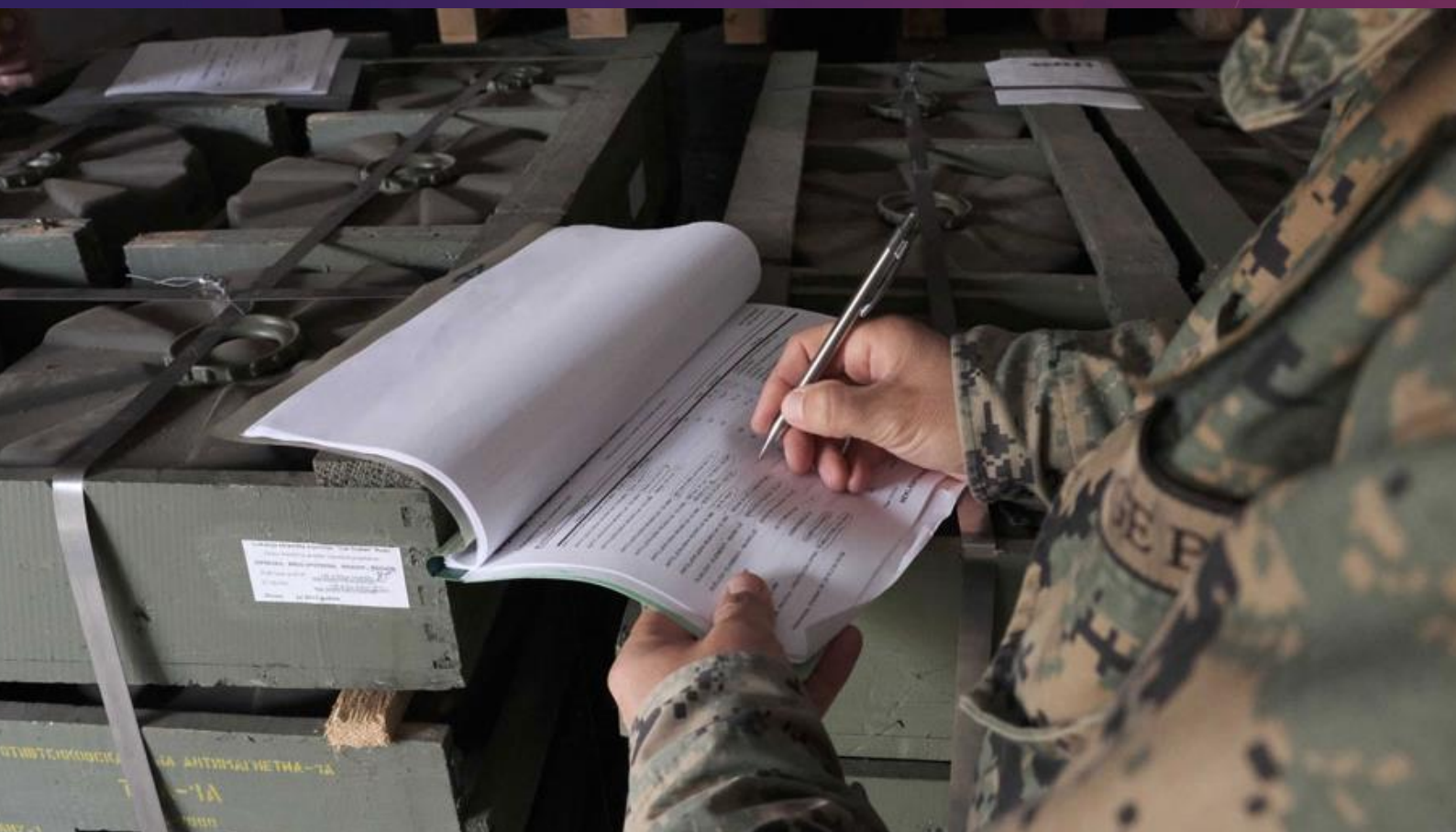


Contrôle après expédition des armes légères et de petit calibre



Soldat de l'AFBiH inspectant des munitions.
(**Source** : Force de l'Union Européenne en Bosnie-Herzégovine)



Contrôle après expédition des armes légères et de petit calibre

Le commerce illicite¹ des armes légères² et de petit calibre³ (ALPC) et de leurs munitions, pièces et éléments reste un problème international grave dans de nombreux États. Pour prévenir le commerce illicite des armes classiques et empêcher leur détournement⁴ vers le marché illicite, tous les États se sont engagés depuis 2001 à mettre en place des systèmes plus solides qui garantiront un contrôle responsable des transferts d'armes. Un système réglementaire cohérent pour les ALPC devrait comprendre des procédures solides d'évaluation des risques à l'exportation et à l'importation et des systèmes de licence impliquant la vérification des certificats d'utilisation finale/d'utilisateur final et d'autres documents, ainsi que des mesures de sécurité physique et d'établissement de rapports, concernant le courtage, le transport, le stockage et le déploiement. Les activités post-exportation font l'objet d'une attention croissante – ce que les gouvernements appellent désormais le « contrôle après expédition ».⁵

Prévention du détournement après expédition

Après un transfert international d'ALPC et de leurs munitions, pièces et éléments, l'État exportateur devrait vérifier que chaque envoi a été reçu par l'utilisateur final autorisé, comme convenu à l'avance avec l'État importateur. La documentation de la réception des articles dans l'État importateur peut se faire au moyen d'un certificat de vérification des livraisons (CVL) et d'inspections sur place.

