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
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 « Messager 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 ».

Avec le soutien de la
Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 4 février 2019

CAMELLO Maria. *Contrôles post-exportation : les pratiques européennes et leurs principaux défis,* Note d'Analyse du GRIP, 4 février 2019, Bruxelles.

https://www.grip.org/fr/node/2714

NOTE D'ANALYSE

Contrôles post-exportation : les pratiques européennes et leurs principaux défis

Maria Camello

4 février 2019

Résumé

Les certificats d'utilisation finale/utilisateur final, et les mécanismes de contrôle post-exportation qui leur sont parfois associés sont des outils indispensables dans la lutte contre le détournement d'armes. Plusieurs États européens ont récemment entrepris de mettre en place ce type d'outils. On relève toutefois des disparités importantes attribuables à des ambitions et des moyens variables d'un État à l'autre. Cette Note d'Analyse examine les diverses initiatives nationales en matière de contrôles post-exportation en Europe. Une attention particulière est accordée à l'étude des systèmes de vérification mis en place par la Suisse et l'Allemagne, pays pionniers dans le domaine.

_____

Abstract

Post-Export Controls: Good Practices and Challenges

End-user/end-user certificates, and the post-export control mechanisms sometimes associated with them, are essential tools in the fight against arms diversion. Several European States have recently undertaken measures to implement such tools. However, there are significant disparities due to varying ambitions and resources from one State to another. This analysis examines different national initiatives on post-export controls in Europe. Particular attention is paid to the study of the verification systems put in place by Switzerland and Germany, pioneers in this field.

Introduction

Depuis l'adoption du Traité sur le commerce des armes (TCA) en 2013, la question du détournement constitue l'une des principales préoccupations des États parties au traité. Cet enjeu a d'ailleurs offert une abondante matière à discussion à l'occasion de la quatrième Conférence des États parties au TCA tenue à Tokyo en août 2018. En effet, malgré les mesures prises pour lutter contre ce phénomène au niveau mondial, les cas de détournements d'armes présumés ou avérés ne cessent de se présenter. Depuis 2011, l'organisation britannique *Conflict Armament Research* (CAR) a documenté plus de 11 093 cas de détournement dans 23 pays en conflit[1]. Des armes et des munitions européennes se sont par exemple retrouvées entre les mains de rebelles syriens ou de membres du groupe terroriste État islamique (EI). Ces matériaux étaient pourtant en principe destinés à l'Arabie saoudite ou même aux États-Unis, les deux principaux clients des producteurs européens d'armes[2].

Des outils permettant un contrôle plus strict des matériaux exportés sont déjà mis en place par des États comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore la Roumanie. Il s'agit de certificats de vérification des livraisons, qui demandent au pays de destination prévu des documentations certifiant que la cargaison a atteint leur territoire, ou des contrôles d'utilisateur final *in situ*, c'est-à-dire, dans le territoire du pays importateur. Le TCA ou la Position commune de l'Union européenne, instruments consacrés au contrôle des armes au niveau international et régional, plaident également pour la généralisation de ces méthodes de contrôle supplémentaires.

Cette Note d'Analyse présente les initiatives existantes en matière des contrôles post-exportation en Europe afin de pouvoir identifier les défis auxquels sont confrontés les États ayant conçu et instauré ce type de contrôles. Dans un premier temps, elle identifie les pays dont la législation nationale prévoit l'utilisation de certificats de vérification des livraisons. Dans un second temps, elle s'intéresse aux pays européens qui ont mis en place un mécanisme de contrôle de l'utilisation finale *in situ*. Une attention particulière sera accordée à l'étude des systèmes de vérification mis en place par la Suisse et l'Allemagne, pays pionniers dans le domaine.

1. Du certificat d'utilisateur final aux contrôles post-exportation

Le risque de détournement d'armes peut se présenter à tout stade du processus d'exportation : au moment de la production de la marchandise, pendant le transfert ou encore après la livraison du matériel, soit plusieurs années après la réception du produit par l'acheteur. Afin de prévenir ou à tout le moins de limiter les risques de détournement, toute exportation d'armes conventionnelles ne devrait être autorisée par les autorités compétentes que sur la base d'une connaissance préalable d'informations détaillées sur les marchandises faisant l'objet du transfert, sur leur

1. *Diversion Digest. Typology of Diversion: A statistical analysis of weapon diversion documented by Conflict Armament Research*, Conflict Armament Research (CAR), août 2018.
2. Voir la base de données de *Campaign Against Arms Trade*.

destination et leur condition d'utilisation par l'acheteur. Le processus d'octroi de licence doit ainsi comporter une analyse des risques portant sur le pays désireux de se procurer des armes.

Un certificat d'utilisateur final (CUF) peut faire partie des conditions attachées à la licence d'exportation et aider à garantir que la livraison et l'emploi des armes sont conformes à l'entente liant le fournisseur et le récipiendaire des marchandises. Ce document officiel est demandé aux autorités compétentes du pays importateur[3]. Il permet d'identifier les différents acteurs faisant partie de la transaction et de demander des conditions ou des engagements précis (clause de non-réexportation, restrictions géographiques, réserves d'utilisation et d'utilisateur). Il prévoit également des procédures de vérification post-exportation (certificat de vérification de livraison, inspections sur place)[4].

De nombreux instruments dédiés au contrôle des armes au niveau international ou régional plaident pour un recours plus systématique aux CUF dans les processus d'octroi de licences d'exportation. Dès 2001, le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères, par exemple, inclut ainsi l'obligation pour les États parties de recourir à des certificats d'utilisateur final authentifiés et à des mesures juridiques et coercitives efficaces afin de contrôler l'exportation et le transit des armes légères et de petit calibre (ALPC)[5]. De même, l'Arrangement de Wassenaar fournit des recommandations sur les éléments d'information à intégrer dans les CUF[6]. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne (UE) ont également élaboré des directives détaillées sur les meilleures pratiques en la matière[7]. De même, le TCA, ratifié par 95 États en date du 23 janvier 2019[8] propose l'utilisation des CUF pour veiller à ce que les informations pertinentes à l'évaluation de l'exportation soient fournies par le pays importateur[9].

