



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
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/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 – 19 mars 2018

POITEVIN Cédric. *Prévention des détournements d'armes : faiblesse des pratiques européennes*, Note d'Analyse du GRIP, 19 mars 2018, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2532>



NOTE D'ANALYSE

Prévention des détournements d'armes : faiblesse des pratiques européennes

par **Cédric Poitevin**

19 mars 2018

Résumé

Les États membres de l'UE disposent de normes et de procédures destinées à renforcer les contrôles des exportations d'armements et notamment à prévenir et lutter contre leur détournement, qui sont considérées parmi les plus strictes au monde. Pourtant, aujourd'hui, il ne se passe plus un mois sans qu'un État membre ne soit interpellé quant à ses décisions en matière d'exportation. Les publications de cas de détournements – présumés ou avérés – d'armes européennes au Moyen-Orient se multiplient, et désormais depuis des pays considérés comme des alliés et comptant parmi les meilleurs clients des pays de l'UE. Cette Note d'Analyse présente certains des défis en matière de prévention et de lutte contre les détournements d'armes auxquels les États membres de l'UE font face lorsqu'ils autorisent des exportations.

Abstract

Diversion of arms: the weakness of European practices in risk assessment

The standards and procedures of EU Member States to strengthen arms export controls, including preventing and countering diversion, are considered to be among the highest in the world. Yet today, not a month goes by without a Member State being questioned about its export decisions. The publication of cases of diversion - suspected or proven - of European weapons in the Middle East is increasing, and now from countries that are considered as allies and among the best customers of the EU countries. This Analysis presents some of the challenges in preventing and combating the diversion of weapons that EU Member States face when authorizing exports.

De l'Union européenne à l'État islamique en moins de deux mois

Ces dernières années, les États-Unis et l'Arabie saoudite ont effectué de nombreuses réexportations d'armes et de munitions achetées auprès de la Roumanie et de la Bulgarie, et ce sans avoir demandé l'autorisation aux autorités compétentes de ces deux États membres de l'Union européenne (UE). Ce matériel a vraisemblablement été acheminé vers des groupes d'opposition syriens et s'est ensuite retrouvé, parfois en des temps records, entre les mains de combattants de l'organisation terroriste État islamique (EI).

Ce sont les conclusions d'une étude de terrain menée par l'organisation britannique *Conflict Armament Research* (CAR) publiée en décembre 2017¹. Les États-Unis et l'Arabie saoudite, qui sont par ailleurs bon an mal an les deux principaux clients de l'industrie européenne de l'armement², ont donc transféré des armes légères et de petit calibre (ALPC) et des munitions européennes à des acteurs non étatiques impliqués dans une guerre civile particulièrement meurtrière, et cela en contradiction avec les engagements pris par Washington et Riyad dans les certificats d'utilisation finale (CUF) fournis aux deux pays exportateurs.

La vitesse à laquelle certains de ces détournements ont eu lieu est particulièrement saisissante. Un missile anti-char 9M111MB-1 de fabrication bulgare, qui a été autorisé à l'exportation le 12 décembre 2015 par Sofia à destination du Département américain de la Défense, a ainsi été retrouvé par la police irakienne entre les mains de l'EI à Ramadi (en Irak) le 9 février 2016, soit moins de deux mois après sa vente, ce qui indique que le détournement de l'arme a eu lieu en à peine quelques jours ou quelques semaines. Autre élément intéressant, CAR souligne que le matériel acheté et détourné par les États-Unis et l'Arabie saoudite qui a été retrouvé dans les stocks de l'EI « comprend exclusivement des armes et des munitions de calibres du Pacte de Varsovie »³.

Cette étude basée sur le traçage des armes de l'EI va dans le même sens que les conclusions auxquelles étaient parvenues précédemment d'autres investigations et confirme sans ambiguïté l'implication massive de Washington et de Riyad dans des transferts illicites d'armes à des groupes non étatiques en Syrie⁴.

-
1. [Weapons of the Islamic State. A three-year investigation in Iraq and Syria](#), Conflict Armament Research, décembre 2017, p. 36-60.
 2. La [base de données de Campaign Against Arms Trade](#) permet de visualiser et comparer les données financières des exportations d'armements des États de l'UE.
 3. *Weapons of the Islamic State*, p. 5.
 4. Voir notamment Georges Berghezan, [Transferts d'armes des Balkans vers le Moyen-Orient et risques de détournement vers des groupes armés](#), Note d'analyse du GRIP, GRIP, 25 octobre 2017 et Georges Berghezan, [Transferts d'armes aux groupes armés de Syrie: le rôle de Washington](#), Note d'analyse du GRIP, 25 octobre 2017.

