

Armements démilitarisés : comment les contrôler?

Par **Linda Farhat**, chercheure-stagiaire au GRIP

29 avril 2011

Résumé

Parfois considérés comme militaires et en d'autres circonstances comme civils, les armements démilitarisés sont des biens dont la catégorisation est sujette à des interprétations divergentes par les acteurs impliqués dans leurs exportations. La nature ambiguë de ces biens met en évidence les failles des différents instruments juridiques européens et belges de contrôle des exportations de biens stratégiques. Plusieurs affaires liées au détournement des armements démilitarisés illustrent la particularité de ces biens et les difficultés à contrôler leurs exportations. À l'heure des négociations sur un traité sur le commerce des armes, une adaptation des systèmes de contrôle européens et belges est nécessaire ainsi qu'une harmonisation des définitions des armements démilitarisés.

Mots clés: armements démilitarisés, double usage, clause « catch all », Position commune sur les exportations d'armes, contrôle des exportations, détournements, Alouette II.

Abstract

Demilitarized arms: which controls possible?

Sometimes considered as military and in other circumstances as civilian, demilitarized armaments are subject to divergent interpretations by different actors involved in their exports. This ambiguity highlights the weaknesses of both European and Belgian laws' regarding the control of arms exports. Various cases of demilitarized armaments' diversions have shown the specificity of these goods and the difficulties to control their exports. As negotiations about an arms trade treaty are underway, both European and Belgian controls' systems need to be adapted as well as the demilitarized armaments definitions.

Keywords: demilitarized armaments, dual use, catch all, European Common Position on arms exports, export controls, diversions, Alouette II.

Citation :

FARHAT Linda, *Armements démilitarisés : quels contrôles possibles ?*, Note d'Analyse du GRIP, 28 avril 2011, Bruxelles.

URL: http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-04-29_FR_L-FAHRAT.pdf



Introduction

La fin de la Guerre froide a marqué le ralentissement de la politique de course aux armements menée par les États-Unis et l'URSS et la nécessité pour les deux puissances de s'adapter aux mutations du contexte stratégique international. C'est ainsi qu'une grande partie des équipements militaires accumulés se sont avérés obsolètes.

À partir des années 1990, on a ainsi pu observer une reconversion civile des surplus militaires et l'arrivée d'équipements dits démilitarisés sur le marché mondial. Les caractéristiques de ces équipements, et notamment leur faible prix lié à leur utilisation passée, sont autant de facteurs faisant des pays émergents les principaux candidats à l'importation de ces marchandises. Les difficultés à catégoriser ces biens et l'instrumentalisation de cette ambiguïté soulignent les failles des différents instruments de contrôle des exportations d'armes ainsi que les risques de détournement qui en découlent¹. L'affaire des hélicoptères Alouette II exportés depuis la Belgique vers la République de Madagascar illustre bien les possibilités de contournement des législations européennes et nationales lorsqu'il s'agit de matériel démilitarisé.

Aussi, comment catégoriser le matériel démilitarisé ? Quelles implications une classification subjective a-t-elle sur le respect des différents instruments de contrôle des exportations d'armes ? Enfin, dans quelles mesures un renforcement des contrôles est-il possible pour ces armements démilitarisés ?

Pour répondre, nous verrons dans un premier temps que la catégorisation ambiguë des armements démilitarisés favorise les risques de détournements vers des destinataires non autorisés afin d'illustrer, dans un second temps, les possibilités de contournement des législations européennes et belges en matière de contrôle des exportations d'armes. Enfin, nous envisagerons quelques pistes possibles pour mieux contrôler ces biens et limiter les risques de détournement.

1. Une catégorie ambiguë favorisant les risques de trafics

1.1. Une classification oscillant entre le civil et le militaire

Selon un rapport du *Congressional Research Service* de 2006 relatif à la démilitarisation d'équipements militaires, un appareil ou engin démilitarisé est un équipement dont les capacités militaires offensives et défensives ont été ôtées. L'utilisation finale d'un équipement démilitarisé, du fait des modifications dont il a fait l'objet ne peut donc, en théorie, qu'être civile.

Le cadre juridique utilisé pour la démilitarisation de matériel militaire sur le continent européen est le traité sur les forces conventionnelles en Europe. Signé à Paris en 1990 et concernant les pays membres de l'OTAN et ceux qui appartenaient au Pacte de Varsovie, ce traité vise la destruction et la démilitarisation de plus de 125 000 systèmes d'armements lourds². La démilitarisation décrite

¹ GRASSO Valerie Bailey, *Demilitarization of Significant Military Equipment*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 30 octobre 2006, p. 1. <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL31686.pdf>

² BIAD Abdelwahab, *L'accord d'adaptation du traité sur les forces conventionnelles en Europe*, Diplomatie.gouv. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001405.pdf>

par le protocole du traité concerne cinq systèmes d'armes ou équipements militaires : les chars de bataille, les véhicules blindés de combat, les pièces d'artillerie, les avions de combats ainsi que les hélicoptères d'attaques. Le protocole prévoit plusieurs procédures pour la démilitarisation des différentes catégories d'armements. Il peut s'agir de destruction par découpage, par déformation, par écrasement ou encore la démolition à l'explosif. La destruction par accident est aussi considérée.

La classification civile des armements démilitarisés n'est néanmoins pas si aisée et fait en réalité l'objet d'interprétations divergentes selon le type de matériel dont il est question. En effet, il semblerait que pour les services responsables de l'octroi des licences, l'évaluation du caractère civil d'un équipement soit casuelle³. Une exportation de camions de transports démilitarisés serait, par exemple, une exportation civile tandis que celle d'hélicoptères militaires, bien que dépourvus de leurs composants militaires, ne pourrait pas être considérée comme une exportation civile. La question de l'interprétation de la nature des armements démilitarisés est d'autant plus complexe qu'elle concerne des armements lourds. Ainsi, la mise en vente d'un porte-avion démilitarisé par le ministère britannique de la Défense interpelle d'une part, sur la possibilité d'utiliser cet engin de manière civile et d'autre part, sur l'intérêt des éventuels acheteurs à acquérir ce type de matériel⁴.

Les équipements démilitarisés se situent donc dans une zone grise, entre le civil et le militaire, laissant le champ libre à l'interprétation par les différents acteurs impliqués. Par conséquent, le choix du régime de contrôle applicable en cas d'exportation (la Position commune sur le contrôle des exportations d'armes, la réglementation sur le double usage ou l'absence de contrôle par l'application d'un régime d'exportation civil) est également libre.

Il semblerait judicieux, afin de pallier aux désaccords sur le caractère ambigu de certaines exportations, de considérer les équipements démilitarisés comme des biens à double usage⁵. Ceci permettrait d'imposer un certain contrôle sur les biens démilitarisés exportés en accord avec la législation européenne relative au contrôle des exportations de biens à double usage⁶. Le matériel démilitarisé n'est cependant pas toujours catégorisé comme du double usage et fait l'objet d'une évaluation au cas par cas. La démilitarisation est parfois considérée comme un processus qui garantit le caractère civil des équipements concernés (voir l'affaire des Alouette II exportées à Madagascar – partie 2) et qui réfute donc les craintes quant à leur détournement militaire lors d'une exportation.

Outre-Atlantique, certaines difficultés à contrôler des exportations de surplus militaires, dont des armements démilitarisés, sont signalées dans le rapport du *United States Government Accountability Office* (GAO) du 7 juillet 2007⁷. Ce rapport fait état de « failles » dans la gestion des

³ Correspondance avec le responsable de l'octroi des licences d'exportations d'armes en Région flamande, avril 2010.

⁴ *Et si j'achetais... un porte-avion*, Theatrum Belli, 28 mars 2011. <http://www.theatrum-belli.com/archive/2011/03/28/et-si-j-achetais-un-porte-avions.html>

⁵ Les biens et technologies à double usage sont des biens et technologies civils susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire.

⁶ Règlement (CE) 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:134:0001:0269:fr:PDF>

⁷ *Sales of Sensitive Military Property to the Public*, GAO United States Government Accountability Office, 6 juillet 2007. <http://www.gao.gov/new.items/d07929r.pdf>

surplus militaires par le département de la Défense, notamment concernant les armements démilitarisés⁸. Ainsi, des biens démilitarisés considérés comme sensibles ont été mis en vente publique sur le site internet gouvernemental⁹. C'est le cas de pièces pour le modèle d'avion de chasse F-14 dont le seul importateur depuis les États-Unis fut l'Iran¹⁰. Ce dernier, cherchant absolument à mettre à niveau ses F-14, a probablement été intéressé par la mise en vente de ces pièces, ce qui permet au GAO d'affirmer dans son rapport que la vente de matériels démilitarisés dits sensibles présente des « risques sécuritaires »¹¹. L'enquête menée par le GAO sur le contrôle des exportations sensibles de surplus militaires a mis en évidence le fait que les faiblesses des contrôles ont permis à des acheteurs tels que l'Iran ou encore la Chine d'acquérir du matériel militaire sensible¹².

1.2. Les limites d'une interprétation subjective

La marge importante laissée à l'interprétation par les acteurs impliqués lors du processus d'exportation sur le caractère civil ou militaire d'un engin ou matériel démilitarisé est une entrave à l'applicabilité des différents instruments de contrôle des exportations.

Contournement de la législation européenne sur le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage

La classification en tant que matériel civil d'un engin démilitarisé permet tout d'abord de contourner la législation européenne relative au contrôle des exportations de biens à double usage. Le règlement(CE) 428/2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens à double usage permet en effet de prévenir les risques de détournements de biens à des fins militaires. Pour ce faire, les contrôles s'appuient sur une liste de biens et technologies à contrôler située à l'Annexe I du règlement¹³. Afin de renforcer les contrôles de biens et technologies à double usage, le règlement est doté de la clause « catch all » ou « attrape-tout ». Cette dernière est un mécanisme qui permet de renforcer le contrôle des biens et technologies à double usage par l'extension des contrôles à des biens similaires à ceux cités dans la liste de l'UE¹⁴. Le « catch all » est donc *a priori* un moyen pertinent de contenir des exportations à double usage susceptibles d'être détournées. Cependant, les armements démilitarisés, considérés comme civils, ne peuvent être soumis à la législation sur les exportations de matériel à double usage. En effet, bien qu'il soit possible que leurs caractéristiques soient similaires à des biens de la liste des biens à double usage de l'Annexe I du règlement, ces armements démilitarisés se soustraient même à l'application de la clause « catch all ». Ceci s'explique par le fait que le règlement sur le contrôle des exportations des biens et

⁸ *Ibid*, p. 1.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Investigators: F-14 parts sold to public, USA Today, 1er janvier 2007.

http://www.usatoday.com/news/washington/2007-08-01-f14parts_N.htm

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ La liste des biens à double à usage de l'Annexe I du règlement (CE) 428/2009 sont les biens faisant l'objet de contrôles notamment dans le cadre de la clause « catch all ».

¹⁴ POITEVIN Cédric, *Le « catch all », un instrument de lutte contre la prolifération*, Note d'Analyse du GRIP, 23 janvier 2009, Bruxelles, p. 3. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=701>

technologies à double usage est en priorité destiné au contrôle des armes de destructions massives (ADM). Les armements démilitarisés se situent donc dans une zone grise. Ainsi, la liste des biens à contrôler, ne prévoit pas toujours un contrôle effectif des armements démilitarisés et ce malgré la clause « catch all »¹⁵.

La flexibilité possible quant à l'évaluation de la nature de ces équipements nécessite une coopération des industries avec les autorités chargées du contrôle des exportations¹⁶. Du fait de leur connaissance technique du matériel militaire et leur implication dans les transferts d'armements, les industries devraient davantage coopérer. La clause « catch all » met également l'accent sur l'importance du destinataire final¹⁷ : les entreprises analysent les risques à l'exportation d'armement démilitarisé en fonction des possibilités de détournement dans le pays importateur et, le cas échéant, se renseignent auprès des autorités compétentes.

L'interprétation casuelle et subjective quant au caractère civil ou militaire de matériel démilitarisé ne permet pas toujours une application effective de la clause « catch all ». En effet, dès lors qu'une entreprise ou un gouvernement estime que du matériel démilitarisé est civil, la législation sur le double usage et le « catch all » ne peut s'appliquer¹⁸. Il est ainsi tout à fait possible de passer outre les contrôles aux exportations de matériel sensible lorsqu'il s'agit de matériel démilitarisé. La responsabilité accrue des entreprises dans le contrôle des exportations pourrait conduire à des prises de décisions en fonction d'intérêts économiques au détriment d'objectifs sécuritaires.

En Belgique, la loi fédérale sur les transferts d'armes a mis en place une clause « catch all » dite « militaire »¹⁹. D'après l'arrêté royal de mars 1993, applicable au niveau fédéral ainsi qu'au niveau des régions, si le destinataire d'une exportation est militaire, les biens exportés doivent automatiquement se soumettre à la clause « catch all » nationale²⁰. Cette procédure existe aussi dans d'autres pays européens tels que le Luxembourg, le Royaume-Uni et l'Allemagne²¹ où la législation nationale sur les transferts d'armes, en plus de l'intégration de la réglementation européenne sur le double usage, a sa propre clause « catch all ». Cette dernière stipule qu'une licence est obligatoire si le destinataire final ou l'utilisation finale est militaire. Cette procédure élargit donc les contrôles en mettant l'accent sur le destinataire final et non plus sur la nature du bien exporté²². Malgré cela, il est toujours possible pour les exportateurs d'entretenir le doute sur le destinataire final et d'insister sur le fait qu'un bien démilitarisé, étant de nature civile, ne peut

¹⁵ *Undermining global security: the European Union's arms exports*, Amnesty International, Rapport de 2004, p. 39. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/003/2004/fr/3687bc61-d617-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/act300032004en.pdf>

¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Dans ce cas, c'est un régime d'exportation civil qui est applicable.

¹⁹ Arrêté Royal du 8 mars 1993 réglementant l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de technologie y afférente.

<http://www.grip.org/bdg/g1574.html>

²⁰ *Flemish foreign arms trade and trade in dual use items 2009*, Flemish Peace Institute, 2009, p. 8.

http://www.flemishpeaceinstitute.eu/images/manager/publicaties/research_reports/pdf/vvi_gramma_web_rapport_wapenhandel_en_1609.pdf

²¹ *Benchmarking arms export controls: a region and its neighbours, Id.*, mars 2007, p. 73.

http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/get_pdf.php?ID=196&lang=EN

²² Il est intéressant de noter que la France, bien qu'elle ne possède pas une clause « catch all » dite militaire, rapporte les exportations hors UE d'hélicoptères et leurs composants aux autorités compétentes pour le contrôle des exportations. *Ibid*, Flemish Peace Institute, mars 2007, p. 75.

pas être subordonné à la réglementation nationale et européenne relative aux exportations et transferts d'armes.

Limites de la Position commune régissant le contrôle des exportations de technologies et biens militaires

L'interprétation partielle de la nature des armements démilitarisés met en exergue les limites de la Position commune européenne sur les exportations d'armes du 8 décembre 2008²³. Incluant dans son article 6 l'obligation pour les États membres de respecter le règlement européen sur l'exportation des biens à double usage, elle rappelle indirectement l'importance de la clause « catch all » dans la lutte contre les détournements d'armes. Ainsi, les contrôles sont obligatoires « lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies »²⁴. La Position commune instaure huit critères au regard desquels les demandes d'exportations doivent être évaluées, tels que le respect des droits de l'Homme, la situation intérieure dans le pays de destination finale ou encore les risques de détournements²⁵. Pourtant, et ce comme pour le régime européen sur les biens à double usage, l'évaluation de matériel démilitarisé comme civil permet de passer outre l'octroi de licences d'exportations ainsi que l'évaluation de la pertinence des exportations de ces biens selon les huit critères de la Position commune. Une interprétation trop large de la nature d'un armement démilitarisé offre donc la possibilité de contourner les instruments de contrôles du commerce des armes.

Faiblesses de la Position commune sur le contrôle du courtage en armement

À ces limites s'ajoute l'inapplicabilité de la Position commune sur le contrôle du courtage en armement du 23 juin 2003²⁶ dans le cas des armements démilitarisés.

Le courtage des armes consiste en « la facilitation et la négociation des transactions d'armes ainsi que l'achat et la vente d'armes »²⁷. La législation relative au courtage en armements a été instaurée afin de faire face aux trafics croissants et complexes des armes à l'échelle internationale. En effet, la découverte de réseaux transnationaux criminels et les difficultés à les démanteler ont démontré la nécessité pour les pays européens de mettre en place un instrument coordonné de contrôle de ces trafics. La Position commune sur le contrôle du courtage en armement se veut un outil d'harmonisation des contrôles entre pays européens²⁸. Pour ce faire, elle met en place un système de licence, recommande le recensement des courtiers en exercice et exhorte à l'application de contrôles extraterritoriaux²⁹. La Position commune n'est cependant pas appliquée

²³ Position commune 2008/944/PESC du Conseil. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0099:FR:PDF>

²⁴ Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008, article 6.

²⁵ MOREAU Virginie, *D'un Code de conduite à une Position commune européenne sur les exportations d'armements. Des changements ?*, Note d'Analyse du GRIP, 29 mars 2010, p. 4. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-03-29_FR_V-MOREAU.pdf

²⁶ Position commune 2003/468/PESC du Conseil sur le courtage en armement. http://eur-lex.europa.eu/pri/fr/oj/dat/2003/l_156/l_15620030625fr00790080.pdf

²⁷ MOREAU Virginie, ANDERS Holger, *Le contrôle du courtage des armes. Quelle mise en œuvre au sein de l'UE*, Rapport du GRIP, novembre 2009, p. 7. <http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=836>

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ Les contrôles extraterritoriaux sont des contrôles mis en place par un État et qui s'appliquent aux activités de courtage hors des frontières nationales de leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire.

de manière uniforme au sein de l'Union européenne. De nombreuses disparités et faiblesses subsistent quant aux contrôles des activités de courtage³⁰.

En Belgique, le contrôle des activités de courtage ainsi que l'enregistrement des courtiers ne sont pas effectués³¹. En effet, ils font à l'heure actuelle l'objet d'un contentieux entre les autorités fédérales et régionales qui, chacune, affirment ne pas être compétentes en la matière. De plus, le système prévu par la loi belge, même s'il fonctionnait, ne permettrait pas de contrôler les activités de facilitation ou de négociation d'un transfert d'armes. C'est dans ce contexte difficile que se pose la question du contrôle du courtage pour les armements démilitarisés. Comme pour la réglementation communautaire sur le contrôle des exportations de biens à double usage, le caractère civil accordé à un armement démilitarisé le soustrait à tout besoin d'une licence d'exportation et par conséquent à tout contrôle des intermédiaires facilitant son exportation. En d'autres termes, il est tout à fait possible et même légal pour des intermédiaires d'exporter du matériel anciennement militaire sans nécessité de déclarer leurs activités ni besoin d'une autorisation d'exportation des autorités compétentes. En résulte une absence d'information sur la circulation des biens démilitarisés dès lors que ceux-ci sont transférés par des courtiers les considérant, ou prétendant les considérer comme des biens civils.

Ainsi, l'ambiguïté relative à la nature des armements démilitarisés rend inefficace les différents instruments communautaires de contrôle des exportations et transferts d'armes. Le règlement sur le contrôle des exportations de biens à double usage, la Position commune de 2008 ainsi que celle sur le contrôle du courtage en armement peuvent donc tous faire l'objet de contournement du fait de la nature imprécise des armements démilitarisés. L'affaire de l'exportation des Alouette II à Madagascar ou encore celle des Land Rover Defenders en Ouzbékistan sont autant d'illustrations des limites de cette interprétation subjective.

2. L'affaire des hélicoptères Alouette II : absence de contrôle des intermédiaires et contournement de la Position commune sur les exportations d'armes

En mars 2009, l'opinion publique belge apprend que la Division des marchés publics de la direction générale des ressources matérielles de son ministère de la Défense a mis en vente publique 23 hélicoptères Alouette II au prix d'un demi-million d'euros³². Les Alouette II ont initialement été commandées par l'armée belge en 1959 et ont servi dans plusieurs pays, tels que le Congo ou en Antarctique³³. Le débat relatif à la légalité de cette exportation est dû à l'identité du destinataire final supposé. En effet, il était dès le départ soupçonné que le destinataire serait la République de Madagascar³⁴, dont le gouvernement n'était pas reconnu par la Belgique à la suite du coup d'État

³⁰ MOREAU Virginie, ANDERS Holger, *loc. cit.*, p. 9.

³¹ *Ibidem*.

³² *L'armée vend 23 hélicoptères Alouette II*, RTBF info, 29 mars 2009. http://www.rtb.be/info/societe/detail_l-armee-vend-23-helicopteres-alouette-ii?id=5077803

³³ *Dernier vol mercredi des Alouette belges, vendues à Mad Africa Distribution*, RTL Info, 06 Septembre 2009. <http://www.rtlinfo.be/info/economie/belgique/269034/dernier-vol-mercredi-des-alouette-belges-vendues-a-mad-africa-distribution>

³⁴ *Qui sera l'utilisateur des hélicoptères belges ?*, Lalibre.be, 2 juillet 2009.

<http://www.lalibre.be/actu/international/article/513324/qui-sera-lutilisateur-des-helicopteres-belges.html>

du président actuel Rajoelina. La question du destinataire final a par la suite été évitée par la vente des Alouette II en trois lots, chacun comprenant un des trois appareils encore en service, à la société bruxelloise MadAfrica Distribution³⁵. La vente, d'un montant de 900 000 euros, a été expliquée par le ministre de la Défense Pieter De Crem comme une transaction concernant du matériel « entièrement démilitarisé » dont « l'équipement militaire enlevé ne fait pas et ne fera pas l'objet d'une vente »³⁶. Les Alouette II ont finalement été exportées à Madagascar, comme présumé plus tôt, à la gendarmerie malgache par l'entreprise intermédiaire³⁷. Trois éléments permettent néanmoins d'émettre des réserves sur cette exportation.



Hélicoptère Alouette II – Flyingzone.be

En premier lieu, les caractéristiques propres aux Alouette II remettent en question son utilisation civile. L'Alouette II est un hélicoptère léger dont les utilisations militaires ont été multiples, passant du transport de troupes, aux évacuations ou encore au sauvetage avec treuil. L'Alouette II a beaucoup été employé pour des missions de reconnaissance par l'armée belge et peut être équipé de mitrailleuses. Ses caractéristiques font qu'il peut être classé dans la liste commune des équipements militaires de l'UE dans la catégorie ML10 b. des « véhicules 'plus légers que l'air' spécialement conçus ou modifiés pour

l'usage militaire, notamment la reconnaissance, l'attaque, l'entraînement, le transport et le parachutage de troupes ou de matériel militaire, le soutien logistique »³⁸ et qu'il devrait par conséquent se subordonner à la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes.

Ces hélicoptères sont également employés dans le secteur civil et c'est pour « la lutte contre les vols de zébus, la lutte contre les feux de brousse, la lutte acridienne et l'assistance en période cyclonique »³⁹ que les Alouette II belges auraient été vendus à la société MadAfrica Distribution. La contestation de cette vente réside dans le fait que les caractéristiques à la fois civiles et militaires de ces hélicoptères font de ces derniers des biens à double usage et ne devraient pas, par conséquent, se soustraire à la législation communautaire sur le double usage. On pourrait affirmer que c'est l'utilisation initiale d'un équipement qui détermine sa classification. Dans cette optique l'Alouette II devrait être considéré comme un équipement militaire puisque sa construction initiale le classifiait comme tel. Pour les autorités souhaitant exporter du matériel démilitarisé, la démilitarisation garantirait l'utilisation civile des Alouette II bien que ceux-ci

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Nos Alouette vont prendre leur envol*, L'Avenir.net, 7 septembre 2009.

<http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=336846>

³⁷ *Trois Alouette belges vendus à la gendarmerie Malgache*, Le Soir.be, 11 avril 2010.

<http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2010-04-11/trois-alouette-belges-vendus-a-la-gendarmerie-malgache-763716.php>

³⁸ Liste commune des équipements militaires de l'UE (adoptée par le Conseil le 23 février 2009). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:065:0001:0034:FR:PDF>

³⁹ *Trois Alouette belges vendus à la gendarmerie Malgache*, Le Soir.be, 11 avril 2010.

<http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2010-04-11/trois-alouette-belges-vendus-a-la-gendarmerie-malgache-763716.php>

puissent servir aux transports de troupes ou être rééquipés de mitrailleuses. Au vu des interprétations divergentes sur la nature des armements démilitarisés, il semblerait que l'identité de l'intermédiaire et la destination finale soient les éléments les plus pertinents à prendre en compte dans cette affaire.

En effet, des réserves peuvent être émises quant à l'identité de l'intermédiaire, la société MadAfrica Distribution. Cette dernière est citée comme étant impliquée dans le contournement de la résolution 1493 du Conseil de sécurité instaurant un embargo sur armes à destination de la République démocratique du Congo⁴⁰ (RDC). Le Groupe d'expert chargé de l'évaluation relative au respect de l'embargo en RDC affirme que la société MadAfrica Distribution, anciennement dénommée Air Océan Indien, serait impliquée dans la création de « fausses immatriculations pour masquer des activités illicites »⁴¹ en RDC. Ce changement de statut permettrait à la compagnie, selon le groupe d'experts, « d'acquérir de l'équipement et du matériel militaire »⁴². La vente des Alouette II belges à la société MadAfrica Distribution souligne les difficultés de la législation belge à contrôler les courtiers en armes lorsqu'il s'agit de matériel démilitarisé. La loi du 25 mars 2003 ne permet pas dans ce cas une évaluation des opérations de courtage au regard des critères de la Position commune européenne sur les exportations d'armes⁴³. Le système de licences mis en place par la Belgique correspond à l'octroi d'une autorisation d'exercer la profession de courtier et non à l'accord d'une licence pour chaque exportation ou transfert d'armes. L'exportation des hélicoptères par la société MadAfrica Distribution, du fait de la nature civile du matériel, n'a pas fait l'objet d'une licence d'exportation et ce malgré l'identité controversée de la firme. Le transfert des Alouette II à la société MadAfrica Distribution met bien en évidence les faiblesses du contrôle des courtiers en armes en Belgique et les difficultés d'autant plus grandes du contrôle des transactions de matériel démilitarisé.

L'affaire des Alouette II pose aussi la question du risque de contournement de la Position commune de l'UE sur les exportations. Lors de la transaction, le responsable de la société MadAfrica Distribution a en effet affirmé que le destinataire final serait « éventuellement Madagascar »⁴⁴. La livraison à la gendarmerie Malgache a par la suite été confirmée⁴⁵ et critiquée en raison de la situation politique de l'île.

En mars 2009, des soulèvements populaires dirigés par le maire de la capitale de Madagascar, Andry Rajoelina, ont conduit au renversement du président en place Marc Ravalomanana par les soldats menant la révolte. À la suite du décès de 135 personnes⁴⁶, le président sortant a transféré ses pouvoirs à un directoire militaire lequel a placé, avec le Conseil constitutionnel, le maire d'Antananarivo Rajoelina à la tête de la Haute Autorité de transition, le 18 mars 2009. L'Union

⁴⁰ Lettre datée du 25 janvier 2005, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de Sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo, Conseil de sécurité, 25 janvier 2005, p. 20. <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4258.pdf>.

⁴¹ *Ibid.*, p. 19.

⁴² *Ibidem*

⁴³ MOREAU Virginie, ANDERS Holger, *loc. cit.*, p. 27.

⁴⁴ *Dernier vol mercredi des Alouette belges, vendues à Mad Africa Distribution*, RTL Info, 6 septembre 2009.

<http://www.rtlinfo.be/info/economie/belgique/269034/dernier-vol-mercredi-des-alouette-belges-vendues-a-mad-africa-distribution>

⁴⁵ *Trois Alouette belges vendus à la gendarmerie Malgache*, Le Soir.be, 11 avril 2010.

<http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2010-04-11/trois-alouette-belges-vendus-a-la-gendarmerie-malgache-763716.php>

⁴⁶ *Madagascar : « Andry TGV » prend le pouvoir*, Africa confidential n° 567, 23 mars 2009, p. 7.

africaine et l'Union européenne n'ont pas reconnu le gouvernement de Rajoelina, qu'elles considèrent comme l'auteur d'un coup d'État. C'est donc vers un pays dont le gouvernement n'est internationalement pas reconnu que les Alouette II ont été transférés. Cette transaction met à mal plusieurs critères de la Position commune sur les exportations d'armes qui, s'ils avaient été respectés, n'auraient pas permis la vente des Alouette II. C'est donc le deuxième critère relatif au respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire qui aurait dû être pris en compte ainsi que le troisième critère concernant la situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés). La situation économique de Madagascar et le fait que l'achat des Alouette II soit la première acquisition militaire par l'île depuis plusieurs années pose aussi la question du respect du huitième critère de la Position commune relatif à la compatibilité des exportations avec les capacités techniques et économiques du pays destinataire⁴⁷.

L'affaire des hélicoptères Alouette II transmis à Madagascar met donc en évidence les difficultés à contrôler les courtiers et à appliquer la Position commune de 2008 dans le cas de l'exportation de matériel démilitarisé. Elle démontre également les limites de la loi du 5 août 1991, révisée en 2003, qui intègre les huit critères de la Position commune dans le corpus législatif belge. Cette exportation aurait dû d'autant plus faire l'objet de prudence qu'un cas similaire avait déjà fait l'objet de suspicions. En effet en 2002, trois hélicoptères Alouette II en provenance de France et officiellement attribués à un destinataire civil, la Compagnie congolaise Air Katanga, n'ont pu être transférés au Congo par crainte de détournements éventuels⁴⁸.

3. Une démilitarisation aisément réversible : le cas des Land Rover Defenders

Il est fort possible, pour des entreprises intermédiaires, de remilitariser du matériel démilitarisé. En témoigne l'affaire des Land Rover Defenders anglais (véhicules tout-terrain) exportés à l'Ouzbékistan via la firme turque Otokar. Cette dernière possédait une licence de production pour les Land Rover Defenders, dont trois-quarts des composants sont fournis par la firme Land Rover au Royaume-Uni⁴⁹. Considérés comme civils par les autorités britanniques, les composants exportés vers la firme Otokar n'étaient donc pas subordonnés à la Position commune sur les exportations d'armes. L'affaire a éclaté au grand jour du fait de l'utilisation par les forces de sécurité nationale ouzbèkes de Land Rover Defenders pour le massacre de civils le 13 mai 2005 à Andijan⁵⁰.

Cette affaire met l'accent sur les risques de la production sous licence à l'étranger de matériel militaire et les possibilités de remilitarisation à partir de pièces et composants civils. En effet,

⁴⁷ *Malagasy Gendarmerie Acquires Four Alouette IIs from Belgium*, Air Force Monthly, septembre 2010.

⁴⁸ Georges Forrest devrait être réentendu, Lalibre.be, 29 octobre 2002.

http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=87090

⁴⁹ HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, « *The limitations of European Union reports on arms exports: the case of central Asia* », SIPRI Insights on Peace and Security n°2010/5, septembre 2010, p. 12.

<http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1005.pdf>

⁵⁰ Baldwin, T., « Uzbek massacre soldiers used Land Rovers in defiance of arms control promise », *The Times*, 26 mai 2005. <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article526600.ece>

l'exportation vers l'Ouzbékistan des Land Rover à des fins militaires ne pouvait être soumise à la Position commune en matière de contrôle des exportations d'armes puisque l'opération a été effectuée à partir de la Turquie, pays n'étant pas subordonné aux divers instruments européens de contrôle des exportations d'armes. Ainsi, le recours à un intermédiaire basé à l'étranger par le Royaume-Uni a favorisé le détournement de matériel militaire, détournement qui n'aurait pas eu lieu si les risques de l'activité exportatrice de la société britannique à destination de la Turquie avaient été pris en considération.

À la suite de cette affaire, le Royaume-Uni a insisté pour l'adoption, lors du remplacement du Code de conduite par la Position commune, de l'article 6 stipulant l'application de la législation communautaire sur le double usage « lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces technologies »⁵¹. Ainsi, cette affaire a souligné les risques de contournements de la législation européenne sur les exportations d'armes lors de l'implication de plusieurs acteurs dans une même transaction.

