



LES MESURES DE CONTRÔLE APRÈS L'EXPÉDITION : LES APPROCHES EUROPÉENNES À L'ÉGARD DES INSPECTIONS SUR PLACE DU MATÉRIEL MILITAIRE EXPORTÉ*

ANDREA EDOARDO VARISCO, KOLJA BROCKMANN ET LUCILE ROBIN

I. Présentation

Le détournement de matériel militaire, l'un des principaux problèmes du commerce international des armes, exacerbe les conflits et alimente la criminalité et l'insécurité. Par détournement, on entend le processus par lequel du matériel passe du marché légal au marché illicite, est détourné vers des utilisateurs finaux non autorisés ou est utilisé à des fins non autorisées¹. Le détournement peut se produire à n'importe quelle étape du cycle de vie d'un article et de la chaîne de transfert, par exemple lors de la fabrication, pendant le transfert ou après l'exportation et la réception par un utilisateur final autorisé². Plus particulièrement, le détournement de matériel militaire vers des destinataires non autorisés peut se produire après une première exportation légale et en violation des prescriptions énoncées dans les certificats de l'utilisateur (CU)³. C'est pourquoi les États européens envisagent de plus en plus différentes mesures après l'expédition, notamment des inspections sur place, pour s'assurer que le matériel militaire exporté demeure aux mains de l'utilisateur final autorisé.

De nombreuses enquêtes ont été menées sur des cas de détournement après l'expédition. Par exemple, de l'artillerie, des armes légères, des munitions et des chars ukrainiens dont l'exportation vers le Kenya aurait été autorisée entre 2006 et 2008 ont ensuite été transportés au Soudan du Sud⁴. De même, un hélicoptère Mi-24p biélorusse transféré aux Émirats arabes unis (EAU) en 2014 a été livré au principal

¹ Le Traité sur le commerce des armes ne définit pas le détournement, mais son préambule mentionne ce qui suit : « Soulignant la nécessité de prévenir et d'éliminer le commerce illicite d'armes classiques et d'empêcher leur détournement vers le marché illicite ou pour un usage final non autorisé, ou encore à destination d'utilisateurs finaux non autorisés, notamment aux fins de la commission d'actes terroristes. » Consulter le *Traité sur le commerce des armes*, ouvert à la signature le 2 avril 2013, entré en vigueur le 24 décembre 2014, et B. Wood, *Traité sur le commerce des armes : Obligations de prévenir le détournement des armes conventionnelles*, note d'information n° 1 (Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement : Genève, 23 juin 2020).

² L'« utilisateur final » est celui qui peut utiliser l'article exporté. L'« utilisation finale » renvoie à la façon dont l'article exporté peut être utilisé. Consulter également le « rapport préliminaire du président du Groupe de travail du TCA à la Quatrième conférence des États parties », Quatrième conférence des États du Traité sur le commerce des armes, 20 juillet 2018, annexe D.

³ Certaines prescriptions du CU, par exemple, limitent la réexportation, c'est-à-dire la poursuite de l'exportation vers une autre destination, ou le retransfert, qui est le transfert subséquent à un autre utilisateur final ou pour une autre utilisation finale dans le même pays. Consulter le document du Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères (SEESAC), *Addressing Unauthorized Re-export or Re-transfer of Arm and Ammunition* (SEESAC : Belgrade, juin 2014). Consulter aussi « Conflict Armament Research », *Diversion Digest 1* (Conflict Armament Research : Londres, 2018).

⁴ M. Lewis, *Skirting the Law: Sudan's Post-CPA Arms Flows*, HSBA Working Paper, n° 18 (Small Arms Survey : Genève, septembre 2009), p. 39-44; et P. D. Wezeman, S. T. Wezeman et L. Béraud – Sudreau, *Arms flow to sub-Saharan Africa*, SIPRI Policy Paper, n° 30 (SIPRI : Stockholm, décembre 2011), p. 23-24.

* Les auteurs tiennent à remercier le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, qui a généreusement financé ce projet, ainsi que les nombreux fonctionnaires qui ont participé aux entretiens et aux communications écrites. Toute erreur qu'il pourrait contenir n'engage que ses auteurs.

RÉSUMÉ

Les inspections sur place après l'expédition du matériel militaire exporté permettent à un pays exportateur de vérifier que le matériel est toujours présent dans le pays de destination et entre les mains de l'utilisateur final autorisé. Un nombre croissant de pays européens effectuent des inspections sur place, ou envisagent ou prévoient d'adopter des mesures en ce sens. Un grand nombre d'organisations multilatérales intègrent déjà la mise en œuvre des inspections sur place dans leurs documents d'orientation.

Le présent document d'information du SIPRI donne un aperçu de l'état actuel de la mise en œuvre en ce qui concerne les inspections sur place du matériel militaire exporté par différents pays européens. Il met en lumière les questions sensibles communes liées à la mise en œuvre des inspections sur place, recense des politiques et des pratiques concernant l'inspection sur place de certains pays européens, et contient des recommandations sur la manière dont l'Union européenne pourrait jouer un rôle pour la promotion de ces pratiques.



groupe armé non étatique en Libye, l'Armée nationale libyenne, en avril 2015. Ce transfert a eu lieu sans autorisation préalable de réexportation du Bélarus et en violation de l'embargo sur les armes imposé par les Nations Unies à la Libye en 2011⁵.

La longue durée de vie du matériel militaire signifie que le risque de détournement vers des utilisateurs finaux non autorisés subsiste jusqu'à ce que le matériel soit détruit ou, dans le cas des munitions, jusqu'à ce qu'elles soient éliminées ou utilisées. Le détournement de matériel militaire peut se produire de nombreuses années après une première exportation légale. C'est le cas, par exemple, de certains lance-roquettes portatifs AT4, initialement livrés par la Suède au Venezuela dans les années 1980. On a découvert en 2008 qu'ils étaient entre les mains des Forces armées révolutionnaires de Colombie⁶.

Par conséquent, les États fabricants et exportateurs ont mis en place de nombreuses mesures visant à éviter le détournement pendant et après l'expédition, à garantir que le matériel reste aux mains des utilisateurs finaux autorisés et à atténuer le risque de détournement après l'exportation. Ces mesures visent à empêcher l'utilisation finale non autorisée du matériel et son détournement vers des utilisateurs finaux non autorisés et vers le marché illicite, puisque la prévention du détournement réduirait la criminalité, les conflits et l'insécurité, et éviterait une éventuelle atteinte à la réputation

du fabricant. Certaines de ces mesures peuvent être prises avant l'exportation. Par exemple, des évaluations approfondies des risques prennent en compte les risques de détournement dans l'État bénéficiaire et d'utilisation finale non autorisée du matériel. Une autre pratique courante consiste à ce que l'État importateur offre certaines « garanties concernant l'utilisateur final ». Ces garanties sont généralement codifiées dans un CU et peut couvrir toute une série

d'engagements, notamment celui de ne pas réexporter ou retransférer le matériel à un tiers sans l'autorisation préalable du premier État exportateur⁷. D'autres mesures peuvent être prises après l'exportation. Par exemple, la délivrance de certificats de vérification des livraisons (CVL) par l'importateur et l'inspection des marchandises à l'arrivée dans le pays d'importation visent à s'assurer que le matériel militaire aboutit à la destination prévue.

De même, d'autres mesures après l'expédition, telles que les inspections physiques du matériel militaire dans le pays de destination (appelées dans le présent document « inspections sur place »), visent à vérifier que le matériel militaire est entre les mains de l'utilisateur final déclaré après sa réception, même plusieurs années plus tard. Les États exportateurs peuvent recourir à des inspections sur place pour empêcher le détournement de matériel militaire vers des destinataires non autorisés. Ces mesures permettent à un État exportateur d'inspecter le matériel militaire qu'il a fourni à un État destinataire pour s'assurer qu'il est toujours en possession de l'utilisateur final autorisé, tel que convenu par l'État importateur ou l'utilisateur final⁸.

Les États-Unis disposent d'un vaste programme de contrôle de l'utilisation finale comprenant des inspections sur place qui a débuté en 1990. En revanche, ce n'est que tout récemment que les pays européens ont commencé à effectuer des inspections

Les États exportateurs peuvent recourir à des inspections sur place pour empêcher le détournement de matériel militaire vers des destinataires non autorisés.

⁵ Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye établi conformément à la résolution 1973 (2011)*, S/2017/466, 1^{er} juin 2017.

⁶ P. Holtom, I. Pavesi et C. Rigual, « Trade update: Transfers, retransfers, and the ATT », *Small Arms Survey 2014 : Women and Guns* (Cambridge University Press : Cambridge, 2014).

⁷ G. McDonald, « Who's buying? End-user certification », *Small Arms Survey 2008 : Risk and Resilience* (Cambridge University Press : Cambridge, 2008), p. 162.

⁸ Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne, *Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms exports*, s.d.



sur place dans le cadre de leurs mesures de contrôle après l'expédition, ou envisagent d'adopter des pratiques similaires. Ainsi, en Europe, les pratiques et les points de vue à l'égard des inspections sur place sont différents. Quelques pays effectuent déjà des inspections sur place du matériel militaire exporté (notamment la Suisse, la République tchèque et l'Allemagne), et d'autres (p. ex., l'Espagne et la région flamande) appliquent des dispositions légales qui leur permettent de réaliser des inspections sur place, sans toutefois en avoir faits, pour diverses raisons. Un troisième groupe de pays (p. ex., la Suède) évalue encore les éventuels défis diplomatiques et pratiques que de telles inspections impliquent et leur éventuelle valeur ajoutée pour prévenir le détournement de matériel militaire exporté. Plusieurs autres pays n'ont pas envisagé cette possibilité ou ont décidé, du moins pour l'instant, de ne pas utiliser cet instrument (p. ex., le Royaume-Uni).

Un nombre croissant de pays européens effectuent ainsi, ou prévoient effectuer, des inspections sur place du matériel militaire exporté. Une analyse approfondie des expériences des pays qui en sont à des étapes différentes de l'adoption des inspections sur place permettra de mettre en lumière les pratiques existantes que d'autres pays intéressés peuvent adopter et les défis communs à surmonter pour une mise en œuvre efficace de ces inspections.

À la lumière d'entrevues menées auprès d'une série de fonctionnaires européens, le document d'information du SIPRI donne un aperçu de l'état actuel de l'adoption et de l'expansion des inspections sur place en Europe. Tout d'abord, il présente les inspections sur place, soulève les questions sensibles courantes liées à cette pratique et présente différents documents d'orientation qui ont été élaborés à l'échelle internationale. Deuxièmement, il recense les politiques et les pratiques d'inspection sur place de certains États européens. Enfin, il met en lumière les initiatives actuelles à l'échelle de l'Union européenne (UE) concernant les inspections sur place et présente les moyens par lesquels l'UE pourrait jouer un rôle dans la promotion de telles pratiques dans le transfert de matériel militaire de ses États membres.

II. Inspections sur place, sensibilités et orientations multilatérales

Il existe un vaste éventail de mesures possibles qu'un exportateur peut adopter pour veiller à ce que les garanties concernant l'utilisateur final sont respectées et que le matériel militaire est entre les mains de l'utilisateur final déclaré et n'est pas utilisé à des fins non autorisées après sa réception. Ces mesures englobent tout ce qui suit l'expédition de matériel militaire et comprennent la délivrance de CVL par l'État importateur, des vérifications régulières des rapports des services de renseignement, des médias et des organisations non gouvernementales, ainsi que des mécanismes permettant à un État exportateur d'inspecter le matériel militaire qu'il a fourni. Différents instruments se sont servis de diverses manières de désigner cet ensemble complet de mesures appliquées après l'expédition : par exemple, le Conseil de l'UE a utilisé des expressions telles que « mesures après l'expédition » et « contrôle après l'expédition⁹ ». Cette dernière expression a également été utilisée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), tandis que le Mécanisme

⁹ Conseil de l'Union européenne, *Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, 16 septembre 2019, p. 9, § 3.1.



de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies (CASA) utilise l'expression « contrôles après la livraison¹⁰ ».

L'inspection physique du matériel militaire après son exportation vers un pays bénéficiaire est l'une de ces mesures possibles et, même dans le cas présent, la pratique a été mentionnée de différentes manières. Par exemple, le Conseil de l'UE a appelé cette pratique « vérifications sur place » et « inspections sur place », tandis que le Bureau des affaires de désarmement des Nations unies (UNODA) l'a appelée « visites sur place¹¹ ».

L'utilisation de termes différents pour désigner l'ensemble plus large des mesures après l'expédition et les inspections physiques sur place du matériel militaire dans les pays bénéficiaires peut prêter à confusion. Par exemple, l'Allemagne utilise couramment le terme « contrôles après l'expédition » pour désigner l'inspection physique du matériel militaire dans un pays bénéficiaire, ce qui va à l'encontre de l'utilisation du même terme (p. ex., par l'OSCE) pour désigner l'éventail plus large de mesures qu'un État peut mettre en œuvre après l'exportation¹².

Le présent document se concentre principalement sur les inspections physiques sur place des articles après leur livraison à un utilisateur final. Par conséquent, elle utilisera l'expression « inspections sur place » pour désigner ces pratiques, par opposition à d'autres mesures envisagées après l'exportation, telles que la délivrance d'un CVL, qui ne comportent pas un volet d'inspection physique. Étant donné que la terminologie utilisée par les États qui effectuent ces inspections peut également traduire la philosophie qui sous-tend ces activités, et que certains termes peuvent être plus acceptables que d'autres pour l'entité contrôlée, le document mettra également en lumière les termes habituellement utilisés par les États pour désigner les inspections sur place.

Les inspections sur place sont des inspections physiques de matériel militaire effectuées par l'État exportateur sur le territoire de l'État importateur, après le transfert de ce matériel à un utilisateur final autorisé. Même si chaque pays met en œuvre les inspections sur place différemment, elles présentent certaines caractéristiques communes. Les inspections sur place reposent sur un accord mutuel entre l'État exportateur et l'État importateur où se trouve l'utilisateur final du matériel militaire. L'État exportateur peut inclure une disposition explicite sur la possibilité de mener des inspections sur place dans son cadre législatif et peut décider d'insérer une clause sur les inspections sur place dans les CU qui sont exigées des bénéficiaires dans le cadre du processus d'octroi de licences d'exportation¹³. On peut aussi convenir des inspections sur place de façon ponctuelle, lesquelles peuvent prendre la forme d'une autorisation écrite¹⁴. Les inspections peuvent être menées par

¹⁰Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), « Meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre », *Manuel des meilleures pratiques relatives aux armes légères et de petit calibre* (OSCE : Vienne, 2003), chap.5, p.11, et Émirats arabes unis (MOSAIC) 03.21, *Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre faisant l'objet d'un transfert international*, 2018, p. 13-14.

¹¹Conseil de l'Union européenne (note 9), §§ 1.3, 3.1 et Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, Boîte à outils pour l'application du TCA, « Module 10 : Prévenir le détournement », 2015, § 4.1.2.

¹²Ministère fédéral des Affaires économiques et de l'Énergie de l'Allemagne (note 8). Il est à noter que le principal énoncé de politique allemand sur l'adoption de contrôles après l'expédition renvoie également à des « vérifications sur place » et à des « inspections », tandis que d'autres documents parlent de « contrôles sur place ».

¹³Conseil de l'Union européenne (note 9), § 1; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Template for End User Certificates for Small Arms and Light Weapons*, 28 septembre 2011 et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Guide pratique : Législation sur les armes légères et de petit calibre* (Bureau pour la prévention des crises et le relèvement, PNUD : Genève, 2008), p. 75.

¹⁴Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies (note 10), p. 13.



le personnel diplomatique de l'État exportateur (p. ex., les spécialistes politiques ou les attachés de défense basés dans une ambassade de l'État importateur), une autorité gouvernementale de l'État exportateur (p. ex., l'autorité responsable de l'octroi des licences d'exportation) ou une tierce partie mutuellement acceptée¹⁵.

La raison d'être et les sensibilités des inspections sur place

Seuls quelques pays exportateurs dans le monde ont élaboré et mis en œuvre des mesures complètes suivant l'expédition qui incluent la possibilité d'effectuer des inspections sur place. Les États-Unis, par exemple, effectuent depuis des décennies des inspections sur place du matériel militaire exporté fabriqué aux États-Unis dans le cadre de leurs programmes Blue Lantern et Golden Sentry (voir encadré 1).

En général, la raison pour laquelle les accords relatifs aux inspections sur place sont une condition pour certaines exportations repose sur trois objectifs connexes pour l'État exportateur : la vérification, la prévention et l'établissement d'une confiance mutuelle. L'importance relative que les États accordent à chacun de ces objectifs varie d'un État à l'autre. Ils élaborent leurs politiques et procèdent à leur application en conséquence. Du point de vue de la vérification, les inspections sur place permettent aux États exportateurs de vérifier que le matériel militaire est et reste en possession des utilisateurs finaux prévus après l'exportation. Du point de vue de la prévention, l'obligation et la possibilité de procéder à des inspections sur place devraient avoir un effet dissuasif sur le détournement après l'exportation. Dans une perspective de renforcement de la confiance, le fait que l'utilisateur final n'autorise pas les inspections sur place, n'accepte pas d'organiser une inspection ou ne justifie pas l'absence d'un article après une inspection sur place non concluante sont autant de facteurs que les États exportateurs prennent en compte lors de l'évaluation de futures demandes d'exportation vers le même bénéficiaire¹⁶. Autrement dit, un engagement constructif de l'État importateur et de l'utilisateur final permettra, au fil du temps, de bâtir la confiance de l'État exportateur.

Les États hésitent à adopter les inspections sur place dans le cadre de leurs mesures de contrôle après l'expédition pour différentes raisons.

Les États hésitent à adopter les inspections sur place dans le cadre de leurs mesures de contrôle après l'expédition pour différentes raisons. Certaines d'entre elles sont liées à une série de défis et de sensibilités politiques qui se sont manifestés dans un certain nombre de cas. De nombreux États perçoivent les inspections sur place comme un outil controversé, ce qui soulève des questions liées à la souveraineté nationale, à la juridiction et à la confiance entre exportateurs et importateurs. Les États importateurs peuvent percevoir une demande d'inspection comme une violation de leur souveraineté nationale¹⁷. Par exemple, les États-Unis ont rapporté que le programme Blue Lantern s'est parfois heurté à un manque de souplesse de la part de la partie étrangère¹⁸. Ces sensibilités ont également été mentionnées lors de consultations menées dans le cadre d'études récentes sur le contrôle de l'utilisation finale et de l'utilisateur final.

¹⁵Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), *Guide technique pour l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu* (ONUDD : Vienne, 2011), p. 72-73 et *Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies* (note 10), p. 13-14.

¹⁶Arrangement de Wassenaar, *Déclaration d'interprétation concernant la mise en œuvre de contrôles de l'utilisation finale pour les biens à double usage*, 2007, p. 5 et *Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies* (note 10), p. 11.

¹⁷Reuters, *South Africa amends arms export document after inspection row*, 13 mai 2020 et S. Joshi, « Indian irritation with end use monitoring », *StratPost*, 22 juillet 2009.

¹⁸Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis, *End-use Monitoring of Defense Articles and Defense Services: Commercial Exports FY 2019, 2020*. Consulter aussi, Secrétaire d'État américain, *Blue Lantern: Discussions with Embassy, Brazilian, and industry officials September 22-24*, Câble, n° 09STATE11869, 9 février 2009.

Encadré 1. Les programmes Blue Lantern et Golden Sentry du gouvernement des États-Unis

Le **programme de surveillance de l'utilisation finale Blue Lantern** a été lancé par les États-Unis en 1990 et est géré par le Bureau des affaires politiques et militaires de la Direction des contrôles commerciaux en matière de défense du Département d'État^a. L'objectif du programme est d'« aider à assurer la sécurité et l'intégrité du commerce de défense des États-Unis ». Pour ce faire, le programme « minimise le risque de détournement et d'utilisation non autorisée d'articles de défense américains, lutte contre le trafic d'armes sur le marché gris, décèle des violations de la loi américaine sur le contrôle des exportations d'armes, puis renforce la confiance et la coopération entre les partenaires commerciaux de la défense^b ». Dans le cadre du programme, les agents responsables de l'octroi des licences évaluent les demandes de licence en fonction d'une liste de différents « signaux d'alerte ». En outre, des vérifications sont effectuées auprès des utilisateurs finaux aux étapes préalable et postérieure à l'octroi de la licence ou aux étapes préalables à l'expédition et postérieures à l'expédition d'une exportation^c.

Le personnel de l'ambassade effectue des inspections sur place d'autorisations ciblées et sélectionnées, vérifiant ainsi que les armes sont utilisées comme décrit ou stockées de manière appropriée^d. Les cas peuvent être qualifiés de « défavorables » si, lors de ces visites, les constatations ne correspondent pas aux renseignements figurant sur les demandes de licence ou s'il n'est pas possible de vérifier complètement les articles exportés. Les autorités américaines peuvent alors décider de refuser les demandes de licence, de retirer les parties des licences ou de transmettre le cas aux organismes américains chargés de l'application de la loi. Selon les statistiques du Département d'État américain à la disposition du public, au total, 102 inspections ont été menées en 2019 (ce qui équivaut à moins de 0,5 % des demandes de licence évaluées au cours de l'année) et 5 cas de réexportations ou de transferts non autorisés ont été consignés^e.

Le **programme de surveillance de l'utilisation finale Golden Sentry** est un autre programme américain. L'Agence de coopération pour la sécurité de la défense (*Defense Security Cooperation Agency*) du département de la Défense (DOD) des États-Unis met en œuvre le programme depuis 2001. Il surveille l'utilisation appropriée, le stockage et la sécurité physique des ventes militaires à l'étranger d'articles et de services de défense transférés par l'entremise des programmes de gouvernement à gouvernement du DOD^f. Dans le cadre de ce programme, les bénéficiaires du matériel militaire américain doivent donner des garanties « concernant l'utilisation finale autorisée, les restrictions relatives au retransfert et la protection du matériel de défense d'origine américaine^g ».

Le Bureau de l'industrie et de la sécurité du département du Commerce des États-Unis gère un troisième programme qui comprend également des visites physiques aux utilisateurs finaux étrangers de biens à double usage exportés^h.

^a Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis, *End-use Monitoring of Defense Articles and Defense Services: Commercial Exportations FY 2019, 2020*; Département d'État des États-Unis, *United States Support for the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*, 17 juillet 2007, p. 3; US Arms Export Control Act, §2785, *End-use Monitoring of Defense Articles and Defense Services*, 21 juillet 1996.

^b Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis (note a).

^c Département d'État des États-Unis, Bureau des affaires politiques et militaires, Bureau responsable de la politique sur les contrôles commerciaux en matière de défense, *US Defense Trade Controls: Controls and the Blue Lantern End-use Monitoring Program*, présentation, 2015; et Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis (note a).

^d Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis, *Blue Lantern Checks*, s.d.

^e Direction des contrôles commerciaux en matière de défense des États-Unis (note a).

^f Agence de coopération pour la sécurité de la défense des États-Unis, *Golden Sentry End-use Monitoring Program*.

^g Agence de coopération pour la sécurité de la défense des États-Unis (note f).

^h Département du Commerce des États-Unis, Bureau de l'inspecteur général, *Lack of Defined Processes and Procedures Impede Efforts to Monitor End-use Check Performance*, 2 mars 2020.

Plusieurs défis liés à la « coopération après la livraison », y compris les inspections sur place, ont été constatés, tels que les coûts et la capacité, l'application extraterritoriale de la législation nationale sur le contrôle des transferts, ou les difficultés à obtenir l'autorisation des États importateurs pour inclure des dispositions relatives aux inspections sur place aux accords contractuels ou aux documents relatifs à l'utilisation finale ou l'utilisateur final¹⁹.

D'autres raisons sont principalement commerciales, car les sensibilités politiques peuvent également avoir des répercussions commerciales. Par exemple, l'Afrique du Sud a récemment modifié ses règles en matière d'exportation d'armes et changé les circonstances dans lesquelles des inspections sur place peuvent être effectuées, suite au refus de certains bénéficiaires d'accepter les inspections et au lobbying ultérieur des entreprises de défense. La modification de la clause permettrait apparemment d'autoriser la vente de certaines armes à certains pays du Moyen-Orient et

¹⁹ Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), *Renforcer les systèmes de contrôle de l'utilisateur final afin de prévenir le détournement d'armes : Examen des compréhensions régionales communes*, 2017, p. 30; Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR), *Examiner les options pour améliorer la compréhension commune et renforcer les systèmes de contrôle de l'utilisation finale et de l'utilisateur final pour faire face au détournement des armes conventionnelles*, 2015, p. 60-61, 110-111.



d'Afrique du Nord²⁰. Ce cas témoigne des difficultés potentielles qui peuvent surgir dans le cadre d'un processus d'instauration de la confiance entre exportateurs et importateurs, ainsi que de la mise en place de mesures qui sont encore considérées comme nouvelles ou peuvent être perçues comme intrusives. Par conséquent, dans certaines circonstances, des solutions diplomatiques pourraient devoir être élaborées pour garder la possibilité de mener des inspections sur place tout en veillant à ce que la mise en place d'inspections n'entraîne pas de désavantages concurrentiels perçus ou réels pour les exportateurs.

Enfin, certains pays ne considèrent pas qu'il est nécessaire de mener de telles inspections parce qu'ils ne sont pas de grands exportateurs d'armes, ou qu'ils restent sceptiques quant à l'utilité de telles mesures.

Orientations multilatérales existantes sur les inspections sur place

Plusieurs instruments multilatéraux ont produit des documents d'orientation sur le contrôle des exportations et encouragé les États à effectuer ou à envisager d'effectuer des inspections sur place du matériel militaire exporté (voir tableau 1). Ces directives volontaires peuvent couvrir un large éventail d'armes conventionnelles ou se concentrer sur des types précis d'armes conventionnelles, comme les armes légères et de petit calibre (ALPC) ou les systèmes portatifs de défense antiaérienne (SPDAA).

L'Arrangement de Wassenaar (AW) a adopté divers documents mentionnant la « vérification sur place », les « contrôles sur place » ou les « inspections sur place²¹ ». Ces documents portent sur les armes conventionnelles, les biens à double usage et les SPDAA. L'AW a souligné l'importance de mener des inspections sur place sur une « base mutuellement volontaire » entre l'exportateur et l'utilisateur final, et de les utiliser pour contribuer aux procédures d'octroi de licences à venir²².

En 2008, le Conseil de l'UE a adopté la Position commune 2008/944/PESC, qui a mis à jour et remplacé le code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements adopté par le Conseil le 8 juin 1998 et modifié en 2019²³. La position commune établit certains critères pour les exportations des États membres de l'UE, notamment en matière d'utilisation finale et de détournement²⁴. En 2009, le Conseil de l'UE a publié le Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, qui fait référence aux « mesures après l'expédition », y compris les « inspections sur place », en tant qu'outils importants et utiles pour « renforcer l'efficacité des contrôles nationaux d'exportation des armes » et « aider à prévenir

²⁰ Reuters (note 17).

²¹ Arrangement de Wassenaar (note 16), p. 5; Arrangement de Wassenaar, *Principes pour les contrôles à l'exportation de systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS)*, 2003 (révisé en 2007), § 3.8; Arrangement de Wassenaar, *Bonnes pratiques pour une mise en œuvre efficace du contrôle à l'exportation*, 2000 (révisé en 2016), §6; Arrangement de Wassenaar, *Liste indicative actualisée des garanties d'utilisateur final couramment utilisées*, 1999 (modifiée en 2005), § 4.2.

²² Arrangement de Wassenaar (note 16), p. 5.

²³ Position commune 2008/944/PESC du 8 décembre 2008 définissant les règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *Journal officiel de l'Union européenne*, L335, 13 décembre 2008; Conseil de l'Union européenne, *Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements*, 5 juin 1998. Sur la révision de la position commune de l'UE en 2019, voir M. Bromley et G. Maletta, « Developments in the European Union's dual-use and arms trade controls », *SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press : Oxford, 2020), p. 561-564.

²⁴ Décision du Conseil (PESC) 2019/1560 du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, *Journal officiel de l'Union européenne*, L239, 17 septembre 2019.

Tableau 1. Documents d'orientation existants comprenant des dispositions relatives aux inspections sur place

Organisation	Document	Portée	Année ^a
AW	Liste indicative consolidée des garanties d'utilisateur final couramment utilisées	Matériel militaire conventionnel	1999 (2005)
AW	Bonnes pratiques pour une mise en œuvre efficace du contrôle à l'exportation Application de la loi	Matériel militaire conventionnel	2000 (2016)
AW	Principes pour les contrôles à l'exportation de systèmes portatifs de défense aérienne (MANPADS)	SPDAA	2003 (2007)
OSCE	Manuel des meilleures pratiques relatives aux ALPC	ALPC	2003
OSCE	Éléments standard des certificats d'utilisateur final et des procédures de vérification pour les exportations d'ALPC	ALPC	2004
AW	Déclaration d'interprétation concernant la mise en œuvre de contrôles de l'utilisation finale des biens à double usage	Matériel militaire conventionnel	2007
OSCE	Principes de l'OSCE pour les contrôles à l'exportation de MANPADS	SPDAA	2008
PNUD	Guide pratique : Législation sur les armes légères et de petit calibre	ALPC	2008
Conseil de l'Union européenne	Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie militaire et d'équipements militaires	Matériel militaire conventionnel	2009 (2019)
ONUSC	Guide technique pour l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu	ALPC (armes à feu)	2011
OSCE	Modèle de certificat d'utilisateur final pour les ALPC	ALPC	2011
UNODA	Boîte à outils pour l'application du TCA, Module 10 : Prévenir le détournement	Matériel militaire conventionnel	2015
CASA	DTIM 03.40: Utilisateur final et l'utilisation finale de munitions transférées à l'international	Munitions	2015
CASA	MOSAIC 03.21 : Contrôles nationaux concernant l'utilisateur final et l'utilisation finale des armes légères et de petit calibre faisant l'objet d'un transfert international	ALPC	2018
Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité	Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité, rapport préliminaire du président à la Quatrième conférence des États parties, Annexe D : Mesures possibles pour prévenir et contrer le détournement	Matériel militaire conventionnel	2018

TCA = Traité sur le commerce des armes; CEP = Conférence des États parties; DTIM = Directives techniques internationales sur les munitions; SPDAA = Systèmes portatifs de défense antiaérienne; MOSAIC = Recueil de modules sur le contrôle des armes légères; OSCE = Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe; ALPC = armes légères et de petit calibre; CASA = Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies; PNUD = Programme des Nations Unies pour le développement; UNODA = Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies; ONUSC = Office des Nations Unies contre la drogue et le crime; AW = Arrangement de Wassenaar.

^a Les années entre parenthèses sont celles de la dernière version révisée du document.

le détournement au sein du pays acheteur²⁵ ». Le Guide d'utilisateur invite les États membres qui mettent en œuvre ces mesures après l'expédition à « informer les partenaires de leur expérience²⁶ ». La dernière mise à jour du Guide en 2019 a annexé un accord pour permettre la vérification sur place comme un élément « qu'un État membre pourrait exiger, à sa discrétion » dans la documentation de l'utilisateur final²⁷.

Plus récemment, le Groupe de travail du Traité sur le commerce des armes (TCA) sur l'application efficace du Traité (GTAET) a produit un document sur les mesures visant à combattre le détournement, qui mentionne l'« acceptation des inspections

²⁵ Conseil de l'Union européenne, « Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires », 29 avril 2009, § 2.3.1.

²⁶ Conseil de l'Union européenne (note 25), § 2.3.1.

²⁷ Conseil de l'Union européenne (note 9), § 1.3.



sur place » comme une clause facultative à inclure dans les certificats d'utilisation finale ou d'utilisation finale et recense les « visites sur place » parmi les « vérifications après la livraison » qu'un État exportateur peut effectuer après le transfert de matériel militaire à un État importateur²⁸. De même, lors de la mise en place d'une boîte à outils pour l'application du TCA publiée en 2015, l'UNODA a produit un module sur la prévention du détournement, qui inclut les « visites sur place » comme mesure d'atténuation à envisager à adopter lorsque les États exportateurs relèvent des risques de détournement²⁹.

Les directives précises pour le contrôle des exportations d'ALPC prévoient également des inspections sur place comme mesure possible pour empêcher le détournement après l'exportation. L'OSCE a produit divers documents sur le contrôle des exportations d'ALPC et de SPDAA, qui mentionnent les « inspections sur place » et suggèrent l'inclusion de clauses d'« inspections après l'expédition » ou de « contrôles après l'expédition » dans les CU³⁰.

Plusieurs organismes, bureaux et programmes de l'ONU ont produit des documents d'orientation à propos des inspections sur place des ALPC. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a produit un guide sur les ALPC qui conseille aux États d'inclure dans leur législation nationale des dispositions permettant d'effectuer des « contrôles et vérifications après l'expédition » et de créer un organisme spécial chargé de mener des inspections³¹. De même, le Guide technique pour l'application du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) souligne que « si possible, le contrôle de l'utilisation finale des armes à feu ou des munitions devrait se poursuivre après leur livraison » et recommande aux États d'utiliser leurs « ressources sur le terrain » dans l'État importateur, telles que les missions diplomatiques ou les attachés de défense, pour effectuer la vérification après la livraison³². En outre, le module du CASA sur les contrôles nationaux de l'utilisation finale des ALPC indique que les « inspections après la livraison » peuvent être effectuées par des entrepreneurs engagés par l'État exportateur ou par une partie indépendante convenue mutuellement par les États exportateur et importateur. Le module souligne également que les inspections doivent être autorisées par écrit par les États importateurs et doivent servir à guider les demandes ultérieures d'exportation vers le même utilisateur final³³.

La plupart des directives insistent sur le fait que les inspections sur place doivent être acceptées à la fois par l'État exportateur et l'État importateur ou l'utilisateur final, et précisent qu'elles doivent être utilisées pour éclairer les futures décisions en matière d'octroi de licence d'exportation. Les directives offrent des conseils pratiques dans deux grands domaines : comment officialiser un accord sur l'inspection sur place et qui doit l'effectuer. La plupart des documents recommandent l'insertion d'une clause dans le CU, mais d'autres méthodes sont également mentionnées (p. ex., dans le guide du PNUD), comme l'inclusion de dispositions relatives à la réalisation d'inspections sur place dans la législation nationale. Certains documents indiquent également le type d'acteurs qui pourraient effectuer les inspections : dans la

²⁸ Traité international sur le commerce des armes (note 2).

²⁹ Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies (note 11).

³⁰ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (note 13); Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Décision n° 5/08 sur l'actualisation des principes de l'OSCE pour les contrôles à l'exportation de systèmes portatifs de défense aérienne*, FSC.DEC/5/08, 26 mai 2008, § 3.6; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Éléments standard des certificats d'utilisateur final et des procédures de vérification des exportations d'ALPC*, FSC.DEC/5/04, 17 novembre 2004; Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (note 10), p. 11.

³¹ Programme des Nations Unies pour le développement (note 13), p. 75.

³² Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (note 15), p. 73.

³³ Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies (note 10), p. 13-14.



majorité des cas, ces acteurs sont des membres du personnel diplomatique, mais le module du Recueil de modules sur le contrôle des armes légères (MOSAIC) du CASA recommande plutôt de mandater une tierce partie. Cependant, hormis ces deux points, les directives présentent très peu de renseignements sur les éléments pratiques des inspections sur place.

III. Études de cas européennes à propos des inspections sur place

En Europe, au cours des dernières années, seuls quelques pays ont développé et mis en œuvre des inspections sur place d'équipements militaires dans le cadre de leurs mesures de contrôle après l'expédition. La portée et l'étendue de ces programmes sont considérablement différentes des programmes élaborés aux États-Unis. Certains États européens envisagent activement l'élaboration de telles mesures, tandis que la législation d'autres États contient des dispositions qui permettraient des inspections sur place. Néanmoins, ils ne les ont pas mises en œuvre ou n'ont pas envisagé de le faire pour le moment.

Afin de donner un aperçu détaillé des approches nationales des inspections sur place en Europe, cette analyse se concentre sur cinq études de cas. L'échantillon d'études de cas sélectionné expose en détail les expériences des États européens qui ont déjà mis en œuvre des inspections sur place et ceux qui envisagent activement de le faire. De cette façon, présenter des expériences des États qui en sont à des étapes

Afin de donner un aperçu détaillé des approches nationales des inspections sur place en Europe, cette analyse se concentre sur cinq études de cas.

différentes d'examen et de mise en œuvre des inspections sur place peut contribuer à éclairer la prise de décision des États qui évaluent l'adoption des inspections sur place. Les études de cas sont présentées par ordre chronologique, en fonction de la date à laquelle un État a commencé à effectuer des inspections sur place. Chaque étude de cas analyse le raisonnement et la législation qui sous-tend les inspections sur place, les politiques et les pratiques actuelles à l'échelle nationale, ainsi que les défis et les leçons retenues. Toutefois, les pays qui n'ont mis en œuvre les inspections sur place que récemment ou qui envisagent de le faire ne sont pas mentionnés dans le rapport.

Suisse

Raison d'être et législation

La décision de la Suisse d'instaurer et de mettre en œuvre les inspections sur place a été motivée par plusieurs cas de réexportation et de détournement non autorisés de matériel militaire suisse. En 2005, on a découvert que des obusiers automoteurs M109 excédentaires suisses qui avaient été vendus aux EAU avaient été réexportés au Maroc³⁴. En conséquence, la Suisse a introduit la possibilité de mener des inspections sur place en 2006 en ajoutant une clause de principe à toutes les CU pour les futures exportations suisses de matériel de guerre pour les produits finis. Cependant, au départ, les autorités suisses étaient sceptiques quant à la mise en œuvre des inspections sur place et n'ont d'abord introduit que la clause d'inspection sur place sans effectuer d'inspections³⁵.

³⁴ Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), *Aufhebung der Sistierung der Ausfuhr von Kriegsmaterial in die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE)* [Levée de la suspension frappant l'exportation de matériel de guerre vers les Émirats arabes unis], 3 juillet 2006.

³⁵ Représentants du Secrétariat d'État suisse à l'économie, le service national suisse responsable de l'octroi de licences d'exportation, entretien avec les auteurs, 7 octobre 2020.



En 2011, des munitions fabriquées en Suisse qui avaient été exportées au Qatar, sous réserve d'une clause de non-réexportation, ont été découvertes en Libye après avoir été réexportées en violation du CU³⁶. De même, en 2012, des grenades à main fabriquées en Suisse qui avaient initialement été exportées vers les EAU ont été découvertes en Syrie. Une enquête des autorités suisses a ensuite révélé qu'elles avaient été réexportées par les EAU vers la Jordanie, en violation du CU applicable³⁷. À la suite de ces cas, la Suisse a modifié son Ordonnance sur le matériel de guerre en 2012, complétant et précisant ainsi le fondement juridique de la mise en œuvre des inspections sur place pour vérifier que les articles militaires ne soient pas réexportés sans autorisation. La modification permet notamment à l'autorité chargée de l'octroi des licences d'exiger le consentement pour effectuer des inspections sur place si le risque que le matériel de guerre devant être transféré soit détourné vers un utilisateur final indésirable est élevé³⁸. La première de ces inspections sur place a été mise en œuvre aux EAU en 2012.

Les autorités suisses considèrent les inspections sur place comme des mesures visant à instaurer une confiance mutuelle entre la Suisse et le pays de destination. Les inspections sur place de matériel de guerre sont donc communément appelées « vérification après l'expédition ». Il convient de noter que, même si les autorités suisses ont eu droit à un exposé sur l'approche américaine des inspections sur place, à l'époque, les États-Unis étaient le seul autre pays à effectuer de telles inspections de manière systématique. Elles ont donc décidé de créer et d'adapter leur système de manière indépendante, en partie à cause des différences relatives aux objectifs et aux capacités³⁹.

Politiques et pratiques actuelles

Les autorités suisses appliquent une matrice des risques par pays qui guide les décisions concernant les transferts, les utilisateurs finaux et les pays de destination assujettis à des inspections sur place⁴⁰. La matrice des risques classe les pays de destination en quatre catégories, selon des critères tels que le risque de détournement et les cas antérieurs, les conflits armés, la stabilité nationale et régionale, la situation des droits de la personne et le risque que le matériel de guerre concerné soit utilisé contre la population civile du pays⁴¹. La Suisse applique les dispositions du CU exigeant le consentement aux inspections sur place à tous les « articles finis » figurant sur la liste du matériel de guerre. Les munitions sont exemptées d'inspections sur place, car elles sont considérées comme des articles consommables et la vérification ne peut donc être utile que dans une mesure limitée. Les inspections sur place sont limitées aux entités étatiques telles que les armées, la police ou les organismes d'application de la loi, les services de renseignement et les gardes présidentielles. Étant donné que les entités privées revendent généralement les produits qu'elles acquièrent, la réception d'un CU ne serait pas appropriée.