Elle apporte également la preuve que les États-Unis et l'Arabie saoudite « *ont violé les termes de la vente et de l'exportation* » conclus avec ces États de l'UE ; il s'agit dès lors de « *clairs cas de détournements, dans lesquels les gouvernements récipiendaires ont rompu leur engagement en matière d'utilisation finale selon lequel ils déclarent ne pas réexporter d'armes ou de munitions sans le consentement préalable des gouvernements exportateurs* »⁵.

Les États membres de l'UE disposent de normes et de procédures destinées à renforcer les contrôles des exportations d'armements et notamment à prévenir et lutter contre leur détournement, qui sont considérées parmi les plus strictes au monde. Malgré cela, il reste encore possible que de telles situations adviennent. Du côté des deux pays exportateurs ainsi que des autres États membres de l'UE, ce dossier soulève des questions tant quant à la manière dont l'évaluation du risque de détournement a été menée avant d'autoriser les exportations que quant à l'attitude qu'ils peuvent désormais adopter pour sanctionner ces détournements et éviter qu'ils ne se produisent à nouveau. Partant de l'exemple de ces détournements, cette Note d'Analyse entend présenter certains des défis en matière de prévention et de lutte contre les détournements d'armes auxquels les États membres de l'UE font face lorsqu'ils autorisent des exportations. Elle rappelle d'abord la place de l'évaluation du risque de détournement dans les textes légaux européens (section II). Par la suite, elle met en évidence certaines limitations, en amont du processus, de l'évaluation du risque de détournement lors de l'examen d'une licence d'exportation (section III) pour enfin esquisser les voies qui s'ouvrent aux États exportateurs en aval lorsqu'ils font face à un cas de détournement (section IV).

Des textes et des procédures pris en exemple au niveau international

En matière de contrôle de l'utilisateur et l'utilisation finale, les textes sur lesquels les États membres basent leurs pratiques sont sans conteste parmi les plus contraignants et les plus avancés au niveau international ; pourtant, ils n'en contiennent pas moins des limitations qui méritent d'être soulignées.

Depuis 2008, les États membres de l'UE disposent d'une Position commune définissant des règles communes en matière de contrôle des transferts d'armements⁶. Le risque de détournement des armes transférées est un des huit critères au regard desquels les États membres sont requis d'évaluer les demandes de licence d'exportation.

5. *Weapons of the Islamic State.*, p.146-147.

6. Il s'agit de la [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, L 335/99, 13 décembre 2008.

L'article 2.7 du document précise notamment les éléments à prendre en compte lors de cette évaluation :

- a) « les intérêts légitimes du pays destinataire en matière de défense et de sécurité nationale, y compris sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix des Nations unies ou d'autres organisations ;
- b) la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements ;
- c) la capacité du pays destinataire d'exercer un contrôle effectif sur les exportations ;
- d) le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées et les antécédents du pays destinataire en ce qui concerne le respect de dispositions en matière de réexportation ou de consentement préalable à la réexportation que l'État membre exportateur juge opportun d'imposer ;
- e) le risque de voir cette technologie ou ces équipements détournés vers des organisations terroristes ou des terroristes ;
- f) le risque de rétrotechnique ou de transfert de technologie non intentionnel ».

Significativement, la Position commune précise que les points d'évaluation mentionnés plus haut doivent être pris en compte par les États membres lors de l'examen d'une licence d'exportation. Lors de l'adoption de la Position commune en 2008, les États membres n'ont pas jugé bon d'adopter un langage tranché en matière de prévention des détournements : le texte n'appelle pas explicitement à un refus de délivrer une licence d'exportation s'il existe un risque de détournement.

Cependant, d'autres critères repris dans le texte contiennent des éléments de langage allant dans le sens d'un refus de licence sous certaines conditions. C'est par exemple le cas du critère sur la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales qui précise que « les États membres refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que le destinataire envisagé utilise la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée de manière agressive contre un autre pays ou pour faire valoir par la force une revendication territoriale » (article 2.4). Le document détaille plusieurs éléments à prendre en compte pour décider d'un éventuel refus, dont certains sont relativement ouverts à interprétation (par exemple, « la probabilité que la technologie ou les équipements militaires soient utilisés à des fins autres que la sécurité et la défense nationales légitimes du destinataire » ou « l'existence ou la probabilité d'un conflit armé entre le destinataire et un autre pays »).