4. La nécessité d'adapter les systèmes de contrôle des exportations d'armes à l'échelle européenne et belge :

4.1. Atténuer l'ambiguïté de la classification du matériel démilitarisé à l'échelle européenne

Afin de prévenir l'impossibilité de contrôler des biens démilitarisés considérés comme civils, il serait intéressant de préciser – dans le règlement communautaire (CE) 428/2009 – que tout matériel dont la fonction initiale (lors de sa construction ou conception) était militaire, devra faire l'objet d'un contrôle dans le cadre du régime européen de contrôle des biens à double usage. Ainsi, il y aurait *de facto* une catégorisation des biens démilitarisés, ces derniers étant dès lors toujours considérés comme des biens à double usage. Ceci permettrait donc de dépasser le débat sur la nature civile ou militaire des biens démilitarisés et d'évaluer chaque décision d'exportation selon les huit critères de la Position commune sur le contrôle des exportations d'armes.

Enfin, il serait intéressant de souligner, dans le cas de la clause « catch all », que l'évaluation des risques doit s'appuyer d'une part sur les caractéristiques des engins mais d'autre part sur l'analyse du destinataire final. En effet, la plupart du temps, c'est l'acheteur intermédiaire qui est pris en considération alors que les exportations d'armes, de par leur complexité et la volonté de certains acteurs de contourner les réglementations, passent parfois par plusieurs intermédiaires avant leur destination finale. Un contrôle accru des réexportations est donc nécessaire afin d'éviter les détournements vers des destinataires finaux ne respectant pas les huit critères de la Position commune de 2008.

4.2. Pallier aux insuffisances des contrôles aux exportations en Belgique

En Belgique, c'est l'État fédéral qui est compétent en matière d'exportation et d'importation

⁵¹ HOLTOM Paul, BROMLEY Mark, *loc. cit.*, p. 12.

d'armes pour l'armée et la police⁵². Dans ce cas, l'octroi des licences relève de la responsabilité du Service public fédéral (SPF) Économie. Pourtant, il semble que le SPF Défense demeure en pratique le seul décideur en la matière⁵³. Le ministère des Affaires étrangères est consulté sur la pertinence de certaines exportations de matériel militaire vers des destinations dites sensibles mais cette compétence reste du domaine de l'analyse.

Un contrôle accru des activités de courtage permettrait également de réduire les risques de détournements et de remilitarisation de biens démilitarisés. Le recensement des courtiers résidents ou établis en Belgique est nécessaire afin d'appliquer la Position commune sur le courtage en armement. Ce recensement permettrait de tracer leurs activités extraterritoriales et d'octroyer, non pas une autorisation d'exercice pour chaque commerçant mais des licences d'exportations pour chaque opération conformément à la Position commune de 2008 sur le contrôle des exportations d'armes.

Enfin, toute exportation de matériel démilitarisé devrait être évaluée à l'aune des huit critères de la Position commune sur les exportations d'armes.

Conclusion

L'affaire des hélicoptères Alouette II vendus à Madagascar ainsi que celle des Land Rover Defenders servant à opprimer la population ouzbèke ont mis en évidence les failles des différents instruments de contrôle des exportations d'armes. La législation européenne sur le double usage, renforcée par la clause « catch all », se voit contournée par une classification imprécise des armements démilitarisés. Les difficultés à contrôler les intermédiaires, que ce soit à l'échelle belge ou européenne, se font également sentir dans le cas des armements démilitarisés. Le contournement de ces contrôles pose donc à terme la question de l'applicabilité réelle de la Position commune de l'UE, notamment des huit critères d'octroi des licences. De plus, les armements démilitarisés sont une catégorie de biens mal définie, sujette à des divergences d'interprétation qui ne permettent pas toujours d'en contrôler les exportations de manière effective.

À l'heure des négociations sur un traité sur le commerce des armes, l'harmonisation de la définition des armements démilitarisés ainsi que la coopération entre gouvernements et industriels à ce sujet est nécessaire. La pertinence de la législation européenne et le contrôle réel des biens à double usage n'est possible que par une classification claire et uniformisée des armements démilitarisés. Enfin, l'attention portée au destinataire final est un élément primordial pour une application efficace de la Position commune sur le contrôle des exportations d'armes. En définitive, le contrôle des armements démilitarisés implique une application effective des différents instruments juridiques européens de contrôle des exportations ; les évaluations politiques et casuelles ne permettant pas de pallier aux risques de détournements.

* * *

⁵² LELOUP Romain, *Le commerce extérieur des armes dans le fédéralisme belge*, rapport du GRIP, juillet 2008, p. 18.

<http://www.grip.org/en/siteweb/images/RAPPORTS/2008/2008-7.pdf>

⁵³ *Ibid.*, p. 19.



Le **Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >