demeure compétent pour les transferts de la police et de l'armée fédérale.

²¹ *FN-Libye : Demotte justifie l'autorisation wallonne*, Belga, 5 octobre 2009.

<http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/533534/fn-libye-demotte-justifie-l-autorisation-wallonne.html>

couloir humanitaire est par définition circonscrit dans le temps et dans l'espace : comment dès lors s'assurer que les armes ne seront pas utilisées après ou ailleurs ? D'une certaine manière, le fait même que de telles exigences doivent être demandées à l'utilisateur final représente un indicateur clair d'un risque de détournement et/ou d'utilisation non autorisée, ce qui devrait amener les autorités de l'État exportateur à se poser préalablement la question de la pertinence du transfert envisagé.

Dans le même ordre d'idée, lorsque l'armée belge vend en 2008 des « véhicules blindés » (vraisemblablement, des obusiers M-109) aux forces armées marocaines²², se pose la question de savoir si ces engins ne risquent pas d'être utilisés au Sahara occidental (un territoire occupé par Rabat depuis 1975, sur lequel aucun État ne reconnaît la souveraineté marocaine et où environ la moitié des forces armées marocaines seraient stationnées²³). Le ministre de la Défense belge avait précédemment déclaré que « en ce qui concerne l'emploi et la mise en place de ces [obusiers], rien n'est prévu dans le contrat »²⁴. Il existe pourtant un risque que ces armes soient utilisées dans un cadre de violations du droit international. À nouveau, ce n'est pas l'ajout d'une clause sur le respect du droit international humanitaire qui risque d'empêcher l'utilisateur final de disposer comme il l'entend de ces chars une fois qu'ils ont été livrés. Par contre, et c'est peut-être ce qui fait l'intérêt de telles exigences, si l'État exportateur obtient la preuve que cette clause a été transgressée, il pourra alors décider de suspendre temporairement ou définitivement les prochaines exportations en guise de rétorsion.

Conclusion

Idéalement, sur la base des informations pertinentes collectées et des documents du type CUF, les autorités compétentes sont capables d'évaluer de manière satisfaisante le risque en termes d'utilisation finale et ainsi de prendre une décision quant à l'octroi ou non d'une licence d'exportation. Ce stade de l'analyse préalable du risque de détournement est crucial. En effet, certains des événements du « printemps arabe » l'ont illustré de manière tragique : une fois que les armes sont transférées (surtout vers des utilisateurs finaux situés dans des pays « sensibles »), il est bien souvent trop tard. On peut effectivement se demander ce qu'ont pensé les chancelleries européennes et américaine lorsque l'armée saoudienne, équipée par Washington et les 27, a prêté main forte au gouvernement du Bahreïn pour réprimer les manifestations pacifiques²⁵. En fait, en matière de contrôle de l'utilisation finale, les bonnes décisions doivent se prendre en

²² *Rapport au Parlement sur l'application de la loi du 5 août 1991 modifiée par les lois du 25 et 26 mars 2003 relatives à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente du 1^{er} janvier 2009 au 30 juin 2009*, ministère fédéral belge de l'Économie, 2009, p. 2.

<http://data.grip.org/documents/200911091354.pdf>

²³ Cédric POITEVIN, « Vendre des armes européennes au Maroc. La réglementation européenne et la législation belge à l'épreuve », dans Vincent CHAPAUX, *Sahara occidental – Quel recours juridictionnels pour les peuples sous domination étrangère ?*, Bruylants, Bruxelles, 2010, p. 116.

²⁴ *Question n° 473 de Walter Muls du 12 mars 2007 au ministre de la Défense*, Chambre des représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 23-04-2007, p. 31884-31886. URL (accès le 24 octobre 2009) :

<http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/51/51K0163.pdf>

²⁵ Par exemple *Pantserwagens tegen demonstranten Bahrein geleverd door België*, Joop Online, 15 mars 2011.

http://www.joop.nl/wereld/detail/artikel/pantserwagens_tegen_demonstranten_bahrein_geleverd_door_belgie/

amont, lors de l'évaluation préalable du risque de détournement par les autorités en charge de délivrer les licences d'exportations. Il est, à cet égard, toujours bon de rappeler qu'un des moyens les plus efficaces pour prévenir le détournement d'armements vers des utilisateurs non autorisés et/ou à des fins non autorisées demeure de refuser de délivrer une licence d'exportation s'il y a un risque d'un tel détournement et donc, de ne pas exporter.

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie