



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 « 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 ».

Avec le soutien de
la



NOTE D'ANALYSE – 12 septembre 2018

JACQMIN Denis, *Certificat d'utilisateur final : une valeur ajoutée ?* Note d'Analyse du GRIP, 12 septembre 2018, Bruxelles.

<https://www.grip.org/fr/node/2629>



NOTE D'ANALYSE

Certificat d'utilisateur final : une valeur ajoutée ?

Denis Jacqmin

12 septembre 2018

Résumé

Les certificats d'utilisation/utilisateur final(e) (CUF) sont souvent considérés comme des outils indispensables pour lutter contre le détournement d'armes. Ils permettraient également d'exclure des utilisateurs finaux suspectés de non-respect des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Pourtant, de nombreux problèmes entourent les CUF : certains pays en sont dispensés ; ils peuvent être falsifiés, non vérifiés ou leur violation n'entraîne aucune conséquence ultérieure. Ils ne sont donc utiles que dans le cadre d'un ensemble d'autres mesures en amont et en aval de l'exportation. La réaction des États face aux violations des engagements de l'importateur et la diffusion de l'information concernant les États responsables de pratiques de détournement seront également abordées, ainsi que des pistes de renforcement du système de contrôle.

Abstract

End-Use(r) certificates: an added value?

End-use(r) certificates (EUC) are often considered essential in fighting arms diversion. They could also help exclude end-users suspected of violating human rights or international humanitarian law. However, the use of EUC encounters numerous issues: some countries may be exempted to provide an EUC, they can be falsified or unauthenticated. More important, importing countries may sometimes violate the commitments laid down in the EUC without any consequences. Therefore, these certificates are only useful when they are part of a larger set of control measures, ranging from the pre-licencing examination and transit and transshipment controls to post-delivery controls. The question how exporting states react when faced with EUC violations will also be analysed as well as the communication between those exporting states about cases of EUC violations. Insights for a better control of the arms transfer chain will be suggested.

Introduction

Les certificats d'utilisation/utilisateur final(e) (CUF) sont mentionnés dans de nombreux instruments dédiés au contrôle des armes au niveau international et régional. Ainsi, en 2001, le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (PoA) contenait déjà l'obligation pour les États membres d'« adopter et mettre en œuvre des législations, réglementations et procédures administratives adéquates pour s'assurer du contrôle effectif des exportations et du transit d'armes légères et de petit calibre, y compris l'utilisation de certificats d'utilisateur final et de mesures de mises en œuvre légales effectives »¹.

En 2002, dans une déclaration de la présidence du Conseil de sécurité consacrée aux armes légères, les États membres des Nations unies étaient encouragés à « adopter des mesures législatives et autres pour assurer un contrôle effectif sur l'exportation, l'importation, le transit, le stockage et l'entreposage des armes légères et demande aux États de mettre en place un système national efficace d'authentification de l'utilisateur final et d'étudier la faisabilité, selon que de besoin, d'élaborer un système d'authentification de l'utilisateur final aux niveaux régional et mondial, ainsi qu'un mécanisme d'échange et de vérification des renseignements »².

Le Traité sur le commerce des armes (TCA), adopté en 2013 et ratifié jusqu'à présent par 97 États³, énonce : « Chaque État Partie importateur prend des mesures pour veiller à ce que les informations utiles et pertinentes soient fournies, conformément à sa législation nationale, à l'État Partie exportateur, à sa demande, pour l'aider à procéder à son évaluation nationale de l'exportation, conformément à l'article 7. Ces mesures peuvent comprendre la communication des certificats d'utilisateur final ou d'utilisation finale. »

De plus, de nombreux rapports de panels d'experts des Nations unies et de Groupes d'experts gouvernementaux vont plaider tout au long des années 2000 et 2010 pour une meilleure utilisation des CUF, une standardisation de leurs clauses et de véritables procédures de vérification et d'authentification de ces certificats.

