

# Surveiller et vérifier le commerce des armes et les embargos sur les armes

Michael Brzoska

Le commerce sur les armes reste l'un des domaines les plus impénétrables des relations internationales. Il n'existe pas d'informations fiables sur le volume mondial du commerce des armes et même si la transparence a progressé depuis une dizaine d'années, les chiffres sont toujours très divergents<sup>1</sup>. L'on peut raisonnablement penser que les transferts d'armes illégaux représentent une part importante du commerce mondial d'armes. Le manque d'informations est encore plus grand s'agissant du commerce illégal.

Le manque de transparence concernant le commerce des armes en générale et les transferts illégaux d'armes en particulier n'est pas qu'un problème sur le plan théorique mais a des conséquences politiques concrètes. Il est difficile d'évaluer si les obligations juridiques régissant le commerce des armes sont respectées. La principale difficulté a toujours été de faire respecter les embargos sur les armes, et c'est encore le cas aujourd'hui. Il arrive souvent que des embargos sur les armes ne soient pas respectés mais il n'est pas toujours évident de déterminer qui est responsable de la violation des obligations juridiques. Si un éventuel traité sur le commerce des armes, qui est examiné par un Comité préparatoire, prévoit des procédures de vérification, il devra traiter des problèmes d'opacité et de violation des obligations<sup>2</sup>.

Cet article commence par examiner les objectifs de la surveillance et de la vérification du commerce des armes en tenant compte des mécanismes existants et de ceux qui pourraient être mis en place. Il examine ensuite brièvement les principales difficultés en matière de surveillance et de vérification des transferts d'armes et étudie des instruments ayant été ou pouvant être utilisés pour régler ces problèmes. Il est impossible de rendre compte ici des multiples problèmes auxquels se heurtent les activités de surveillance et de vérification des transferts d'armes et des actions menées par de nombreux acteurs pour les surmonter (en particulier les efforts des organisations non gouvernementales pour accroître la transparence). Dans cet article, qui insiste sur les obligations juridiques, nous nous concentrerons sur les gouvernements et les organisations internationales.

Le terme surveillance s'entend ici des activités effectuées par tous types d'acteurs pour rassembler des informations. La vérification est plus précise : des acteurs ayant un rôle défini juridiquement se chargent de vérifier que les obligations prises au niveau national ou international sont respectées.

---

Michael Brzoska est directeur de l'Institute for Peace Research and Security Policy à l'Université de Hambourg. Il a travaillé auparavant sur la question des armes pour le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et le Bonn International Center for Conversion (BICC).

## Obligations et objectifs

Il existe deux niveaux d'obligations juridiques étroitement liés concernant le commerce des armes. Au niveau national, l'exportation d'armes est généralement rigoureusement contrôlée par le droit national. Les gouvernements du monde entier se réservent le droit d'autoriser ou non des fabricants ou des marchands à vendre des armes à des clients dans d'autres pays. Il existe pour l'heure peu d'obligations au niveau international. Une obligation internationale découle de l'obligation qu'ont les États Membres de l'ONU d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité (Article 25 de la Charte des Nations Unies) : les États doivent adopter des réglementations *nationales* rigoureuses en matière d'exportation d'armes pour être en mesure de respecter les embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Lorsque le Conseil de sécurité estime, conformément à l'Article 39 de la Charte des Nations Unies, qu'une situation constitue une menace ou une rupture de la paix et de la sécurité internationales, il dispose de larges pouvoirs pour décider de limiter les exportations d'armes en vertu de l'Article 41 de la Charte<sup>3</sup>. En vertu de l'Article 24 de la Charte, les États Membres sont tenus d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité a décrété plus d'une vingtaine d'embargos ; ils portaient soit uniquement soit en partie sur les armes<sup>4</sup>. Les embargos portant uniquement sur les armes sont devenus l'exception. Aujourd'hui, le Conseil de sécurité ayant tendance à opter pour des sanctions ciblées, les embargos sur les armes sont de plus en plus souvent associés à des sanctions financières ou autres<sup>5</sup>. Seulement deux embargos furent décrétés par le Conseil de sécurité avant la fin de la guerre froide : le premier dans le cadre de sanctions à l'encontre de la Rhodésie du Sud (résolution 253 de 1968), le deuxième étant l'embargo sur les armes imposé à l'Afrique du Sud (résolution 421 de 1977) ; tous les autres furent décrétés après 1989. Ces sanctions visent des États, des territoires d'État, des régions à l'intérieur d'État, ainsi que des individus désignés et des groupes non étatiques. Les embargos sur les armes peuvent avoir une portée différente, certains ne concernant que les armes et d'autres une large gamme de matériel d'utilité militaire. Certains embargos sur les armes ont été volontaires, le Conseil de sécurité de l'ONU ne faisant que « demander » aux États de s'abstenir de vendre des armes. Une telle formulation n'impose aucune obligation juridique aux États<sup>6</sup>.

Les embargos sur les armes ont une mauvaise réputation. Les violations des embargos étant fréquentes, ce type de sanction est souvent jugé inefficace. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG), comme Control Arms, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) ou Small Arms Survey, ont réuni des données sur de nombreuses violations des embargos sur les armes décrétés par l'ONU<sup>7</sup>. Des études examinant l'approvisionnement en armes des acteurs visés par des sanctions font une évaluation plus positive des embargos sur les armes et constatent un recul appréciable des livraisons d'armes, dû aux embargos<sup>8</sup>. Il n'en reste pas moins que des armes parviennent toujours à ceux qui sont visés par des sanctions malgré le caractère obligatoire des décisions du Conseil de sécurité. Si, dans la plupart des cas, ceux qui fournissent des armes sont des acteurs du marché noir, les armes livrées à des

entités visées par un embargo proviennent toujours, à l'origine, de chaînes de production ou d'arsenaux d'États Membres. Elles sont souvent livrées en passant sur le territoire d'États tiers ; les marchands et les courtiers d'armes opèrent parfois depuis un autre État. Les embargos sur les armes interdisent généralement toutes les activités liées aux transferts d'armes vers les acteurs visés ; par conséquent, alors qu'ils sont tenus d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, des États Membres de l'ONU ont violé les obligations qui leur incombent en vertu du droit international ou ont fait preuve de négligence ou se sont laissés abuser par des marchands d'armes ayant violé le droit national. Quelles que soient les raisons de la violation, les États Membres doivent s'améliorer pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Charte des Nations Unies. Les responsabilités juridiques sont claires ; mais dans les faits, il est difficile de les attribuer à des acteurs précis. Il n'est pas toujours facile de déterminer comment est intervenue la violation d'un embargo sur les armes et qui en est responsable. Il est aussi permis de penser qu'il arrive encore plus fréquemment que des violations d'embargos sur les armes ne soient pas repérées.

En plus des embargos sur les armes décrétés par l'ONU, d'autres restrictions juridiques internationales pèsent sur le commerce des armes et visent des types d'armes précis<sup>9</sup>. Il s'agit, pour les États parties, des instruments suivants : le Traité d'interdiction des mines, qui interdit le commerce des mines antipersonnel ; deux des Protocoles à la Convention sur certaines armes classiques (Protocole II sur les mines, pièges et autres dispositifs, qui interdit les mines qui ne peuvent être détectées, et le Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes, qui interdit le transfert de ces armes) ; le Protocole sur les armes à feu de l'ONU, qui rend obligatoire le marquage de certains types d'armes ; et aussi la Convention sur les armes à sous-munitions, qui interdit le commerce des armes à sous-munitions.

Au niveau régional, le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements oblige juridiquement ses États membres à prendre en compte huit critères pour se prononcer sur les exportations d'armes<sup>10</sup>. Les accords entre importateurs pour respecter certaines règles sont plus rares. Le principal exemple est la Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, adoptée en 2006. Les États de la CEDEAO se sont engagés à n'importer des armes légères qu'après avoir obtenu une dérogation à l'interdiction générale des transferts d'armes légères. Les organes principaux de la CEDEAO peuvent accorder des dérogations<sup>11</sup>.

Outre ces quelques obligations juridiques spécifiques, d'autres dispositions juridiques plus larges limitent les activités des États en matière de transferts d'armes. Les États sont tenus, en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit coutumier, de ne pas soutenir délibérément les actes d'autres États qui enfreignent le droit international. Les obligations pertinentes sont les limites fixées par la Charte des Nations Unies concernant l'emploi de la force (Art. 2, par. 4), les conventions en matière de lutte contre le terrorisme et les dispositions générales du droit international humanitaire<sup>12</sup>.

Soucieux de trouver un terrain d'entente sur ces dispositions très générales et de défendre des intérêts politiques particuliers, les États ont pris un certain nombre d'engagements *politiques* concernant le commerce international des armes : les Directives relatives aux transferts internationaux d'armes (1996) de la Commission du désarmement de l'ONU<sup>13</sup>, le Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères (2001) et, pour les plus petits groupes d'États, le *Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre* (2003) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Régime de contrôle de la technologie des missiles (RCTM) et l'Arrangement de Wassenaar sur la réglementation des exportations d'armes classiques et de biens et technologies à double usage.

Les États doivent adopter des lois nationales s'ils veulent disposer d'éléments suffisants pour contrôler les fabricants, les marchands et les courtiers d'armes. Avant de pouvoir exporter des armes, ces acteurs doivent soumettre des demandes de licence exactes et indiquer précisément les biens qu'ils comptent exporter et leur destination. En raison des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, les gouvernements doivent disposer des institutions adaptées pour s'assurer que le processus d'octroi de licences fonctionne correctement. Ils sont aussi tenus d'utiliser des systèmes efficaces de contrôle aux frontières. Les gouvernements doivent aussi prévoir des dispositions pour lutter contre la corruption et la fraude par des fonctionnaires dans leurs pays et dans les pays de destination. Si concrètement de telles mesures sont souvent difficiles concernant le pays destinataire, elles sont de la plus haute importance pour le contrôle du commerce des armes : l'authenticité des certificats d'utilisateur final est un élément essentiel de la vérification de l'application des lois nationales sur le commerce des armes.

## **Les difficultés des activités de surveillance et de vérification des transferts d'armes**

### *Le manque d'information*

Concernant la surveillance et la vérification des obligations, il importe de faire une distinction entre les activités qui violent délibérément des obligations internationales, par exemple la violation par un gouvernement d'un embargo sur les armes, et les cas où des acteurs privés comme des fabricants, des marchands ou des courtiers d'armes violent des obligations juridiques nationales.

Comme nous l'avons dit plus haut, le fait que des gouvernements refusent de communiquer des informations sur le commerce des armes est un problème crucial pour les acteurs qui veulent contrôler s'ils respectent leurs obligations et leurs engagements. Si les gouvernements ont amélioré depuis une dizaine d'années les rapports qu'ils remettent, ils sont encore nombreux à refuser de révéler des informations sur les exportations d'armes. Les gouvernements qui acceptent de rendre compte de leurs importations sont encore plus rares (cela permettrait pourtant d'établir des comparaisons avec les chiffres des exportations).

Les gouvernements qui ne transmettent pas d'informations ne violent pas pour autant des obligations. Il n'en demeure pas moins que le manque d'information complique pour les acteurs externes la surveillance du commerce des armes et, dans le cas des embargos sur les armes et d'autres obligations juridiques, la vérification du respect de ces obligations.

### *Certaines divergences*

Au manque d'informations vient s'ajouter le problème de l'absence d'une définition universelle des armes. Il existe un ensemble d'éléments utilisés dans les combats militaires comme les chars, les avions de chasse ou les frégates, qui sont universellement définis comme des armes. Certains gouvernements limitent toutefois cette classification aux plateformes d'armes équipées d'armes. Celles qui ne sont pas armées, comme les frégates ou les avions à réaction sans canons ni missiles, ne sont pas considérées comme des armes, même si elles peuvent très facilement être équipées de canons ou de missiles. Les fusils automatiques ou semi-automatiques à canon long sont un autre exemple. Si certains États considèrent systématiquement tous ces fusils comme des armes, d'autres font des exceptions pour les fusils vendus pour la chasse ou le tir sportif. Ainsi, en Allemagne, si les exportations de ces fusils sont régies par la loi sur le commerce extérieur, elles ne relèvent pas des dispositions plus rigoureuses de la loi sur les armes de guerre. Dans bien des cas, des intérêts politiques ou économiques influencent les classifications. Citons le cas de la Suisse, un grand exportateur d'avions d'entraînement. Ces avions pourraient être utilisés comme avions d'attaque au sol, mais la Suisse ne les considère pas comme des armes<sup>14</sup>.

### *Le manque de moyens*

Un autre problème très important est le manque de moyens de nombreux gouvernements pour s'acquitter des obligations qui leur incombent y compris celles découlant de leur propre législation. Dans les pays plus pauvres, les gouvernements ont souvent du mal à s'acquitter de leurs obligations, non qu'ils s'y refusent, mais parce qu'ils ne disposent pas du personnel et des compétences nécessaires pour l'octroi des licences et pour les contrôles douaniers.

### **Les possibilités en matière de surveillance et de vérification**

Les raisons et les circonstances très diverses des violations d'obligations liées au commerce des armes représentent de nombreux obstacles pour la surveillance et la vérification des flux d'armes. Dans nombre de pays, il est difficile de savoir avec certitude si les obligations sont respectées. D'un autre côté, la plupart des transferts d'armes étant très complexes, il existe de nombreuses possibilités de repérer les violations :

- Avant une exportation d'armes, des négociations ont généralement lieu entre importateurs et exportateurs ; des courtiers ou d'autres agents interviennent souvent à ce stade. Des arrangements financiers doivent être pris. Toutes ces activités laissent

des traces : documents, courriers électroniques ou conversations téléphoniques. Ces négociations sont par nature confidentielles, mais elles sont parfois révélées par des acteurs qui entendent dénoncer les irrégularités. Ces sources d'informations sont souvent le point de départ de poursuites judiciaires ; les autorités peuvent ensuite obtenir d'autres preuves en effectuant des écoutes téléphoniques ou en confisquant des documents.

- Un exportateur doit obtenir du gouvernement une licence d'exportation, voire plusieurs. Ce document précise le nom de l'exportateur, les articles concernés et la destination finale des armes. Cette dernière information figure le plus souvent dans un certificat d'utilisateur final, obligatoire pour toute vente d'armes, qui permet de garantir que les acteurs respectent leurs obligations juridiques concernant par exemple les embargos sur les armes. L'exportateur obtient le certificat d'utilisateur final auprès du destinataire de la vente d'armes et le remet aux autorités qui délivrent les licences d'exportation. Dans de nombreux pays, seules des entités spécifiques comme la direction des achats des ministères de la défense sont habilitées à délivrer les certificats d'utilisateur final. En contrôlant ces certificats et en les comparant aux livraisons réellement effectuées, il est possible de repérer des infractions.
- Lorsqu'elles sont exportées, les armes traversent souvent plusieurs frontières internationales. Elles doivent par conséquent passer plusieurs contrôles douaniers. Les fonctionnaires des douanes sont donc bien placés pour repérer les transferts illégaux lorsque les documents de licences comportent des informations fausses.
- Le transport d'armes implique généralement un nombre important d'activités et de personnes, notamment des courtiers, des financiers, des agents de transit, du personnel de transport (dans les aéroports, les ports, sur les navires), etc. Certains types d'armes étant visibles, ils peuvent être repérés lors de leur transport ainsi que sur les lieux d'origine et de destination. Des transferts illégaux d'armes peuvent ainsi être repérés.
- Une fois que les armes arrivent à destination, elles se retrouvent généralement dans l'arsenal militaire du destinataire. Les forces armées du pays peuvent alors les utiliser en combat ou dans d'autres situations, ce qui permet à d'autres de repérer les armes qu'ils ont en leur possession.

## **Les acteurs et les instruments de la vérification et de la surveillance**

La surveillance et la vérification des obligations en matière de transferts d'armes interviennent surtout à trois niveaux, même si les informations ont tendance à circuler entre les acteurs agissant à chaque niveau. Nous nous intéressons ici à un autre aspect de la question, qui est en réalité plus important, à savoir comment repérer les violations des obligations en matière de transferts d'armes.

## *Les instruments nationaux*

Les gouvernements sont, en théorie, les mieux placés pour s'assurer que les obligations en matière de transfert d'armes sont respectées. Ils peuvent disposer de services efficaces chargés de l'octroi des licences, des contrôles douaniers et de l'application des lois. Toutefois, comme nous l'avons dit, tous les gouvernements ne remplissent pas cette mission, le plus souvent parce qu'ils manquent de moyens et parfois parce qu'ils s'y refusent.

Le contrôle de l'utilisation finale est une question particulièrement délicate du contrôle national des transferts d'armes<sup>15</sup>. L'obligation de communiquer les certificats d'utilisateur final est une norme internationale. De nombreux États ont également des listes des institutions et personnes autorisées à signer les certificats d'utilisateur final dans différents pays. Cette information est communiquée directement par les gouvernements des pays destinataires ou par l'ambassade du pays exportateur dans le pays destinataire. Les gouvernements exportateurs peuvent aussi indiquer dans les certificats d'utilisateur final des conditions concernant l'utilisation des armes exportées. Il est ainsi arrivé à l'Allemagne d'échelonner des exportations d'armes vers la Turquie en les subordonnant à une amélioration de la situation des droits de l'homme dans le pays<sup>16</sup>. Très peu de gouvernements vérifient réellement les certificats d'utilisateur final. Les États-Unis vérifient l'utilisation finale : le programme Blue Lantern enquête depuis 1990 sur l'utilisation finale des armes et du matériel à double usage visés par les lois américaines sur l'exportation d'armes. En 2007, 705 contrôles furent effectués dans le monde. Dans 23 % des cas, la conclusion était « défavorable » et des documents furent remis aux services américains chargés de l'application des lois<sup>17</sup>. D'autres États ont pris des mesures après avoir été informés par d'autres sources que des violations avaient eu lieu. Par exemple, nombre de gouvernements ont engagé des poursuites judiciaires contre des sociétés accusées d'avoir violé l'embargo sur les armes imposé à l'Iraq entre 1990 et 2003, sur la base d'informations provenant pour la plupart de services de renseignement<sup>18</sup>.

Tous les gouvernements n'exigent pas des utilisateurs finals qu'ils attestent que leurs armes ne seront réexportées qu'avec l'autorisation de l'autorité exportatrice initiale. Bien souvent, une fois que des armes se trouvent dans un pays, c'est le gouvernement de ce pays qui se prononce sur les réexportations. Sur ce plan aussi, les États-Unis ont les règles les plus strictes et imposent toujours d'autoriser les réexportations même si elles concernent des composants des systèmes d'armes<sup>19</sup>. À cause de cette politique, les États-Unis se sont heurtés à d'autres gouvernements et à l'Union européenne qui refuse que les États-Unis contrôlent les composants utilisés dans l'assemblage d'armes en Europe. Cette question relève du débat plus large sur le bien-fondé des dispositions d'extraterritorialité<sup>20</sup>.

Il y a eu de nombreux cas de falsification de certificats d'utilisateur final. Il arrive que des marchands et des courtiers d'armes remettent aux autorités chargées d'octroyer les licences des documents comportant la signature de personnes non autorisées ou indiquant de fausses destinations. L'on sait qu'il existait un marché noir des certificats d'utilisateur final<sup>21</sup>. Certains

fonctionnaires étaient prêts à signer de faux certificats d'utilisateur final pour se faire de l'argent. Les experts surveillant l'application des embargos sur les armes ont recensé un certain nombre de faux certificats obtenus de cette façon.

Les contrôles des utilisateurs finals étant assez rares, sauf dans le cas des armes exportées des États-Unis, la plupart des cas de falsifications de certificats d'utilisateur final ne sont probablement pas repérés. C'est donc plus par hasard que les fausses déclarations sont découvertes, les autorités pouvant, par exemple, obtenir des rapports d'ONG, de groupes de surveillance ou de journalistes.

Comme le montre la politique des États-Unis, il est difficile mais pas impossible de contrôler les utilisateurs finals. Il faut une bonne base juridique et du personnel ayant les connaissances nécessaires pour contrôler l'utilisation finale. De nombreux pays refusent de faire comme les États-Unis et d'inclure dans leur droit national le principe du contrôle de l'utilisation finale. Une autre possibilité serait d'obliger les exportateurs à inclure dans les contrats de transfert d'armes le droit d'inspection sur place par des représentants de l'État exportateur. Il faudrait aussi que les gouvernements se réservent le droit d'autoriser les réexportations d'armes.

Les progrès technologiques permettent d'envisager d'autres possibilités que des contrôles physiques de l'utilisateur final. L'on pourrait ainsi envisager de placer sur les systèmes d'armes avant de les exporter des puces d'identification par radiofréquence. Dans le cadre de transferts internationaux, il faudrait bien évidemment conclure des arrangements complexes sur l'accès à l'information concernant la localisation des éléments équipés d'une telle puce afin de protéger les intérêts légitimes du destinataire.

En plus des contrôles concernant les licences, les gouvernements doivent s'assurer que leurs décisions sur les transferts d'armes seront appliquées. Le contrôle des frontières est en ce sens essentiel. Les fonctionnaires des douanes ont déjà donné la preuve de leur capacité à remarquer des anomalies entre les documents de licence et la marchandise présentée. Les autorités chargées de l'octroi des licences doivent aussi tenir des registres sur les courtiers et les agents de transit, y compris des listes noires d'acteurs ayant enfreint les dispositions légales. Dans les faits, les services de contrôle aux frontières et d'octroi de licences jouent un rôle limité dans la détection de violation des contrôles des transferts d'armes. Cela s'explique principalement par le manque de moyens et de connaissances de nombreuses organisations de contrôle aux frontières. Il en est de même, en tout cas dans certains pays, du contrôle du transport maritime et aérien. À ce jour, le contrôle du trafic aérien laisse à désirer dans de nombreuses régions d'Afrique<sup>22</sup>. Il convient d'ajouter que pour la plupart des États le contrôle des exportations d'armes n'est pas une priorité : ce n'est que depuis peu que de nombreux États se rendent compte du rôle du transport aérien dans les transferts d'armes légères<sup>23</sup>.

Le meilleur moyen de détecter et d'éviter des violations des dispositions concernant le commerce des armes pourrait bien être l'application des lois. Dans de nombreux pays, les transferts illégaux d'armes figurent parmi les délits justifiant des mesures d'investigation

intrusives comme des mises sur écoute ou des opérations d'infiltration. Les services de renseignement interviennent souvent pour surveiller le commerce des armes et détecter des violations. Ces capacités ne sont toutefois utilisées que de manière ponctuelle. Les moyens pour faire appliquer les lois sont limités. Même les pays disposant d'importantes ressources concentrent leur attention sur les exportations d'articles à haute technologie et sur les exportations jugées particulièrement dangereuses pour l'intérêt national. Le nombre d'affaires judiciaires concernant des violations d'embargos sur les armes est faible<sup>24</sup>.

### *Les instruments internationaux*

Nous avons vu plus haut qu'il existe peu d'obligations juridiques internationales portant sur les transferts d'armes ; les instruments internationaux concernant le contrôle et la vérification de ces obligations sont encore plus rares. Citons, entre autres, les déclarations volontaires des États à l'ONU et à ses groupes d'experts enquêtant sur les violations d'embargos sur les armes. Certaines organisations régionales exigent des informations (c'est le cas, par exemple, de l'OSCE<sup>25</sup>), mais ces informations sont rarement utilisées pour contrôler et vérifier le respect des obligations liées aux transferts d'armes. Les chiffres du commerce international, comme la base de données Comtrade de l'ONU<sup>26</sup>, peuvent être des sources d'informations utiles sur le commerce des armes, même si de nombreux pays ne précisent pas les chiffres de leurs importations et exportations d'armes dans les catégories correspondantes.

Les États Membres de l'ONU sont priés de déclarer leurs importations et exportations d'armes au Registre des armes classiques des Nations Unies<sup>27</sup>. Conçu au départ pour sept catégories d'armes classiques, le Registre a ensuite été étendu aux armes légères et aux armes de petit calibre. Les États sont libres de participer ou non au Registre. Depuis ses débuts en 1992, le Registre compte la participation d'une centaine d'États chaque année. L'ONU n'a cependant pas le pouvoir de contrôler l'exactitude des rapports nationaux. Si les États communiquent les chiffres des exportations et des importations, des observateurs externes peuvent comparer ces données à celles d'autres sources non officielles. Il ressort de plusieurs analyses effectuées sur le Registre que celui-ci contient d'importantes informations ne figurant pas dans des sources non officielles comme le registre du SIPRI sur les armes classiques<sup>28</sup>. Les contradictions entre les chiffres des exportations et des importations s'expliquent le plus souvent par des désignations différentes des systèmes d'armes ou la destruction de certaines armes pendant le transport. Aucune déclaration délibérément fautive n'a été constatée. Le principal défaut du Registre est qu'il n'est pas complet. Si la majorité des exportateurs communiquent des rapports, ce n'est pas le cas des principaux importateurs, par exemple ceux de la région du Moyen-Orient.

Les déclarations nationales sont également régulièrement exigées dans le cas des embargos sur les armes imposés par le Conseil de sécurité de l'ONU. Pourtant, seulement une soixantaine d'États Membres envoient leurs rapports<sup>29</sup>. Ils sont en effet nombreux à estimer qu'il est évident que leur rapport indiquerait que leurs exportations sont nulles. À la différence du Registre sur les armes classiques, l'ONU a pris des dispositions pour suivre l'application de ses décisions

concernant les embargos sur les armes. Depuis 1996, plus de 40 groupes d'experts ont été créés ; leur mission était de déterminer si les embargos sur les armes avaient été enfreints et, dans l'affirmative, de trouver par qui<sup>30</sup>.

Par rapport aux autres rapports de l'ONU, ceux de ces groupes d'experts sont très directs et transparents. Le rapport le plus direct est le premier concernant les sanctions imposées à l'UNITA en Angola, qui date de 2000<sup>31</sup>. Le rapport nommait un ancien président et un président alors en exercice, l'un en Côte d'Ivoire, l'autre au Burkina Faso, comme ayant enfreint les sanctions. Il citait aussi avec beaucoup de détails des cas de violations de l'embargo sur les armes. Le Conseil de sécurité de l'ONU s'est félicité de ce rapport même si certains ont émis quelques critiques.

Les rapports des groupes d'experts sont, dans bien des cas, une source d'information très importante concernant les violations des embargos sur les armes. Cela dit, ils ne permettent jamais de se faire une idée totale des livraisons d'armes. Ces groupes d'experts sont généralement petits ; ils comptent en moyenne trois à quatre personnes et quelques chercheurs ou personnes chargées des tâches administratives. Ils ont généralement des mandats de six mois ; leurs membres sont nommés par le Conseil de sécurité de l'ONU sur proposition du Secrétariat de l'ONU et travaillent rarement pour plusieurs groupes. L'acquisition de compétences au moment de la mise en route de ces groupes est donc coûteuse, surtout que ceux-ci ne bénéficient pas d'une réelle mémoire institutionnelle. Les groupes ont souffert du peu de coopération des gouvernements : ceux qui étaient soupçonnés d'avoir enfreint des embargos sur les armes, délibérément ou par négligence, ont souvent réussi à éviter tout contact avec ces groupes d'experts.

L'éternelle question pour les groupes d'experts est de savoir quelles doivent être leurs exigences en matière de preuve. Les groupes reçoivent souvent des informations provenant de sources diverses, par exemple des services de renseignement, parfois sans autre pièce justificative. N'étant pas habilités à émettre des mandats de perquisition ou à assigner quelqu'un à témoigner, les groupes doivent solliciter les gens pour des entretiens et demander aux autorités de leur montrer ou de leur remettre les documents pertinents. Bien souvent, les groupes d'experts ne disposent donc pas de preuves qui seraient recevables par un tribunal. Ces groupes d'experts ont donc opté pour un niveau d'exigence moindre en matière de preuve, plus proche de celui des journalistes que de celui des juges.

Dans l'ensemble, les groupes d'experts ont largement contribué au contrôle et à la vérification des violations d'embargos sur les armes. Ils ne sont toutefois pas en mesure de vérifier le *respect* des embargos sur les armes et ce n'est d'ailleurs pas leur mission. Les groupes d'experts ont réuni des informations précieuses en découvrant et réunissant des preuves sur un bon nombre de violations, mais ils ne sont pas en mesure de dire si ce qu'ils ont découvert représente la partie émergée de l'iceberg ou la totalité ou presque des violations des embargos sur les armes. Ils ont d'ailleurs fait plusieurs suggestions pour la mise en place de systèmes de contrôle

plus élaborés qui seraient mieux à même de vérifier le respect d'un embargo sur les armes. Par exemple, le premier groupe de ce genre, qui était chargé d'examiner les sanctions contre l'UNITA en Angola, avait recommandé de déployer des contrôleurs dans les principaux pays exportateurs d'armes et dans les pays voisins.

### *La société civile*

Un petit groupe d'ONG résolues suit de près le commerce des armes et étudie si les obligations sont respectées. Le manque de transparence complique cette surveillance, mais des organisations comme Control Arms, SIPRI et Small Arms Survey consultent une multitude de sources, y compris celles mentionnées plus haut, pour rendre compte de l'état du commerce des armes. Les ONG utilisent aussi d'autres sources comme des rapports publiés par la presse, des informations communiquées par des fabricants ou des marchands d'armes et observent des photographies ou se rendent sur place pour identifier des armes importées. La surveillance effectuée par les ONG donne des résultats impressionnants dans la plupart des pays du monde, même s'il est impossible de dire s'ils sont exhaustifs.

Les violations signalées par les ONG devraient, en théorie, faire l'objet d'enquêtes judiciaires officielles au niveau national, mais c'est rarement le cas, même si certains marchands d'armes ou fonctionnaires soupçonnés d'activités illégales ont été traduits en justice.

### **En résumé**

Malgré les progrès enregistrés depuis une vingtaine d'années, les activités de surveillance et de vérification du respect des obligations liées au commerce des armes sont encore insuffisantes. Certains gouvernements, mais pas tous, sont plus disposés à communiquer des chiffres. Les procédures d'octroi de licences et les contrôles douaniers se sont améliorés. Il n'empêche que les informations sur le commerce des armes restent rares dans de nombreuses régions du monde ; il est donc difficile de déterminer si les obligations sont respectées.

Les organisations multilatérales, en particulier l'ONU, peuvent jouer un rôle important au niveau de la surveillance et de la vérification du respect des obligations en matière de transferts d'armes. Des mesures encourageantes ont été prises, par exemple la création du Registre des armes classiques de l'ONU et la mise en place de groupes d'experts pour enquêter sur les cas de violations des sanctions. Avec plus de moyens et si les gouvernements se montraient plus enclins à coopérer, les instruments déjà existants pourraient être plus efficaces pour surveiller et vérifier les obligations en matière de transferts d'armes.

Concernant un éventuel traité sur le commerce des armes, la question de la vérification sera délicate. Une vérification efficace pourrait se baser sur le Registre des armes classiques, mais devrait aussi prévoir un dispositif permettant à l'ONU d'évaluer les rapports remis par les gouvernements. Dans un monde idéal, l'ONU aurait la capacité d'agir en cas d'incohérences

ou d'allégations d'irrégularités. Le travail des groupes d'experts prouve que l'ONU est capable d'organiser des enquêtes utiles si les gouvernements décident de confier à l'Organisation un rôle en matière de surveillance et de vérification des obligations en matière de transferts d'armes.

## Notes

1. Par exemple, pour 2007, l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) évalue à 25,4 milliards de dollars des États-Unis les importations d'armes classiques majeures et estime à 51,1 milliards la valeur financière du commerce international des armes (voir SIPRI, 2009, *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, p. 301 et 328) ; Le Gouvernement américain évalue à 33,7 milliards de dollars le total des ventes d'armes dans le monde en 2007 (Richard Grimmett, 2009, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations 2001–2008*, Washington, Congressional Research Service, document R40796, p. 75).
2. Voir Elizabeth Kirkham, 2008, *Making It Work: Monitoring and Verifying Implementation of an Arms Trade Treaty*, Londres, Saferworld.
3. Le texte intégral de la Charte des Nations Unies est disponible en ligne <[www.un.org/fr/documents/charter](http://www.un.org/fr/documents/charter)>.
4. Pour des informations sur les embargos sur les armes décrétés par l'ONU, qu'ils soient encore en vigueur ou non, voir les sites web des différents comités des sanctions, <[www.un.org/french/sc/committees/](http://www.un.org/french/sc/committees/)>. Le *SIPRI Yearbook*, publié pour SIPRI par Oxford University Press comprend une liste des embargos multilatéraux sur les armes en vigueur aujourd'hui.
5. Sur le processus de réforme des sanctions de l'Organisation des Nations Unies, voir, par exemple, David Cortright et George A. Lopez, 2002, *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner ; et Michael Brzoska, 2003, « From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions », *Global Governance*, vol. 9, n° 4, p. 519 à 535.
6. Parmi les embargos volontaires, citons la résolution 1076 (1996) du Conseil de sécurité sur l'Afghanistan (document S/RES/1076(1996), 22 octobre 1996) et la résolution 1227 (1999) du Conseil de sécurité sur l'Éthiopie et l'Érythrée (document S/RES/1227(1999), 10 février 1999).
7. Voir Control Arms, 2006, *UN Arms Embargoes: An Overview of the Last Ten Years*, Londres, Control Arms ; les éditions annuelles de SIPRI, *SIPRI Yearbook*, Oxford University Press ; et les éditions annuelles de Small Arms Survey, *Small Arms Survey*, Oxford University Press.
8. Voir, par exemple, Damian Fruchart *et al.*, 2007, *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*, Stockholm, SIPRI et Uppsala, Uppsala University ; Alex Vines, 2007, « Can UN Arms Embargoes in Africa Be Effective? », *International Affairs*, vol. 83, n° 6, p. 1107-1122 ; Michael Brzoska et George Lopez (sous la direction de), 2009, *Putting Teeth in the Tiger: Improving the Effectiveness of Arms Embargoes*, Bingley, Emerald Press.
9. Voir aussi Emanuela Gillard, sans date, « What Is Legal? What Is Illegal? Limitations on Transfers of Small Arms under International Law », Memo, Cambridge, Lauterpacht Research Centre for International Law, <[www.armstradetreaty.org/att/what.is.legal.what.is.illegal.pdf](http://www.armstradetreaty.org/att/what.is.legal.what.is.illegal.pdf)>.
10. Le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, adopté en 1998, est obligatoire depuis 2008. Pour plus de détails, voir <[www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr)>.
11. La Convention de la CEDEAO, signée le 14 juin 2006 et entrée en vigueur le 29 septembre 2009, avait été précédée d'un moratoire volontaire dans toute la région (adopté en 1998). Pour plus de détails, voir <[www.ecosap.ecowas.int](http://www.ecosap.ecowas.int)>.
12. Les conventions pertinentes en matière de lutte contre le terrorisme sont la Convention sur le marquage des explosifs plastiques de 1991 et la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes

- à l'explosif de 1997, voir <[www.un.org/terrorism/instruments.shtml](http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml)>. Concernant les instruments du droit humanitaire, voir le Comité international de la Croix-Rouge, 2007, *Décisions en matière de transferts d'armes : application des critères fondés sur le droit international humanitaire*, Genève.
13. Les Directives relatives aux transferts internationaux d'armes dans le contexte de la résolution 46/36 H de l'Assemblée générale, en date du 6 décembre 1991, in *Rapport de la Commission du désarmement*, Supplément n° 42, document des Nations Unies A/51/42, 22 mai 1996, Annexe I.
  14. Thomas Zimmermann, « Jahrzehntelanger Kampf gegen den Export von Kriegsmaterial », *Tagesanzeiger* (Zurich), 26 octobre 2009.
  15. Voir aussi Björn Hagelin, 2002, *International End-use Documents in Support of International Armament Embargoes*, Uppsala, Uppsala University Department of Peace and Conflict Research.
  16. « Droht der Koalition eine neue Panzerkrise? », *Spiegel* (Berlin), 8 février 2000.
  17. Voir Département d'État américain, Directorate of Defense Trade Controls, sans date, *End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2007*, <[www.pmdtc.state.gov/reports/documents/End\\_Use\\_FY2007.pdf](http://www.pmdtc.state.gov/reports/documents/End_Use_FY2007.pdf)>, p. 3.
  18. Voir Oldirch Bures et George Lopez, 2009, « The Unprecedented Embargo: The UN Arms Sanctions against Iraq, 1990–2004 », in Brzoska et Lopez, op. cit., p.29 à 54.
  19. Voir US Department of Commerce Bureau of Industry and Security, sans date, *Guidance on the Commerce Department's Reexport Controls*.
  20. Voir, par exemple, Austen Parish, 2009, « Reclaiming International Law from Extraterritoriality », *Minnesota Law Review*, vol. 93, n° 3, février, p. 815 à 835.
  21. Voir, par exemple, Michael Klare et David Andersen, 1996, *A Scourge of Guns: The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America*, Washington, Federation of American Scientists, chap. 5 ; et Brian Wood et Johan Peleman, 1999, *The Arms Fixers: Controlling the Brokers and Shipping Agents*, Oslo, BASIC, NISAT et PRIO.
  22. Hugh Griffith, 2009, *Building Air Transport Capacity in Africa: Options for Improving Security and Governance*, SIPRI Policy Brief, Stockholm.
  23. Hugh Griffith et Mark Bromley, 2009, *Air Transport and Destabilizing Commodity Flows*, SIPRI Policy Paper n° 24, Stockholm.
  24. Il est difficile d'obtenir des données sur les poursuites engagées dans des affaires de violations d'embargos sur les armes. Dans son rapport de 2001 sur les exportations d'armes, le Gouvernement allemand estimait à 35 le nombre d'enquêtes menées en 2000 sur d'éventuelles violations des lois sur les exportations d'armes, trois d'entre elles concernant des pays sous embargo, Voir Bundesregierung, 2001, *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2001*, Berlin, p. 36 et 37, <[www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/Ruestungsexportbericht2001.pdf](http://www.bits.de/public/documents/Ruestungsexport/Ruestungsexportbericht2001.pdf)>.
  25. Pour plus d'informations sur les exigences de l'OSCE en matière de transferts d'armes, voir les pages du forum pour la coopération en matière de sécurité, <[www.osce.org/fsc/13010.html](http://www.osce.org/fsc/13010.html)>.
  26. Pour plus d'informations, voir le site web de la base de données Comtrade de l'ONU <[comtrade.un.org](http://comtrade.un.org)>.
  27. Le Registre est accessible en ligne <[www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml](http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/RegisterIndex.shtml)>.
  28. Voir, par exemple, Malcolm Chalmers et al. (sous la direction de), 1997, *Developing Arms Transparency: The Future of the UN Register*, Université de Bradford, Bradford ; et Siemon T. Wezeman, 2003, *The Future of the United Nations Register of Conventional Arms*, SIPRI Policy Paper, n° 4, Stockholm. Bien évidemment, une fois qu'elles sont publiées, les données du Registre sont reprises dans les bases de données du SIPRI.
  29. Les rapports des États Membres concernant les embargos sur les armes imposés par l'ONU sont disponibles sur le site des Comités des sanctions <[www.un.org/french/sc/committees](http://www.un.org/french/sc/committees)>.
  30. Voir Cortright et Lopez, op. cit., sur l'action des premiers groupes de surveillance. Voir aussi Alex Vines, 2004, « Monitoring UN Sanctions in Africa: The Role of Panels of Experts », in VERTIC, *Verification Yearbook 2003*, Londres ; Alix J. Boucher et Victoria K. Holt, 2007, *Tracking Bad Guys, Small Arms and Illicit Trade: The Role*

of *United Nations Panels of Experts*, Washington, Stimson Center. La plupart des rapports de ces groupes sont disponibles sur les sites des comités, <[www.un.org/french/sc/committees](http://www.un.org/french/sc/committees)>.

31. Voir Anders Möllander, 2009, *UN Angola Sanctions – A Committee Success Revisited*, Uppsala, University of Uppsala Department of Peace and Conflict Research, <[www.smartsanctions.se/literature/mollander\\_090326.pdf](http://www.smartsanctions.se/literature/mollander_090326.pdf)>. Le Rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'UNITA est reproduit dans le document des Nations Unies S/2000/203 du 10 mars 2000.