Avant 2012, les États-Unis étaient le seul pays à effectuer des contrôles après expédition. En 2012, la Suisse a introduit des mesures post-expédition, suivie par l'Allemagne en 2015 pour les armes légères et de petit calibre (voir infra), par l'Espagne en 2020 et la Suède en 2021, entre autres.⁶ D'autres États qui n'ont pas mis en place de contrôles après expédition tendent néanmoins à soutenir l'inclusion de telles mesures comme options dans les instruments internationaux ou régionaux.⁷ Les États exportateurs qui ont introduit des mesures après expédition, et en particulier des inspections de vérification sur place après livraison, soulignent la nature coopérative de ces mesures. Outre la prévention du détournement dans la phase post-expédition, l'objectif déclaré des mesures « convenues d'un commun accord » est de renforcer la confiance entre les États

¹ Voir le paragraphe 6 de l'Instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (instrument international de traçage).

² Instrument international de traçage, § 4.

³ Instrument international de traçage, § 4.

⁴ Pour une définition récemment élaborée du détournement selon les objectifs du traité sur le commerce des armes, voir la définition du détournement élaborée par Peter Danssaert et Brian Wood dans P. Danssaert (2019) : *Anti-diversion measures. Real-time locating systems*. International Peace Information Service vzw : p. 7 ; et Brian Wood (2020) : *The Arms Trade Treaty: Obligations to Prevent the Diversion of Conventional Arms*. United Nations Institute for Disarmament Research : p. 33.

⁵ Voir Council of the European Union General Secretariat (2021): DE non-paper on Post Shipment Control, Bruxelles, 18 novembre 2021.

⁶ [Real Decreto 494/2020, de 28 de abril 2020](#) ; SIPRI (2021) : *Post-Shipment On-Site Inspections of Military Materiel: Challenges and Responses*. SIPRI Policy Brief : p. 1.

⁷ Netherlands - Comments - Non-paper on a draft Council Decision on EUC's for SALW Exports. COARM Working Party on Conventional Arms Exports, 8 May 2020 (WK 4855/2020 INIT); Ireland comments on non-paper on draft Council Decision on End-User Certificates for SALW exports. COARM Working Party on Conventional Arms Exports, 13 May 2020 (WK 4994/2020 INIT); Italian comments on non-paper on draft Council Decision on End-User Certificates for SALW exports. COARM Working Party on Conventional Arms Exports, 13 May 2020 (WK 4955/2020 INIT).

importateurs et exportateurs et de contribuer à la transparence et à la responsabilité dans la phase post-expédition.⁸

Les États-Unis maintiennent trois programmes de surveillance de l'utilisation finale en droit : le programme « Blue Lantern » du Département d'État (pour les ventes commerciales directes), le programme « Golden Sentry » du Département de la Défense (pour les ventes militaires étrangères) et le programme du Département du Commerce (pour les biens à double usage). Ces programmes peuvent inclure des inspections sur place au cas par cas. Le programme « [Golden Sentry](#) » comprend un contrôle de routine de l'utilisation finale (« Routine End Use Monitoring ») et un contrôle accru de l'utilisation finale (« Enhanced End Use Monitoring (EEUM) »).⁹ L'EEUM est utilisé pour les équipements de défense très sensibles comme par exemple les missiles Stinger, les missiles antichars et les équipements de vision nocturne. L'inventaire du bénéficiaire des équipements désignés par l'EEUM est vérifié par numéro de série sur une base annuelle par le biais de visites planifiées et coordonnées.

L'« Inspectorate of Strategic Products » suédois a recommandé au gouvernement suédois d'introduire des contrôles après expédition pour cinq types différents d'armes légères et leurs systèmes de munitions associés, fabriqués en Suède et exportés depuis ce pays. Il est exigé que le pays utilisateur final ait approuvé ces visites dans un certificat d'utilisateur final, et que le système ne couvre que les utilisateurs finaux étatiques et non les armes fabriquées sous licence à l'étranger. La politique suédoise est la suivante : « Les contrôles après expédition ne devraient, en règle générale, pas avoir lieu dans les pays pour lesquels les lignes directrices et les déclarations préalables de travaux indiquent qu'il n'existe en principe aucun obstacle de politique étrangère et de sécurité à la coopération internationale. Pour tous les autres pays, les contrôles après expédition doivent en règle générale être effectués par le biais de visites de vérification sur place dans le pays où se trouvent les armes. »¹⁰

Instruments internationaux pertinents

Tous les États se sont engagés à respecter un ou plusieurs instruments internationaux et régionaux pour lutter contre le commerce illicite et le détournement des armes légères et de petit calibre. Ces instruments comprennent des obligations internationales en matière de contrôle des exportations, des importations, des transits, des transbordements et du courtage des ALPC, ainsi que d'autres mesures.

Les cinq principaux instruments internationaux en question sont le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (Programme d'action), l'instrument international visant à permettre aux États de procéder à l'identification et au traçage rapides et fiables des armes légères et de petit calibre illicites (Instrument international de traçage), le Traité sur le commerce des armes (TCA), le Protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole sur les armes à feu) et les lignes directrices adoptées par l'Arrangement de Wassenaar, auquel participent les plus grands producteurs et exportateurs d'armes du monde. En ce qui concerne les armes légères et de petit calibre, des orientations pratiques sont définies dans le Recueil de modules pour le contrôle des armes légères des Nations Unies (MOSAIC).¹¹

⁸ Post-Shipment Controls presentation by Germany. COARM Working Party on Conventional Arms Exports, 28 January 2022 (WK 1221/2022 INIT); *Good Practice Guide on Post-Shipment On-Site Inspections of Military Materiel SIPRI Good Practice Guide*, August 2022: p. 2.

⁹ Thomas Little (2017) : [End-use monitoring is the key to success in foreign military sales](#). Army Sustainment, septembre-octobre 2017.

¹⁰ Swedish Government (2020): Strategic Export Controls in 2019 – Military Equipment and Dual-Use Items. Government Communication 2019/20:114, 9 avril 2020. Traduction vers le français du texte anglais original.

¹¹ Voir en particulier : « Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre faisant l'objet d'un transfert international » (MOSAIC 03.21).

Dans le cadre du Programme d'action, les États membres de l'ONU ont reconnu que tous les États sont responsables de la résolution des problèmes liés au commerce illicite des armes légères et de petit calibre et que les États ont besoin d'une coopération internationale étroite pour prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite.¹² Pour ce faire, les « États s'engagent à coopérer ainsi qu'à assurer la coordination, la complémentarité et la synergie des efforts engagés aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national pour faire face au commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects ».¹³ Les États s'engagent également à renforcer « les mécanismes fondés sur l'échange d'informations pertinentes. »¹⁴

En vertu du Programme d'action, les États devraient également « quand cela est approprié, coopérer et instituer des partenariats ou renforcer les partenariats existants afin de partager les ressources et les informations concernant le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects. »¹⁵ Au niveau national, les États s'engagent à « [m]ettre en place ... les lois, réglementations et procédures administratives permettant d'exercer un contrôle effectif ... sur l'exportation, l'importation, le transit ou la réexpédition de ces armes [légères], afin d'en prévenir ... le trafic illicite, ou leur détournement vers des destinataires non autorisés. »¹⁶

Conformément à l'article 11 du TCA, tous les États parties impliqués dans le transfert d'ALPC et d'autres armes classiques sont tenus de prendre des mesures pour empêcher le détournement de ces articles. Pour l'État partie exportateur, cela signifie la mise en place de mesures de prévention du détournement et de mesures d'atténuation des risques à l'exportation. Bien que l'article 11 du TCA ne le mentionne pas directement, un État Partie peut interpréter ces mesures comme incluant l'utilisation de certificats d'utilisation finale/d'utilisateur final et d'autres documents relatifs à l'utilisation finale, ainsi que des mesures après expédition requises par l'État Partie exportateur, telles que des restrictions à la réexportation des armes, la vérification des livraisons et la vérification sur place dans l'État importateur.¹⁷

Deux autres instruments importants sont le Protocole sur les armes à feu et l'Arrangement de Wassenaar. Conformément à l'article 10 (4) du Protocole sur les armes à feu, l'État Partie importateur « informe l'État partie exportateur, sur sa demande, de la réception des envois d'armes à feu, de leurs pièces et éléments ou munitions. » L'Arrangement de Wassenaar sur le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage recommande que le certificat d'utilisation finale/utilisateur final comprenne un accord de l'importateur/utilisateur final pour permettre une vérification sur place.¹⁸

Par exemple, après l'entrée en vigueur du Traité sur le commerce des armes au Burkina Faso, le Secrétaire permanent burkinabé de la *Haute autorité de contrôle des importations d'armes et de leur utilisation* (HACIAU) a reconnu le besoin des États exportateurs d' « avoir des garanties des pays importateurs de peur que les armes ne tombent dans les mains de groupes non-autorisés et qui pourraient s'en servir pour commettre entre autres des actes de violations graves des droits humains, des actes de terrorisme ou de génocide. »¹⁹ L'authentification et la vérification d'un certificat d'utilisation finale (CUF) sont reconnues par les autorités burkinabè comme un instrument permettant de « lutter efficacement contre le détournement des

¹² Programme d'action, § III.1.

¹³ Programme d'action, § III.2.

¹⁴ Programme d'action, § III.11.

¹⁵ Programme d'action, § III.5.

¹⁶ Programme d'action, § II.2

¹⁷ Pablo Adrián Arrocha Olabuenaga, Claudio Gramizzi (2015) : Article 11: Diversion. Dans: Clara da Silva, Brian Wood (eds). *The Arms Trade Treaty. Weapons and International Law*. Larcier; Stuart Casey-Maslen, Andrew Clapham, Gilles Giacca, Sarah Parker (2016): *The Arms Trade Treaty: A Commentary*. Oxford University Press: pp. 355 – 358.

¹⁸ Voir, par exemple, la [liste indicative](#) des garanties d'utilisateurs finaux couramment utilisées.

¹⁹ Service d'Informations du Gouvernement burkinabé (2017) : Lutte contre l'insécurité au Burkina Faso : Impulser la sécurité par un contrôle strict des importations d'armes, 13 juin 2017.

armes. »²⁰ L'importation d'armes classiques au Burkina Faso est subordonnée à la présentation d'un certificat de destination finale et/ou d'un certificat d'utilisation finale par l'importateur.²¹

Définir les mesures après expédition

Les mesures post-expédition prises par les États exportateurs peuvent inclure l'utilisation (a) de certificats de vérification de la livraison, (b) d'inspections de vérification sur place après la livraison, (c) l'utilisation de clauses de non-réexportation dans le certificat d'utilisation finale/d'utilisateur final, et (d) le contrôle suivi sur place de l'utilisation finale (« on-site end-use monitoring ») pour garantir le respect de l'obligation de l'État importateur de ne pas transférer le titre ou la possession des marchandises à une personne ou une entité sans le consentement de l'État exportateur, de sorte que les armes ou autres articles ne soient utilisés qu'aux fins prévues. La vérification après livraison pourrait être effectuée pendant ou peu après la livraison, mais pourrait aussi être répétée ultérieurement pour effectuer des inspections programmées ou des inventaires physiques de tous les articles transférés.

(a) Certificats de vérification des livraisons :

A Un certificat de vérification des livraisons (CVL) est un document, certifié par les douanes ou une autre autorité compétente de l'État importateur, utilisé pour prouver que les ALPC ou les articles connexes ont été effectivement transférés et livrés à l'utilisateur final ou au destinataire dans l'État importateur. A cette fin, un engagement de l'utilisateur final à fournir un certificat de vérification de la livraison devrait être inclus dans le certificat d'utilisation finale/d'utilisateur final.²²

Le module 03.21 de MOSAIC recommande que lorsqu'un certificat d'utilisateur final comprend un engagement à fournir un certificat de vérification de la livraison :

- a) L'utilisateur final autorisé, après le dédouanement et la prise de possession du chargement d'armes légères et de petit calibre, devrait demander à l'administration douanière ou à toute autre autorité compétente de l'État importateur de délivrer un certificat de vérification de livraison ;
- b) L'administration douanière ou toute autre autorité compétente de l'État importateur devrait, à la réception de ladite demande, vérifier tous les documents pertinents, et, s'ils sont satisfaisants, délivrer un certificat de vérification de livraison à l'utilisateur final autorisé ;
- c) L'utilisateur final autorisé devrait fournir à l'exportateur l'original du certificat de vérification de livraison. L'exportateur devrait recevoir le certificat de vérification de livraison dans un délai raisonnable (par exemple, 30 jours au maximum) du chargement d'armes dédouané par l'utilisateur final.²³

Des conversations officieuses avec des responsables gouvernementaux indiquent que la réception en temps voulu des CVL par les autorités de l'État importateur est un problème. Il existe des exemples où les CVL n'avaient toujours pas été reçus par l'exportateur six mois après la livraison des armes. Par conséquent, des sanctions pour le non-renvoi d'un CVL valide dans un délai raisonnable devraient être incluses dans les

²⁰ Service d'Informations du Gouvernement burkinabé (2017) : Lutte contre l'insécurité au Burkina Faso : Impulser la sécurité par un contrôle strict des importations d'armes, 13 juin 2017.

²¹ Loi N°014-2019 Portant Mise en Œuvre du Traité sur le Commerce des Armes au Burkina Faso, Article 12.

²² Voir Brian Wood, Peter Danssaert (2011) : *Study on The Development of A Framework For Improving End-Use And End-User Control Systems*. UNODA.

²³ MOSAIC 03.21 § 7.2.2.

règlements d'exportation et, dans de tels cas, les mesures nécessaires prises par les autorités chargées de l'octroi des licences de l'État exportateur pourraient alors être justifiées.

(b) Inspections de vérification sur place après livraison :

Un engagement permettant des inspections sur place après livraison peut être inclus dans un certificat d'utilisateur final ou une déclaration d'utilisateur final. Le module 03.21 de MOSAIC recommande qu'un engagement permettant des inspections sur place soit inclus si les armes transférées sont des armes à haut risque telles que des armes légères et de petit calibre.

Dans le cadre du certificat d'utilisation finale/d'utilisateur final exigé par le gouvernement allemand, les États importateurs autorisent les autorités allemandes à effectuer des inspections de vérification sur place.²⁴ Ces inspections ont été limitées aux exportations d'armes légères et de petit calibre pour des destinataires gouvernementaux dans la phase pilote de son régime d'inspection post-livraison initiée en 2015. Suite à son évaluation de la phase pilote des contrôles après livraison, le gouvernement allemand a également identifié le risque de détournement comme le critère central de ces contrôles.²⁵ Par conséquent, la restriction des visites sur place aux ALPC sera maintenue, car ces armes sont associées au risque de détournement le plus élevé, même si le gouvernement allemand avait précédemment annoncé une possible extension de la liste des articles devant être couverts par ces contrôles.²⁶ Le système espagnol de vérification après livraison est limité aux pays et aux produits jugés particulièrement sensibles.²⁷ De la même manière, l'ordonnance suisse sur le matériel de guerre autorise les inspections après livraison lorsque les autorités suisses évaluent des « risques accrus » dans le pays importateur que les armes soient détournées vers « un destinataire final non souhaité ». ²⁸

Les États exportateurs qui adoptent des contrôles après expédition ont également déclaré que les inspections sur place dépendent de la disponibilité des ressources. Jusqu'à présent, les missions d'inspection allemandes étaient composées de deux membres de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA) et d'un membre de la mission diplomatique locale.²⁹ Contrairement aux missions suisses qui impliquent généralement un attaché militaire/de défense, aucun personnel militaire n'a été inclus dans les missions d'inspection allemandes.³⁰ Les délégations d'inspection espagnoles auront potentiellement une composition plus multidisciplinaire. L'autorité responsable peut inclure divers autres organismes dans les opérations,³¹ garantissant ainsi l'expertise adéquate de l'équipe d'inspection.

Puisque de plus en plus d'États exportateurs et importateurs effectuent des inspections de vérification après livraison, la mise en commun de leurs ressources peut être une solution. Par exemple, le décret espagnol du

24 Voir German Federal Ministry of Economic Affairs and Energy, "Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms exports" (2015).

25 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) : Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2021. Rüstungsexportbericht, novembre 2021 : p. 4.

26 Federal Foreign Office (2021) :, [Mehr Kontrolle für Rüstungsexporte](#) (16/6/2021).

27 Respuesta del gobierno, Pregunta escrita a congreso, 184/11766 05/05/2020, Congreso de los diputados, Secretaría General, Registro General, 8/6/2020.

28 Article 5a (3) de l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) du 25 février 1998.

29 Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Matthias Höhn, u. a. und der Fraktion DIE LINKE betr : "Durchführung von Post-shipment-Kontrollen für Waffenexporte in Drittländer". BT-Drucksache : 1913658 (12/9/2018).

30 *Ibid.* L'Assemblée fédérale — Le Parlement suisse (2018) : [Exportations d'armes. Renforcer les contrôles](#). Motion 18.4084 (28/9/2018).

31 Post-shipment Control Measures: European Approaches to On-Site Inspections of Exported Military Materiel. SIPRI Background Paper : p. 19.

29 avril 2020 met particulièrement l'accent sur la « collaboration » entre les autorités espagnoles et celles du pays destinataire pour mener les mesures de vérification après livraison.³²

Les inspections allemandes après expédition se sont concentrées sur des contrôles visuels des marquages sur les armes que l'exportateur avait signalés au BAFA avant l'expédition. Les numéros de série des armes inspectées sur place sont ensuite comparés à ceux déclarés par l'exportateur.³³

Le module 03.21 de MOSAIC recommande que les inspections sur place n'aient lieu qu'avec l'autorisation préalable et écrite de l'État importateur.³⁴ La date et le lieu de l'inspection sur place peuvent être décidés conjointement. Certains pays importateurs ont exprimé des réticences à l'égard des inspections sur place qu'ils considèrent comme une violation de leur souveraineté. L'utilisation de certificats de vérification des livraisons a été proposée comme alternative.

Ainsi, fin 2019, l'Afrique du Sud avait décidé de bloquer les exportations d'armes à destination de l'Arabie saoudite, des Émirats arabes unis (EAU), d'Oman et de l'Algérie après que ces pays eurent refusé d'autoriser des fonctionnaires sud-africains à inspecter leurs installations pour vérifier leur conformité à la loi nationale sud-africaine sur le contrôle des armes conventionnelles (« National Conventional Arms Control Act ») et au règlements nationaux sud-africains sur le contrôle des armes conventionnelles (« National Conventional Arms Control Regulations »). La clause du certificat d'utilisation finale au centre de ce litige stipulait ce qui suit : « Le consignataire/acheteur accorde l'accès et la permission au(x) représentant(s) de l'autorité gouvernementale sud-africaine de visiter les installations mentionnées afin de vérifier l'utilisateur final et l'utilisation finale ainsi que le respect des stipulations susmentionnées ».³⁵ Les inspections sur place auraient été refusées par l'Arabie saoudite et les EAU au motif que ces inspections constitueraient une violation de leur souveraineté.

Entre-temps, l'un des syndicats sud-africains, Solidarity, s'est opposé à l'inclusion par le gouvernement de la clause de post-expédition dans les certificats d'utilisateur final, affirmant que les emplois sud-africains dans le secteur de la fabrication d'armes pourraient être menacés et que cette clause n'était pas nécessaire en vertu de la loi sud-africaine de 2002 sur le contrôle des armes conventionnelles (*National Conventional Arms Control Act*, NCACA). Dans un communiqué de presse, le syndicat a déclaré : « Plusieurs avis juridiques indiquent que la clause d'inspection du certificat d'utilisateur final est illégale et obstructive par nature et qu'elle n'est en fait pas contenue dans la NCACA elle-même, mais seulement dans le libellé du certificat. »³⁶ Les critiques ont toutefois noté que la NCACA de 2002 prévoit que le « ministre peut prendre des règlements... concernant... les éléments qui doivent figurer dans un certificat d'utilisateur final ».³⁷ C'est ce qu'a fait le ministre dans l'annexe B des règlements nationaux sur le contrôle des armes conventionnelles (*National Conventional Arms Control Regulations*) de 2012 en incluant une clause selon laquelle le destinataire ou

³² *Real Decreto 494/2020*.

³³ Written evidence submitted by German Federal Office for Economic Affairs and Export Control (BAFA) (AAR0013, 31 January 2019).

³⁴ Module MOSAIC 03.21, § 7.3.1. Voir, par exemple, le document allemand « Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms exports » (2015) : « Receipt of export authorisation applications for third countries with an end-use certificate in which the recipient country consents to later on-the-spot checks ».

³⁵ DefenceWeb (2019) : [South Africa blocks arms sales to Saudi and UAE in inspection row](#). 25 novembre 2019. Traduction vers le français du texte anglais original.

³⁶ Solidariteit (2019) : [Regulasies kan wapenbedryf kelder en tot werksverliese lei](#). 3 décembre 2019.

³⁷ [National Conventional Arms Control Act 41 of 2002](#). Traduction vers le français du texte anglais original.

l'utilisateur final des articles contrôlés à exporter « ... est d'accord pour que la vérification sur place des articles contrôlés soit effectuée par un inspecteur désigné par le ministre en vertu de la section 9 de la loi. »³⁸

L'Afrique du Sud est un État participant à l'Arrangement de Wassenaar.³⁹ En mai 2020, le gouvernement sud-africain a modifié les Règlements nationaux sur le contrôle des armes conventionnelles (*National Conventional Arms Control Regulations*) concernant la vérification sur place de l'utilisation finale, après les protestations de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis. L'engagement relatif à l'utilisation finale se lit désormais comme suit : « Il est convenu que la vérification sur place des articles contrôlés peut être effectuée, par le biais du processus diplomatique. »⁴⁰

(c) Restrictions à la réexportation :

La réexportation est le transfert international d'armes qui ont été précédemment importées d'un autre État. Il est préférable que le certificat d'utilisation finale/d'utilisateur final ou le document équivalent contienne une clause interdisant la réexportation des armes légères et de petit calibre. Une telle clause pourrait (a) contenir une interdiction pure et simple de réexportation ; (b) prévoir que la réexportation soit soumise à l'accord écrit des autorités du pays exportateur initial ; ou (c) permettre la réexportation sans l'autorisation préalable des autorités du pays exportateur vers certains pays identifiés dans le certificat d'utilisation finale.

Si le certificat d'utilisation finale/d'utilisateur final ou le document équivalent ne contient pas d'engagements concernant la réexportation, l'autorisation d'exporter des armes légères et de petit calibre importées antérieurement ne devrait pas être accordée sans en informer au préalable l'État exportateur initial.

La plupart des pays imposent des restrictions sur les réexportations. Dans le cas des contrôles allemands, les certificats d'utilisation finale/d'utilisateur final comportent une clause selon laquelle les armes exportées ne peuvent être réexportées qu'avec l'accord préalable du gouvernement allemand.⁴¹ En outre, les « principes sur les armes légères et de petit calibre » (*Small Arms Principles*) de l'Allemagne prévoient que les ALPC ne doivent pas être transférées à l'intérieur de l'État importateur, sauf si le gouvernement allemand autorise le transfert.⁴²

La Suisse conditionne également la réexportation d'armes à l'accord préalable de son autorité d'octroi des licences.⁴³ Les autorités suisses soulignent l'importance des inspections de vérification sur place après livraison pour valider le respect des clauses de non-réexportation.⁴⁴ En conséquence, les inspections suisses après livraison ont mis en évidence des violations des restrictions à la réexportation.⁴⁵ Étant donné que des réexportations non autorisées peuvent également avoir lieu après qu'une inspection post-livraison a permis à l'État importateur d'écartier toute violation, le gouvernement suisse a déclaré que des inspections post-

³⁸ [Reuters \(2020\) : South Africa amends arms export document after inspection row. 13 mai 2020](#) ; Department Of Defence (2011) : Draft National Conventional Arms Control Regulations. Notice 485 of 2011, Staatskoerant, 15 juillet 2011. Traduction vers le français du texte anglais original.

³⁹ Brian Wood, Peter Danssaert (2011) : [Study On The Development Of A Framework For Improving End-Use And End-User Control Systems](#). UNODA.

⁴⁰ Department of Defence (2020) : [National Conventional Arms Control Regulations Amended](#). 13 mai 2020. Traduction vers le français du texte anglais original.

⁴¹ Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Heike Hänsel, Christine Buchholz u. a. der Fraktion DIE LINKE betr. : "Post-Shipment-Kontrollen beim Export deutscher Rüstungsgüter". BT-Drucksache : 191155 (22/12/2017).

⁴² Principle 7, Federal Ministry for Economic and Energy, Principles of the German Federal Government governing the export of small arms and light weapons, corresponding ammunition and production equipment to third countries.

⁴³ Voir l'article 5a (2) de l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) du 25 février 1998.

⁴⁴ L'Assemblée fédérale — Le Parlement suisse (2018) : [Exportations d'armes. Renforcer les contrôles](#). Motion 18.4084 (28/9/2018).

