GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SECURITE

Note d'Analyse

Le contrôle du commerce des armes par l'UE
Un cas emblématique venu de Libye

Par **Federico Santopinto**, chercheur au GRIP

7 juin 2011

Résumé

L'ambigüité des normes internationales régissant le contrôle du commerce des armes est notoire. La crise libyenne aura toutefois mis en exergue à quel point ces normes sont lacunaires et comment leur esprit peut être facilement contourné. Cette dimension essentielle du commerce international reste aujourd'hui entourée d'une brume épaisse, à travers laquelle on aperçoit à peine la pointe de l'iceberg.

Le cas exposé ici, relatif à une exportation d'armes légères italiennes à la Libye via Malte, n'est qu'un exemple que le hasard aura fait remonter à la surface.

Mots clés : Union européenne, armes légères et de petit calibre, commerce des armes, Libye, trafics d'armes.

Abstract

The EU control on arms trade
An emblematic case from Libya

The ambiguity of international standards on arms trade control is well known. The Libyan crisis, however, has highlighted how weak these standards are and how easy it is to circumvent their spirit. This key dimension of international trade remains surrounded by a thick fog, through which one can barely see the tip of the iceberg.

The case described here, concerning an arms export from Italy to Libya via Malta, is only an example that came to the surface by accident.

Keywords: European Union, Libya, arms control, arms trade, small arms and light weapons, weapons smuggling.

Citation :

SANTOPINTO Federico, *Le contrôle du commerce des armes par l'UE. Un cas emblématique venu de Libye*, Note d'Analyse du GRIP, 7 juin 2011, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2011/NA_2011-06-07_FR_F-SANTOPINTO.pdf

Clients non identifiés

En décembre 2010, une première information, encore vague et imprécise, apparait sur les sites et les blogs italiens spécialisés dans les transferts d'armes : l'Italie aurait vendu des « armes à feu non militaires » à la Libye en 2009 pour environ 6 millions d'euros[1]. Selon le Registre de l'ONU sur les armements conventionnels, il s'agirait de 7 500 révolvers et pistolets automatiques et 3 706 fusils et carabines[2].

Un mois plus tard, le 13 janvier 2011, le rapport annuel de l'Union européenne sur les ventes d'armes des pays membres pour l'année 2009 est publié[3]. Le rapport européen ne mentionne toutefois aucune arme légère vendue par Rome à Tripoli cette année-là. Il est vrai que les États membres de l'UE ne sont obligés de déclarer à Bruxelles que la vente d'« armes militaires », alors que la notification relative à la vente d'« armes non militaires » reste facultative. Mais pourquoi alors cette différence avec le Registre de l'ONU, qui, lui, se base exclusivement sur des informations strictement volontaires fournies par les gouvernements ?

À la fin de 2010, aucune autre information n'est disponible au sujet de ces armes italiennes envoyées dans le pays de Kadhafi. Le nom des entreprises concernées reste inconnu. Surtout, à cette date, il est impossible de savoir si l'armement en question a été vendu à un seul client ou a été l'objet de plusieurs transactions faites au cours de l'année 2009, en faveur de plusieurs clients. Cette question est loin d'être anodine car, s'il est possible que, en douze mois, des fabricants d' « armes légères non militaires » puissent vendre pour quelques millions d'euros leurs produits à plusieurs acheteurs provenant d'un seul pays (par exemple à des particuliers, à des clubs sportifs ou à des armureries), une telle somme aurait une signification politique bien plus importante si elle concernait une seule vente à un seul client, comme par exemple le gouvernement de Tripoli.

Il faudra attendre quelques semaines pour que le conflit libyen, mais surtout le hasard, permettent de faire la lumière sur les contours de cette affaire, qui, à première vue, pouvait paraitre routinière. Cet exemple permet d'illustrer toute l'ambigüité des normes italiennes et européennes concernant les exportations d'armes, en montrant en outre comment l'esprit de ces normes peut être aisément violé.

Vendeurs non identifiés

Si le rapport européen pour l'année 2009 ne mentionne pas la vente d'« armes légères non militaires » italiennes à la Libye, un autre chiffre étrange et apparemment déconnecté y apparait : Malte figure comme le principal exportateur européen d'armes à Tripoli cette année-là, pour une valeur totale de 79 689 691 euros. En termes de licences octroyées, La Valette se classe en deuxième place parmi ses partenaires européens, toujours avec la même somme de 79 689 691 euros[4]. Le rapport européen précise que ce chiffre se réfère exclusivement à des armes légères et de petit calibre.

---

[1] Voir BERETTA Giorgio, *Ma quante armi esporta l'Italia ?*, Galileo – Giornale della scienza, 10 décembre 2010.
[2] http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/UN_REGISTER.nsf
[3] Journal officiel de l'Union européenne n° C 9 du 13/01/2011.
[4] La valeur des licences d'armes octroyées par les États membres peut différer de la valeur des transferts effectifs réalisés la même année. Le transfert des armes vendues peut en effet être effectué plusieurs mois après l'octroi de la licence.

Comment un aussi petit pays peut-il exporter pour près de 80 millions d'euros d'armes légères, alors qu'il n'en produit quasiment pas ? Comment peut-il être, ne serait-ce que pendant une seule année, le premier exportateur européen d'armement à la Libye et le deuxième pays ayant octroyé les licences les plus importantes ? Lorsque, un mois après la publication du rapport européen, le conflit libyen éclate, l'attention des experts est finalement attirée par ce chiffre mystérieux, perdu parmi tant d'autres dans un document de plus de 400 pages. Le coup de semonce est envoyé par Andrew Rettman, un journaliste du quotidien en ligne *EuObserver* qui, le 22 février 2011, publie l'étrange classement des pays européens ayant transféré le plus d'armes à Tripoli en 2009[5].

Sollicité par les médias, le gouvernement de La Valette s'empresse alors de déclarer que Malte n'a en réalité rien vendu à la Libye. Selon les autorités du petit état insulaire, les armes en question seraient en effet d'origine italienne. Elles n'auraient fait que transiter dans les eaux territoriales maltaises. La Valette se serait donc limitée à octroyer quatre « licences de transit » pour une valeur de 79 millions d'euros[6].

Plutôt que de s'éclaircir, le mystère s'épaissit. Les États membres de l'UE sont en effet censés communiquer les informations relatives aux seules licences d'exportation et aux exportations effectives. En aucun cas il n'est requis de leur part de fournir des informations sur les licences de transit. Or, comme on l'a vu, le rapport de l'Union européenne de 2009 n'indique aucunement que ces armes proviennent d'Italie. De plus, aucune trace de cette transaction n'apparait dans le rapport de 2009 du gouvernement italien à son parlement sur les ventes d'armes de la péninsule.

Interrogés sur cette affaire, les fonctionnaires des ministères de la Défense et des Affaires étrangères italiens paraissent les premiers surpris : ils affirment ne pas être au courant d'une vente d'armes légères en 2009 vers la Libye, encore moins pour 79 millions d'euros. Le ministre de la défense, Ignazio La Russa, confirme qu'aucune arme de ce genre n'a été transférée à la Libye en 2009 à sa connaissance[7]. Pourtant, l'ambassade italienne à Tripoli aurait confirmé, selon Malte, que des armes légères italiennes auraient bien été envoyées en Libye, en toute légalité.

La situation se fait confuse, d'autant que les autorités maltaises et l'ambassade italienne sont avares d'informations : on ne sait toujours pas ni de quelles armes il s'agit, ni de quelle entreprise elles proviennent, ni quelle est l'autorité qui aurait émis la licence, si licence il y a eu.

En Italie, toutefois, tous les regards se tournent vers la principale société productrice d'armes légères du pays, Beretta. Selon des indiscrétions venant de La Valette, en effet, il s'agirait bien d'armes de cette entreprise qui auraient traversé la Méditerranée. Le 24 février 2011, Beretta publie alors un communiqué sur son site Internet dans lequel elle affirme n'avoir jamais vendu d'armes légères à la Libye pour 79 millions d'euros. Elle souligne que toutes ses ventes se font dans le respect scrupuleux des lois italiennes et européennes. L'entreprise reste toutefois discrète sur l'identité de ses clients et sur de possibles ventes à la Libye.

[5] RETTMAN Andrew, *Libya replete with EU arms as Gaddafi massacres protesters*, *EuObserver.com*, 22/02/2011.
[6] SANSONE Kurt, *Malta exported €79m in small arms to Libya*, *The Times of Malta*, 23/02/2011.
[7] Les autorités italiennes ont été sollicitée par les ONG italiennes Rete per il Disarmo et Tavola per la Pace. Lire BERETTA Giorgio, *L'Italia ha inviato 11mila Beretta semiautomatici al regime di Gheddafi*, communiqué de presse de la Rete per il Disarmo et de la Tavola per la Pace du 09/03/2011.

Les faits éclairés par le hasard

L'affaire commence finalement à se dénouer quelques jours plus tard, lorsque le gouvernement maltais affirme que le représentant de Beretta à Malte aurait commis une erreur de transcription : la cargaison d'armes légères en transit était en réalité de 7,9 millions d'euros et non de 79 millions d'euros, comme il aurait indiqué initialement aux douanes maltaises. Cette erreur de transcription remontera ensuite les échelons de l'administration maltaise, pour apparaitre enfin dans le rapport annuel de l'Union européenne sur les exportations d'armes de 2009.

L'affaire point par point

- Selon le rapport 2009 de l'UE sur les exportations d'armes publié en janvier 2011, Malte aurait vendu 79 millions d'euros d'armes à la Libye.
- Sollicitée par les médias, Malte nie et affirme avoir octroyé simplement quatre « licences de transit » d'une valeur de 79 millions d'euros pour des armes légères italiennes en route vers Tripoli. Les rapports européens, pourtant, devraient être rédigés sur la base d'informations relatives aux licences d'exportation octroyées par les pays vendeurs et ne devraient pas inclure d'informations sur les « licences de transit ».
- Le rapport de l'UE de 2009 sur les exportations d'armes et le rapport du gouvernement italien de la même année ne mentionnent aucune vente d'armes italiennes de ce genre à Tripoli.
- Le ministre de la Défense italien, Ignazio La Russa, affirme que l'Italie n'a pas vendu d'armes légères à la Libye en 2009 à sa connaissance.
- Malte annonce que, à la suite d'une erreur de transcription, la valeur des armes en question était en réalité de 7,9 millions d'euros et non de 79 millions.

La question qui se pose dès lors est de savoir si les 7,9 millions d'euros en question correspondent aux « armes non militaires » mentionnées dans le registre de l'ONU. Cette question s'adresse principalement au ministère de l'Intérieur italien. La loi italienne prévoit en effet que les licences pour la vente d'« armes légères non militaires » doivent être fournies par les préfectures, qui dépendent du ministère de l'Intérieur[8].

Après avoir mené une enquête à ce sujet, deux ONG italiennes, la *Tavola per la Pace* et la *Rete per il Disarmo*, révèlent que la préfecture de Brescia, une ville du nord de l'Italie où siège Beretta, avait autorisé la vente de 11 000 « armes légères non militaires » à la Libye en 2009. Le ministère de l'Intérieur italien avait ensuite obtenu le certificat d'utilisateur final de la part des autorités libyennes. Ceci expliquerait pourquoi les fonctionnaires italiens de la défense et des affaires étrangères préposés au contrôle des exportations d'armes n'auraient pas été officiellement au courant de cette transaction. Les armes en question n'ont donc pas été comptabilisées dans le rapport annuel du gouvernement italien au parlement, rapport qui est ensuite envoyé à Bruxelles

[8] Loi 110 de 1975.

pour être intégré dans le rapport annuel consolidé sur les exportations d'armes de l'UE.

Ainsi, le ministère de l'Intérieur italien, à travers la préfecture d'une petite ville de province, a autorisé la vente à la Libye des soi-disant « armes à feu non militaires » suivante : 7 500 révolvers semi-automatiques Beretta PX4 Storm calibre 9x19, 1 900 carabines semi-automatiques Beretta CX4 Storm calibre 9x19 et 1 800 fusils Benelli M4 calibre 12 (vendus par Beretta). Le tout pour la somme de 7,9 millions d'euros, sans que l'UE en soit informée et, peut-être, sans que les fonctionnaires des ministères de la Défense et des Affaires étrangères soient au courant.

Beretta PX4 cal. 9

Beretta CX4 Storm calibre 9

Benelli M4 calibre 12

D'autres détails seront ensuite révélés au sujet de cette transaction. Le site Altreconomia.it, proche du milieu associatif italien, souligne que tant le revolver PX4 calibre 9 (qui peut être doté de chargeurs de 10 à 15 munitions) que la carabine CX4 calibre 9 sont conçus pour leur facilité d'usage lorsqu'on tire en succession, alors que le M4 calibre 12 est utilisé par le corps des Marines américains[9]. Bref, ces armes pourraient parfaitement être utilisées à des fins militaires.

Il apparait en outre que les armes en question auraient été livrées directement au Colonel Abdelsalam Abdel Majid Mohamed El Daimi, directeur du département « Armement » du secteur Sécurité publique du Comité populaire général libyen, principale institution gouvernementale de l'ancien régime de Kadhafi. Il s'agit donc d'une seule vente à un seul client : le dictateur de Tripoli.

[9] VIGNARCA Francesco, *La vera storia delle armi italiane in Libia*, Altreconomia.it, 06/03/2011.

Conclusions

Cette affaire montre les nombreuses failles des législations italiennes et européennes en matière de contrôle des exportations d'armes, comme plusieurs associations italiennes n'ont pas manqué de les dénoncer.

En premier lieu, il convient de constater que si les autorités maltaises n'avaient pas rajouté par erreur un zéro de trop à la somme de 7,9 millions d'euros concernant la transaction en question, cette affaire aurait pu passer totalement inaperçue. Surtout, si le cargo qui était chargé de transporter les armes en Libye depuis l'Italie n'avait pas décidé de faire escale à Malte, La Valette n'aurait pas émis les « licences de transit » erronées qui sont ensuite apparues dans le rapport européen de 2009, en attirant l'attention des experts et des associations sur le chiffre anormal qui y apparaissait.

L'affaire met en outre en exergue les limites des rapports européens et nationaux en matière de transferts d'armes. La manière dont ces documents sont rédigés ne permet pas d'établir une vision claire des transactions réalisées. Souvent, ils ne mentionnent que la valeur totale en euros des armes vendues par catégorie durant toute l'année de référence. Il est dès lors difficile d'identifier chaque transaction spécifique ainsi que sa valeur.

De plus, une fois publiés, les rapports européens ne font l'objet d'aucun contrôle officiel. Les États membres envoient des chiffres à Bruxelles, l'UE les publie, et le processus s'arrête là[10]. Les éventuelles erreurs ou omissions seront reproduites telles quelles. Si aujourd'hui il nous est donné de savoir que, en 2009, l'Italie a vendu, à un général libyen qui représentait son gouvernement, 11 000 armes légères, il faut remercier les médias et les associations qui, intriguées par la donnée maltaise erronée publiée initialement, ont enquêté sur le sujet.

Enfin, en établissant une distinction entre « armes militaires » et « armes non militaires », la loi italienne permet aux préfectures concernées d'octroyer des licences, même pour des milliers d'armes, qui seront ensuite très difficilement traçables, et qui pourraient ne pas être signalées à l'UE. Les normes européennes ne sont pas pour autant parfaites, loin de là. Leur formulation vague et imprécise permet aux pays membres et aux entreprises d'armes d'en contourner l'esprit avec une grande facilité. La possibilité, pour les États membres, de ne pas déclarer la vente de plusieurs milliers d'euros d'armes à feu dites « non militaires » aux autorités d'un pays tiers constitue une lacune inacceptable. En fin de compte, Beretta n'aura formellement violé aucune loi dans cette affaire.

* * *

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 >

[10] Pour plus de détails sur la législation européenne en matière de transferts d'armes lire SENIORA Jihan, *La Position commune européenne en matière d'exportation d'armements, un outil de transparence ?*, Note d'Analyse du GRIP, 23 mars 2011, Bruxelles.