Même si les CUF représentent aujourd'hui un outil essentiel de lutte contre le détournement, plusieurs cas de certificats frauduleux rappellent l'importance de la vérification de l'authenticité des certificats et de la réalité des commandes[10].

3. L'obligation de demander un CUF dépend du type de licence d'exportation. Le document est demandé à l'importateur ou utilisateur final, mais de nombreux États exportateurs imposent leur propre modèle à remplir.
4. JACQMIN Denis, « Certificat d'utilisateurs finaux, une valeur ajoutée ? », *Note d'Analyse du GRIP*, 12 septembre 2018.
5. Programme d'action pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, Partie II § 12, *A/CONF.192/15*, 20 juillet 2001.
6. The Wassenaar Arrangement, *Compendium of Best Practice Documents*, décembre 2018.
7. OSCE, *Template for End User Certificates for Small Arms and Light Weapons*, 28 septembre 2011. *Guide d'utilisation de la Position commune 2008/944/PESC* du Conseil de l'UE du 20 juillet 2015.
8. United Nations, «Arms Trade Treaty: Basic facts», *UNODA*, date de consultation 23/01/2019.
9. Nations unies, *Traité sur le commerce des armes*, ouvert à ratification en juin 2013, entré en vigueur le 24 décembre 2014, Art.8, §1.
10. OHCHR, « Examining Options to Enhance Common Understanding and Strengthen End Use and End User Control Systems to Address Conventional Arms Diversion», *UNIDIR*, 2015.

Plusieurs CUF falsifiés ou présentant des caractéristiques problématiques ont été identifiés par la SEESAC dans une étude publiée en 2007[11]. Ce dernier montre, entre autres, un document établi par le gouvernement tchadien où l'espace prévu pour un numéro de certification individuel a été laissé en blanc et aucun courtier ou agent n'est désigné comme facilitateur du transfert. Ceci permet d'utiliser le même document dans le cadre de différents transferts d'armes.

Une façon d'augmenter la fiabilité des CUF, et ainsi de réduire les possibilités de falsification, réside dans l'indication de données précises et détaillées. Les normes ISACS (*International Small Arms Control Standards*)[12] recommandent, entre autres, leur impression sur un papier sécurisé du type de ceux dont on fait les billets de banque, par exemple.

Les mesures de vérification peuvent également inclure des contrôles après l'expédition des marchandises, c'est-à-dire des contrôles post-exportation. Ces derniers recouvrent un ensemble de mesures telles que l'examen des livraisons ou la vérification de l'utilisation finale (par exemple, au moyen d'inspections sur place). Ils permettent de s'assurer que les armes sont arrivées à la destination prévue et que les utilisateurs finaux respectent les engagements pris en matière d'affection, de sécurisation et d'emploi, par exemple, et aussi qu'elles ne sont pas réexportées ou détournées. Ce type de contrôles constituent le moyen le plus efficace de veiller au respect et à la bonne mise en œuvre des CUF, car ils peuvent avoir un effet dissuasif sur des transgresseurs potentiels.

Il convient d'ajouter que l'objectif des inspections *in situ* n'est pas tant de surveiller l'utilisation finale de l'ensemble des produits exportés d'un État vers un autre, mais plutôt de cibler les cas les plus sensibles et de vérifier périodiquement de ce qu'il advient des armements[13]. Les gouvernements suisse et allemand prévoient formellement la possibilité de mener ces examens, mais ceux-ci ne sont que rarement effectués. Mettre en œuvre ce type de contrôles nécessite l'introduction d'une clause, dans le contrat d'exportation, qui doit être acceptée par le pays bénéficiaire de la marchandise. Cependant, tous les acheteurs ne sont pas disposés à autoriser de telles inspections sur leur territoire. De tels contrôles peuvent être interprétés comme une manifestation de méfiance et une tentative d'ingérence dans les affaires intérieures et la sécurité du pays acheteur.

11. GRIFFITHS H. et WILKINSON A., «Guns, Planes and Ships: Identification and Disruption of Clandestine Arms Transfers», *South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons*, Belgrade, août 2007.

12. Voir ISACS, Control Standards.

13. MAMPAEY L., *Et al., Study on the implementation of Directive 2009/43/EC on transfers of defence-related products*, European Commission Enterprise and Industry Directorate-General, 22 août 2014. La fréquence de vérification des marchandises exportées dépend du pays exportateur.

2. Contrôles post-exportation : les pratiques européennes

La sensibilisation au risque de détournement, soutenue par plusieurs cas avérés[14], a donné lieu à des appels à l'action plus diversifiés que le simple refus de délivrer une licence d'exportation. Sur la base des informations rendues disponibles par les autorités des États européens, on observe que des pays comme la Bulgarie, la Finlande ou la Roumanie ont accomplis des progrès au cours des dernières années dans la conception et la mise en œuvre de contrôles post-exportation. D'autres comme l'Estonie, le Portugal ou encore les Pays-Bas envisagent différentes modalités de vérification *a posteriori*, c'est-à-dire, menées après l'octroi de la licence d'exportation. Tous font cependant face plus ou moins aux mêmes défis dans la mise en œuvre de telles évaluations.

2.1. Certificat de vérification des livraisons

La Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, les Pays-Bas ou la Roumanie disposent d'un mécanisme leur permettant d'exiger du destinataire final qu'il s'engage à fournir, après livraison de la marchandise, les documents douaniers qui certifient que la cargaison a atteint le pays de destination prévu. Ce type d'information doit figurer préalablement dans le contrat d'exportation et sur le certificat d'utilisateur final. Ainsi, le certificat de vérification des livraisons (CVL) permet de contrôler si les armes faisant objet de l'exportation ont été détournées pendant le transfert.

En **Belgique**, le commerce des armes est devenu une compétence régionale depuis l'adoption de la loi spéciale du 12 août 2003. Ainsi, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale peuvent exiger des « preuves d'arrivée » à destination. Plus concrètement, l'Arrêté du 3 avril 2014, portant exécution de l'Ordonnance bruxelloise du 20 juin 2013, permet aux autorités compétentes de la Région de Bruxelles-Capitale de demander de telles preuves lors de certaines commandes[15]. La décision de recourir à ce procédé est fonction de la nature de l'exportation, de l'identité de l'entreprise exportatrice et du destinataire final. Dans la pratique, les preuves d'arrivée ne sont pas demandées systématiquement[16]. Il en va autrement en Wallonie, où les autorités peuvent exiger que tout certificat d'utilisation finale mentionne l'engagement de fournir des preuves d'arrivée de la marchandise dans le pays de destination[17]. Ceci peut être fait par l'envoi de copies des documents douaniers d'importation.

14. Munitions européennes retrouvées entre les mains de rebelles syriens ou de membres du groupe terroriste État islamique (EI), voir *Diversion Digest. Typology of Diversion: A statistical analysis of weapon diversion documented by Conflict Armament Research*, Conflict Armament Research (CAR), août 2018.

15. Région de Bruxelles-Capitale, *Arrêté du 3 avril 2014* portant exécution de l'Ordonnance Bruxelloise du 20 juin 2013, Publications officielles.

16. Communications avec l'autorité bruxelloise responsable des licences d'exportation, 25 septembre 2018.

17. Région wallonne, « Licences d'armes et biens à double usage», *Direction Générale emploi formation et recherche*. Consulté le 26 septembre 2018.

Cependant, bien que la pratique d'exiger des CVL semble habituelle en Wallonie, ces vérifications n'ont lieu qu'à de rares occasions. Dans le cas flamand, ce type de contrôles n'est pas envisagé dans la Loi sur le commerce des armes de 2012[18].

En **Bulgarie**, la Loi sur le contrôle des exportations de matériel militaire prévoit la possibilité d'inclure dans le contrat d'exportation l'exigence de fournir un CVL[19]. En 2009, le GRIP avait produit une étude qui tendait à montrer que l'utilisation d'une telle clause était plutôt rare dans ce pays, qui avait alors rejoint l'UE depuis deux ans[20]. L'absence d'informations suffisantes en source ouverte interdit de se prononcer sur les évolutions des dernières années.

En **Espagne**, l'autorité chargée de l'octroi des licences d'exportation (*Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso*, JIMDDU) peut également exiger des certificats de vérification de la livraison des marchandises[21]. En effet, l'Arrêté royal 844/2011 prévoit que la JIMDDU puisse exiger des documents pour prouver que le matériel de défense soumis à l'opération a été importé ou introduit sur le territoire du pays destinataire. Ainsi, le Département des douanes et accises de l'Administration fiscale de l'État peut délivrer, à la demande d'une autorité d'un pays exportateur, un certificat de vérification de livraison.

En **Estonie**, le Règlement 281 sur les procédures à suivre pour l'importation, l'exportation et le transit des marchandises stratégiques prévoit un système de vérification des livraisons. Le paragraphe 10 du Règlement 281 indique que la Commission de contrôle de l'exportation, l'importation et du transit des produits stratégiques « peut demander à l'exportateur un certificat d'importation internationale, un certificat d'utilisation finale ou un certificat de vérification de livraison »[22]. De cette manière, l'importateur s'engage à assurer que les marchandises soient stockées à l'adresse stipulée dans les certificats fournis préalablement, que le matériel soit utilisé à des fins précisées dans le CUF, que les marchandises ne soient pas détournées, réexportées ou transbordées sans l'autorisation préalable de la Commission et que cette dernière, par l'intermédiaire des agences qu'elle choisirait, puisse vérifier si l'utilisation des biens se fait en conformité avec le but initial.

18. Région flamande, *Flemish Parliament Act on the import, export, transit and transfer of defence-related products, and other materials for military use, law enforcement materials, civilian firearms, components and ammunition*, Publication officielle, 15 juin 2012.

19. Bulgarie, *Defence-Related Products and Dual-Use Items and Technologies Export Control act Promulgated, SG No. 14/20.02.2015*, Publication officielle, Article 66, 20 février 2015.

20. BERKHOL Ilhan et MOREAU Virginie, *Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement : preuves d'arrivée et monitoring de l'utilisation finale*, Rapport du GRIP, 2009.

21. Espagne, Real Decreto 844/2011, de 17 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, Publication officielle, Article 5, 17 juin 2011.

22. Estonie, *Procedure for Import, Export and Transit of Strategic Goods*, Publication officielle, Article 10, 28 septembre 1999.

Les autorités des **Pays-Bas** établissent dans leur Guide de l'utilisateur sur les biens stratégiques[23] qu'une licence peut comporter l'obligation de fournir un CVL à l'agence néerlandaise chargée de l'autorisation des exportations (*Centrale Dienst voor de In-en Uitvoer* CDIU) comme preuve que la marchandise a atteint sa destination finale. Toutefois, la CDIU n'exige pas cette option de contrôle des exportations à intervalles régulières[24].

En **Roumanie**, l'Ordonnance gouvernementale d'urgence de 2013[25] sur le régime de contrôle des exportations, importations et autres opérations stipule l'obligation de demander un CUF au gouvernement du pays qui souhaite exporter du matériel militaire. Dans ce cas, l'autorité du pays destinataire doit présenter également un certificat de vérification de livraison attestant que les marchandises sont arrivées à la destination déclarée dans le CUF dans un délai de quatre mois à compter de la date de livraison.

Les pays mentionnés précédemment peuvent solliciter via leur service diplomatique dans le pays de destination finale des preuves de livraison sous forme, par exemple, de documents douaniers (ou de leurs copies)[26]. Néanmoins, ces vérifications ne sont pas effectuées de manière systématique. Les CVL n'offrent pas de véritable protection contre des détournements potentiels des armes après livraison, c'est pourquoi un contrôle de l'utilisation finale doit également être exercé.

2.2. Contrôle de l'utilisation finale in situ

Même si la plupart des pays européens prévoient l'introduction des certificats d'utilisation finale dans leur licence d'exportation, peu d'entre eux vérifient leur respect une fois que la livraison a eu lieu. Ce type de mesures d'inspection devrait être considéré comme un élément indispensable des contrôles des transferts d'armes, car elles permettent de dévoiler des cas de détournement après livraison. De plus, l'acceptation de procédures de vérification post-livraison en tant que condition préalable dans une licence d'exportation peut exercer un effet dissuasif sur des transgresseurs potentiels. Jusqu'à un certain degré, un contrôle indirect est possible via le travail d'investigation mené par les médias ou les organisations non gouvernementales, mais on fait alors peser sur la société civile la charge d'une mission régalienne (sécurité, lutte contre le trafic d'armes, etc.).

On note toutefois que des pays comme la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, le Portugal ou la Suède, prévoient formellement la possibilité d'effectuer des contrôles de l'utilisation finale post-exportation.

23. Pays-Bas, *Export Control: User Guide on Strategic Goods and Services for The Netherlands*, Publication officielle, mars 2013.
24. BERKHOL Ilhan, *op. cit.*
25. Roumanie, «Government's Emergency Ordinance on the control regime of exports, imports and other operations with military goods», Publication officielle, 2013.
26. *Ibid.*

En **Belgique**, la Région flamande prévoit légalement la possibilité de mener des inspections physiques du matériel exporté dans le pays de destination finale. En effet, l'article 12 §1 4° du Décret sur le commerce des armes du 15 juin 2012 prévoit la possibilité d'intégrer l'obligation « d'effectuer une vérification physique des marchandises[27] ». Il appartient au gouvernement flamand de déterminer les cas dans lesquels ce type de procédure a lieu. Néanmoins, dans la pratique, ces vérifications ne se produisent pas, car les autorités flamandes accordent une plus grande importance au contrôle a priori de l'utilisation finale[28]. Ainsi, le demandeur a le devoir actif de rassembler toutes les informations disponibles sur l'utilisation finale des produits jusqu'au moment de l'approbation de la demande. En outre, l'utilisateur de la licence a une obligation passive d'informer l'autorité compétente : en cas de connaissance d'un changement d'utilisation ou de destination de l'exportation des marchandises pendant la durée de la licence, il doit communiquer ces informations à l'autorité compétente. De même, l'utilisateur final des marchandises a une obligation d'informer les autorités compétentes en cas de connaissance d'un changement de destination, ou d'utilisation, des biens objet de l'exportation pendant la durée de la licence[29].

En **Bulgarie**, la Loi sur le contrôle des exportations de matériel militaire prévoit la possibilité d'inclure dans le contrat une clause permettant de mener « *une inspection physique de la livraison dans l'État d'utilisateur final* [30]». L'insertion d'une telle clause est laissée à la discrétion de la Commission interdépartementale, chargée de l'octroi des licences d'exportation. Toutefois, comme dans le cadre des CVL, il semblerait que ces inspections soient plutôt rares[31]. Comme pour les CVL, on manque ici d'informations suffisantes pour évaluer l'évolution au cours des dernières années.

En **Finlande**, le ministère de la Défense exige systématiquement l'intégration des CUF dans le cadre des licences d'exportation de matériel militaire. En acceptant le CUF, l'utilisateur final admet également la possibilité d'inspecter sur place les marchandises livrées, inspection effectuée par les représentants finlandais habilités[32]. Néanmoins, contrairement au ministère de la Défense, l'Administration des armes à feu du Conseil national de la police, chargé des exportations d'armes civiles et d'équipements connexes, ne demande pas toujours des certificats d'utilisateur final dans le cadre de la demande de licence[33].

27. Région flamande, *op. cit.*

28. COPS Diederik, DUQUET Nils et GOURDIN Gregory, *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, Flemish Peace Institute, 15 juin 2017.

29. *Ibid.*

30. Bulgarie, *Defence-Related Products and Dual-Use Items and Technologies Export Control act Promulgated, SG No. 14/20.02.2015*, Publication officielle, Article 66, 20 février 2015.

31. BERKHOL Ilhan, *op. cit.*

32. KYTOMAKI Elli «Nordic Arms Transfer Controls and the Arms Trade Treaty: Strengths and Challenges», *SaferGlobe Publication*, 2015.

33. *Ibid.*

En effet, la législation finlandaise fait un traitement différencié entre les transferts d'armes civiles et ceux d'armes militaires ou policières. La détention d'armes par des personnes ou entités privées représente un autre défi, car il s'agit d'une catégorie à part entière d'utilisateurs finaux.

Depuis 2012, des contrôles sur l'utilisation finale menés par la **France** sont effectués après la délivrance des licences d'exportation par les autorités compétentes[34]. La procédure française vise notamment le contrôle strict des conditions établies dans les licences sur les produits véritablement exportés et transférés. Cette démarche se limite ainsi aux inspections des documents et des stocks dans les locaux des entreprises françaises exportatrices de matériel de défense sur le territoire national, et non pas sur les sites du pays de destination. Les informations issues de ce type de contrôles sont ensuite mises à disposition des autorités chargées de l'octroi des licences. Elles peuvent jouer un rôle non négligeable dans le processus décisionnel, car les entreprises n'ayant pas respecté ces obligations pourraient voir leurs futures demandes d'exportation rejetées[35].

Selon la loi portugaise, lorsque le ministère de la Défense ou le ministère des Affaires étrangères le jugent nécessaire, les autorités du **Portugal** peuvent exiger via leur CUF d'engager une procédure de vérification du matériel exporté dans le pays de destination finale déclaré[36]. Lorsqu'il est prouvé qu'un pays récipiendaire des produits attachés à un CUF ne remplit pas les critères visés dans celui-ci, la Direction générale de l'armement et des infrastructures de défense du ministère de la Défense nationale (DGAIED) est en mesure de modifier, de suspendre ou de révoquer l'autorisation d'exporter un bien.

La **Suède** a annoncé son intention de mettre en place des contrôles post livraison. En effet, les autorités suédoises responsables peuvent exiger l'insertion d'une clause dans les CUF engageant le destinataire à permettre des inspections *in situ*. Cependant, à l'heure actuelle, ce type d'examens n'a pas lieu dans la pratique du fait d'un manque de ressources, notamment financières[37]. Dans le processus de révision du cadre juridique entamé en juin 2017, la possibilité de recourir activement aux contrôles de l'utilisation finale a fait à nouveau l'objet d'un débat majeur. Le gouvernement suédois vise ainsi à limiter et resserrer la réglementation des exportations vers les pays dits non démocratiques[38].

34. France, *Rapport au Parlement 2018 sur les exportations d'armement de la France*, ministère des Armées, juin 2018.

35. VRANCKX An, *Contrôle de l'utilisation finale des armes : pratiques et perspectives*, Rapport du GRIP, 2016.

36. Portugal, *Assembleia da República Lei n.º 37/2011 de 22 de Junho*, Publication officielle, Article 27, 22 juin 2011.

37. COPS Diederik, *op.cit.*

38. « Swedish defense industry uneasy over proposed export controls », *Defence News*, 7 avril 2017.

En septembre 2018, à la suite de la tentative d'annulation du contrat de vente de bombes guidées à l'Arabie saoudite[39], la Secrétaire d'État espagnole au Commerce a annoncé que **l'Espagne** souhaiterait instaurer des contrôles post-exportation dans le pays de destination finale[40]. Le gouvernement espagnol a constitué un groupe de travail afin d'établir le système de vérification *in situ* qui sera mis en place par les autorités.

3. Deux cas plus avancés : l'Allemagne et la Suisse

Actuellement, seuls deux pays européens, l'Allemagne et la Suisse, effectuent des contrôles physiques de l'utilisation finale après réception de la livraison. Les autorités allemandes et suisses participent régulièrement à des évènements de sensibilisation et d'échange sur leurs pratiques en matière de contrôles physiques post-livraison. Par exemple, des représentants des deux pays ont participé à un *side event* organisé à ce sujet dans le cadre de la Conférence des États parties au TCA en août 2018. L'assistance et les nombreuses questions à ce sujet formulées par les représentants d'autres États lors de ces évènements témoignent d'un intérêt croissant pour la mise en place de tels systèmes de vérification.

3.1. L'Allemagne : un instrument en phase pilote

La mise en place d'un instrument de vérification post-livraison par les autorités allemandes fait suite à la révélation de plusieurs cas de détournement d'armes exportées par l'Allemagne. L'un des exemples les plus connus est celui du détournement de plus de 9 000 fusils automatiques G36 fabriqués par *Heckler & Koch* (H&K) au Mexique[41]. Le scandale a éclaté lorsque les forces mexicaines de maintien de l'ordre ont été photographiées en 2011 en train d'ouvrir le feu avec les fusils G36 de la société allemande sur une manifestation d'étudiants à Guerrero. Alors que la destination officielle des armes était la police de Mexico City, près de la moitié des fusils ont été retrouvées dans quatre États mexicains (Chihuahua, Jalisco, Chiapas et Guerrero) vers lesquels le gouvernement allemand avait interdit tout transfert de matériel militaire. La firme allemande a été jugée responsable de cette vente illégale.

Afin d'éviter que ce type d'incidents se reproduise, l'Allemagne a annoncé en juillet 2015 la création d'un instrument de contrôle sélectif des livraisons d'armes de guerre, et dans un premier temps les armes légères et de petit calibre (ALPC) à des pays tiers. La mise en place de ce dispositif légal a été guidée par 13 points clés formulés préalablement par les autorités allemandes[42]. Ceux-ci portent notamment sur l'objectif de l'instrument, le type d'armes visées, le cadre légal et financier et la mise en œuvre des contrôles.

39. ABELLÁN Lucía, « Defensa rectifica y enviará a Arabia Saudí la polémica partida de 400 bombas », *El País*, 12 septembre 2018.

40. Congreso de los Diputados, *Comparecencia de la Secretaria de Estado de Comercio Xiana Méndez*, 7 septembre 2018.

41. WELLS Miriam, «German Arms Firm Illegally Sold Weapons to Mexico», *InSight Crime*, 7 mai 2013.

42. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, *Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms exports*, Publication officielle, 8 juillet 2015.

Au mois de mars 2016, le Parlement fédéral a adopté la 6e modification du décret relatif au commerce extérieur qui mettait officiellement en place les contrôles post-exportation[43]. Ces derniers sont opérés sur la base des CUF au moyen desquels les pays destinataires accordent à l'Allemagne le droit d'effectuer des inspections du matériel exporté sur place. Ainsi, les représentants allemands autorisés peuvent vérifier que les armes exportées sont utilisées aux fins établies précédemment dans le CUF. Ces examens physiques, y compris leur date et leur lieu, doivent être préparés et effectués avec un préavis et en accord avec les autorités compétentes du pays importateur. Ces mesures de vérification ne peuvent néanmoins pas se substituer à l'évaluation des risques réalisée lors du processus d'octroi des licences de vente de matériel militaire et de défense. En effet, en cas de doute ou de risque élevé de détournement, un refus doit être opposé à la demande d'autorisation d'exportation[44]. Cette 6e modification a donné lieu à la mise en œuvre d'un projet pilote d'une durée prévue de deux ans débutant en mai 2017, après l'exécution de la première inspection sur place.

La décision de mener un contrôle post-exportation doit être prise par consensus par tous les membres du gouvernement fédéral participant aux travaux de contrôle des exportations d'équipements militaires et de défense[45]. Ainsi, chacun des ministères a *de facto* un droit de veto dans le processus de prise de décision concernant cette question. Le refus du ministère de la Défense n'a pas permis, par exemple, la réalisation d'une inspection physique des armes livrées aux *Peshmerga* (forces militaires de la région fédérale du Kurdistan irakien)[46]. Pour le ministère de l'Économie, le contrôle des armes des Kurdes aurait été le prélude idéal pour présenter les contrôles post-exportation comme un instrument sérieux et nécessaire et pour démontrer que même des alliés proches dans la lutte anti-EI ne bénéficient pas d'un traitement préférentiel[47]. Depuis le mois de mai 2017, des inspections ont été conduites en Inde, aux Émirats arabes unis (EAU) et en Corée du Sud[48]. D'après les autorités allemandes, d'autres missions de vérification sont en cours de préparation. Ces trois cas de contrôles physiques font partie de la phase pilote et concernent les transferts d'ALPC comme les pistolets, les revolvers et les fusils de précision[49].

43. Deutscher Bundestag, *Endverbleibserklärungen und Post-Shipment-Kontrollen bei Rüstungsexporten*, Publication officielle, 9 mars 2016.

44. *Ibid.*

45. MÜLLER Björn, « Deutschlands Rüstungsexporte: Erste Vor-Ort-Kontrolle in Indien », *Pivot Area*, 19 juin 2017. En Allemagne, les ministère de l'Économie, de la Défense, et des Affaires étrangères participent aux travaux de contrôle des exportations d'équipements militaires et de défense.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2018*, Publication officielle, 2 octobre 2018.

49. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, *Jahresbericht 2017*, Publication officielle, janvier 2018.

Néanmoins, les autorités allemandes n'ont pas rendu publics les résultats des contrôles sur le terrain qui ont été déjà réalisés. Deux questions ont été posées au gouvernement allemand à ce sujet. En avril 2017, la députée du Bundestag Agnieska Brugger (Alliance 90/Les Verts) a demandé à connaitre le résultat des contrôles post-exportation mis en œuvre jusqu'à cette date[50]. En février 2018, une question parlementaire au sujet des inspections menées en Inde et aux EAU a été posée par Katja Keul (Alliance 90/Les Verts)[51]. Le gouvernement allemand a, dans les deux cas, répondu de manière laconique que « lors des contrôles réalisés, il n'y a eu aucune plainte »[52].

Puisqu'aucune plainte n'a été portée lors des inspections effectuées jusqu'à cette date, on ignore pour l'instant quel type de mesures seront mises en place en cas de non-respect des engagements pris dans le certificat d'utilisation finale.

3.2. La Suisse : un instrument à un stade avancé

En 2013, le gouvernement suisse a réalisé les premières inspections physiques visant à vérifier le respect des CUF inclus dans ses contrats d'exportation d'équipements militaires. Comme dans le cas allemand, la mise en œuvre de cette mesure de contrôle a été faite en réponse à des affaires de détournement concernant des armes suisses. Par exemple, en juillet 2011, des médias suisses ont révélé que des munitions vendues en 2009 par la société helvétique *RUAG Ammotec* au Qatar se trouvaient dans les mains des rebelles libyens[53]. De même, ils ont photographié en 2012 des grenades à main *RUAG,* vendues aux EAU en 2003, alors qu'elles étaient utilisées par l'Armée syrienne libre combattant le gouvernement de Bachar al-Assad dans la localité syrienne de Marea[54].

Des dispositions légales visant à éviter ce genre de situations ont été prises par les autorités suisses peu de temps après ces révélations. Ainsi, l'article 5a alinéa 3 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre, émise par le Conseil fédéral suisse le 10 octobre 2012, permet aux autorités compétentes[55] d'exiger la mise en œuvre de contrôles de vérification sur place en cas de risque accru de détournement[56].

50. Deutscher Bundestag, *Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*, Publication officielle, 8 août 2017.

51. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Februar 2018 Frage Nr. 329*, Publication officielle, 7 mars 2018.

52. *Ibid.*

53. PETIGNAT Yves, « Exportations d'armes : la gâchette facile », *Le Temps*, 11 avril 2012.

54. « Les soupçons sont confirmés pour les grenades suisses en Syrie », *RTS INFO*, 21 septembre 2012.

55. Les exportations d'armes suisses sont autorisées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) mais aussi, selon la nature du transfert, par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et d'autres départements ou par le Conseil fédéral. Secrétariat d'État à l'économie, « Contrôle du transfert de matériel de guerre », Contrôle fédéral des finances, septembre 2018.

56. Conseil fédéral suisse, *Ordonnance sur le matériel de guerre 514.511*, Publication officielle, 10 octobre 2012. Version française du 1er octobre 2015.

Étant donné leur manque de ressources pour assurer la réalisation d'inspections physiques pour chaque livraison d'ALPC jugée risquée, les autorités suisses basent leur décision sur une évaluation des dangers de leurs exportations d'armes. L'examen permettant d'identifier les livraisons prioritaires sur le plan des contrôles post-livraison prend ainsi en compte le type de matériel de guerre exporté, la répartition géographique de ces armes, les résultats de contrôles passés et l'existence d'incidents précédents[57]. Les informations résultant des recherches menées par les autorités suisses à ce sujet sont rassemblées dans une base de données qui sert d'appui lors de l'évaluation des risques des futurs transferts[58].

Depuis 2013, la Suisse a mené un total de 35 inspections dans les pays de destination finale au moment où sont publiées ces lignes. En 2017, les autorités suisses ont effectué des vérifications post-livraison dans cinq pays à savoir la Bosnie-Herzégovine, la Malaisie, Singapour, la Slovaquie et le Vietnam[59]. Selon le rapport annuel sur les exportations de l'année 2017, ces pays auraient respecté les obligations établies dans leurs certificats d'utilisation finale[60]. À la différence de ce qui est observé dans le cas allemand, il faut noter que l'Ordonnance suisse prévoit dans son article 21 des sanctions contre les pays qui ne remplissent pas leurs engagements à l'égard des CUF[61]. Un hypothétique pays fautif pourrait « se voir retirer, par l'autorité habilitée à les délivrer, les autorisations qui lui ont été accordées, ou refuser leur prolongation ou leur renouvellement, ou refuser pour un certain temps l'octroi d'autres autorisations ou certificats d'importation »[62]. Aucun cas d'application des sanctions à la suite d'une inspection sur place n'a toutefois été mentionné dans aucun des cinq rapports annuels sur les exportations d'ALPC publiés depuis 2013[63].

57. PLÜSS Simon, « Post-shipment verification, the Swiss perspective and experience ». Communication présentée au *Side Event : Post-shipment Verifications, a new instrument of weapons export contro*l à la Quatrième conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes, 23 août 2018.

58. VRANCKX An, *op. cit.*

59. Schweizerische Eidgenossenschaft, *Die Exportkontrolle im Bereich unter der Kriegsmaterialgesetzgebung 2017*, Publication officielle, 20 mars 2018.

60. *Ibid.*

61. Conseil fédéral suisse, *op. cit.*

62. *Ibid.*

63. Retrouver les rapports annuels sur les exportations de matériel de guerre de 2013 à 2017 sur le site officiel du Conseil fédéral suisse.

Tableau récapitulatif des informations relatives aux contrôles post-exportation

	Allemagne	Bulgarie	Espagne	Estonie	France	Finlande	Pays-Bas	Portugal	Région de Bruxelles-Capitale	Région flamande	Région wallonne	Roumanie	Suède	Suisse
Le pays prévoit dans sa législation l'utilisation de CUF	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
Le pays prévoit dans sa législation l'utilisation de certificats de vérification des livraisons		X	X	X			X		X		X	X		
Les autorités du pays demandent fréquemment des certificats de vérification des livraisons														
Le pays prévoit dans sa législation la mise en place de contrôles de l'utilisation finale in situ	X	X			X	X		X		X				X
Le pays promeut des initiatives pour la mise en place de contrôles de l'utilisation finale in situ			X										X	
Les autorités du pays mettent en œuvre fréquemment des contrôles in situ sur son territoire national					X									
Les autorités du pays mettent en œuvre fréquemment des contrôles in situ sur le territoire du pays importateur	X													X
Les autorités du pays présentent au Parlement les rapports détaillés sur les résultats des contrôles														
Les autorités du pays partagent des informations sur la mise en place de leurs instruments de contrôle avec d'autres pays, organisations ou membres de la société civile	X													X

Source : GRIP. Lecture des informations présentées dans le tableau faite en source ouverte.

Conclusion

L'évaluation des risques avant l'octroi d'une licence d'exportation constitue une étape cruciale du processus d'exportation d'armes. Les cas de détournement constatés et les risques d'utilisation problématique plaident cependant pour une utilisation plus systématique des instruments de contrôle post-exportation. En effet, le véritable risque de détournement ou d'utilisation non souhaitée se présente notamment à partir de l'exportation physique du matériel de défense. L'État exportateur et l'État importateur ont ainsi la responsabilité de veiller, autant que possible, à la bonne utilisation de la marchandise par les utilisateurs prévus dans le contrat. Le tableau récapitulatif montre que, même si les douze pays étudiés prévoient dans leur législation la mise en œuvre de contrôles post-exportation, dans la plupart des cas ces vérifications et inspections ne sont pas effectuées de manière systématique. Par conséquent, elles n'offrent pas de véritable protection contre des détournements potentiels des armes.

L'adoption des contrôles post-exportation comporte un certain nombre de défis pour les pays qui tentent de les mettre en place. Tout d'abord, le processus d'introduction de ce type de contrôles dans la législation d'un État et leur mise en œuvre est long et complexe. Le cas allemand illustre ces contraintes. En effet, le gouvernement allemand a créé un instrument de contrôle des livraisons d'armes en 2015. La première inspection n'a eu lieu que deux ans plus tard et elle s'inscrit uniquement dans une phase expérimentale dont la fin est prévue en 2019. Ensuite, une procédure d'adaptation de l'instrument de contrôle devra être mise en œuvre afin de le rendre plus effectif et efficace[64]. De même, l'organisation des missions de vérification dans le territoire d'un pays tiers demande l'envoi de personnel spécialisé dans les questions juridiques, douanières et d'armement, ayant également des connaissances approfondies sur le pays acheteur[65]. Ceci implique un long délai d'organisation et un effort financier important.

Au niveau diplomatique, l'introduction de tels contrôles peut être perçue comme une mesure altérant la confiance entre pays fournisseurs et pays récipiendaires des matériels sensibles. Ainsi, le pays importateur pourrait se tourner, pour ses acquisitions de matériel militaire, vers des États plus souples en matière de contrôle des exportations d'armes. À l'inverse, l'inclusion de ces clauses pourrait permettre une vente considérée comme risquée, car les contrôles post-exportation agiraient comme une mesure de réduction du risque. En outre, ces instruments de contrôle post-exportation servent à renforcer la confiance mutuelle entre les deux parties prenantes au transfert.