Depuis 2012, la Suisse a effectué 46 inspections sur place dans 32 pays⁴². La Suisse entend effectuer 5 à 10 inspections de ce type chaque année. Elles sont organisées

³⁶ SEESAC (note 3), p. 31.

³⁷ SEESAC (note 3), p. 30-31; Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), *Grenades à main suisses en Syrie : fin des enquêtes et adoption de mesures*, communiqué de presse, 21 septembre 2012.

³⁸ Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), *Ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (État le 1^{er} octobre 2015)*, article 5a, par. 3.

³⁹ Représentants du Secrétariat d'État suisse à l'économie (note 35).

⁴⁰ La classification des pays selon la matrice des risques par pays n'est pas accessible au public en raison de sensibilités potentielles et de complications diplomatiques.

⁴¹ N. Bieri, *Post-shipment Verification von Kriegsmaterial* [Vérification du matériel de guerre après l'expédition], présentation faite lors de la journée du SECO sur le contrôle des exportations, 4 novembre 2015.

⁴² Les pays ou régions dans lesquels des contrôles après l'expédition ont été effectués jusqu'à présent sont les suivants : Afrique du Sud, Bahreïn, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Chili, Corée du Sud, Émirats arabes unis, Estonie, Ghana, Inde, Indonésie, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Koweït, Liban, Lituanie, Macao, Malaisie, Mexique, Oman, Pakistan, Qatar, République dominicaine, Sénégal, Seychelles, Singapour, Slovaquie, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Viet Nam.

et menées par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), mais les ambassades, consulats et missions suisses (incluant explicitement les attachés de défense dans le pays concerné) jouent également un rôle important, notamment dans la phase préparatoire et la mise en place de la logistique dans le pays. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) contribue considérablement à l'élaboration de la matrice des risques par pays et aux contacts bilatéraux avec les pays de destination. Il aide également le SECO si on découvre des problèmes ou des violations.

Les exportateurs d'articles militaires de la Suisse paient un droit de licence pouvant aller jusqu'à 5 000 francs suisses (4 622 €) par demande⁴³. Un seul poste à plein temps est financé au SECO pour ces inspections⁴⁴. Les coûts restants pour les travaux préparatoires et l'administration sont couverts par le budget général du SECO. Le DFAE assume les coûts de sa contribution aux inspections sur place par l'entremise de son propre budget annuel, mais n'affecte pas de ligne budgétaire spécifique aux coûts liés à la mise en œuvre des inspections sur place.

Défis et leçons retenues

Après huit ans de mise en œuvre, la Suisse ne rencontre que rarement de graves problèmes de procédure lors des inspections sur place, tels que le refus d'autoriser les inspections ou l'accès à des sites sensibles. La phase préparatoire tend à être la plus longue, souvent en raison des deux défis suivants : d'abord, identifier les homologues responsables des autorités nationales compétentes, communiquer avec eux et recevoir leur réponse en temps utile, en particulier lorsqu'il s'agit de la première inspection suisse (ou de la toute première inspection) dans un pays; ensuite, organiser et convenir de la logistique sur le terrain, en particulier dans les pays dont le territoire est vaste et où les articles peuvent avoir été distribués dans tout le pays. Tant les préparatifs que la mise en œuvre des inspections peuvent prendre plus de temps si les articles doivent d'abord être compilés dans plusieurs endroits et si les inspecteurs ont à se rendre à chaque endroit. L'ensemble du processus, du début à la fin d'une inspection sur place, prend généralement de six à neuf mois. Des défis pratiques et des sensibilités lors des inspections peuvent survenir, par exemple, avec les utilisateurs finaux tels que les services de renseignement.

Le nombre d'inspections annuelles qu'effectue actuellement sur place la Suisse repose sur une analyse, entre autres, de la valeur, du volume, du nombre d'expéditions et du type d'articles militaires couramment exportés chaque année. Les autorités suisses continuent d'estimer que l'objectif actuel de 5 à 10 inspections sur place par année est approprié, car les examens périodiques n'ont pas décelé de changement significatif dans les données et l'évaluation depuis la mise en place des inspections⁴⁵.

⁴³ Voir § 7, article 22 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre (note 38). 5 000 CHF ≈ 4 622 EUR, selon le taux de change quotidien de la Banque nationale suisse du 23 novembre 2020.

⁴⁴ Contrôle fédéral des finances, *Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial* : Secrétariat d'État à l'économie SECO [Audit des contrôles des transferts de matériel de guerre : Secrétariat d'État à l'économie SECO], EFK-17425, FinDel D4/2018, 20 juin 2018, p. 29-30. Ces fonctions sont exercées par deux ou trois fonctionnaires qui ont également d'autres responsabilités. Représentants du Secrétariat d'État suisse à l'économie (note 35).

⁴⁵ Représentants du Secrétariat d'État suisse à l'économie (note 35).



République tchèque

Raison d'être et législation

La République tchèque effectue des inspections sur place de son matériel militaire exporté seulement dans certains cas, puisqu'elle considère cet instrument comme une mesure d'atténuation lorsqu'un certain niveau de risque de détournement a été relevé. Au lieu de refuser des demandes, la République tchèque a recours à des inspections sur place pour gérer le risque et permettre l'octroi de licences. La Loi 38/1994 Coll., sur le commerce extérieur de matériel militaire régit le processus d'octroi de licences d'exportation en République tchèque⁴⁶. Selon l'article 16(1), le ministère de l'Industrie et du Commerce délivre des licences pour l'exportation de matériel militaire sur la base du consentement du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur et, dans des cas précis, du ministère de la Défense. Si une ou plusieurs de ces institutions ne donnent pas leur accord, la demande est rejetée. Ce consentement peut être assorti de conditions exigeant que le demandeur fournisse les renseignements, garanties ou documents jugés nécessaires pour effectuer des évaluations des risques ou atténuer les risques relevés. L'une de ces conditions d'atténuation des risques pourrait consister à demander à l'utilisateur final de fournir une autorisation écrite permettant au gouvernement tchèque d'effectuer des inspections sur place⁴⁷.

Après huit ans de mise en œuvre, la Suisse ne rencontre que rarement de sérieux problèmes de procédure lors de ses inspections sur place.

Politiques et pratiques actuelles

Les demandes de licences d'exportation sont examinées au cas par cas. Lorsqu'ils reçoivent une demande, les agents du ministère des Affaires étrangères évaluent, entre autres, le risque de détournement et, s'ils le jugent nécessaire, demandent au demandeur de solliciter soit un CU à l'utilisateur final, qui comprend une clause sur les inspections sur place, soit une autorisation écrite à cet effet. Si l'utilisateur final ne se conforme pas, le consentement requis n'est pas donné et la licence est refusée. La demande visant à effectuer une inspection sur place dépend de la nature du risque de détournement relevé, du type de marchandises exportées et de l'utilisateur final. Les inspections sur place sont généralement exigées pour les pays importateurs à haut risque, qui n'incluent pas, par exemple, les pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN); elles concernent surtout le matériel militaire lourd, tels que les véhicules blindés, les avions ou les hélicoptères, et ne sont jamais exigées pour les munitions⁴⁸.

La République tchèque effectue jusqu'à 10 inspections sur place par an, ce qui représente un peu moins de 1 % des demandes reçues. Les inspections sur place sont effectuées par le personnel des ambassades locales et payées dans le cadre du budget de l'ambassade. Concrètement, les représentants de l'ambassade sont chargés de se rendre à l'endroit où le matériel est stocké, de vérifier sa présence réelle et de produire un rapport. Les inspections peuvent être effectuées à tout moment dans le délai convenu dans l'autorisation écrite, qui est généralement d'un ou deux ans après la livraison du matériel. Dans de rares cas, les autorités tchèques peuvent demander que l'utilisateur final autorise les inspections sur place pendant une période illimitée

⁴⁶ Zákon č. 38/1994 Sb., *Zákon o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991* [Loi n° 38/1994 Coll., sur le commerce extérieur du matériel militaire et sur les modifications de la Loi n° 455/1991], 1994 (modifiée en 2017).

⁴⁷ Représentant du ministère tchèque des Affaires étrangères (MAE), entretien avec les auteurs, 16 septembre 2020.

⁴⁸ Représentant du MAE tchèque (note 47).



ou plus d'une inspection du même matériel pendant la période convenue⁴⁹.

Si un utilisateur final refuse d'autoriser une inspection sur place, ou si les articles ne sont plus en possession de l'utilisateur final autorisé et qu'aucune explication n'est fournie, la République tchèque cessera d'exporter du matériel militaire vers cet utilisateur final. En outre, la République tchèque informera les autres États membres de l'UE du groupe « Exportations d'armes conventionnelles » (COARM) et leur transmettra ces renseignements, afin de les encourager à refuser les exportations vers certains utilisateurs finaux ou, du moins, à être vigilants à l'égard de ceux qui pourraient poser problème⁵⁰.

Défis et leçons retenues

En général, la République tchèque est satisfaite du niveau actuel d'application des inspections sur place et considère ces inspections comme un moyen très efficace et rentable d'empêcher le détournement de son matériel militaire après l'exportation. Néanmoins, les fonctionnaires tchèques ont relevé quelques défis liés aux aspects

La République tchèque considère les inspections sur place comme un moyen très efficace et rentable d'empêcher le détournement de son matériel militaire après l'exportation.

pratiques aux inspections sur place. Tout d'abord, les utilisateurs finaux peuvent refuser d'autoriser les inspections sur place, même s'ils ont donné leur autorisation écrite à cet effet. Un tel refus risque de miner la confiance entre les deux parties et de mettre en péril la relation d'exportation. Deuxièmement, il est possible de connaître d'autres difficultés, notamment le manque de représentation diplomatique dans un pays importateur et des restrictions de voyage ou un contexte sécuritaire dangereux empêchant la visite d'un représentant de l'ambassade dans un pays ou un lieu particulier⁵¹.

Allemagne

Raison d'être et législation

L'Allemagne a annoncé la mise en place d'inspections sur place en 2015 en publiant un énoncé de politique général sur les « points clés pour l'instauration de contrôles après l'expédition pour les exportations d'armes allemandes⁵² ». Cet énoncé s'inscrivait dans le cadre d'une initiative politique plus large visant à renforcer les contrôles des exportations d'armes, menée par le ministre des Affaires économiques et de l'Énergie de l'époque, Sigmar Gabriel, et complétant la politique des principes relatifs aux armes légères de mars 2015⁵³. La politique des principes relatifs aux armes légères prévoit que les CU visant les armes légères doivent interdire non seulement la réexportation, mais aussi le changement d'utilisateur final au sein du pays importateur. La modification de l'ordonnance sur le commerce extérieur et les paiements ainsi que les dispositions des CU concernées ont créé le fondement juridique nécessaire à la mise en œuvre de l'initiative des inspections sur

⁴⁹ Représentant du MAE tchèque (note 47).

⁵⁰ Représentant du MAE tchèque (note 47).

⁵¹ Représentant du MAE tchèque (note 47).

⁵² L'Allemagne qualifie les inspections sur place et les activités de préparation et de suivi associées de « contrôles après l'expédition ». Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne (note 8).

⁵³ Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne, *Gabriel : Entscheidende Verbesserung bei der Kontrolle von Rüstungsexporten* [Gabriel : Amélioration décisive du contrôle des exportations d'armes], communiqué de presse, 8 juillet 2018; et ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne, *Principes du gouvernement fédéral allemand régissant l'exportation des armes légères et de petit calibre, des munitions correspondantes et du matériel de production vers des pays tiers* (« Principes relatifs aux armes légères »), 18 mars 2015.



place⁵⁴. L'énoncé de politique général de 2015 a précisé que l'objectif des inspections allemandes sur place était d'améliorer « les garanties régissant l'utilisation finale des biens militaires exportés d'Allemagne⁵⁵ ». Repérer et prévenir les cas de détournement et réduire la probabilité de réexportations non autorisées sont au cœur de cette logique. L'Allemagne perçoit également de plus en plus les inspections sur place comme une occasion d'établir la confiance entre l'Allemagne et les importateurs, notamment grâce à l'expérience acquise au cours de la phase pilote (voir ci-dessous)⁵⁶.

Après des discussions initiales sur l'adoption potentielle d'inspections sur place en 2013-2014, le dossier des fusils d'assaut G36 détournés vers des utilisateurs finaux non autorisés au Mexique et la découverte de G36 détournés en Libye pendant le Printemps arabe se sont avérés un facteur important et un accélérateur dans la décision d'adopter ces inspections⁵⁷. La ratification du TCA et l'importance qu'il accorde au risque de détournement ont également contribué à motiver la décision allemande⁵⁸. L'Allemagne a collaboré étroitement avec la Suisse au sujet de son modèle et de ses pratiques, en particulier après la publication de l'énoncé de politique général en 2015. Des consultations ont également eu lieu avec les États-Unis. Le système allemand d'inspection sur place s'inspire fortement du modèle créé par la Suisse, mais possède plusieurs particularités (voir ci-dessous).

Les autorités allemandes ont effectué la première inspection sur place en Inde en mai 2017. Les premières inspections sur place ont donné le coup d'envoi à une phase pilote qui devait se conclure par une évaluation en 2019. Toutefois, en décembre 2020, les conclusions de l'évaluation n'avaient pas encore été approuvées et publiées.

Politiques et pratiques actuelles

Au cours de la phase pilote, l'Allemagne a demandé l'autorisation aux pays importateurs de mener des inspections sur place pour les exportations d'ALPC et de certains types d'armes à feu (pistolets, revolvers et fusils de précision) promis à des destinataires publics dans des « pays tiers⁵⁹ ». Alors que la législation allemande permet d'appliquer les inspections sur place à l'ensemble des armes et du matériel militaire, la phase pilote a été explicitement limitée à une gamme réduite d'articles, à savoir les ALPC⁶⁰. La logique sous-jacente veut que les ALPC sont faciles à détourner, mais difficiles à contrôler par l'entremise d'autres mécanismes. Les

⁵⁴ Ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs de l'Allemagne, Ordonnance du 2 août 2013 sur le commerce extérieur et les paiements (Journal officiel fédéral [BGBl] Partie I), § 21 (5), modifié en dernier lieu par l'article 1 de l'ordonnance du 27 février 2019; voir les clauses exigeant le consentement pour les contrôles après l'expédition au § G.2 de l'annexe A 2 et au § F de l'annexe A 4 sur les certificats d'utilisateur. Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA) de l'Allemagne, Annexe A 2, CU pour les exportations de fusils pour tireur d'élite, de fusils à pompe, de pistolets, de revolvers, munitions correspondantes et matériel de production connexes; BAFA, Annexe A 4, CU pour les ALPC et les munitions correspondantes vers les pays tiers.

⁵⁵ Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie de l'Allemagne (note 53), p. 1.

⁵⁶ Représentant du gouvernement allemand, entretien avec les auteurs, 27 octobre 2020.

⁵⁷ Landgericht Stuttgart (2019), *Zwei Mitarbeiter von Heckler & Koch wegen illegaler Waffenexporte zu Bewährungsstrafen verurteilt* [Deux employés de Heckler & Koch condamnés à des peines avec sursis pour exportations illégales d'armes], communiqué de presse, 21 février 2019; S. Kimball, *Un fabricant d'armes enquête sur la façon dont Kadhafi a obtenu des fusils allemands*, Deutsche Welle, 4 septembre 2011.

⁵⁸ Fonctionnaire de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA) de l'Allemagne, entretien avec les auteurs, 8 octobre 2020.

⁵⁹ E. Werder et A. Krickow « Stärkung der Exportkontrolle durch Vor-Ort-Kontrollen? » [Renforcement des contrôles à l'exportation par des contrôles sur place?], *AW-Prax*, n° 3 (2018), p. 106.

⁶⁰ Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA) de l'Allemagne, Ordonnance du 2 août 2013 sur le commerce extérieur et les paiements (Außenwirtschaftsverordnung) (Journal officiel fédéral I, p. 2865), traduction utilitaire, annexe 1; ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, *Principes du gouvernement fédéral allemand régissant l'exportation des armes légères et de petit calibre, des munitions correspondantes et des équipements de production vers des pays tiers*, 29 mai 2015.

pays tiers, tels que définis par les directives allemandes sur le contrôle des exportations, comprennent tous les pays autres que les États membres de l'UE, les pays de l'OTAN et les pays équivalents à l'OTAN⁶¹. Pendant la phase pilote, le Conseil fédéral de sécurité, qui est composé des ministères fédéraux concernés et de la chancellerie, a sélectionné les transferts vers les pays tiers qui seraient assujettis aux inspections sur place. On considère que les inspections sur place font partie d'une approche plus large du contrôle de l'utilisation finale après l'exportation, qui comprend également des audits du commerce extérieur⁶².

Depuis mai 2017, l'Allemagne a effectué neuf inspections sur place, avant qu'elles ne soient temporairement suspendues en raison des répercussions de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19)⁶³. L'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation (BAFA) de l'Allemagne prépare et effectue les inspections, avec le soutien du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et des ambassades allemandes. Le ministère allemand de l'Économie et de l'Énergie, en tant que ministère supérieur au BAFA, est responsable des licences d'exportation concernant le matériel militaire et des mesures de suivi telles que présenter des conclusions issues des inspections du BAFA à la chancellerie et aux ministères représentés au Conseil fédéral de sécurité. Les inspections sur place sont effectuées par deux fonctionnaires du BAFA (pour garantir le principe d'examen à la loupe), qui sont accompagnés d'un représentant diplomatique allemand. Le pays bénéficiaire est généralement représenté par l'utilisateur final concerné, et parfois aussi par le ministère des Affaires étrangères. On prévoit habituellement qu'une inspection sur place aura lieu deux ou trois ans après la livraison des articles à l'utilisateur final. Les inspections visent à vérifier si les articles sont toujours présents dans le pays tiers et en possession du bon utilisateur final. Une inspection visuelle de tous les numéros de série est effectuée – dans le cas de grands volumes d'armes, un échantillon plus petit peut également être acceptable –, parfois complétée par le démontage et le remontage de certaines armes⁶⁴. Les inspecteurs du BAFA rédigent un rapport sur la visite et le soumettent au ministère de l'Économie et de l'Énergie, qui coordonne les décisions éventuelles à propos des mesures de suivi. L'ensemble du processus de sélection, de préparation, de mise en œuvre et de suivi d'une inspection sur place prend en moyenne 9 mois, et en général de 6 à 12 mois.

Le BAFA s'est vu attribuer deux postes à temps plein pour la mise en œuvre des inspections sur place et couvre les frais de déplacement connexes à même son propre budget général⁶⁵. D'autres ministères et représentations diplomatiques ne disposent

⁶¹ L'Allemagne considère l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse comme des pays équivalents à l'OTAN. Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie, *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* [Principes politiques du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne pour l'exportation d'armes de guerre et d'autre matériel militaire, s.d.

⁶² Fonctionnaire de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation de l'Allemagne (BAFA) (note 58).

⁶³ Dans l'ordre chronologique, les inspections sur place ont été menées en Inde, aux Émirats arabes unis, en Corée du Sud, en Indonésie, en Malaisie, au Brésil, en Jordanie, à Trinité-et-Tobago et à Oman.

⁶⁴ Fonctionnaire de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation de l'Allemagne (BAFA) (note 58).

⁶⁵ Voir la question 30 du Bundestag allemand, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Matthias Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/3658-Durchführung von Post-Shipments-Kontrollen für Waffenexporte in Drittländer* [Réponses du gouvernement fédéral à l'interpellation mineure des députés Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Matthias Höhn, d'autres députés et du groupe parlementaire DIE LINKE. Imprimé 19/3658 – Mise en œuvre de contrôles après expédition pour les exportations d'armes vers les pays tiers], Drucksache 19/4350, 14 septembre 2018.



pas d'un budget dédié aux inspections sur place, mais couvrent les coûts dans le cadre de leurs propres budgets. Puisqu'aucun droit de licence n'est imposé aux exportateurs en Allemagne, il n'y a aucun partage des coûts avec les entreprises.

Défis et leçons retenues

Dans l'ensemble, l'Allemagne n'a pas été confrontée à des défis insurmontables ou à des réactions négatives importantes à la suite de l'instauration des inspections sur place. Cependant, certains défis peuvent rendre les inspections sur place longues et exiger des efforts diplomatiques plus concertés. Identifier les homologues compétents au sein des autorités d'un pays tiers, expliquer la raison d'être et le processus des inspections, et convenir des lieux et de la logistique peut être un processus lent et exigeant qui nécessite une certaine flexibilité⁶⁶.

On observe parfois un manque de compréhension en ce qui concerne les inspections sur place dans le pays d'accueil, et les questions relatives à la sécurité et à l'immunité potentielle des inspecteurs peuvent exiger des discussions et une coordination approfondies. Plus particulièrement, dans les pays où la Suisse avait effectué de telles inspections par le passé, il était souvent beaucoup plus facile et plus rapide pour l'Allemagne de passer par le processus. On n'a pas dû réexpliquer en détail l'idée sous-jacente aux différents acteurs, et on a mis l'accent sur l'approche allemande et sa mise en œuvre pratique. À ce jour, on n'a pas catégoriquement refusé aux autorités allemandes de procéder à des inspections sur place, mais la phase de coordination avec le pays tiers peut parfois être longue et susciter des réactions négatives au départ, souvent en raison de la nouveauté de l'instrument⁶⁷.

L'Allemagne n'a pas été confrontée à des défis insurmontables ou à des réactions négatives importantes à la suite de l'instauration des inspections sur place.

Le nombre d'inspections sur place effectuées par les autorités allemandes au cours de la phase pilote est resté relativement faible, soit environ trois inspections par année. Ce faible nombre et ce départ lent s'expliquent par le fait qu'une fois les formulaires de CU ajustés en avril 2016, il a fallu un certain temps pour que les contrats soient conclus et les armes livrées, et qu'un délai raisonnable s'écoule pour que les inspections sur place soient pertinentes. En raison du resserrement simultané de la politique du gouvernement allemand sur les armes légères, il y avait également moins de destinations et de cas potentiels pour les inspections sur place. Après l'évaluation, le nombre annuel d'inspections sur place augmentera très probablement. L'Allemagne pourrait également élargir la gamme de marchandises (comme le prévoit sa législation) assujetties aux inspections sur place et les pays où elles peuvent avoir lieu. En outre, l'Allemagne envisage de lier plus étroitement ses inspections sur place à son travail de sensibilisation, notamment en ce qui concerne le contrôle des exportations d'armes conventionnelles et le TCA. Il pourrait s'agir, par exemple, d'offres de formation et de mesures de renforcement des capacités en matière de sécurité physique et de gestion des stocks (PSSM), afin de s'attaquer au problème à la base du détournement après l'exportation de manière constructive. L'application et l'échelle des sanctions en cas de violation des dispositions relatives à l'utilisateur final, dont aucune n'a été relevée lors des inspections allemandes jusqu'à présent, est également une question qui fait l'objet de l'évaluation et du développement en cours du système allemand d'inspection sur place.

⁶⁶Werder et Krickow (note 59), p. 105-109.

⁶⁷Fonctionnaire de l'Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation de l'Allemagne (BAFA) (note 58).



Espagne

Raison d'être et législation

L'Espagne a intégré les inspections sur place à sa législation en avril 2020. La décision de mettre en place de telles inspections a principalement été motivée par la volonté de parvenir à un contrôle plus précis et plus efficace de son commerce d'armes, afin de respecter les objectifs en matière de droits de la personne et de non-prolifération. En outre, l'Espagne entendait susciter une confiance mutuelle entre le pays bénéficiaire et les autorités espagnoles, ce qui contribuerait à simplifier les exportations espagnoles tout en augmentant les garanties à l'égard de l'usage abusif et de la prévention du détournement⁶⁸.

La Loi espagnole 53/2007 prévoyait déjà la possibilité d'établir des mécanismes de vérification, de suivi et de collaboration entre les gouvernements⁶⁹. Toutefois, la systématisation des inspections sur place des exportations de matériel militaire a commencé à être évaluée de manière plus approfondie en 2015. Cette année-là, un groupe de travail a été convoqué pour évaluer la faisabilité de telles inspections et pour élaborer les modifications législatives nécessaires pour les mener à bien. Dans le cadre de ce processus, les autorités espagnoles ont approché l'Allemagne et la Suisse pour connaître leurs pratiques existantes dans le domaine, et ont présenté leurs conclusions en 2018⁷⁰.

La loi régissant le contrôle des exportations a été modifiée en avril 2020. En conséquence, le Comité interministériel pour le commerce et le contrôle du matériel de défense et des technologies à double usage (Junta Interministerial para el

L'Espagne a intégré les inspections sur place à sa législation en avril 2020.

Comercio y Control del Material de Defensa y Tecnologías de Doble Uso, JIMDDU), qui est chargé d'évaluer les autorisations d'exportation, « peut, exceptionnellement, intégrer des mécanismes de vérification, de suivi et de collaboration relativement aux marchandises exportées à certaines opérations avec la collaboration du gouvernement du pays importateur⁷¹ ».

À la suite de cette modification, un nouveau modèle de CU a été produit. On y a ajouté une clause de vérification qui se lit comme suit : « Si on le juge nécessaire, l'accès aux installations où se trouvent les marchandises, l'identification de l'utilisateur final et tous les renseignements et documents requis seront accordés à l'équipe de vérification espagnole⁷². » Dans le cadre du système espagnol de contrôle des exportations, le secrétaire d'État au Commerce délivre des licences d'exportation à la demande du JIMDDU, qui évalue les autorisations au cas par cas. Le JIMDDU peut exiger l'inclusion d'une clause sur les inspections sur place

⁶⁸ Autorité nationale espagnole de contrôle des exportations, communication écrite avec les auteurs, 5 octobre 2020.

⁶⁹ « Para cada autorización se deberá valorar la conveniencia de establecer mecanismos de verificación, seguimiento y colaboración entre Gobiernos » [Pour chaque autorisation, il convient d'évaluer l'utilité d'établir des mécanismes de vérification, de suivi et de collaboration entre les gouvernements], Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso [Loi sur le contrôle du commerce extérieur de matériel de défense et de matériel à double usage], 28 décembre 2007, article 4.3.

⁷⁰ Autorité nationale espagnole de contrôle des exportations (note 68).

⁷¹ Real Decreto 494/2020, de 28 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso [Décret royal 494/2020 du 28 avril, modifiant le Décret royal 679/2014 du 1^{er} août, approuvant le règlement de contrôle du commerce extérieur de matériel de défense, d'autre matériel et de produits et technologies à double usage], 28 avril 2020, article 18.11.

⁷² Décret royal 494/2020 (note 71), annexe VI.23.



au CU⁷³. Le nouveau modèle de CU offre également la possibilité à l'Espagne d'imposer des limites à la réexportation de matériel ou un engagement à ne pas utiliser de matériel militaire au-delà des frontières nationales d'un importateur afin de garantir la non-intervention d'un pays bénéficiaire dans des conflits régionaux⁷⁴.

Politiques et pratiques actuelles

L'Espagne entend mener des inspections sur place dans des cas exceptionnels, lorsque les services de renseignement, les ambassades ou d'autres sources d'information indiquent la possibilité d'un détournement ou d'un usage abusif grave de matériel militaire. L'utilisateur final doit accepter la clause d'inspection sur place incluse dans le CU pour que l'autorisation d'exportation soit accordée. Le JIMDDU est l'organisme responsable des inspections sur place et peut demander l'aide de différents ministères ou ambassades. Les visites sont financées par les budgets de ces différentes entités, principalement pour couvrir les frais de déplacement des experts sur le lieu de vérification. De nombreuses visites peuvent être effectuées après l'approbation des autorités locales. Si on constate un détournement ou un usage abusif du matériel exporté au cours de la visite, les prochaines licences d'exportation de l'utilisateur final seront refusées ou celles qui sont encore valides seront révoquées⁷⁵. L'Espagne peut également transmettre des renseignements sur le détournement observé à des partenaires ou à des pays alliés, de manière bilatérale ou dans des forums multilatéraux⁷⁶.

Lors de la rédaction du présent document, l'Espagne n'avait pas encore effectué d'inspection sur place dans des pays tiers. Cela s'explique principalement par le fait que la législation n'a été modifiée que récemment et que certaines exportations convenues après avril 2020 n'ont pas encore eu lieu. Néanmoins, l'Espagne a eu des contacts préliminaires avec les autorités locales des pays bénéficiaires pour garantir leur engagement envers le processus et leur acceptation de la vérification à venir dans le pays. Dans un cas, cet engagement a déjà été pris⁷⁷.

Suède

Raison d'être et législation

Aucune législation suédoise ne régit actuellement les inspections sur place. Cependant, la Suède a mis en œuvre d'autres mesures de contrôle après l'expédition. Les garanties concernant l'utilisateur final sont toujours requises pour les exportations permanentes, et le modèle standard suédois de CU comprend un texte donnant aux autorités suédoises le droit de demander à l'utilisateur final de vérifier la livraison⁷⁸. La Suède ne considère que les États, les organismes gouvernementaux et les entités autorisées par le gouvernement comme des bénéficiaires admissibles du matériel militaire. Les limites concernant la réexportation s'appliquent à tous les types de transfert. Cependant, les utilisateurs finaux peuvent transférer du matériel

⁷³ Décret royal 494/2020 (note 71).

⁷⁴ Décret royal 494/2020 (note 71), annexe VI.23.

⁷⁵ « Las solicitudes de autorización serán denegadas... cuando existan indicios racionales de que el material de defensa, el otro material o los productos y tecnologías de doble uso... tengan como destino países con evidencia de desvíos de materiales transferidos » [Les demandes d'autorisation sont refusées [...] lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire que le matériel de défense, d'autre matériel ou les biens et technologies à double usage [...] sont destinés à des pays présentant des preuves de détournement de matériel transféré], Loi 53/2007 (note 69), article 8.1.a; autorité nationale espagnole de contrôle des exportations (note 68).

⁷⁶ Autorité nationale espagnole de contrôle des exportations (note 68).

⁷⁷ Autorité nationale espagnole de contrôle des exportations (note 68).

⁷⁸ Fonctionnaires suédois, communication écrite avec les auteurs, 12 octobre 2020. Voir le modèle de CU à l'annexe 2 du Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (ISP), Enquête sur les inspections de suivi à l'étranger, 29 mars 2018.

militaire à d'autres pays sans l'autorisation des autorités suédoises, tant que le matériel reste en possession de l'utilisateur final⁷⁹.

La Suède étudie actuellement activement l'inclusion d'inspections sur place dans son cadre réglementaire sur le contrôle des exportations, afin de compléter les pratiques existantes et de contribuer à minimiser le risque de détournement⁸⁰. Dans le passé, la Suède a eu recours à des inspections sur place dans quelques cas et de façon ponctuelle, afin d'enquêter sur des rapports faisant état d'un éventuel détournement de son matériel militaire⁸¹. En 2015, une enquête parlementaire sur les possibilités d'améliorer les contrôles des exportations d'armes a conclu qu'il était nécessaire de mener une étude sur la manière dont un système ou un programme suédois d'inspections sur place pourrait être conçu⁸². À la suite de cette enquête, le gouvernement suédois a commandé une étude au Bureau d'inspection des produits stratégiques (Bureau d'inspection) en 2017⁸³. Le rapport du Bureau d'inspection a été présenté en 2018. Il analyse les pratiques existantes et présente des options au gouvernement suédois⁸⁴. Lors de la rédaction du présent rapport, la Suède n'avait pas pris de décision quant à l'instauration d'un système d'inspections sur place⁸⁵.

Politiques et pratiques prévues

Dans le cadre des réflexions continues au sujet d'un système d'inspections sur place, la Suède a examiné les modèles d'autres pays, comme la Suisse et l'Allemagne⁸⁶. Le champ d'application possible d'un tel système reste également à l'étude, mais il n'inclurait probablement pas tous les pays de destination ni tous les produits⁸⁷. Selon le rapport du Bureau d'inspection, les inspections sur place ne concerneraient que les utilisateurs finaux étatiques, seraient menées pour cinq types différents de systèmes d'armes légères et de munitions, le cas échéant, et n'auraient pas lieu dans les pays où il n'existe essentiellement aucun obstacle à la coopération en termes de politique étrangère et de sécurité (39 pays prévus). Pour les cas où des inspections sur place sont prévues, le rapport du Bureau d'inspection conseille d'utiliser les nouveaux CU qui indiquent explicitement que les autorités suédoises ont le droit d'effectuer des « visites de vérification » dans le pays bénéficiaire final à un moment déterminé par le Bureau d'inspection⁸⁸.

En tant qu'autorité nationale chargée d'octroyer les licences d'exportation, le Bureau d'inspection serait probablement responsable d'effectuer ces visites, et son personnel s'acquitterait très probablement de ces tâches⁸⁹. Dans son rapport, le Bureau d'inspection recommande l'emploi d'un expert militaire, soit un officier en service ayant une formation technique et au moins le grade de colonel, qui

⁷⁹ Fonctionnaires suédois (note 78). La Suède rend également compte des autorisations de réexportation, voir p. ex., le gouvernement suédois, Communication du gouvernement 2018/19:114, Contrôles stratégiques des exportations en 2018 – Matériel militaire et articles à double usage, 11 avril 2019.

⁸⁰ Fonctionnaires suédois (note 78).

⁸¹ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78), p. 28-29.

⁸² Krigsmaterielexportöversynskommittén [Comité suédois d'examen des exportations d'armes], SOU 2015:72, *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel* [Contrôle renforcé des exportations d'armes], 2015.

⁸³ Gouvernement suédois, *Décision UID2917/17135/NIS, Uppdrag till Inspektionen för strategiska produkter att lämna förslag till utformning av ett system för efterkontroll* [Affectation au Bureau d'inspection des produits stratégiques de présenter des propositions pour la conception d'un système de contrôle après l'exportation], 19 octobre 2017.

⁸⁴ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78).

⁸⁵ Fonctionnaires suédois (note 78).

⁸⁶ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78).

⁸⁷ Fonctionnaires suédois (note 78).

⁸⁸ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78).

⁸⁹ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78).



jouerait un rôle de premier plan dans les inspections. Les ambassades suédoises aideront le Bureau d'inspection à communiquer avec les autorités requises pour préparer la visite et obtenir les autorisations nécessaires. Si un attaché de défense est associé à la mission, il ou elle aidera l'expert militaire pendant la visite⁹⁰. Selon les directives suédoises, « un État qui, en violation d'un engagement pris envers la Suède, a permis – ou n'a pas réussi à empêcher – la réexportation de matériel militaire suédois ne pourra en principe pas recevoir de tel matériel de la Suède tant que ces circonstances subsisteront⁹¹ ».

Autres pays européens

Certains pays européens ont exprimé leur volonté d'effectuer des inspections sur place ou à inclure cette possibilité dans leur législation actuelle. La loi bulgare sur le contrôle des exportations stipule explicitement que « si la Commission interministérielle le demande, l'exportateur est tenu d'inclure dans le contrat une clause permettant à des personnes qu'il autorisera d'effectuer une inspection physique dans l'État utilisateur final⁹² ». De même, la législation portugaise prévoit que « lorsque les caractéristiques des produits liés à la défense ou des destinataires le justifient, le ministère de la Défense nationale peut demander au ministère des Affaires étrangères d'engager une procédure de vérification, dans le pays de destination finale déclarée, du matériel exporté en se référant aux renseignements contenus dans le document de contrôle de la destination finale⁹³ ». En outre, la législation roumaine donne à l'autorité qui coordonne le système national de contrôle des exportations de biens militaires le pouvoir de veiller « au respect de [la] destination et l'utilisation finale [des biens militaires]⁹⁴ ».

Certains pays européens ont exprimé leur volonté d'effectuer des inspections sur place ou à inclure cette possibilité dans leur législation actuelle.

D'autres pays européens sont encore en train de délibérer sur la possibilité de mener des inspections sur place ou semblent moins enclins à mener de telles inspections dans un avenir proche. Les comités du Parlement britannique chargés du contrôle des exportations d'armes ont discuté à plusieurs reprises depuis 2004 de la possibilité d'instaurer des inspections sur place. Malgré les recommandations des comités visant à établir un plan et un calendrier de mise en œuvre

⁹⁰ Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques (note 78), p. 57 : « Finns en försvarsattaché knuten till beskickningen ska denna biträda med kontakter med och att utverka nödvändiga tillstånd från berörda försvarsmyndigheter samt biträda den militärsakkunnige vid besöket » [Si un attaché de défense est attaché à la mission, il ou elle apporte son aide en communiquant avec les autorités compétentes en matière de défense ainsi qu'en obtenant les autorisations nécessaires auprès de celles-ci, et il aide l'expert militaire pendant la visite].

⁹¹ Directives suédoises pour les exportations de matériel militaire et autres collaborations étrangères, 15 avril 2018 (projet de loi du gouvernement 2017/18:23, p. 66-68), disponible en anglais à l'annexe 4 du gouvernement suédois, communication gouvernementale 2018/19:114 (note 79).

⁹² Ministère de l'Économie de la Bulgarie, *Loi sur le contrôle des exportations de produits liés à la défense et articles et technologies à double usage*, 30 juin 2012, article 66(6).

⁹³ Gouvernement du Portugal, *Lei no 37/2011, Simplifica os procedimentos aplicáveis à transmissão e à circulação de produtos relacionados com a defesa, transpõe as Directivas n.os 2009/43/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio, e 2010/80/UE, da Comissão, de 22 de Novembro, e revoga o Decreto – Lei no 436/91, de 8 de Novembro* [Loi 37/2011 simplifiant les procédures applicables à la transmission et à la circulation des produits liés à la défense, transposant les directives 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai et 2010/80/UE de la Commission du 22 novembre et abrogeant le décret-loi 436/91 du 8 novembre, 22 juin 2011, article 27].

⁹⁴ Gouvernement de Roumanie, *Ordonnance d'urgence du gouvernement n° 158/1999 sur le régime de contrôle des exportations, importations et autres opérations avec des biens militaires*, 26 septembre 2013, article 24.2.d. Voir aussi Gouvernement de Roumanie, *ministère des Affaires étrangères, Rapport initial sur les mesures prises pour appliquer le Traité sur le commerce des armes conformément à son article 13(1)*, 25 décembre 2015.

« des vérifications suivant l'octroi d'une licence », en 2018, un représentant du gouvernement britannique a fait part de ses préoccupations concernant « un certain nombre d'obstacles », principalement liés aux aspects pratiques et aux répercussions juridiques⁹⁵. D'autres questions ont été posées pour préciser « que le gain vaudrait les efforts considérables qui devraient être déployés pour concrétiser cela », et si de telles inspections offriraient une alternative supérieure au système actuel⁹⁶.

De même, un récent rapport du Parlement français a reconnu l'utilisation de mesures de contrôle après l'expédition aux États-Unis et, en ce qui concerne les ALPC, en Suisse, en Allemagne et en Suède. Parallèlement, le rapport hésite sur la possibilité d'instaurer de telles mesures en France, étant donné que le pays ne produit plus d'armes légères, à l'exception de quelques segments, et qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer des inspections régulières sur place, ni de la relation de dépendance vis-à-vis des États acheteurs qui a permis aux États-Unis de mettre au point leur système⁹⁷.

La législation italienne prévoit que l'Autorité nationale pour l'octroi de licences et le contrôle des armes (UAMA) du ministère des Affaires étrangères effectue « l'activité de contrôle aux phases précédant et suivant l'exportation de biens militaires, également effectuée par l'entremise de contrôles et d'inspections, ainsi que pendant le processus de certification⁹⁸ ». L'approche italienne à l'égard du contrôle des exportations a jusqu'à présent privilégié les contrôles préventifs avant l'exportation. Les vérifications après l'exportation reposent sur des rapports, des documents et des renseignements recueillis auprès de différentes sources, telles que les ambassades, les organisations internationales et les instituts de recherche. Dans le cadre

réglementaire actuel, l'UAMA n'effectue pas directement d'inspections sur place dans les pays tiers⁹⁹.

La région belge de Flandre dispose, depuis 2012, de dispositions légales qui lui permettent d'effectuer des inspections sur place, en précisant que la délivrance de licences peut être conditionnelle au consentement à la vérification physique des marchandises concernées¹⁰⁰. Les CU flamands peuvent donc inclure des engagements supplémentaires qui exigent le consentement à de telles inspections de la part de l'utilisateur final¹⁰¹. Cependant, bien que la Flandre ait inclus un tel engagement dans les CU à quelques occasions, elle n'a pas encore effectué d'inspections sur place selon des engagements pris dans un CU. Le fait d'avoir intégré un petit nombre d'exigences relatives au CU est en partie attribuable à la

⁹⁵ Parlement britannique, Chambre des communes, Comités chargés du contrôle des exportations d'armes, *UK arms exports during 2016*, 18 juillet 2018, p. 61.

⁹⁶ Parlement britannique, Chambre des communes (note 95), § 205; Parlement britannique, Chambre des communes, Comités chargés du contrôle des exportations d'armes, *Oral evidence: UK arms exports during 2016, HC 666v*, 6 juin 2018; WorldECR, « A British "Blue Lantern" – would it work? », 6 novembre 2018.

⁹⁷ Parlement français, « Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement », 18 novembre 2020.

⁹⁸ Gouvernement de l'Italie, Loi n° 185 du 9 juillet 1990, Nouvelles dispositions sur le contrôle des exportations, l'importation et le transit des biens militaires, Modifié et intégré par le décret-loi n° 105 du 22 juin 2012, Règlement d'application approuvé par le Décret ministériel n° 19 du 7 janvier 2013, Article 20-bis, traduction à titre gracieux.

⁹⁹ Responsable national italien du contrôle des exportations, communication écrite avec les auteurs, 1^{er} octobre 2020.

¹⁰⁰ Gouvernement de la Flandre, Décret du 20 juillet 2012 d'application de la loi du Parlement flamand sur le commerce des armes du 15 juin 2012, telle que mise à jour en 2017, article 12, paragraphes 1, 4; *Decreet betreffende de in -, uit -, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen en munitie* [Décret concernant l'importation, l'exportation, le transit et le transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel à usage militaire, de matériel de maintien de l'ordre, d'armes à feu civiles, de pièces et de munitions], 15 juin 2012, modifié le 2 septembre 2019.

¹⁰¹ Gouvernement de Flandre, *Annexe au certificat d'utilisation finale: Engagements supplémentaires de l'utilisateur final*, modèle de CU.

D'autres pays européens sont encore en train de délibérer sur la possibilité de mener des inspections sur place ou semblent moins enclins à mener de telles inspections dans un avenir proche.



nature de l'industrie flamande, qui produit quelques composants de haute technologie pour les articles militaires, mais n'exporte pratiquement pas d'armes finies, et si elle le fait, c'est principalement vers d'autres pays de l'UE. Par conséquent, l'engagement de ressources dans un programme complet d'inspections sur place est considéré comme disproportionné par rapport aux risques encourus, tant en termes de coûts que de capacités nécessaires. Les autorités flamandes affirment également que, dans de nombreux cas, les inspections sur place ne sont pas des « mesures d'atténuation » appropriées ou suffisantes pour traiter les risques de détournement relevés pour une exportation précise, et que le refus de licence est souvent la seule mesure de prévention appropriée¹⁰². Le gouvernement flamand s'est tourné vers l'UE pour faire progresser les discussions sur les normes et pratiques appropriées, et il a notamment récemment plaidé pour la création d'une « unité de contrôle après exportation » à l'échelle de l'UE¹⁰³.

Les Pays-Bas ne disposent pas d'un programme actif d'inspection sur place du matériel militaire. Son ministère des Affaires étrangères peut imposer certaines conditions aux licences, y compris des dispositions qui permettraient au personnel de l'ambassade néerlandaise de rendre visite à un utilisateur final sur place; toutefois, ces visites n'ont été effectuées que pour inspecter des équipements de production à double usage sensibles (p. ex., des machines-outils)¹⁰⁴. L'adoption d'inspections sur place a fait l'objet de délibérations internes, et des fonctionnaires néerlandais ont participé à des discussions à ce sujet dans l'AW, mais à ce jour, les Pays-Bas n'ont pris aucune mesure supplémentaire pour mettre en place et effectuer de telles inspections¹⁰⁵. Notamment, les Pays-Bas ne produisent plus d'ALPC, qui ont fait l'objet de discussions sur l'adoption d'inspections sur place après l'expédition et leur efficacité perçue.

IV. Le rôle de l'UE dans la promotion des inspections sur place

Ce texte explique comment, au cours des deux dernières décennies, différents documents d'orientation favorisant le recours aux inspections sur place ont été produits à l'échelle multilatérale (consulter la section II). Il présente également des études de cas européennes pour mettre en lumière la façon dont un nombre croissant de ces pays ont mis en œuvre ou envisagent d'adopter des inspections sur place (consulter la section III). Plusieurs forums multilatéraux aux échelles régionale et internationale ont abordé les questions liées au détournement et aux inspections sur place. Par exemple, la création récente du Forum d'échange d'informations sur le détournement dans le cadre du TCA vise à donner aux États exportateurs et importateurs la possibilité d'échanger des informations sur les mesures permettant de lutter efficacement contre le détournement¹⁰⁶. Une analyse approfondie de la manière dont les cadres régionaux et internationaux peuvent faciliter et aider l'adoption des inspections sur place dépasse le cadre de cette étude. Toutefois, compte tenu de l'orientation principalement européenne de ce texte, cette section

¹⁰² Fonctionnaires du département flamand de la Chancellerie et des Affaires étrangères chargés de l'octroi des licences, entretien avec les auteurs, 24 septembre 2020.

¹⁰³ Gouvernement de la Flandre, *Vlaamse Regering 2019-2024: Regeerakkoord* [Gouvernement flamand 2019-2024 : Accord de coalition], octobre 2019, p. 162.

¹⁰⁴ Voir § 4, article 14.2, *Besluit strategische goederen van 24 juni 2008, Geldend van 01-04-2015 t/m heden* [Décret sur les biens stratégiques du 24 juin 2008, valide à partir du 1^{er} avril 2015]; fonctionnaires des douanes nationales néerlandaises, entretien avec les auteurs, 1^{er} octobre 2020; fonctionnaire du ministère national néerlandais, correspondance avec les auteurs, 26 octobre 2020.

¹⁰⁵ Fonctionnaires des douanes nationales néerlandaises (note 104).

¹⁰⁶ Traité sur le commerce des armes, Sixième conférence des États Parties, Rapport final ATT/CSP6/2020/ SEC/635/Conf.FinRep.Rev1, 21 août 2020, § 40.



porte à l'attention certaines initiatives que l'UE mène déjà et d'autres qu'elle pourrait promouvoir à l'avenir dans le domaine des inspections sur place.

Initiatives actuelles de l'UE concernant les inspections sur place

Bien que les exportations d'armes soient la prérogative nationale de chaque État membre, l'UE a pris certaines mesures pour promouvoir la pratique des inspections sur place parmi les États membres. Les pratiques existantes au sein du groupe COARM permettent déjà aux États membres d'échanger des renseignements sur les différentes approches nationales en matière d'exportation. Par exemple, les États membres discutent des refus de licence et des violations des engagements des utilisateurs finaux.

De même, dans le cadre de la décision 2019/2191/PESC du Conseil, l'UE finance le projet iTrace mis en œuvre par Conflict Armament Research (CAR). Le projet soutient les enquêtes, le traçage et le maintien d'un mécanisme de rapport mondial sur les armes conventionnelles illicites et les munitions connexes documentées dans les zones touchées par les conflits, ce qui fournit des renseignements sur les cas de détournement de matériel militaire vers les zones de conflit. Dans le cadre de la décision du Conseil, CAR appuie ou offre « à la demande officielle des autorités nationales de l'UE chargées de délivrer les licences d'exportation d'armes, une capacité de vérification après l'expédition ou après la livraison aux États membres¹⁰⁷ ».

Enfin, avec la décision 2020/979 du Conseil adoptée le 7 juillet 2020, l'UE vise à évaluer la faisabilité d'un système de validation de la gestion des armes et des munitions reconnu à l'échelle internationale pour les politiques et pratiques de gestion des ALPC et des munitions¹⁰⁸. Le résultat escompté est destiné à servir les pays tiers qui ont éprouvé des difficultés dans la gestion sûre et sécurisée des armes et des munitions, ce qui a mené à des détournements d'armes et à des explosions involontaires. Bien qu'elle ne soit pas axée sur les inspections sur place, la décision prévoit néanmoins des mesures visant à renforcer les contrôles dans les pays destinataires et à atténuer le risque de détournement de matériel militaire après l'exportation.

Un rôle élargi pour l'UE

Tel que mentionné précédemment, l'UE a déjà pris des mesures pour promouvoir les inspections sur place et atténuer le risque de détournement de matériel militaire après l'exportation. Étant donné que le groupe COARM facilite déjà l'échange de renseignements entre les États membres de l'UE, il pourrait continuer à le faire pour communiquer les bonnes pratiques et les expériences, ainsi que pour fournir des renseignements sur les étapes de l'adoption et les coûts de mise en œuvre des inspections sur place, de même que des moyens pratiques de les mettre en œuvre. Les États membres de l'UE pourraient élaborer d'autres normes communes pour la mise en œuvre des inspections sur place, sans imposer leur instauration, mais en harmonisant plutôt les normes pour ceux qui les mettent en œuvre, afin de minimiser les effets négatifs sur la concurrence. Les conséquences des violations relevées

¹⁰⁷ « Décision (PESC) 2019/2191 du Conseil du 19 décembre 2019 appuyant un mécanisme de signalement mondial des armes conventionnelles illicites et de leurs munitions, destinée à réduire le risque de leur détournement et de leur transfert illicite (iTrace IV) », *Journal officiel de l'Union européenne*, L330, 20 décembre 2019.

¹⁰⁸ « Décision (PESC) 2020/979 du Conseil du 7 juillet 2020 visant à soutenir la mise au point d'un système de validation de la gestion des armes et des munitions, reconnue au niveau international, conformément à des normes internationales ouvertes », *Journal officiel de l'Union européenne*, L218, 8 juillet 2020.



lors des inspections sur place pourraient inclure la communication de ces violations à tous les États membres de l'UE, et potentiellement à d'autres régimes, afin d'éclairer la prise de décision des États sur les futures licences. En outre, l'intérêt que suscitent actuellement les inspections sur place dans toute l'Europe et les initiatives en cours à l'échelle de l'UE pour échanger des renseignements pourraient donner l'occasion à l'UE de jouer un rôle encore plus actif dans la promotion des inspections sur place, y compris au-delà de ses frontières. Dans le cadre des conclusions sur le réexamen de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 relative au contrôle des exportations d'armes, le Conseil de l'UE a chargé le groupe COARM « d'envisager une décision sur les certificats d'utilisateur final pour l'exportation d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions¹⁰⁹ ». Une telle décision du Conseil pourrait harmoniser les pratiques des États relatives au CU ou les exportations d'ALPC et de munitions à partir de l'UE. Lors de la rédaction de ce rapport, les négociations concernant le texte de la décision du Conseil étaient toujours en cours. Les États membres de l'UE pourraient inclure les inspections sur place comme un élément facultatif à ajouter aux certificats d'exportation européens dans le cadre du processus d'autorisation d'exportation, conformément au Guide d'utilisation du Conseil de l'UE et à plusieurs modèles existants de garantie concernant l'utilisateur final et de certificat d'exportation européen¹¹⁰. Si une décision du Conseil mentionne cette possibilité, ou encourage ou recommande une telle démarche, cela contribuerait à normaliser la pratique des inspections sur place des transferts d'ALPC de l'UE. Ce faisant, elle aiderait les États de l'UE qui souhaitent appliquer de telles inspections à justifier la demande auprès des pays importateurs et à se servir des CU comme base de surveillance et d'action en cas de détournement.

Une autre initiative en cours à l'échelle de l'UE qui pourrait être utilisée pour promouvoir l'utilisation des inspections sur place est la création de la facilité européenne de soutien à la paix (FEP)¹¹¹. La FEP donnerait à l'UE la possibilité de « soutenir les forces armées des pays partenaires par des infrastructures, du matériel ou une assistance militaire, et par un renforcement plus efficace des capacités¹¹² ». Des inquiétudes ont été soulevées quant au risque éventuel de détournement de matériel militaire après l'exportation, et plusieurs garanties et mesures possibles ont fait l'objet de discussions pour éviter ou atténuer les risques liés aux transferts effectués dans le cadre de la FEP¹¹³. L'inclusion d'inspections sur place parmi ces mesures de protection pourrait être une mesure importante pour vérifier que le matériel militaire reste en possession de l'utilisateur final légitime après l'exportation. En outre, en transmettant des renseignements sur les cas de détournement, les inspections sur place pourraient donner un aperçu du développement et de l'efficacité des mesures de renforcement des capacités que la FEP finance dans les pays tiers.

L'UE a déjà pris des mesures pour promouvoir les inspections sur place et atténuer le risque de détournement de matériel militaire après l'exportation.

¹⁰⁹ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur le réexamen de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 relative au contrôle des exportations d'armes*, 16 septembre 2019.

¹¹⁰ Conseil de l'Union européenne (note 9), § 1.3; *Traité sur le commerce des armes* (note 2); *Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies* (note 10); *Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (note 13).

¹¹¹ Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, proposition présentée au Conseil par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, avec le soutien de la Commission, en vue d'une décision du Conseil établissant une facilité européenne de soutien à la paix, 13 juin 2018.

¹¹² Parlement européen, *Train législatif – Facilité européenne de paix*, 23 octobre 2020.

