



GRUPE 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 – 10 février 2016

SANTOPINTO Federico. *Libye : armes, embargo et diplomatie à l'ombre de la menace islamiste*, Note d'Analyse du GRIP, 10 février 2016, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1941>



NOTE D'ANALYSE

Libye : armes, embargo et diplomatie à l'ombre de la menace islamiste

Par **Federico Santopinto**

10 février 2016

Résumé

Faut-il armer la Libye afin de faire face à la montée en puissance de Daech, si ce pays parvenait à former un gouvernement d'unité nationale ? Cette question en soulève immanquablement une série d'autres. Légales avant tout : *quid* des embargos onusien et européen auxquels la Libye est soumise ? Politiques ensuite : qui devrait être armé, et sous quelles conditions ? Militaires enfin : pourquoi encore des armes, alors qu'elles sont déjà tellement répandues dans le pays ? Autant de questions auxquelles cette Note tentera de répondre.

Abstract

Libya: arms, embargo and diplomacy in the shadow of the Islamist threat

Should arms be sent in Libya to address the growing power of Daech, in case this country would create a national unity government? Such an interrogation raises unavoidable other questions. First from a legal perspective: what about the EU and the UN embargos to which Libya is constrained? Second, from a political point of view: who should be armed, and under which conditions? And thirdly from a military one: why send more arms in a country already flooded with weapons? These are the question this Note will try to answer.

Introduction

Aux yeux des Européens, la crise libyenne représente à la fois une énigme, une certitude et un dilemme. L'**énigme** se traduit par une question toute simple : qui incarne l'État en Libye ? Théoriquement, un nouveau gouvernement d'unité nationale imposé par l'ONU devrait se mettre en place en 2016. Mais en Libye, la théorie se révèle souvent très éloignée de la réalité. Depuis 2014, deux gouvernements opposés – chacun doté de son propre Parlement – se contestent à coups de canon l'autorité régalienne de l'État. L'un est basé à Tripoli, sous contrôle d'une coalition à tendance islamiste proche des Frères musulmans, et l'autre, de nature plus libérale, s'est réfugié à Tobrouk. Et ce n'est pas tout. Derrière ce dualisme simplificateur, se cache une situation bien plus complexe. En premier lieu parce qu'aucun de ces deux camps ne représente un bloc cohérent et uni, en mesure de contrôler une portion homogène de territoire. Et en deuxième lieu parce que plusieurs autres factions opèrent dans le pays en ne répondant qu'à elles-mêmes. Bref, la carte politico-militaire libyenne ressemble à une peau de léopard, où il est difficile de distinguer les alliés des rivaux.

Une **certitude** subsiste malgré tout aux yeux des Européens, et elle n'est pas de nature à les rassurer : l'État islamique et Al-Qaïda sont solidement implantés dans plusieurs régions du pays. Ainsi, Daech (l'acronyme arabe de l'État islamique) contrôle entre autre la ville de Syrte et ses alentours, soit près de 200 km de côtes, à quelques brasses du continent européen. Quant à Al-Qaïda, elle a pris racine principalement à Benghazi et à Derna, notamment grâce à la milice Ansar al-Charia, qui lui est affiliée.

De ce sinistre tableau découle tout logiquement le **dilemme** qui tourmente les Européens : que faire et, surtout, avec qui coopérer au niveau local pour stabiliser le pays et contrer les groupes terroristes en pleine expansion ? C'est dans ce contexte incertain que le débat sur de possibles transferts d'équipements militaires à la Libye doit être appréhendé. Au cours des deux dernières années, les gouvernements de Tobrouk et Tripoli ont réclamé des armes, en affirmant qu'elles devaient leur servir à lutter contre le terrorisme. Les Européens toutefois n'ont pas été dupes : selon eux, les deux principales coalitions libyennes, plutôt que combattre le terrorisme, voudraient surtout continuer à guerroyer allègrement entre elles. Or, les membres de l'UE n'ont aucune intention d'alimenter les querelles intestines et meurtrières qui sont à l'origine du vide sécuritaire libyen, où les extrémistes islamistes se sont si bien engouffrés. Ils espèrent au contraire que le nouveau gouvernement d'unité nationale réussisse à asseoir son autorité sur le pays, afin de le soutenir via le déploiement d'une force militaire, mais aussi via des transferts d'armes.

La question des armes demeure néanmoins extrêmement délicate, car les expériences du passé sont loin d'être encourageantes. D'innombrables interrogations se posent. Des questions légales avant tout : *quid* des embargos onusien et européen auxquels la Libye est soumise ? Des questions politiques ensuite : qui exactement devrait être armé, et à quelles conditions ? Et des questions militaires enfin : pourquoi des armes ... encore des armes, alors qu'elles sont déjà si répandues dans le pays ?

1. Les contraintes légales

Depuis 2011, la Libye est soumise à un embargo sur les armes, imposé tant par l'Union européenne (UE) que par les Nations unies¹. Plus détaillées dans leurs formulations, les dispositions européennes sont, en substance, quasi identiques à celles onusiennes, à une exception près : les sanctions de l'UE couvrent non seulement les armes, mais aussi les « équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne », c'est-à-dire, essentiellement, le matériel utilisé par la police².

Mis à part cette exception, les mesures adoptées à New York et à Bruxelles sont donc similaires. Toutes proscrivent les transferts d'armements et de matériel connexe vers la Libye (y compris les munitions, les véhicules militaires et les pièces détachées), et interdisent les différentes formes possibles d'assistance militaire à ce pays (formations militaires, aide technique, aide financière liée à l'achat ou à l'entretien d'armes, envoi de mercenaires ou de spécialistes). Mais l'UE et l'ONU ne se limitent pas à cela : elles demandent en outre à leurs États membres d'effectuer des contrôles dans les aéroports, les ports, les eaux territoriales et, surtout, dans les eaux internationales lorsqu'ils suspectent que l'embargo puisse être violé. Dans ces cas, des rapports détaillés doivent être fournis au Comité des sanctions pour la Libye créé spécifiquement par le Conseil de sécurité de l'ONU (CS).

Bref, formellement les transferts d'armes et les coopérations militaires avec la Libye sont interdits. Le terme « interdit » pourrait cependant sembler inapproprié au regard des nombreuses exceptions prévues par le régime imposé par l'ONU. Le mot « encadrer » semblerait à ce propos plus approprié. Les dérogations prévues par l'embargo permettent en effet d'envoyer une assistance militaire en armes ou en formations au gouvernement libyen, si le Comité des sanctions du CS les autorise au préalable. Une telle assistance doit avoir néanmoins comme « but exclusif » d'aider les autorités légitimes de Libye à garantir « la sécurité et le désarmement » du pays³.

D'autres dérogations mineures sont encore prévues par l'embargo (voire le schéma à la fin de ce paragraphe). Toutefois, celle qui s'adresse au gouvernement libyen afin de le soutenir face à l'insécurité rampante est incontestablement la plus importante, car elle reflète deux inquiétudes majeures de la communauté internationale. La première a trait à la montée en puissance des extrémistes islamistes et à la nécessité de permettre aux autorités libyennes de les combattre. La deuxième concerne la crainte que certains pays puissent armer des factions libyennes sans se coordonner avec l'ONU, en alimentant ultérieurement le chaos dans lequel verse le pays.

1. Voir la [Base de données du GRIP sur les embargos](#).

2. Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye.

3. Résolution n° 2174 du 27 août 2014 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Les dérogations possibles à l’embargo d’armes sur la Libye (UE et ONU)

Exceptions nécessitant une autorisation explicite et préalable du Comité des sanctions de l’ONU	Exceptions nécessitant une notification préalable au Comité des sanctions de l’ONU (si le Comité ne réagit pas dans les 5 jours l’autorisation est octroyée)	Exceptions qui ne nécessitent aucune notification préalable au Comité des sanctions de l’ONU
<p>POUR LE GOUVERNEMENT LIBYEN :</p> <p>Armements et matériel connexe de tout type, y compris assistance technique ou formation, ayant pour but exclusif l’aide aux autorités libyennes pour la sécurité ou le désarmement, avec notification préalable au Comité. [Initialement, cette dérogation nécessitait une simple notification].</p> <p>Depuis le 24 mars 2015, le CS de l’ONU demande au Comité des sanctions <u>d’examiner sans tarder les demandes de dérogations</u> pour le transfert ou la fourniture au gouvernement libyen d’armes et de matériel connexe, en vue de leur utilisation par les forces armées officielles libyennes <u>pour combattre l’État islamique et autres terroristes</u>.</p>	<p>POUR LE PERSONNEL INTERNATIONAL ET HUMANITAIRE :</p> <p>Armes de petit calibre, armes légères et équipements connexes, exportés temporairement en Libye et destinés à l’usage exclusif du personnel des Nations unies, des représentants des médias, et du personnel humanitaire et de développement.</p>	<p>POUR LE PERSONNEL INTERNATIONAL ET HUMANITAIRE :</p> <p>Matériel militaire non létal, assistance technique connexe et vêtements de protection pour usage humanitaire et de protection.</p> <p>POUR LE GOUVERNEMENT LIBYEN :</p> <p>Matériel militaire non létal et toute assistance technique, formation ou aide financière ayant pour but exclusif l’aide au gouvernement libyen pour la sécurité ou le désarmement.</p>

Sources : Résolutions du CS de l’ONU n° 1970 (2011), n° 1973 (2011), n° 2009 (2011), n° 2095 (2013), n° 2174 (2014), n° 2214 (2015).

1.1 Un régime de dérogations évoluant avec la crise

L’histoire récente de la clause dérogatoire qui autorise, à certaines conditions, d’envoyer des armes au gouvernement libyen est intéressante à retracer, car elle illustre les tergiversations et les doutes auxquels la communauté internationale fait face dans ce domaine. Le CS de l’ONU a en effet été contraint de modifier cette clause à plusieurs reprises depuis 2011, afin de l’adapter aux multiples rebondissements et coups de théâtre qui ont secoué le pays.

L’embargo de l’ONU contre la Libye date du 26 février 2011, lorsqu’il fut adopté pour contrer les troupes de Kadhafi qui s’apprêtaient à marcher sur les rebelles, retranchés principalement à Benghazi. À cette époque, les sanctions onusiennes (et européennes) prévoyaient déjà la possibilité de déroger à l’embargo, et donc d’envoyer des équipements militaires en Libye, à condition bien sûr que le Comité des sanctions du CS l’autorise. Mais cette dérogation était formulée en termes vagues. Et surtout, elle se gardait de préciser à qui les éventuels transferts d’armes pouvaient être destinés.

Une hypothèse peut néanmoins être émise à ce propos : il est probable qu’une telle disposition ait été adoptée pour ne pas entraver légalement les parachutages d’armes qu’effectuaient à ce moment-là – et très discrètement – plusieurs États de la coalition internationale anti-Kadhafi afin de soutenir les rebelles. Lors de l’intervention internationale contre le régime de Kadhafi, en effet, plusieurs pays dont le Qatar, les Émirats arabes unis et la France, ont parachuté des armes aux rebelles libyens.

La France, en particulier, aurait largué plus de 40 tonnes d'armes aux milices berbères du Djebel Nefousa, au sud de Tripoli, dont des missiles antichar Milan, des lance-roquettes, des fusils d'assaut et des mitrailleuses⁴.

L'embargo pendant la première guerre civile libyenne (2011)

Lors du conflit entre les rebelles et le régime de Kadhafi, le CS de l'ONU adopte un embargo sur les armes pour sanctionner le régime. Toutefois, des armes peuvent être transférées en Libye si le Comité des sanctions du CS l'autorise au préalable. Mais l'ONU reste vague à ce sujet et, surtout, elle ne précise pas à qui les armes pourraient éventuellement être envoyées. Parallèlement, plusieurs pays, dont la France, parachutent des armes aux rebelles.

En septembre 2011, la donne change en Libye. Kadhafi prend la fuite, alors que le Conseil national de transition (l'instance politique des rebelles) s'installe à Tripoli en obtenant la reconnaissance de la communauté internationale. Ainsi, les dérogations possibles à l'embargo sont immédiatement adaptées à la nouvelle situation : plus question de soutenir l'une ou l'autre faction armée, l'objectif étant maintenant d'asseoir la fragile autorité du nouveau gouvernement révolutionnaire libyen sur le pays. Le 16 septembre 2011, le CS adopte donc une nouvelle résolution qui, cette fois-ci, stipule clairement que toute aide militaire éventuelle à la Libye ne peut que s'adresser au nouveau gouvernement légitime en place, dans le but exclusif de l'aider à imposer le désarmement des milices et d'assurer la sécurité du pays.

Il convient de souligner à ce propos qu'à cette date, la communauté internationale était très préoccupée par l'impressionnante prolifération d'armes dans le pays et par la présence de nombreuses milices hors de tout contrôle. Le désarmement était donc une priorité et, en cela, l'ONU faisait confiance aux nouvelles autorités libyennes. Pour faciliter la tâche du nouveau gouvernement, le Conseil de sécurité a ainsi décidé d'alléger l'embargo : l'autorisation préalable du Comité des sanctions pour valider un transfert d'armes au gouvernement libyen en dérogation à l'embargo a dès lors été abrogée. Une simple notification préalable était suffisante, le Comité des sanctions ayant cinq jours pour opposer un éventuel refus. Si le Comité restait silencieux, la dérogation était de facto acceptée.