64. KIESSLER Kai, « End use controls and post shipment verification, the German perspective ». Communication présentée au *Side Event : Post-shipment Verifications, a new instrument of weapons export contro*l à la Quatrième conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes, 23 août 2018.

65. JACQMIN Denis, *op. cit.*

La liste des points clés[66] établie par les autorités allemandes vise à s'assurer que la mise en place des contrôles post-exportation ne nuise pas à l'activité des sociétés nationales à court terme. D'après les autorités allemandes, un tel système bénéficie également aux entreprises de défense nationale puisque ceci leur permet de se construire une bonne réputation internationale en matière de lutte contre le détournement[67]. L'Allemagne plaide par ailleurs pour une uniformisation des règles du jeu et pour l'instauration de contrôles post-exportation dans l'ensemble de l'UE.

Aujourd'hui, plusieurs ONG proposent des projets pour encourager et soutenir les efforts des États au moment de mettre en place un système de vérification des livraisons d'armes. Par exemple, CAR collabore depuis 2013 à la mise en œuvre de la Stratégie ALPC de l'UE. L'organisation britannique travaille sur la possibilité « d'assister les autorités nationales des États membres chargées de délivrer les autorisations d'exportations d'armes, les capacités de vérification après l'expédition ou après la livraison au profit des États membres ou en fournissant de telles capacités »[68]. Toutefois, d'après CAR, ce programme n'est pas encore disponible. Certaines entreprises de l'industrie de la défense sont également en train de développer des technologies facilitant le traçage des armes et, ainsi, la mise en œuvre des contrôles post-exportation plus efficaces[69].

Le tableau récapitulatif (voir page 14) révèle également un manque de transparence en ce qui concerne les résultats des contrôles post-exportation. Les parlements de pays comme ceux de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse ou encore de la Région flamande participent activement au contrôle de la politique d'exportation d'armements, par le biais de questions parlementaires sur des sujets spécifiques et des débats publics sur le rapport annuel sur les exportations d'armes ou par le biais de résolutions parlementaires[70]. Néanmoins, les parlements des pays étudiés ne disposent pas des informations détaillées sur les constats des contrôles post-exportation effectués (voir exemple allemand 3.1.), ce qui empêche le contrôle réel des engagements du gouvernement en la matière.

Le caractère à la fois récent et embryonnaire des instruments de contrôle post-exportation existants en Europe soulève aussi des questions et des défis importants quant à leur mise en œuvre. Quelle est la méthode de sélection des exportations faisant l'objet des inspections physiques ? Quels doivent en être les critères orientant le choix ?

66. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy*, op. cit.*

67. VRANCKX An, *op. cit.*

68. Conseil de l'Union européenne, « Décision (PESC) 2017/2283 du Conseil du 11 décembre 2017 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes de petit calibre et des armes légères et d'autres armes conventionnelles illicites et de leurs munitions, destiné à réduire le risque de leur commerce illicite (« iTrace III ») », *Journal officiel de l'Union européenne*, 11 décembre 2017.

69. « Better Controls of Arms Exports! The Federal Government decides to introduce post-shipment controls», Business and Diplomacy, avril 2015.

70. COPS Diederik, *op.cit.*

Doivent-ils ou peuvent-ils couvrir les services ou les transferts de technologie associés aux ventes d'armes ?

Le savoir-faire, les plans, la documentation technique et les logiciels permettant de produire, de modifier ou d'utiliser une arme sont, tout autant que l'arme elle-même, susceptibles d'être détournés.

Par ailleurs, comme mentionné précédemment, les disparités nationales sur la détention d'armes par des personnes ou entités privées représentent un autre défi, car il s'agit d'une catégorie à part entière d'utilisateurs finaux. Comment les États dirigeant des programmes de contrôle post-exportation appréhendent-ils ces utilisateurs ? Lors du *side event* organisé à Tokyo dans le cadre de la Conférence des États parties au TCA (CEP4), les autorités suisses ont affirmé qu'elles ne menaient pas d'inspections physiques lorsque l'utilisateur final identifié était de droit privé[71]. De son côté, le représentant allemand a assuré que l'Allemagne ne vendait pas d'armes à des entités privées[72].

Enfin, l'élaboration d'un programme d'inspection implique de s'accorder sur le statut et la formation des personnes susceptibles de conduire les opérations sur site pour le compte de l'État exportateur. Doivent-elles être des militaires, des douaniers, des diplomates ? De ce choix découle en partie celui du budget requis pour financer le poste du ou des futur(s) inspecteur(s). Au vu de l'intérêt manifesté par nombre d'États européens pour cet aspect budgétaire lors du *side event* organisé pendant la CEP4, l'élaboration progressive de « bonnes pratiques » devrait dans un premier temps se consacrer à la dimension « ressources humaines » du programme post-exportation.

Même si la mise en œuvre des mesures de vérification du respect des CUF constitue une étape importante dans le cadre de la lutte contre le détournement, celles-ci ne peuvent pas suffire à résoudre le problème de manière efficace. Pour éviter que les armes exportées soient utilisées à des fins non souhaitées, il est nécessaire d'évaluer correctement les risques du transfert. Par conséquent, en cas d'antécédents de détournement, de doute sur l'engagement de l'utilisateur final ou sur l'authenticité des certificats d'exportation fournis, un refus doit être opposé à la licence d'exportation à destination de ce pays et en l'absence de mesures correctives.

Auteure

Maria Camello *est chercheuse au GRIP dans le domaine des « armes légères et transferts d'armes ».*

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

71. PLÜSS Simon, *op. cit.*

72. KIESSLER Kai, *op. cit.*