⁴⁵ Voir par exemple : Inter Press Service (2014) : [Swiss Step Up Arms Exports, Peacefully](#). 13 mars 2014.

livraison répétées peuvent être envisagées dans le même pays de destination.⁴⁶ En cas de violation de la clause de non-réexportation, l'autorité suisse d'octroi des licences peut prendre des « mesures provisionnelles ». ⁴⁷ Par exemple, les exportations d'armes vers l'État en question peuvent être suspendues et les contrôles à l'exportation renforcés en ce qui concerne ce pays.⁴⁸

Les États importateurs ne sont pas tous d'accord avec les restrictions d'un État exportateur sur les réexportations et peuvent faire valoir que lorsqu'un transfert international d'ALPC est effectué, il s'accompagne d'un changement de propriété et donc du droit des États de réexporter les articles. Néanmoins, un État exportateur peut simplement refuser d'autoriser une exportation si celle-ci ne répond pas à ses critères d'exportation et présente un risque inacceptable. Dans le cadre du Programme d'action, tous les États membres des Nations unies se sont engagés à « veiller au maximum ... à notifier, conformément aux accords bilatéraux, l'État exportateur d'origine avant de revendre des armes. »⁴⁹

(d) Contrôle suivi de l'utilisation finale sur place (« On-Site End-Use Monitoring »)

Le contrôle sur place par l'État exportateur des utilisations finales dans les États importateurs peut également impliquer des inspections continues et intervenir bien après le transfert des armes légères et de petit calibre. Cette mesure est appliquée dans les cas sensibles où le risque de détournement et/ou d'utilisation abusive grave est considéré comme important par les États exportateurs et importateurs. L'objectif de ce contrôle est de déterminer si l'utilisateur final respecte les conditions énoncées dans le certificat d'utilisation finale ou dans un accord d'utilisation finale équivalent, par exemple si les ALPC sont utilisées uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été fournies, et si les éventuelles restrictions à la réexportation sont respectées. Par exemple, le gouvernement des États-Unis inclut dans ses programmes de contrôle de l'utilisation finale « des inspections programmées, des inventaires physiques, des enquêtes générales et des examens des registres de comptabilité par le gouvernement des États-Unis ». ⁵⁰

Certains pays importateurs n'apprécient guère ces inspections sur place par un État exportateur. Ils y voient une violation potentielle de leur souveraineté. Mais l'acquisition d'équipements de défense entraîne des obligations et des responsabilités. Les États importateurs doivent être informés et sensibilisés aux exigences légales imposées par les lois de l'État exportateur. Le gouvernement des États-Unis a défini l'objectif de son programme de contrôle suivi de l'utilisation finale comme un moyen d'« améliorer la responsabilité en ce qui concerne les articles de défense vendus, loués ou exportés en vertu de loi sur le contrôle des exportations d'armes (*Arms Export Control Act*, AECA) ou de la loi relative à l'aide à l'étranger (*Foreign Assistance Act*) ». ⁵¹

En 2009, l'Inde a signé un accord de contrôle de l'utilisation finale avec les États-Unis pour avoir accès à la technologie militaire. L'accord donne à l'Inde la prérogative de décider du moment et du lieu de l'inspection.⁵² Le gouvernement indien a précisé : « La formulation de l'accord de contrôle de l'utilisation finale de 2009 avec les États-Unis ne prévoit aucune action unilatérale de la part des États-Unis en matière d'inspection ou de questions connexes. Elle prévoit des consultations conjointes sur les modalités ; en aucun cas elle ne

⁴⁶ Déclaration du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Audit du contrôle du transfert de matériel de guerre, Contrôle fédéral des finances, 20/6/2018, FinDel D4/2018 : p. 30.

⁴⁷ Article 5a (4) de l'Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) du 25 février 1998.

⁴⁸ Communiqué de presse du Conseil fédéral suisse (2017) : Arrêt temporaire des exportations de matériel de guerre vers le Ghana, 16/6/2017.

⁴⁹ Programme d'action, § II.13.

⁵⁰ Bureau of Political-Military Affairs (2021) : [End-Use Monitoring of U.S.-Origin Defense Articles](#). 20 janvier 2021. Traduction vers le français du texte anglais original.

⁵¹ Bureau of Political-Military Affairs (2021) : [End-Use Monitoring of U.S.-Origin Defense Articles](#). 20 janvier 2021. Traduction vers le français du texte anglais original.

⁵² The Times of India (2009) : [Government accused of giving in to US](#). 2 juillet 2009.

compromet notre souveraineté, ni ne limite notre choix souverain de savoir si, où et ce que nous choisissons d'acheter pour notre défense nationale ou nos établissements scientifiques. Les arrangements auxquels nous avons souscrit sont pleinement conformes à notre souveraineté et à notre intérêt national. »⁵³

En principe, rien n'empêche les États exportateurs et importateurs de conclure des accords à l'amiable sur les programmes de contrôle de l'utilisation finale dans le cadre de leurs efforts de coopération et d'assistance internationales, pour autant que ces accords soient conformes aux obligations et engagements juridiques internationaux. Par exemple, les obligations pertinentes comprennent les interdictions prévues à l'article 6 du TCA et à l'article 10 du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu, en particulier lorsque les États exportateurs et importateurs sont parties à ces traités.

En vertu du Programme d'action, tous les États membres de l'ONU se sont engagés à « promouvoir une gestion sûre et rationnelle des stocks et la sécurité, en particulier les mesures de sécurité physique, pour les armes légères, et à mettre en place, lorsqu'il y a lieu, des mécanismes régionaux et sous-régionaux à cet égard. »⁵⁴
En outre, dans le cadre du Programme d'action, les États Membres se sont engagés à :

« Veiller, dans les conditions prévues par les systèmes constitutionnels et juridiques respectifs des États, à ce que l'armée, la police et tout autre organe autorisé à détenir des armes légères définissent des normes et procédures appropriées et détaillées de gestion et de sécurisation de leurs stocks. Ces normes et procédures porteront, entre autres, sur les points suivants : choix des sites ; mesures physiques de sécurité ; contrôle de l'accès aux stocks ; inventaire et tenue des registres ; formation du personnel ; sécurité, responsabilité et contrôle des armes légères détenues ou transportées par des unités opérationnelles ou du personnel autorisé ; et procédures et sanctions en cas de perte ou de vol. »⁵⁵

La nouvelle approche de l'Union européenne en matière de vérification des livraisons

Le 15 janvier 2021, le Conseil de l'Union européenne a adopté la « Décision (PESC) 2021/38 du Conseil établissant une approche commune concernant les éléments des certificats d'utilisateur final dans le cadre de l'exportation d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions ». L'objectif était d'adopter une approche plus uniforme en matière d'exportation d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions et de réduire le risque de détournement d'armes. La décision considère la vérification après livraison comme un élément facultatif qui peut prendre la forme de :

- (a) l'engagement de l'utilisateur final de confirmer la réception des marchandises couvertes par le certificat d'utilisateur final, y compris leur quantité exacte ;
- (b) l'engagement de l'utilisateur final de permettre aux représentants de l'État membre exportateur de procéder, sur place, à la vérification après expédition des marchandises exportées, y compris les détails des modalités des visites de vérification ;⁵⁶

Les autres éléments facultatifs après expédition identifiés par la décision 2021/38 du Conseil et à prendre en considération sont les suivants :

⁵³ Ministry of External Affairs (2014) : [Q NO. 4896 end use monitoring agreement](#). 13 août 2014.

⁵⁴ Programme d'action, § II.29.

⁵⁵ Programme d'action, § II.17.

⁵⁶ Décision du Conseil 2021/38, article 6.

- (c) l'engagement de l'utilisateur final de notifier l'État membre exportateur en cas de perte ou de vol des marchandises couverts par le certificat d'utilisateur final ;
- (d) des garanties, de la part de l'utilisateur final, démontrant sa capacité à assurer une gestion sûre et sécurisée des armes et des munitions, y compris une gestion sûre et sécurisée des stocks où les marchandises seront entreposées ;
- (e) l'engagement de l'utilisateur final concernant le déclassé des équipements militaires excédentaires, y compris :
 - i. un engagement « du vieux pour du neuf » en vertu duquel les anciennes marchandises qui seront remplacées par les marchandises importées seront détruites ; et/ou
 - ii. un engagement « destruction après déclassé » en vertu duquel les marchandises importées seront détruites après déclassé.⁵⁷

Observations finales

L'utilisation de mesures de contrôle après expédition comme moyen de prévenir le détournement d'ALPC dans la phase qui suit la livraison a gagné en popularité parmi les États exportateurs et suscité un intérêt croissant de la part des commentateurs au cours des dernières années. Les États qui ont introduit de telles mesures prennent grand soin de les présenter, en particulier pour les inspections sur place, comme des mesures mutuellement approuvées et comme des mesures de confiance entre les États exportateurs et importateurs.

Les mesures post-expédition prises par les États exportateurs peuvent inclure l'utilisation (a) de certificats de vérification de la livraison, (b) d'inspections de vérification sur place après la livraison, (c) l'utilisation de clauses de non-réexportation dans le certificat d'utilisation finale, et (d) le contrôle suivi sur place de l'utilisation finale (« on-site end-use monitoring ») afin de garantir le respect de l'obligation de l'État importateur de ne pas transférer le titre ou la possession des marchandises à une personne ou une entité quelconque sans le consentement de l'État exportateur, de sorte que les armes ou autres articles soient utilisés uniquement aux fins prévues.

Si les armes transférées sont à haut risque, il est recommandé que le certificat d'utilisation finale ou un document équivalent comprenne un engagement à permettre une inspection sur place après livraison. L'UE s'apprête à jouer un rôle de premier plan dans la promotion d'une approche européenne commune des contrôles sur place après livraison. Au niveau de l'UE, cependant, la valeur ajoutée pratique des inspections de vérification sur place reste à démontrer. Contrairement aux États-Unis et à la Suisse, les pays de l'UE ont jusqu'à présent une expérience limitée à cet égard. Si l'on prend l'exemple de l'Allemagne, le potentiel réel de développement de la confiance avec l'État importateur sera mis à l'épreuve lorsque les mesures aboutiront à la découverte d'irrégularités.

⁵⁷ Décision du Conseil 2021/38, Article 6.

Ce document d'information a été écrit par Peter Danssaert et Dr. Markus Fahlbusch. Les contributions éditoriales ont été apportées par Dr. Brian Wood. Il a été conçu par Emily Callsen.

Sponsored by:

United Nations Trust Facility Supporting Cooperation on Arms Regulation



Belgium
partner in development