L'embargo, lors de la chute de Kadhafi

L'embargo d'armes de l'ONU reste en place, mais le régime des dérogations est mieux précisé et allégé :

1. Les transferts d'armes peuvent être autorisés plus facilement à travers une simple notification au Comité, qui peut éventuellement s'y opposer dans les cinq jours.
2. Ces éventuels transferts ne peuvent être envisagés qu'à la seule faveur du nouveau gouvernement du pays reconnu par la communauté internationale.

4. Jihan Seniora, « [Transferts d'armes légères françaises aux rebelles libyens : Quelles conséquences en termes de prolifération des armes ?](#) », Note d'Analyse du GRIP, 4 juillet 2011 ; « [La France a parachuté des armes aux rebelles libyens](#) », *Le Figaro*, 28 juin 2011.

Au début de l'année 2014, cependant, la situation sur le terrain se complique, et à partir de l'été la Libye se retrouve divisée en deux gouvernements et deux parlements rivaux (Tripoli et Tobrouk). Parallèlement, les groupes terroristes proches d'Al-Qaïda (dont Ansar al-Charia) prennent racine, bien que dans un premier temps, la présence de Daech ne soit pas encore bien établie. La communauté internationale s'en préoccupe et, le 27 août 2014, le CS adopte dans la foulée une nouvelle résolution où apparaît pour la première fois le nom d'Al-Qaïda, « qu'il faut combattre par tous les moyens »⁵. Or, pour combattre les terroristes, il faut des armes. Les dérogations en faveur du gouvernement libyen pour assurer « la sécurité et le désarmement » du pays sont donc confirmées telles quelles dans la nouvelle résolution, mais ont dorénavant une signification différente : garantir la sécurité de la Libye, désormais, veut surtout dire lutter contre le terrorisme.

Mais face au chaos dans le pays un doute resurgit : qui devrait bénéficier des dérogations prévues par l'embargo, les milices proches de Tobrouk ou celles de Tripoli ? Théoriquement, le gouvernement reconnu par la communauté internationale est celui de Tobrouk. Toutefois, cette légitimité demeure faible et contestée. Face à une question aussi délicate, seule l'ONU doit pouvoir trancher, ce qui oblige le Conseil de sécurité (CS) à faire un pas en arrière : le CS décide que toute dérogation éventuelle de l'embargo sur les armes devra à nouveau être préalablement autorisée par le Comité des sanctions, et ne pourra plus se faire par simple notification.

L'embargo face à l'éclatement de la Libye en 2014 (deuxième guerre civile)

Face au chaos dans le pays et à la présence de deux gouvernements et parlements rivaux, l'embargo de l'ONU sur les armes reste en place. Mais dans une nouvelle résolution, le CS impose que toute dérogation en faveur du gouvernement libyen reconnu par la communauté internationale (Tobrouk) soit à nouveau autorisée préalablement par le Comité des sanctions du CS. Parallèlement à cela, la résolution dénonce pour la première fois la présence de groupes terroristes dont Al-Qaïda, « qu'il faut combattre par tous les moyens ».

Au fil des mois, la situation libyenne ne fait que s'obscurcir. Alors que Tripoli et Tobrouk continuent à se faire la guerre, les doutes quant à la présence de l'État islamique se dissipent définitivement début 2015, lorsque le groupe signe par le sang son acte de présence en Libye, en égorgeant 21 coptes égyptiens. Les pays occidentaux prennent finalement la mesure du problème : Daech est en pleine expansion et profite du vide sécuritaire causé par la rivalité fratricide entre Tobrouk et Tripoli. Pour eux, la seule issue possible demeure celle d'un accord de paix entre les deux capitales rivales, pour en dégager ensuite un gouvernement d'unité nationale qui, lui, pourra être soutenu militairement.

Mais d'autres pays ont une lecture différente de la crise, et pensent que la lutte contre le terrorisme doit passer avant tout par Tobrouk, le seul des deux gouvernements libyens à bénéficier d'une certaine reconnaissance internationale. La Jordanie, les Émirats arabes unis et l'Égypte notamment, accentuent leur pression sur la communauté internationale pour que Tobrouk puisse bénéficier des dérogations prévues par l'embargo sur les armes⁶.

5. Résolution n° 2174 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU.

6. En réalité, comme on le verra dans le paragraphe 3.1 de la présente Note d'Analyse, les transferts d'armes vers la Libye – qu'ils aient été effectués dans le cadre des dérogations prévues par l'embargo ou en violation de celui-ci – n'ont jamais cessés.

Un compromis sera finalement trouvé. D'un côté le régime d'embargo sur les armes reste formellement tel quel. De l'autre, toutefois, dans une nouvelle résolution adoptée le 24 mars 2015, le Conseil de sécurité glisse une phrase aussi importante qu'ambiguë au sujet des possibles dérogations en faveur du gouvernement libyen : il demande au Comité des sanctions de les examiner « sans tarder », dans le but de combattre l'État islamique⁷. En outre, à travers cette nouvelle résolution, le CS « appuie sans réserve » la lutte des autorités libyennes contre Daech⁸. Encore, faut-il pour cela que la communauté internationale s'accorde sur l'identité des autorités légitimes du pays.

L'embargo face à la montée en puissance de Daech

L'embargo sur les armes et le régime dérogatoire restent inchangés. Toutefois, dans une nouvelle résolution, le CS se déclare fort préoccupé de l'expansion de l'État islamique en Libye. Il demande ainsi au Comité des sanctions d'examiner au plus vite les exceptions en matière de transferts d'armes pouvant permettre au gouvernement libyen de combattre l'État islamique et les autres groupes terroristes.

Le 17 décembre 2015, après de longues et exténuantes négociations, l'ONU réussit finalement à arracher un accord de paix entre Tobrouk et Tripoli, qui prévoit entre autre la création d'un gouvernement d'unité nationale, appelé « Gouvernement d'accord national ». D'emblée, une nouvelle résolution du Conseil de sécurité de l'ONU est adoptée, laquelle exhorte les États membres à coopérer avec les nouvelles institutions libyennes et à leur fournir toute l'assistance nécessaire pour combattre, « par tous les moyens », le terrorisme⁹. La résolution mentionne même la nécessité de « vaincre »¹⁰ l'État islamique ainsi qu'Ansar al-Charia, en laissant clairement comprendre que, contre ce genre de menace, il faudra prendre les armes. À ce propos, la possibilité d'appliquer les dérogations à l'embargo est explicitement mentionnée¹¹.

La communauté internationale a-t-elle pour autant trouvé ce qu'elle cherchait depuis près de deux ans en Libye, c'est-à-dire un interlocuteur crédible et représentatif du pays, pouvant le cas échéant bénéficier des dérogations prévues par l'embargo ? Rien n'est moins sûr. Le Gouvernement d'accord national s'appuiera essentiellement sur le parlement de Tobrouk, au détriment donc de celui de Tripoli. Il risque ainsi de ne pas être accepté, ou d'être mal accepté, dans la capitale où il est pourtant censé siéger. De plus, plusieurs parlementaires de Tobrouk ont, eux aussi, refusé de reconnaître les nouvelles autorités qui devraient se mettre en place. Bref, avec l'accord parrainé par l'ONU, la Libye risque de se retrouver à présent avec trois gouvernements au lieu des deux précédents : celui de Tobrouk, celui de Tripoli et ... celui de New York. L'énigme auquel fait face la communauté internationale en Libye, qui consiste à identifier un interlocuteur valable et représentatif du pays, n'est pas prêt d'être résolu.

7. Résolution n° 2214 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, art. 7.

8. *Ibid.*, art. 9.

9. Résolution n°. 2259 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU.

10. *Ibid.*, art. 12.

11. *Ibid.*, art. 17.

L'embargo et le nouveau gouvernement d'unité nationale

Suite à l'imposition, par l'ONU, d'un nouveau gouvernement d'unité nationale, les dérogations prévues par l'embargo devraient théoriquement être acceptées plus facilement par le Conseil de sécurité. Dans une nouvelle résolution adoptée le 23 décembre 2015, celui-ci demande aux États membres de ne coopérer qu'avec les nouvelles autorités libyennes, et de les aider à combattre le terrorisme (et l'État islamique en particulier) « par tous les moyens ». Néanmoins, cela devrait se faire seulement si le nouveau gouvernement d'unité nationale réussit à s'implanter réellement dans le pays.

1.2 Un flux continu malgré l'embargo

Embargo ou non, les transferts d'armes vers la Libye n'ont jamais cessé depuis 2011. Pourtant, après la chute du régime de Kadhafi et le pillage des entrepôts militaires du régime, la prolifération d'armes parmi la population était considérée comme le principal problème sécuritaire du pays. Selon une estimation de l'ONU de 2013, la Libye compte en moyenne six armes à feu par habitant, auxquelles doivent être ajoutées les innombrables lance-roquettes, MANPADS et autre type de missiles (notamment anti-char) dispersés dans la nature¹². Le désarmement était donc perçu comme la priorité absolue par la communauté internationale, mais aussi par les autorités libyennes qui se sont succédées jusqu'à l'éclatement du pays en deux gouvernements opposés, en 2014. Malgré cela, le régime de sanctions n'a jamais réellement fermé les vannes.

Dans son rapport annuel, publié le 23 février 2015, le Panel d'experts de l'ONU devant enquêter sur les violations des sanctions imposées contre la Libye a dénoncé plusieurs transferts illicites d'armements, en pointant le doigt notamment vers l'Égypte, les Émirats arabes unis, la Turquie, le Soudan, le Qatar, l'Ukraine et la Biélorussie. L'Égypte serait même suspectée d'avoir transféré des chasseurs MIG-21MF et des hélicoptères MI-8 aux autorités de Tobrouk, en effaçant les cocardes de l'aviation égyptienne et en peignant celles de l'aviation libyenne¹³. Quant à la Turquie et au Qatar, ces pays auraient soutenu plusieurs factions liées à Tripoli en violation de l'embargo.

Pour envoyer des armes vers la Libye, toutefois, il ne fallait pas forcément violer l'embargo. Les lacunes et les ambiguïtés sémantiques avec lesquelles les différentes résolutions onusiennes ont été rédigées à ce propos ont permis à plusieurs pays de faire ce que bon leur semblait, sans pour autant enfreindre les normes internationales. Il ne faut pas oublier, sur ce point, que du 16 septembre 2011 au 27 août 2014, le régime des sanctions onusiennes permettait de transférer des armes aux autorités légitimes libyennes après une simple notification au Comité des sanctions, qui pouvait éventuellement s'y opposer dans un délai de cinq jours. Mal défini et opaque, ce système de notification n'a de fait constitué qu'une simple contrainte bureaucratique, dépourvue de toute efficacité en matière de contrôle.

12. John Pike, « Libya Special Weapons News », Global Security Report, 5 février 2013.

13. [Final Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1973 \(2011\)](#), point 171, S/2015/128, 23 février 2015.

Ainsi, entre septembre 2011 et août 2014, le Comité des sanctions n'aura formulé aucune objection aux multiples notifications reçues¹⁴. Fait surprenant, des dizaines de milliers de fusils d'assaut, de pistolets et de mitrailleuses ont continué à affluer vers la Libye en toute légalité ... comme si le pays en manquait.

Cette situation ne semble pas avoir réellement changé après le 27 août 2014, lorsque l'ONU a imposé à nouveau l'obligation d'obtenir une autorisation préalable du Comité des sanctions avant de transférer des armes vers le gouvernement libyen. Les armes ont continué à affluer dans le pays, légalement (en faveur de Tobrouk) ou illégalement (à Tobrouk comme à Tripoli). Et à nouveau, le système de contrôle onusien s'est révélé défaillant. Les demandes d'autorisation faites au Comité des sanctions, ainsi que les autorisations correspondantes délivrées par ce dernier, demeurent en effet caractérisées par un système opaque et imprécis. Résultat : la confusion règne sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas.

Ainsi, on pourrait citer le cas d'une saisie, faite par les garde-côtes grecs le 22 juillet 2015 dans leurs eaux territoriales, de huit véhicules blindés Typhoon, produits par une filiale ukrainienne de l'entreprise canadienne Streit. Pour les autorités grecques, le cargo qui transportait ces véhicules devait les délivrer en Libye en violation de l'embargo. Six mois plus tard, début décembre 2015, le Comité des sanctions de l'ONU a pourtant validé cette exportation. Les véhicules blindés auraient été réclamés par le gouvernement de Tobrouk, et il apparaît maintenant, c'est-à-dire six mois plus tard, qu'ils bénéficient des autorisations requises¹⁵.

La vente de ces véhicules avait-elle été autorisée par le Comité des sanctions de l'ONU sans que les autorités grecques ne soient au courant ? Ou cette autorisation a-t-elle été relâchée par le Comité *a posteriori* ? Des questions à ce jour sans réponse, qui illustrent néanmoins la précarité et l'opacité du système de contrôle de l'embargo sur les armes établi par l'ONU. Ce qui soulève inévitablement d'autres questions : combien d'armes, et de quel type, ont-elles été envoyées en Libye depuis l'adoption de l'embargo ? Et, en conséquence, de quelles armes le nouveau gouvernement libyen qui devrait se mettre en place en 2016 aurait-il encore besoin pour faire face au terrorisme ?

2. Quelles armes pour un pays déjà surarmé ?

Pour avoir une idée plus claire sur l'armement qui pourrait être exporté en Libye, c'est vers l'Europe de l'Est qu'il faut se tourner, notamment vers Moscou. Et pour cause : avant que le régime de Kadhafi ne tombe, la Russie était sur le point de vendre des armes à la Libye pour plus de quatre milliards de dollars. Plusieurs contrats avaient été signés, avec au menu, entre autre, la modernisation de 200 chars d'assauts T-72 libyens, l'achat du système antiaérien de courte portée Pantir-S1 et de celui de longue portée S-300, l'achat de dizaines de chars T-90C et, surtout, d'une douzaine de Sukhoi SU-35 et de plusieurs hélicoptères MI-17 et MI-35M. Or Poutine n'a jamais caché son intention de réactiver dès que possible une partie au moins de ces contrats.

14. *Ibid.*, point 118 (p. 29).

15. « [UN clears Greek-seized armoured vehicles for delivery to Libya](#) », *IHS Jane's Defence Weekly*, 8 décembre 2015 ; « [UN approves delivery of Streit Typhoons, armoured vehicles to Libya](#) », *DefenceWeb*, 13 décembre 2015.

Selon certaines rumeurs non confirmées, lors d'une visite du président russe au Caire les 9 et 10 février 2015, la délégation moscovite aurait déjà signé un accord de principe avec des responsables de Tobrouk pour la vente d'équipements militaires dès que l'ONU donnera son feu vert¹⁶.

Il apparaît néanmoins difficile d'imaginer que le Comité des sanctions de l'ONU puisse accepter le transfert de systèmes antiaérien. Selon le régime de dérogations prévu par l'embargo, en effet, les éventuels transferts d'équipements militaires devront se faire dans le seul but d'aider les autorités libyennes à assurer le désarmement et la sécurité intérieure du pays. Or, les systèmes anti-aériens de type Pantsir et S-300 n'auraient aucune utilité à cet effet. Pire, leur vente pourrait s'avérer contreproductive, car s'ils devaient tomber entre de mauvaises mains (hypothèse qui ne peut être exclue au regard de la situation dans laquelle verse le pays), ils pourraient causer un sérieux problème à la communauté internationale dans le cas où celle-ci décidait de mener une intervention aérienne contre Daech.

Par contre, le Comité des sanctions de l'ONU pourrait dans le futur valider le transfert de matériels plus adaptés à la lutte contre le terrorisme. Il pourrait par exemple autoriser une demande qu'il avait bloquée en mars 2015, portant sur : 150 chars, 150 véhicules blindés et armés pour le transport de troupes, 8 hélicoptères d'attaque, 6 avions de chasse, 10 000 lance-grenades, 1 000 fusils de précision et, surtout, sur des munitions pour armes légères et pour mortiers¹⁷. Aucun détail n'a été fourni quant au type de matériel en question, mais apparemment celui-ci aurait été demandé à l'Ukraine, à la Serbie et à la République tchèque. Pourtant, mis à part les systèmes antiaériens, ces équipements ressemblent étrangement à ceux que la Russie s'apprêtait à exporter avant la chute de Kadhafi, et qui auraient fait l'objet de discussions entre les délégations libyenne et russe au Caire le mois précédent.

Quoi qu'il en soit, cette requête prouve que Tobrouk voulait surtout de l'armement lourd, et que c'est donc ce type de matériel qui pourrait être exporté vers la Libye lorsque l'ONU décidera d'ouvrir les vannes. En particulier, le matériel pour l'aviation sera probablement prioritaire. En effet, Tobrouk dispose déjà d'une petite aviation militaire, composée essentiellement de quelques poignées de vieux Mig-21 et Mig-23 et d'hélicoptères MI-24 et MI-17 russes, et elle n'a jamais caché son intention de miser essentiellement sur sa composante aérienne pour faire face au terrorisme et ramener l'ordre dans le pays¹⁸.

Côté européen, il est surtout question d'envoyer au gouvernement d'unité nationale libyen des formateurs militaires, plutôt que des armes. Plusieurs projets sont évalués à Bruxelles. À ce propos, il ne faut pas oublier que l'Union européenne mène actuellement une mission navale au large de la Libye pour lutter contre le trafic de migrants. Pour l'instant, cette mission reste confinée aux eaux internationales, mais à terme elle pourrait s'étendre aux eaux nationales libyennes, voire dans les ports du pays. Une présence militaire à terre pourrait dès lors s'avérer nécessaire.

16. Yury Barmin, « [Could Russia join the fight against ISIS by arming Libya?](#) », *Russia Direct*, 23 février 2015.

17. « [UN puts Libya request for weapons on hold](#) », *The Daily Mail*, 9 mars 2015.

18. « U.N. delays approval of Libya request for weapons, jets: diplomats », *Reuters*, 9 mars 2015.

L'Union européenne envisage enfin de déployer, à terme, une mission de formation et d'assistance militaire en Libye, sous l'égide de l'ONU et un éventuel commandement italien. Le chiffre de 6 000 hommes a même été évoqué à ce sujet par certains journaux transalpins. L'objectif serait de remettre sur pied une armée libyenne digne de ce nom, en mesure de reprendre le contrôle du pays. 6 000 hommes avec un objectif de formation et d'assistance paraît néanmoins un chiffre disproportionné. D'autres tâches pourraient ainsi leur être assignées. Plusieurs hypothèses sont sur la table. L'une d'entre elle consiste à déployer des soldats européens (notamment italiens et britanniques) pour sécuriser les infrastructures pétrolières et les quartiers de Tripoli où sont présentes les ambassades et les bâtiments gouvernementaux. La frontière tunisienne pourrait être, elle aussi, sécurisée dans ce cadre.

Mais surtout, une présence militaire européenne pourrait favoriser une autre hypothèse encore : celle de mener des frappes aériennes contre les groupes terroristes, en appui à une opération de reconquête du golfe de Syrte par les forces libyennes.

Conclusion

La situation actuelle en Libye n'est pas seulement une énigme pour les Européens. Elle est surtout un piège. Si le pays est au bord du précipice, la précipitation est souvent mauvaise conseillère. Certes, face à l'État islamique et à d'autres groupes extrémistes qui font tâche d'huile, il est urgent d'agir : un scénario syro-irakien aux portes de l'Europe est ce que l'on craint par-dessus tout dans les capitales du Vieux Continent. Mais d'un autre côté, soutenir militairement, en armes et en hommes, un gouvernement qui se révélerait être mal accueilli par la population pourrait avoir un effet boomerang, qui finirait par faire le jeu des extrémistes.

Par ailleurs, les autorités libyennes – qu'elles émanent de Tobrouk, de Tripoli ou du nouveau gouvernement d'unité nationale – ont fait preuve de réticence face à une possible intervention militaire dans leur pays. Plutôt que des soldats étrangers, elles réclament des armes, afin de combattre elles-mêmes les terroristes. Or, il convient de souligner à ce propos qu'elles n'ont jamais demandé à l'ONU d'appliquer en leur faveur les dérogations prévues par l'embargo. Leur revendication consiste à demander que l'embargo soit tout simplement levé.

La nuance est significative. Si l'embargo devait être levé, n'importe quel pays pourrait exporter ce que bon lui semble vers la Libye, sans en rendre compte à la communauté internationale. En revanche, si l'embargo reste en vigueur, et s'il est correctement mis en œuvre, le Conseil de sécurité de l'ONU pourra filtrer ce qui est transféré vers le pays, et le cas échéant s'y opposer. Par exemple, il pourrait bloquer la vente de systèmes anti-aériens modernes tels que les S-300, ou interdire les exportations d'armes légères dans un pays qui manque de tout, sauf d'armes légères.

À la lumière de la situation actuelle en Libye, cette deuxième hypothèse paraît plus souhaitable. Mais pour cela, encore faut-il que l'embargo soit sérieusement mis en œuvre, quitte à appliquer avec circonspection les dérogations qu'il prévoit pour soutenir les autorités libyennes dans la lutte contre le terrorisme.

* * *

L'auteur

Federico Santopinto est chef de projet au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi que sur l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.

Avec le soutien de la



Wallonie