1. 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.

2. Communiqué de presse, Le Conseil demande aux États de sanctionner le courtage illicite des armes légères et de mettre en place un système national d'authentification de l'utilisateur final, CS/2386, 31 octobre 2002.

3. Nombre d'États parties en date du 16 août 2018. Le Brésil a accédé au TCA le 28 juin 2018 devenant le 97^e État partie. <http://disarmament.un.org/treaties/t/att>

Qu'est qu'un CUF ?

En se basant sur la définition des CUF utilisée par CASA (*Coordinating Action on Small Arms*)⁴, les CUF sont un ensemble de documents dont l'objectif est :

1. d'identifier les acteurs de la transaction,
2. de faciliter la procédure d'autorisation,
3. de demander des engagements de la part de l'importateur et
4. de s'accorder des méthodes de vérification post-exportation.

Concrètement, un CUF est un document demandé à l'importateur⁵ qui compile une série d'informations qui concernent à la fois l'identité de l'exportateur, de l'importateur, de l'utilisateur final et des acteurs impliqués dans la transaction (courtier, transporteur, ...) ainsi qu'une description précise des biens transférés (type de matériel, quantité, etc.).

Le CUF peut également comporter des conditions ou restrictions à l'emploi des armes transférées. Ces conditions peuvent être des restrictions géographiques (les armes ne peuvent être utilisées dans telle ou telle région du pays ou en dehors du pays concerné), des restrictions en termes d'institutions autorisées à utiliser les produits exportés (armes destinées uniquement à la Garde nationale ou à la police) voire des engagements plus généraux sur le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire⁶ ou à ne pas utiliser les biens transférés pour produire des armes de destruction massive⁷. Plus important encore et au cœur de la lutte contre le détournement figure l'engagement de ne pas réexporter les armes transférées. Cet engagement peut être absolu (les armes finiront leur cycle de vie dans le pays d'importation) ou conditionné à la notification ou à l'accord des autorités de contrôle du pays exportateur.

Enfin, le CUF peut déterminer les modalités d'un contrôle post-exportation (certificat de vérification de livraison, inspections sur site).

4. CASA est une initiative des Nations unies qui propose des standards en matières de gestion des ALPC. Voir <http://www.un-arm.org/PoAISS/CASA.aspx>

5. Le document est demandé à l'importateur/ utilisateur final mais de nombreux États exportateurs imposent un modèle de document à remplir. L'obligation de demander un CUF dépend du type de licence d'exportation. Par exemple certains transferts intra-communautaires (UE) sont dispensés de l'obligation de fournir un CUF.

6. C'est le cas des CUF demandés par l'Allemagne.

7. Le CUF utilisé par la Région wallonne précise : « Les produits ne seront pas utilisés dans un but lié aux armes chimiques, biologiques ou nucléaires, ou aux missiles capables de délivrer des telles armes ».

Une standardisation progressive

Au niveau régional, l'Union européenne (UE) a adopté en 2008 la Position commune 2008/944/PESC qui encadre les exportations de technologies et d'équipements militaires des États membres. L'article 5 de la Position commune stipule que « les autorisations d'exportation ne sont accordées que sur la base d'informations préalables fiables en ce qui concerne l'utilisation finale dans le pays de destination finale. Pour ce faire, un certificat d'utilisateur final ou des documents appropriés ayant fait l'objet d'une vérification approfondie ou un formulaire d'autorisation officielle délivré par le pays de destination finale seront généralement requis ». Le Guide d'utilisation de la Position commune contient des « *best practices* » sur les principaux éléments qui doivent figurer dans un CUF⁸. Des discussions sont actuellement en cours pour réfléchir à un CUF commun pour les États membres de l'UE en se basant sur le travail réalisé par l'OSCE. Ces discussions n'en sont toutefois qu'à leurs prémices⁹. Il faut néanmoins souligner que l'utilisation de CUF n'est pas rendue obligatoire par la Position commune.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a également beaucoup travaillé sur la question des CUF dans le cadre de son Document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre. En 2004, le Forum pour la sécurité et la coopération en matière de sécurité, publie dans une Décision les informations standards qui doivent figurer sur les CUF ainsi que des mécanismes de vérification et de partage d'information sur les CUF frauduleux. L'OSCE lance également en 2009, une étude de comparaison des CUF entre les différents États participants et publie en 2011 un modèle électronique de CUF¹⁰, prenant en compte les standards ISACS développé par CASA (*Coordinating Action on Small Arms*) sous les auspices du Bureau des affaires de désarmement des Nations unies (UNODA).

D'autres standards régionaux ont été développés, notamment par le RECSA¹¹ (*Regional Center on Small Arms*). Au niveau multilatéral, l'arrangement de Wassenaar a également fourni des recommandations sur les éléments

8. Conseil de l'Union européenne, Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, 29 avril 2009, p.18-19.

9. Joint Communication to the European Parliament and the Council, [Elements towards an EU Strategy against illicit Firearms, Small Arms & Light Weapons and their Ammunition "Securing Arms, Protecting Citizens"](#), 13 juin 2018. Le document est relativement vague sur ce point : « The Council is invited to consider a decision on end-user certificates for SALW exports, taking account of the OSCE's work in this regard ». On ne dit pas clairement si ces CUF uniformisés européens seront également utilisés pour d'autres exportations d'armes conventionnelles que les ALPC.

10. OSCE, [Template for End User Certificates for Small Arms and Light Weapons](#), 28 septembre 2011.

11. Organisation régionale dédiée au contrôle des ALPC dans la région de l'Afrique de l'Est, des Grands lacs et de la Corne de l'Afrique.

d'information à intégrer dans les CUF¹². On voit donc un mouvement vers plus d'uniformisation des informations requises dans les CUF ainsi que des procédures de vérification/ authentification de ces documents. Le tableau ci-dessous reprend les éléments exigés dans les CUF standards recommandés par les différentes organisations régionales.

Tableau des informations et engagements relatifs aux CUF

Informations demandées	Organisations ayant produit des standards/ guidance sur les CUF				
	Union européenne	Arrangement de Wassenaar	OSCE	ISACS	RECSA
Informations sur le transfert					
<i>Informations de contact de l'exportateur (au moins nom, adresse et nom de la compagnie)</i>	X	X	X	X	X
<i>Informations de contact de l'utilisateur final (au moins nom et adresse)</i>	X	X	X	X	X
<i>Numéro de contrat ou référence et date</i>	-	-	X	X	-
<i>Pays de destination finale</i>	X	X	X	X	X
<i>Description des biens (type, caractéristiques) ou référence au contrat conclu avec les autorités dans le pays de destination finale</i>	X	X	X	X	X
<i>Quantité et/ou valeur des biens exportés</i>	X	X	X	X	X
<i>Signature, nom et fonction du représentant de l'utilisateur final</i>	X	X	X	X	-
<i>Date d'octroi du CUF</i>	X	X	X	X	-
<i>Description de l'utilisation finale des biens exportés</i>	X	X	X	X	X
<i>Informations complètes sur les intermédiaires impliqués dans le transfert</i>	X	X	X	-	X
<i>Nom, adresse et informations de contact de l'agence gouvernementale délivrant le certificat</i>	-	X	X	X	-
<i>Date d'expiration du CUF</i>	-	-	X	X	-
<i>Numéro de registre du CUF</i>	-	-	-	-	-

12. The Wassenaar Arrangement, [End-user assurances commonly used. Consolidated indicative list](#), 2005.

Engagements de l'utilisateur final					
	UE	AW	OSCE	ISACS	RECSA
Engagement à ne pas utiliser les biens pour un autre usage que celui déclaré dans le CUF	X	X	X	X	X
Engagement selon lequel l'utilisateur final sera le destinataire ultime des biens exportés	-	-	X	X	X
Clause interdisant le ré-export des biens couverts par le CUF	X	X	X	X	X
Engagement de l'importateur à fournir un Certificat de vérification de livraison	X	X	X	X	-
Certification que les biens seront stockés au sein des installations de l'utilisateur final	-	X	-	X	-
Accord de l'utilisateur final pour des inspections sur site	-	X	-	X	-
Assurance de l'importateur/utilisateur final que toute réexportation ne pourra se faire qu'avec l'accord des autorités de contrôle du pays importateur	-	X	-	X	-
Engagement de l'importateur/ utilisateur final à ne pas détourner ou déplacer les biens couverts par le CUF vers une autre destination à l'intérieur du pays importateur	-	X	-	X	-

Source : UNIDIR

Problèmes liés à l'utilisation des CUF

Exiger un certificat d'utilisation/utilisateur final(e) n'est pas suffisant, encore faut-il s'assurer que celui-ci soit authentique, complet et qu'il soit respecté.

Les demandes de CUF de la part des autorités des pays exportateurs ont amené les trafiquants d'armes à les falsifier en vue de crédibiliser des exportations frauduleuses. Ainsi, de nombreux exemples de faux-certificats ont été mis au jour par les panels d'experts des Nations unies chargés de vérifier les embargos sur les armes dans les pays soumis à ce type de mesures restrictives¹³. De faux certificats nigériens, burkinabè ou yéménites ont ainsi circulé en vue de garantir des transactions destinées en réalité à des territoires sous embargos.

13. Pour des exemples de certificats falsifiés, voir UNIDIR, [Examining Options to Enhance Common Understanding and Strengthen End Use and End User Control Systems to Address Conventional Arms Diversion](#), 2015, p. 6-9.

Ces certificats étaient généralement imprimés sur de simples feuilles de papier ordinaire, ne comportaient pas de sceau d'identification du gouvernement importateur ou de numéro d'identifiant unique. Ces CUF falsifiés étaient soit forgés de toutes pièces, soit des copies d'anciens CUF voire encore des originaux vierges volés. D'autres certificats étaient authentiques mais obtenus auprès de fonctionnaires corrompus ou non habilités à signer ce genre de documents selon leur législation nationale.

La circulation de ces certificats frauduleux rappelle l'importance de la vérification de l'authenticité du document et de la réalité de la commande.

Comment augmenter le niveau de sécurité et de confiance accordés aux CUF ?

Tout d'abord au niveau du document lui-même, les standards ISACS recommandent son impression sur un papier plus sécurisé que du papier ordinaire (par ex. type billet de banque). Certains pays, tel le Burkina Faso, ont déposé auprès du Conseil de sécurité des Nations unies le modèle qui leur sert de CUF (papier utilisé, armoiries, cachets) permettant ainsi la vérification de l'authenticité des CUF émis par le Burkina¹⁴.

Ensuite, en termes de contenu, la précision et le niveau de détails des informations présentes sur le CUF permettent d'augmenter sa fiabilité. Plus il y a d'informations, plus la possibilité d'identifier des incohérences est élevée. Toujours au niveau du contenu, la présence d'informations de contact est primordiale, ces données permettront d'effectuer une vérification directement auprès de la personne responsable de l'émission du certificat. Garantir un niveau d'information suffisant est donc tout l'enjeu de la standardisation progressive des CUF à travers les modèles développés par les organisations régionales et internationales.

Les mesures de vérification incluent le contrôle de l'utilisateur final (existe-t-il bel et bien, est-il connu favorablement ou défavorablement, a-t-il la capacité légale de signer le certificat ?), le contrôle de l'exportateur (existence réelle et statut légal). Ces vérifications se font soit par les canaux diplomatiques, généralement via l'ambassade du pays exportateur sur place, soit via des points de contact désignés (par exemple, dans le cas des ALPC, les points de contact désignés dans le Programme d'action des Nations unies sur les ALPC¹⁵) soit encore en traitant de l'information en sources ouvertes (médias, organismes de recherche, ONG).

14. Déclaration du Burkina Faso lors de la session du Comité préparatoire de la Conférence des Nations unies pour un traité sur le commerce des armes, 13 juillet 2011.

15. Programme d'action pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, A/CONF.192/15, 20 juillet 2001.

En effet, certains États membres exemptent les exportations destinées aux pays alliés de l'obligation d'authentifier un CUF. C'est notamment le cas de la France qui dispense nombre de pays de l'obligation d'authentifier le CNR (certificat de non-réexportation, dénomination française du CUF). Cette liste¹⁶ de pays comprend l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Qatar pourtant largement soupçonnés d'avoir transférés des armes à des utilisateurs non autorisés¹⁷.

Enfin, bien que certains CUF émis soient parfaitement authentiques et valides, il arrive que les engagements pris dans ce certificat ne soient pas respectés par le pays importateur, que ce soit par négligence (pertes, vols, mauvaise sécurisation des stocks, corruption, ignorance des clauses contenues dans le CUF) ou volonté réelle de fournir des armes à des utilisateurs non autorisés.

Que faire en cas de violations des engagements pris dans un CUF ?

Lorsque qu'un État exportateur est confronté à l'un de ces scénarios, il importe d'une part de réagir à ces violations par exemple en interrompant les livraisons, en refusant les exportations futures, en inscrivant le destinataire final sur une « black list »¹⁸ et d'autre part de communiquer aux autres États les faits de détournement pour éviter d'autres exportations vers l'importateur fautif.

1. Mesure de sanction à la suite de la violation des engagements du CUF

La crédibilité d'un CUF doit donc se comprendre sous forme d'une relation dynamique entre l'État exportateur et l'État importateur. Cette relation se construit au fil du temps et se nourrit des expériences positives ou négatives sur le respect des engagements pris.

Toutefois, le risque existe que certains exportateurs choisissent de fermer les yeux sur le détournement de leurs ventes d'armes lorsque celles-ci sont très profitables ou pour ne pas mettre en péril de futurs contrats. L'exemple du « Balkan pipeline »¹⁹, par lequel huit pays des Balkans et d'Europe centrale ont fourni à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis pour plus d'1,2 milliard d'euros d'ALPC, et ce alors que ces armes faisaient l'objet d'un détournement très rapide vers les groupes rebelles syriens, montre que, lorsque le commerce est profitable, le risque de choisir d'ignorer la violation des CUF est très grand.

16. DGA, [Liste des pays exemptés d'authentification de CNR](#), mars 2018.

17. Pour des exemples de détournements impliquant ces pays, voir An Vranckx, Contrôle de l'utilisation finale des armes. Pratiques et perspectives, Les Rapports du GRIP, 2016/4.

18. Les standards ISACS recommandent aux autorités de contrôle des exportations de maintenir une liste de destinataires qui n'ont pas respecté les conditions énoncées dans les certificats d'utilisation/utilisateur final(e) qu'ils ont fournis.

19. Balkan Insight, [Making a Killing: The 1.2 Billion Euro Arms Pipeline to Middle East](#), 27 juillet 2016.

Un exemplaire de CUF saoudien a été obtenu par les journalistes de *Balkan Insight*. Il contenait une clause excluant explicitement que ces armements soient réexportés sans le consentement de Belgrade²⁰. Le dernier rapport du SEESAC paru en juillet 2018, montrait pourtant que l'Arabie saoudite restait une destination importante des exportations originaires des pays des Balkans (Serbie, Bosnie-Herzégovine et Monténégro) avec un montant de 116 millions d'euros de livraisons effectives en 2016 (les licences accordées s'élevaient à 267 millions)²¹. La majorité des exportations effectives (67 %) concernaient la catégorie ML3 (munitions et composants), une catégorie d'armement facile à détourner. Le Premier ministre serbe Aleksandar Vucic avait largement défendu ce type de contrats, déclarant en juin 2016 : « J'adore le fait que nous exportions des armes car il s'agit de rentrées directes de devises étrangères. »²² Pourtant, Aleksandar Vucic, a admis qu'il avait été mis au courant des risques de détournement d'armes vers la Syrie lorsqu'il était ministre de la Défense de 2012 à 2014. Le Premier ministre slovaque, Robert Fico, avait, lui, répondu à l'enquête de *Balkan Insight* en déclarant : « Si nous ne vendons pas, quelqu'un d'autre le fera. »²³

Si la violation des conditions contenues dans le CUF ne mène à aucune sanction²⁴, qu'elle soit diplomatique ou commerciale, la valeur ajoutée des engagements pris dans ce document est alors faible voire nulle. Alors que les informations demandées sur les CUF se sont progressivement standardisés grâce aux initiatives de différentes organisations régionales et internationales (UE, OSCE, Wassenaar), les réactions à adopter face à une violation des engagements pris dans le CUF restent largement du domaine de l'improvisation et tributaires de la volonté politique des États²⁵.

2. Communication aux autres États

Au-delà des mesures de rétorsion, une autre façon de réagir à la violation des engagements contenus dans un CUF consiste à avertir les autres États exportateurs de ces violations. Ce partage d'informations est fondamental pour éviter un « licence shopping » par lequel un État peu scrupuleux pourrait multiplier les commandes auprès de différents États exportateurs sans que l'information sur les détournements commis ne circule entre eux.

20. Voir un exemplaire de CUF saoudien obtenu par BIRN, <https://birnsource.com/viewer/2998>

21. SEESAC, [Regional report on arms exports in 2016](#).

22. *Balkan Insight*, [Serbia PM Defends Lucrative Saudi Arms Sales](#), 2 août 2016.

23. *Idem*.

24. Pour des exemples de sanctions liées au non-respect d'engagements contenus dans un CUF, voir Cédric Poitevin, [Prévention des détournements d'armes : faiblesse des pratiques européennes](#), Note d'Analyse du GRIP, 19 mars 2018, Bruxelles.

25. *Idem*.

Le Traité sur le commerce des armes, dans son article 11, insiste sur cette communication entre États lorsqu'un détournement est constaté (à la fois sur une transaction particulière et sur les méthodes de détournement en général)²⁶. La Position commune de l'UE, à travers son système de communication entre États membres sur les refus d'octroi de licence permet également cet échange d'information.

Sitôt qu'un État membre refuse une licence d'exportation pour un pays particulier en estimant que le risque de détournement est trop important, les autres États membres en sont informés. Le système avait toutefois une faille puisque les communications ne se faisaient qu'en cas de refus de licence par un État membre et pas de façon libre. En clair, le risque existait qu'un État participant au détournement d'armes achète des armes dans un premier État membre de l'UE, ce qui conduisait l'entreprise exportatrice à faire une demande de licence. Les armes étaient ensuite détournées et pour éviter une communication liée au refus d'une deuxième licence, l'État peu scrupuleux achète alors dans un autre État membre de l'UE. Ainsi, l'État fautif évitait un refus de licence et le message d'avertissement du premier État d'exportateur qui aurait logiquement dû refuser l'octroi d'une seconde licence. Pour éviter ce problème de « licence shopping », le système de communication cryptée du groupe du Conseil de l'UE a été modifié de manière à pouvoir transmettre des messages qui ne sont pas directement liés à un refus de licence. Ce renforcement de la communication entre États membres de l'Union européenne sur la question du détournement est d'ailleurs rappelé dans la proposition conjointe de la Commission et du SEAE visant à renforcer la stratégie de l'UE contre le trafic d'ALPC²⁷.

26. Les paragraphes 4, 5 et 6 de l'art 11 du TCA se lisent comme suit : « 4. *L'État Partie qui détecte un détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1) au moment de leur transfert prend les mesures qui s'imposent, dans la mesure où son droit interne le lui permet et dans le respect du droit international, pour mettre fin à ce détournement. Ces mesures peuvent consister à alerter les États Parties potentiellement touchés, à inspecter les cargaisons d'armes classiques visées à l'article 2 (1) qui ont été détournées et à prendre des mesures de suivi par l'ouverture d'une enquête et la répression de l'infraction.*

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 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.*

6. *Les États Parties sont encouragés à communiquer aux autres États Parties, par l'intermédiaire du secrétariat, les mesures qu'ils ont prises pour lutter contre le détournement d'armes classiques visées à l'article 2 (1).* »

27. Joint Communication to the European Parliament and the Council, [Elements towards an EU Strategy against illicit Firearms, Small Arms & Light Weapons and their Ammunition "Securing Arms, Protecting Citizens"](#), 13 juin 2018. Dans la partie contrôle des exportations d'ALPC, la communication conjointe dit ceci : « In agreement with the Member States, the EEAS will increase the capacity of the COARM online system for the exchange of information relevant for diversion risk assessment purposes between Member States' export control authorities in the

Au niveau du TCA, le Mexique avait proposé avant la 3^e conférence des États parties d'établir un mécanisme d'échange d'informations qui aurait permis aux États parties au TCA de partager leur expérience sur les cas de détournement. Si ce mécanisme était destiné à des échanges plus larges que la question de la violation des engagements pris dans les CUF, il aurait néanmoins pu servir à partager ce type d'informations. La proposition du Mexique n'a toutefois pas été suivie d'effets.

Ces deux éléments, réaction aux violations des engagements contenus dans un CUF et communication aux autres États (que ce soit au sein de l'UE ou entre États membres du TCA), doivent permettre de décerner une « réputation » aux CUF signés par les États importateurs, certains sont fiables et respectent leurs engagements, d'autres pas. L'objectif étant que les États peu respectueux de leurs engagements soient amenés à changer leur comportement. Le cas du Burkina Faso est à cet égard intéressant. Accusé dans de nombreux rapports de panels d'experts d'avoir détourné des armes vers des mouvements rebelles en Côte d'Ivoire et au Liberia, le Burkina a mis en place une nouvelle agence étatique, la Haute Autorité de contrôle de l'importation des armes et de leur utilisation. Cette agence est chargée d'octroyer des CUF pour toutes les importations destinées au Burkina et de vérifier l'utilisation des armes (et donc leurs conditions de stockage) par les forces de sécurité.

Malheureusement, à la fois du côté des réactions aux violations des engagements contenus dans les CUF et sur le partage d'informations, les États semblent peu enclins à mettre en œuvre des procédures claires et systématiques.

Un contrôle uniquement sur papier ?

Plusieurs États européens incluent dans leurs CUF la possibilité de mener des contrôles post-exportations (France, Allemagne, Finlande, Suède, Roumanie et Suisse)²⁸. Ces contrôles post-exportations peuvent prendre plusieurs formes qui vont du contrôle sur papier dans les entreprises exportatrices, au monitoring d'informations en source ouverte jusqu'aux inspections sur le terrain chez l'utilisateur final. Ce dernier type de vérifications se heurte malheureusement à deux types d'obstacles, l'un de type politico-économique, l'autre budgétaire.

Au niveau politico-économique, le risque consiste à endommager une relation diplomatique avec le pays acheteur puisque ce type de contrôles marque une rupture de confiance entre les deux parties prenantes au transfert.

De plus, le risque existe qu'un État importateur reporte ses choix d'acquisition sur des États moins sourcilleux désavantageant ainsi l'industrie de l'armement du pays

context of export licensing, taking into account the security level of the system and the information ».

28. Voir An Vranckx, Contrôle de l'utilisation finale des armes. Pratiques et perspectives, Les rapports du GRIP, 2016/4.

qui mettrait en place ce type de contrôles.

Ceci demande donc d'engager un « crédit politique » important pour faire face aux pertes de contrats qui pourraient en découler et aux conséquences diplomatiques dans un domaine considéré comme relevant de la souveraineté des États. Au niveau budgétaire, les contrôles post-exportations sur le terrain demandent du personnel spécialisés dans les questions militaires, douanières et juridiques, et dotés d'une bonne connaissance du pays contrôlé ce qui implique un effort financier certain, même s'il est loin d'être insurmontable.

Au niveau de l'Union européenne, le Conseil finance depuis 2013²⁹ les activités de *Conflict Armament Research* (CAR), une organisation basée à Londres et spécialisée sur les opérations de traçage d'armes et de munitions en zone de conflit. Ce financement a pour but d'aider à la mise en œuvre de la Stratégie ALPC de l'UE, de continuer à nourrir la base de données des détournements « iTrace »³⁰ mais aussi d'aider les autorités d'octroi de licences dans leur évaluation des risques de détournement associés à une transaction. La décision du Conseil prise en 2017³¹ précise en plus :

« Ces relations [entre CAR et les autorités nationales de contrôle des exportations] appuieront plusieurs aspects critiques des efforts internationaux visant à contrer le détournement et le trafic d'armes conventionnelles et à renforcer les mesures internationales de lutte contre le détournement, notamment : a) en fournissant des données et des éléments de preuve détaillés concernant des détournements documentés aux autorités chargées de délivrer les autorisations d'exportations d'armes ; b) en appuyant, sur demande officielle des 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. »

Selon CAR, cette capacité n'est pas encore disponible mais l'organisation travaille sur la possibilité d'offrir un « package » aux États membres en ce sens. Reste à voir quelles sont les conditions financières demandées et si un tel travail sensible peut être réalisé par une organisation privée. Ceci constituerait néanmoins un mécanisme intelligent d'optimisation des maigres ressources dédiées au contrôle post-exportation.

29. Voir les décisions du Conseil 2013/698/PESC et 2015/1908/PESC.

30. Conflict Armament Research, iTrace, 2018. <https://itrace.conflictarm.com/Home/Login>

31. 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 »).

Conclusion

L'utilisation des CUF seule ne peut donc garantir que toutes les précautions soient prises pour lutter contre le détournement. Pour être efficace, le CUF doit s'inscrire dans une chaîne de vérifications qui va de l'examen avant l'octroi de la licence, au contrôle du transit et du transbordement, à la vérification de la livraison (certificat de livraison) jusqu'au contrôle post-exportation (vérifications et inspections sur place).

Les CUF eux-mêmes doivent faire l'objet de vérifications sur leur authenticité et leur validité. De plus, toutes les autorités émettant des CUF n'ont pas la même crédibilité en ce qui concerne leurs engagements à respecter les conditions contenues dans le certificat. D'où l'importance d'établir une véritable relation avec le pays importateur qui peut mener à augmenter la confiance dans ces autorités ou au contraire la diminuer. Pour que les engagements contenus dans les CUF soient pris au sérieux, la violation de ces derniers doit être suivies d'effets via des sanctions (interruption des livraisons ou démarches diplomatiques) et une communication aux autres États. Enfin, le dernier maillon de la chaîne de contrôle, les contrôles post-exportation, restent trop souvent une possibilité théorique dont l'efficacité s'amenuise s'ils ne sont pas mis en place. Des solutions originales pourraient être mises en œuvre au niveau européen pour réduire les coûts de ce type de contrôles qui demandent des capacités très spécifiques.

* * *

Auteur

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



Le GRIP bénéficie du soutien
du [Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles](#).