Par ailleurs, la Position commune précise qu'une autorisation d'exportation ne peut être accordée « que sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale » et que, pour réaliser cette analyse, « un certificat d'utilisateur final ou des documents appropriés ayant fait

l'objet d'une vérification approfondie et/ou un formulaire d'autorisation officielle délivré par le pays de destination finale seront généralement requis » (article 5).

Le texte rappelle ainsi l'importance pour la prévention du détournement que les États membres disposent d'informations fiables et détaillées ; il mentionne aussi l'utilité du certificat d'utilisation finale (CUF) ou de documents du même type, sans pour autant en obliger l'utilisation ou même la conseiller aux États membres. Cette formulation s'explique notamment par le fait que nombre d'États membres ne demandent pas de CUF à certains pays hors-UE avec lesquels ils ont tissé des relations de confiance : c'est par exemple le cas de la Suède (dans le cas de l'Australie, du Canada, des États-Unis, du Japon, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande)⁷ ou de la France (pour les mêmes pays plus d'autres, dont l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis ou encore le Mexique)⁸. Au vu des cas récents de détournement rendus publics (dont ceux mentionnés dans l'introduction), les États devraient être amenés à réévaluer leur position en la matière vis-à-vis de certains de ces pays destinataires.

Un Guide de l'utilisateur a été développé pour assister la mise en œuvre de la Position commune⁹. Dans sa dernière mise à jour datant de 2015, une vingtaine de pages sont dédiées à la mise en œuvre du critère portant sur le risque de détournement. En la matière, ce document utilise un langage beaucoup plus contraignant et direct. Il précise d'abord que ce critère « s'applique *a priori* aux exportations vers tous les pays bénéficiaires sans aucune distinction » bien que « les cas à plus haut risque devraient être sujets à un examen plus approfondi que les cas moins risqués ». Mais il reste tout aussi éluif que la Position commune à propos du caractère contraignant ou non du recours au CUF, le document précise qu'« une documentation renforcée (...) dans l'évaluation du risque de détournement au moment de l'octroi de la licence d'exportation rend les détournements plus difficiles [à mettre en œuvre] ». Il est ajouté que « les certificats d'utilisation finale et leur authentification devraient jouer un rôle central dans les politiques de lutte contre les détournements » mais il est aussi précisé que « les certificats d'utilisation finale ne peuvent se substituer à une évaluation de risque complète de la situation pour chaque cas particulier »¹⁰.

À ce titre, le Guide de l'utilisateur précise aussi « un noyau commun d'éléments » qui devraient se retrouver dans un CUF lorsque celui-ci est demandé par un État membre de l'UE. Cet ensemble d'éléments qui doivent au minimum se retrouver dans ces documents, tel que listé dans le Guide, représente sans aucun doute un des standards les plus élevés au niveau international¹¹.

7. Diederik Cops, Nils Duquet et Gregory Gourdin, [Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States](#), Flemish Peace Institute, Bruxelles, 15 juin 2017, p. 139.

8. [Liste des pays exemptés d'authentification de CNR](#), Portail de l'armement, ministère de la Défense.

9. [User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment](#), COARM 172 CFSP/PESC 393, 20 juillet 2015.

10. User's Guide, p. 122-123.

11. User's Guide, p. 5.

Enfin, dernier point, le Guide de l'utilisateur détaille, pour chaque élément à prendre dans l'examen du critère de la Position commune lié au risque de détournement, un certain nombre de questions pertinentes que les autorités en charge de l'octroi des licences d'exportation peuvent se poser afin d'informer leur décision¹².

Évaluation des risques lors de l'octroi de la licence d'exportation

Pour robustes et complets qu'ils soient, il semblerait aujourd'hui que la Position commune et son Guide de l'utilisateur ne soient pas suffisants pour prévenir les détournements vers la sphère illicite de certains transferts dûment autorisés par des États membres de l'UE.

Le Guide de l'utilisateur précise que l'évaluation faite par les autorités nationales en charge de l'octroi des licences d'exportation 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 »¹³. 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.

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 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 en sources ouvertes 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 membre¹⁴.

12. User's Guide, p.125-133.

13. User's Guide, p.123.

14. 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

Les documents comme le CUF sont à juste titre considérés comme centraux dans tout système de contrôle de l'utilisation finale¹⁵. 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. Selon les meilleures pratiques européennes, sont requis dans ces documents « une clause d'utilisation finale 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 »¹⁶.

Certains États exportateurs, dans le cas d'un transfert d'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 international humanitaire¹⁷. D'autres spécifient, lorsque nécessaire, que les armes transférées ne peuvent être utilisées dans le cadre d'opérations utilisant des armes à sous-munitions¹⁸. 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 précis¹⁹. 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

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.

15. 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.

16. User's Guide, p. 123.

17. Notamment, l'Allemagne et l'Autriche.

18. 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](#).

19. Notamment, l'Allemagne.

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. D'une certaine manière, le fait même que de telles exigences doivent être demandées à l'utilisateur final représente en soi 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 au regard d'autres critères (droits de l'homme/ répression interne).

En fait, ces dernières années, des efforts significatifs ont été menés, notamment par les États européens, pour porter les débats sur le contrôle de l'utilisation finale au niveau international afin de lutter au mieux contre les détournements d'armes transférées légalement vers la sphère illicite. De manière tout à fait compréhensible, une grande attention a été dédiée à la question des certificats d'utilisation finale, et spécifiquement à l'universalisation de leur utilisation ainsi qu'au renforcement et à l'harmonisation de leur contenu²⁰ ; et ces initiatives ont progressivement porté leurs fruits amenant cette question à l'agenda international et sensibilisant toujours plus de pays à l'importance d'utiliser des CUF cohérents et robustes.

Pourtant, l'attention portée à ces documents, qui jouent un « rôle central » dans l'évaluation du risque de détournement, ne doit pas surestimer la place qu'ils occupent dans le processus de décision lors de l'octroi d'une licence. L'obtention d'un CUF n'est pas un sésame pour l'autorisation d'une exportation ; ce n'est qu'un élément, certes critique et central, servant à nourrir la réflexion et à informer la décision des autorités compétentes. Il est à cet égard indispensable de procéder à l'authentification du document (à savoir, vérifier que le document n'est pas frauduleux ou n'a pas été falsifié) et à sa vérification (c'est-à-dire, vérifier que son contenu est exact et vraisemblable).

L'authentification se fait notamment en vérifiant l'authenticité de l'agence gouvernementale qui a délivré et/ou certifié le document et qui, le cas échéant, est présentée comme l'utilisateur final ; celle du sceau ou du cachet de l'agence gouvernementale du pays importateur ; et enfin, celle du nom, de la fonction et de la signature du représentant gouvernemental ayant signé délivré et/ou signé le document. Pour sa part, la **vérification** consiste à analyser la véracité et la vraisemblance de l'information présentée dans le document : entre autres, l'existence et le statut légal de l'utilisateur final et de la personne qui signe en son nom mais aussi les déclarations faites et les engagements pris par celui-ci en matière d'utilisation finale, de clause de non-réexportation ou encore de vérification post-exportation. L'authentification et la vérification peuvent se faire notamment en se

20. À ce sujet, voir notamment les publications du projet de recherche [Tackling Diversion](#) mené entre 2015 et 2017 par l'Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR).

basant sur les informations disponibles pour le gouvernement du pays exportateur (par exemple, bases de données nationales, services de renseignements, ambassades et services consulaires présents dans le pays importateur, etc.), sur des prises de contact avec les autorités du pays importateur ou encore des sources ouvertes. Le cas de détournement mentionné plus haut le rappelle cependant.

Obtenir tous les documents nécessaires de la part de l'importateur ne suffit pas ; il convient aussi de s'interroger sur la vraisemblance des informations fournies par l'utilisateur final. Lorsque Washington et Riyad cherchent à acheter des quantités importantes d'armements et de munitions de calibre du Pacte de Varsovie et qu'ils présentent dans les documents leurs corps armés respectifs comme les destinataires finaux alors qu'ils n'en achètent et n'en utilisent traditionnellement pas, cela devrait immédiatement mettre la puce à l'oreille des autorités d'un pays faisant l'objet d'une telle demande. En effet, cela pose au minimum la question de « la capacité technique du pays destinataire d'utiliser cette technologie ou ces équipements » ainsi que « le risque de voir cette technologie ou ces équipements réexportés vers des destinations non souhaitées »²¹. Ceux-ci devraient à ce stade demander des éclaircissements au demandeur, notamment sur sa capacité d'absorption de telles quantités d'armement « inhabituels » et, en fonction de la réponse, procéder à un examen approfondi du dossier de demande de licence. Aujourd'hui, face au manque de transparence de la Bulgarie et de la Roumanie, il est difficile de savoir quelles initiatives ces deux pays ont pris pour prévenir le risque de détournement et quelles assurances ils ont reçues de la part de l'Arabie saoudite et des États-Unis pour les conforter dans l'idée d'autoriser ces exportations²².

Quels moyens d'action après le détournement ?

Les documents d'utilisation finale, comme le CUF, ont une utilité en amont comme cela a été montré plus haut. Ils ont également une utilité en aval : en effet, si l'État exportateur obtient la preuve qu'une ou plusieurs clauses insérées dans le document ont été transgressées par un importateur ou un destinataire final, il dispose d'une base objective pour prendre des mesures afin d'éviter que cela ne se reproduise. Le plus souvent, dans ce cas de figure, l'État exportateur décide alors de suspendre les prochaines exportations en guise de rétorsion.

On en apprend rarement plus à ce sujet. En effet, les États exportateurs ne communiquent que très peu à propos de détournements (de l'utilisation finale ou de l'utilisateur final) d'armes dont ils ont autorisé le transfert, ainsi que des décisions qu'ils prennent pour y répondre. De tels cas sont le plus souvent rendus publics par des sources tierces, comme les panels d'experts des Nations unies, des centres de recherche ou des médias d'investigation ; les autorités de l'État exportateur concerné

21. Position commune 2008/944/PESC, article 2, §7, b et d.

22. Voir Georges Berghezan, [Transferts d'armes des Balkans vers le Moyen-Orient et risques de détournement vers des groupes armés](#), Note d'analyse du GRIP, 25 octobre 2017, p. 14-17.

réagissant alors à un sujet devenu objet de débats au sein du pouvoir législatif, des médias et de la société civile.

En 2011 et 2012, le gouvernement suisse avait décidé de suspendre ses exportations respectivement vers le Qatar et les Émirats arabes unis (EAU), à chaque fois après la parution de photos montrant du matériel de guerre de fabrication suisse précédemment transféré légalement vers ces deux pays et retrouvé par la suite dans des zones de conflit²³. Il arrive parfois aussi que des gouvernements annoncent d'initiative la suspension de licences d'exportation vers une destination (en janvier 2018, la Norvège a annoncé avoir suspendu ses exportations vers les EAU tandis que le gouvernement allemand déclarait suspendre toute nouvelle autorisation d'exportation vers les pays impliqués dans le conflit au Yémen²⁴) ou qu'il le fasse en réponse à une interpellation du pouvoir législatif (le gouvernement de la Région wallonne en Belgique a ainsi annoncé en décembre 2017 suspendre ses exportations vers les EAU et ne plus délivrer de licences d'exportation au ministère de la défense de l'Arabie saoudite du fait de son implication au Yémen²⁵).²⁶

Les communications faites au sujet de ces suspensions de licence sont généralement ponctuelles et les informations qui sont fournies sont souvent incomplètes. Ainsi, les autorités qui décident d'une telle suspension présentent rarement un communiqué officiel circonstancié : dans les exemples évoqués plus haut, seule la Norvège est dans ce cas. Dans les autres cas, la communication se fait de manière ad hoc : il peut s'agir d'officiels répondant à des demandes d'éclaircissement d'un média (Suisse), d'un représentant gouvernemental répondant à une question écrite d'un parlementaire (Région wallonne) ou encore d'un porte-parole d'un gouvernement en affaires courantes annonçant la nouvelle via Twitter (Allemagne). Les raisons justifiant leur décision sont généralement expliquées bien que cela se fasse généralement de manière peu détaillée : nécessité de diligenter une enquête pour éclaircir les cas de détournement présentés dans les médias (Suisse) ; risque d'utilisation des armes dans le conflit au Yémen (Norvège concernant les EAU²⁷, Allemagne concernant le comportement de l'ensemble des parties au conflit au Yémen et Région wallonne à propos du ministère de la Défense saoudien) ; ou encore, allusion à l'existence de cas de détournements passés (Région wallonne

23. Urs Geiser, [Short-lived Swiss arms embargo to Qatar lifted](#), Swiss Info, 28 décembre 2011 et Tony Paterson, [Switzerland suspends all arms exports to the United Arab Emirates](#), *The Independent*, 5 juillet 2012.

24. Voir respectivement [Suspension of export licences to the United Arab Emirates, Government of Norway](#), 3 janvier 2018 et [Germany halts weapons exports to parties in Yemen conflict](#), *Deutsche Welle*, 19 janvier 2018.

25. [Question écrite du 21/12/2017 de MOTTARD Maurice à BORSUS Willy, Ministre-Président du Gouvernement wallon, La coopération militaire de la Wallonie avec l'Arabie saoudite](#), Parlement de Wallonie, 21 décembre 2017.

26. Les cas de suspensions norvégiens, allemands sont probablement plus liés au comportement du pays utilisateur qu'à des cas de détournements mais ces communications officielles restent assez vagues.

27. Depuis plusieurs années, la Norvège refusait déjà les exportations à destination de l'Arabie saoudite. Voir le communiqué du gouvernement norvégien.

concernant les EAU²⁸). De même, les États présentent rarement les objectifs recherchés en prenant cette mesure. Par ailleurs, si le communiqué de la Norvège précise quelles licences sont concernées (à savoir, toutes les licences déjà délivrées ainsi que les demandes de licences à venir) et quelles catégories d'équipements sont visées (interdiction pour la catégorie A « armes et munitions » et renforcement des contrôles pour la catégorie B « produits liés à la défense et biens à double usage à usage militaire »), les autres États ne communiquent souvent pas clairement sur ces éléments et utilisent plutôt des termes génériques. Enfin, un aspect sur lequel aucune autorité compétente ne communique est la durée de la suspension ; ou, quand ils le font, les termes restent particulièrement flous (la Suisse présente la suspension de licences à destination des EAU en 2012 comme une « mesure provisoire » dans l'attente des résultats d'une enquête). Ce manque de transparence pose question et s'avère in fine dommageable tant pour les entreprises de défense locales (qui se retrouvent dans le flou et ne peuvent prévoir quand et si elles peuvent entamer ou poursuivre des liens commerciaux avec le pays concerné par la suspension) que pour le pouvoir législatif et la société civile (qui ne peuvent alors jouer leur rôle de contrôle des décisions de l'exécutif). Une fois que le gouvernement prend la décision de lever la suspension des licences, il est rare que celui-ci prenne l'initiative de communiquer, du moins officiellement et publiquement, sa décision ou encore de la motiver.

En l'état, et eu égard au peu d'information disponible en la matière, on ne peut que s'interroger sur l'impact à court et à long terme de ces suspensions de licences. En effet, il semblerait que ces décisions courent généralement sur quelques mois : dès lors, pour les sociétés exportatrices et pour le pays importateur, ne s'agirait-il pas uniquement d'un report de l'octroi d'une licence, d'une attente de quelques mois avant de recommencer « *business as usual* » ?

À plus long terme, quel est l'objectif de ces suspensions de licences ? Par exemple, lorsqu'un pays refuse d'octroyer des licences en raison de l'implication d'un pays dans le conflit au Yémen, le but est clair : empêcher que des armes de fabrication européenne ne soient utilisées sur le champ de bataille yéménite. Dans le cas d'un détournement, l'objectif est beaucoup moins clair : est-ce de sanctionner le pays « fautif » et/ou de le pousser à mettre en place des mesures pour éviter que ces détournements ne se reproduisent ? Et dans ce cas, est-ce que la suspension de licence est une arme efficace et adéquate pour atteindre cet objectif ? L'exemple de la Suisse est particulièrement intéressant : en 2012, Berne a donc suspendu (temporairement) ses exportations vers les EAU après que des médias aient publié

28. En effet, à l'occasion d'une réponse à une question écrite d'un parlementaire, le ministre-président de la Région wallonne a déclaré : « Quant à la question du détournement potentiel des armes exportées en Arabie saoudite vers des acteurs armés non étatiques en Syrie, à ce jour, aucune preuve formelle d'un tel comportement n'a été portée à ma connaissance. C'est par contre bien le cas pour les Émirats arabes unis pour lesquels dès lors, plus aucune licence d'exportation n'est accordée aujourd'hui ». [Question écrite du 21/12/2017 de MOTTARD Maurice à BORSUS Willy, Ministre-Président du Gouvernement wallon, La coopération militaire de la Wallonie avec l'Arabie saoudite](#), Parlement de Wallonie, 21 décembre 2017.

des photos de grenades fabriquées par la société RUAG (et exportées en 2003 aux EAU) entre les mains de rebelles syriens.

Mais ce n'était pas la première fois que cela arrivait : en 2005, des obusiers autopropulsés suisses exportés légalement aux EAU avaient été réexportés au Maroc, sans l'autorisation de la Suisse, qui avait alors déjà pris des sanctions similaires à l'égard des EAU²⁹. En l'espace de sept ans, Abou Dhabi aurait donc détourné deux fois de l'armement exporté depuis la Suisse qui a par deux fois suspendu temporairement ses exportations vers ce pays. Et il s'agit ici que du matériel suisse ; ce n'était pas la première, ni la dernière fois que des soupçons de détournement pesaient sur les EAU (par exemple, en 2016, des ALPC achetées légalement par Abou Dhabi à la Bulgarie étaient identifiées par des chercheurs entre les mains de milices armées yéménites pro-émiraties³⁰). Au final, quel est l'impact de telles sanctions pour un pays qui, malgré des cas de détournements d'ALPC et de matériel lourd achetés à des pays occidentaux, semble malgré tout toujours finir par rentrer dans les bonnes grâces de ces derniers ?

Il faut noter qu'au niveau de l'UE, ni la Position commune, ni le Guide de l'utilisateur ne contiennent de dispositions quant aux sanctions qu'un État peut (ou doit) prendre lorsqu'il fait face à un détournement d'armes dont il a autorisé le transfert, ainsi que sur les modalités de ces dispositions (par exemple, dans le cas d'une suspension de licence, les raisons de la décision, le type de licence et de matériel concernés et la durée de la suspension).

Par ailleurs, le cas des armes bulgares et roumaines détournées ainsi que les limites apparentes des procédures de sanctions mentionnées ci-avant posent aussi la question de savoir si le partage d'informations entre les États membres de l'UE est suffisant pour leur permettre de prendre des décisions les plus cohérentes et harmonisées possibles. En effet, si la Position commune requiert explicitement le partage d'information par les États membre concernant « des précisions sur les autorisations d'exportation qui ont été refusées (...) en indiquant les motifs du refus (article 4), elle reste muette sur le partage d'informations sur les cas de détournement qui sont portés à la connaissance d'un État membre ou sur les initiatives de suspension de licences. Il faut cependant rappeler que le Traité sur le commerce des armes, ratifié par la Belgique et l'ensemble des États membres de l'UE, insiste sur l'échange d'informations entre États pour empêcher les détournements d'armes³¹.

29. Urs Geiser, [Short-lived Swiss arms embargo to Qatar lifted](#), *Swiss Info*, 28 décembre 2011 et Tony Paterson, [Switzerland suspends all arms exports to the United Arab Emirates](#), *The Independent*, 5 juillet 2012.

30. ARES, [Bulgarian AR-M9 & AR-M9F rifles supplied by UAE to allied forces](#), 31 janvier 2016.

31. L'art. 11 du TCA énonce : « (...)3. Les États Parties d'importation, de transit, de transbordement et d'exportation coopèrent et échangent des informations, dans le respect de leur droit interne, si nécessaire et possible, afin de réduire le risque de détournement lors du transfert d'armes classiques visées à l'article 2 (1). (...)5. Afin d'améliorer la compréhension et la prévention du détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert, les États Parties sont encouragés à s'échanger les informations pertinentes sur les moyens de lutter

Dans le cas des armes réexportées illégalement par Washington et Riyad à des groupes armés non étatiques syriens, Sofia et Bucarest ont été informées des faits par *Conflict Armament Research* et ont même répondu aux demandes de l'organisation lui fournissant des CUF des transferts concernés. Le rapport de CAR est paru en décembre 2017 ; les discussions avec la Bulgarie et la Roumanie ont donc eu lieu plusieurs semaines ou mois auparavant. Pourtant, en janvier 2018, ces deux pays n'avaient fait aucune déclaration quant à d'éventuelles sanctions ; l'Allemagne ne justifiait pas sa décision d'arrêter d'exporter des armes entre autres vers l'Arabie saoudite par le risque de détournement ; et d'autres États disaient ne pas avoir connaissance de preuve de détournement depuis l'Arabie saoudite³². Cela soulève la question de la circulation d'une information pourtant critique pour la prise de décision lors de la délivrance d'une licence d'exportation. Est-ce que le système actuel permettant à un État membre de mettre un pays destinataire en particulier à l'agenda des réunions du Groupe du conseil sur les exportations d'armes (COARM) est suffisant ? Ou ne faudrait-il pas que les États membres soient tenus de partager toute information portée à sa connaissance concernant des détournements d'armes exportées depuis son territoire ou un autre État membre ?

Une réforme technique récente du système de communication utilisé par les États membres de l'UE pour communiquer sur leur refus d'octroi de licences (*COARM online system*) comporte maintenant une possibilité pour les États de s'échanger de l'information sans que celle-ci soit obligatoirement liée à un refus de licence. Cette flexibilité nouvelle dans le système permet dorénavant aux États membres de l'UE de s'informer mutuellement sur des cas de détournements d'armes. La possibilité technique existe donc, reste à voir la volonté politique de dénoncer ce type de comportements chez des clients importants de l'industrie de l'armement européenne.

Conclusion

Pour strictes qu'elles soient, les réglementations des États membres de l'UE n'ont pas suffi à empêcher que des pays pourtant réputés « fiables » et comptant parmi les meilleurs clients de l'UE ne procèdent à des détournements d'armes. S'il n'existe pas de formule magique pour rendre infaillible l'examen d'une licence d'exportation,

efficacement contre les détournements. Ces informations peuvent porter sur les activités illicites, comme la corruption, les circuits de trafic internationaux, le courtage illicite, les sources d'approvisionnement illicite, les méthodes de dissimulation et les lieux d'expédition habituels, ou les destinations utilisées par les groupes organisés se livrant aux détournements. »

32. Voir par exemple la réponse à une question écrite d'un parlementaire, le ministre-président de la Région wallonne a déclaré : « Quant à la question du détournement potentiel des armes exportées en Arabie saoudite vers des acteurs armés non étatiques en Syrie, à ce jour, aucune preuve formelle d'un tel comportement n'a été portée à ma connaissance ». [Question écrite du 21/12/2017 de MOTTARD Maurice à BORSUS Willy, Ministre-Président du Gouvernement wallon, La coopération militaire de la Wallonie avec l'Arabie saoudite](#), Parlement de Wallonie, 21 décembre 2017.

des progrès peuvent cependant être réalisés pour améliorer la manière dont l'évaluation du risque de détournement est conduite par les États membres de l'UE.

Une première étape serait de modifier le texte de la Position commune concernant le critère sur le risque de détournement pour, à l'image d'autres critères (comme celui sur la situation dans le pays de destination finale ou celui sur la stabilité régionale), appeler explicitement à un refus de délivrer une licence d'exportation s'il existe un risque de détournement. Loin d'être cosmétique, ce changement concrétiserait la volonté affichée de l'UE de prévenir les détournements des armes transférées par ses États membres.

Le cas des armes bulgares et roumaines détournées par les partenaires « fiables » que sont Washington et Riyad rappellent d'une part, l'importance de procéder à un examen sérieux et approfondi des déclarations de l'utilisateur final, quel qu'il soit, et d'autre part, la nécessité de formaliser le partage d'informations concernant les détournements d'armements européens. Dans le climat actuel, il est impensable qu'un État membre ne puisse pas être au courant de faits de détournement concernant un autre État membre ; et, dans le même ordre d'idée, il devient de plus en plus difficile pour un État membre de continuer à autoriser des exportations vers un pays dont les autorités ont, à un niveau ou un autre, contrevenu de manière répétée ou massive à leurs engagements en matière de non-réexportation à l'égard d'un autre État membre. En parallèle, l'UE devrait entamer une réflexion sur la pertinence et l'objectif des procédures de suspension de licences d'exportation. Elle gagnerait à formaliser et structurer le partage d'information sur ces décisions de suspension de licence ou d'exportation. Maintenant qu'il est prouvé que les États-Unis et l'Arabie saoudite ont détourné des armes européennes en contravention de leurs engagements en matière de non-réexportation, les États membres de l'UE disposent d'un excellent cas pratique pour faire en sorte que de tels agissements ne se reproduisent plus et pour évaluer la pertinence de la mise en place de sanctions envers ces deux pays.

* * *

L'auteur

Cédric Poitevin, directeur-adjoint et chef de projet « Armes légères et transferts d'armes », est expert en matière de prolifération des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions ainsi que sur les transferts d'armes conventionnelles, notamment sur les contrôles des transferts internationaux, les contrôles de l'utilisation et des utilisateurs finaux, le courtage, le trafic et le traçage.

Avec le soutien de la



Wallonie