¹¹³ S. Hauk, S. et M. Mutschler, *Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control*, Exposé de politique du BICC n° 6, octobre 2020.



Des propositions ont été faites pour savoir qui, sur le plan pratique, devrait effectuer des inspections sur place du matériel transféré dans le cadre de la FEP, et si le personnel du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) serait en mesure d'effectuer ces contrôles¹¹⁴. De même, et par extension, on a proposé que le personnel du SEAE des délégations de l'UE puisse effectuer des inspections sur place du matériel militaire exporté par les États membres au-delà du cadre de la FEP

Conformément aux exigences du TCA et à la stratégie de l'UE en matière d'ALPC, l'UE pourrait mettre encore plus l'accent sur le renforcement des capacités de lutte contre le détournement.

lorsqu'un État membre ne dispose pas d'une présence diplomatique dans un pays tiers¹¹⁵. Cela pourrait permettre de surmonter l'un des principaux défis rencontrés par les pays de l'UE de petite ou moyenne taille qui souhaiteraient mettre en œuvre des inspections sur place, à savoir leur présence diplomatique limitée dans certains pays ou régions du monde. Un rôle de soutien de l'UE et des délégations de l'UE pourrait également revêtir une valeur diplomatique importante. Les inspections sur place peuvent être considérées comme une pratique invasive et peuvent causer des problèmes diplomatiques dans les pays importateurs. Par conséquent, exiger et effectuer des inspections sur place pourrait être plus facile pour certains pays exportateurs que pour d'autres. La mise en place de cette pratique à l'échelle de l'UE, et avec le personnel des délégations de l'UE, pourrait faciliter la mise en œuvre de ces inspections pour les pays qui pourraient manquer de capacité ou de poids diplomatique.

Néanmoins, il pourrait être difficile de promouvoir un rôle accru du personnel du SEAE dans les inspections sur place, en raison de certaines préoccupations des États membres concernant le renforcement du rôle de l'UE dans le contrôle des exportations d'armes. L'utilisation du personnel du SEAE des délégations de l'UE pour effectuer des inspections sur place du matériel national, ou la création d'une unité ponctuelle à l'échelle de l'UE pour effectuer régulièrement des inspections sur place, pourrait susciter des inquiétudes dans certains États membres qui craignent que l'UE n'outrepasse ses compétences fondées sur le traité. La mise en œuvre et l'application du contrôle des exportations d'armes restent une prérogative nationale, et l'échange de renseignements confidentiels avec le personnel de l'UE pourrait constituer un problème potentiel pour les pays exportateurs et importateurs. Toutefois, il pourrait y avoir moins de problèmes de nature délicate si l'UE jouait un rôle de soutien dans la coordination des interventions diplomatiques en cas de détournement¹¹⁶. De même, le rôle que l'UE pourrait jouer en termes de compétence juridique, d'expertise technique et de capacité pratique, n'est pas clair à l'heure actuelle. Une analyse ou une étude pilote pourrait être nécessaire pour comprendre les moyens par lesquels l'UE pourrait jouer un rôle plus important ou plus actif.

Une autre option serait d'envisager la possibilité d'accorder davantage d'importance au détournement dans le cadre des activités d'assistance technique et de sensibilisation que l'UE mène dans les pays tiers, telles que les activités du programme de contrôle des exportations de l'UE « Partner to Partner » (P2P)¹¹⁷. Conformément aux exigences du traité sur le commerce des armes et à la stratégie de l'UE en matière d'ALPC, l'UE pourrait encore plus mettre l'accent sur le

¹¹⁴ Hauk et Mutschler (note 113).

¹¹⁵ Proposition d'un représentant tchèque du MAE lors du séminaire en ligne « Fulfilling the mandate: How can COARM enhance convergence and improve its working methods? », dans le cadre de la série de webinaires intitulée « The review of the EU Common Position on arms exports: What happened, and what happens next? », organisé par Saferworld et le SEAE, 6 octobre 2020.

¹¹⁶ Cela serait également conforme aux propositions visant à créer un mécanisme de suivi et de contrôle à l'échelle de l'UE, fondé sur le respect intégral des huit critères de la position commune de l'UE. Voir Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements: mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC (2020/2003 [INI]), 17 septembre 2020.

¹¹⁷ Commission européenne, *Programme de contrôle des exportations de l'UE P2P (Partner to Partner)*, s.d.



renforcement des capacités en matière de détournement¹¹⁸. On pourrait suggérer des inspections sur place aux pays importateurs comme une mesure possible pour contrer le détournement après l'exportation dans le cadre d'objectifs de prévention plus larges et de la promotion de normes et de pratiques améliorées concernant le contrôle des exportations d'armes. L'UE a déjà mis en place un ensemble de mesures à cet égard : iTrace et la décision 2019/2191/PESC du Conseil de l'UE aident à cerner les cas à risque; la décision 2020/979 du Conseil et les travaux de l'équipe consultative sur la gestion des munitions contribuent à renforcer les capacités et la volonté de l'État bénéficiaire d'appliquer de bonnes normes en matière de gestion des stocks; enfin, le programme P2P de l'UE sur le TCA et la sensibilisation des pays voisins permettent de faire connaître les inspections sur place. La coordination des interventions entre l'UE et les pays bénéficiaires dans le cadre du GTAET TCA pourrait également être envisagée. De cette façon, les inspections sur place pourraient être présentées comme un outil à un plus grand nombre d'États et comme l'une des mesures permettant d'atténuer le risque de détournement de matériel militaire après l'exportation.

V. Conclusions

Le détournement de matériel militaire peut se produire à n'importe quelle étape de la vie d'un article militaire et les États peuvent adopter une série de mesures pour assurer le contrôle tout au long de la chaîne de transfert du matériel militaire, gérer les risques inhérents à un transfert et atténuer le risque de détournement vers un utilisateur final non autorisé. La plupart de ces mesures sont prises avant une exportation; d'autres, comme les inspections sur place, peuvent être prises après un transfert. La réalisation d'évaluations approfondies des risques avant l'exportation, la mise en place d'un système adéquat de gestion de la sécurité publique, l'échange de renseignements sur les cas de détournement ou sur les acteurs impliqués et la promotion de la transparence dans le commerce des armes sont autant de mesures importantes et nécessaires pour minimiser le risque de détournement de matériel militaire vers des utilisateurs finaux non autorisés.

Les inspections sur place sont l'une des mesures de contrôle après l'expédition que les États exportateurs peuvent adopter. Parce qu'elles permettent de vérifier que l'article exporté reste en possession de l'utilisateur final désigné après l'exportation, les inspections sur place contribuent à minimiser le risque de détournement des États bénéficiaires.

Le présent document d'information du SIPRI donne un aperçu de l'état de la mise en œuvre des inspections sur place des exportations de matériel militaire de différents pays européens. Il révèle que les pays européens ont adopté des approches différentes à l'égard des inspections sur place. Seuls quelques États ont déjà adopté et mis en œuvre de telles inspections, certains envisagent activement de le faire, et d'autres pourraient les envisager à l'avenir.

Quelques facteurs ont contribué à cette diversité. Certains États n'estiment pas qu'il est nécessaire d'avoir un programme national d'inspections sur place. D'autres États s'attendent à rencontrer ou ont rencontré une série de défis réels ou perçus dans l'adoption et la mise en œuvre des inspections sur place. Il peut s'agir de défis pratiques, comme une présence diplomatique limitée à l'étranger, ou de réserves diplomatiques liées à la sensibilité éventuelle de la demande pour un pays importateur.

¹¹⁸ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur l'adoption d'une stratégie de l'UE contre les armes à feu et armes légères et de petit calibre illicites et leurs munitions, 13581/18, 19 novembre 2018. Voir également les activités actuelles financées par l'UE en matière de détournement dans la base de données SIPRI Mapping ATT-relevant Cooperation and Assistance Activities, <<https://att-assistance.org/activities>>.



Un problème potentiel concernant l'élaboration, la mise en œuvre et la demande de mener des inspections sur place est lié à l'établissement d'une confiance suffisante entre les exportateurs et les importateurs. Dans de nombreux cas, cette question n'a pas constitué un problème majeur ou insurmontable, et les études de cas présentées dans le présent document ont montré que les pays qui effectuent ou prévoient effectuer des inspections sur place n'ont que rarement été confrontés à des réactions négatives et à un manque de coopération lorsqu'ils ont demandé l'accès pour inspecter du matériel militaire.

Ces types de défis sont intrinsèques à la création d'un cadre politique, diplomatique et législatif qui peut réglementer les inspections sur place, et peuvent également être liés à la nouveauté de la pratique pour certains pays exportateurs et importateurs. À cet égard, l'expérience de l'Allemagne a montré qu'il était souvent plus facile et plus rapide d'organiser des inspections sur place dans des pays où la Suisse avait déjà effectué de telles inspections par le passé.

Dans ce contexte, les États ont réfléchi de manière proactive aux différentes expériences nationales lorsqu'ils ont mis en œuvre ou envisagé de mettre en œuvre des inspections sur place. Les pays qui ont récemment introduit les inspections sur place ont examiné les modèles nationaux et les pratiques exemplaires des États-Unis, de la Suisse et de l'Allemagne et ont tiré des leçons de leurs expériences. Il est donc important de maintenir cet échange et de veiller à ce qu'il ne se limite pas aux États qui ont déjà mis en place des inspections sur place, mais qu'il englobe également les États qui en sont à des étapes différentes de l'adoption de ces mesures.

Ce document a également mis en évidence la manière dont l'UE pourrait jouer un rôle accru dans la promotion des inspections sur place. Plus précisément, les initiatives actuelles et futures telles que l'échange régulier de renseignements au sein du groupe COARM, la récente décision 2020/979 du Conseil de l'UE et les activités d'assistance technique et de sensibilisation déjà en place dans le cadre du programme de contrôle des exportations P2P de l'UE pourraient permettre de mettre davantage l'accent sur la question du détournement, de renforcer les partenariats entre les États exportateurs et importateurs, de sensibiliser davantage aux inspections sur place et de prendre des mesures plus larges pour prévenir le détournement après l'exportation.

Alors que de plus en plus d'États mettent au point et envisagent l'adoption d'inspections sur place dans le cadre de leurs politiques d'exportation, ils pourraient encore être confrontés à des défis pratiques et diplomatiques dans la mise en œuvre de telles mesures. Par conséquent, une analyse et une recherche plus approfondies pourraient examiner les types de défis auxquels les États sont confrontés et la manière dont ils peuvent être relevés, élaborer un ensemble de bonnes pratiques pour les inspections sur place, et examiner comment les cadres régionaux et internationaux peuvent faciliter et aider à l'adoption de telles pratiques dans les États qui le souhaitent.



Abréviations

ALPC	Armes légères et de petit calibre
AW	Arrangement de Wassenaar
BAFA	Office fédéral de l'économie et du contrôle d'exportation de l'Allemagne
CAR	Conflict Armament Research
CASA	Mécanisme de coordination de l'action concernant les armes légères des Nations Unies
CEP	Conférence des États Parties
COARM	Groupe « Exportations d'armes conventionnelles »
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
CU	Certificat d'utilisateur
CVL	Certificat de vérification des livraisons
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères suisse
DOD	Département de la Défense
DTIM	Directives techniques internationales sur les munitions
EAU	Émirats arabes unis
FEP	Facilité européenne de soutien à la paix
GTAET	Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité
ISP	Bureau suédois d'inspection des produits stratégiques
JIMDDU	Junta Interministerial para el Comercio y Control del Material de Defensa y Tecnologías de Doble Uso (Espagne)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MOSAIC	Recueil de modules sur le contrôle des armes légères
ONU	Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
P2P	Partenaire à partenaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSSM	Sécurité physique et gestion des stocks
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SECO	Secrétariat d'État suisse à l'économie
SEESAC	Centre régional pour l'Europe du Sud-Est d'échange d'informations pour la réduction des armes légères
SPDAA	Systèmes portatifs de défense antiaérienne
TCA	Traité sur le commerce des armes
UAMA	Autorité nationale italienne pour l'octroi de licences et le contrôle des armes
UE	Union européenne
UNIDIR	Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement
UNODA	Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies



PUBLICATIONS RÉCENTES ET CONNEXES DU SIPRI

Responsible Military Use of Artificial Intelligence: Can the European Union Lead the Way in Developing Best Practice?

Rapport du SIPRI

Vincent Boulanin, Netta Goussac, Laura Bruun et Luke Richards

Novembre 2020

Monitoring the Response to Converted Firearms in Europe

Document de l'UE sur la non-prolifération et le désarmement

Benjamin Jongleux et Nicolas Florquin

Octobre 2020

Mapping Non-proliferation and Disarmament Education in Europe

Document de l'UE sur la non-prolifération et le désarmement

Elizabeth I-mi Suh

Septembre 2020

Reporting on Conventional Arms Transfers and Transfer Controls: Improving Coordination and Increasing Engagement

Rapport du SIPRI

Mark Bromley et José Francisco Alvarado Cobar

Août 2020

Challenges to Multilateral Export Controls: The Case for Inter-regime Dialogue and Coordination

Rapport SIPRI

Kolja Brockmann

Décembre 2019

Detecting, Investigating and Prosecuting Export Control Violations: European Perspectives on Key Challenges and Good Practices

Rapport du SIPRI

Sibylle Bauer et Mark Bromley

Décembre 2019



Measuring Illicit Arms and Financial Flows: Improving the Assessment of Sustainable Development Goal 16

Document d'information du SIPRI

Mark Bromley, Marina Caparini et Alfredo Malaret

Juillet 2019

Reporting to the United Nations Register of Conventional Arms for 2017

Document d'information du SIPRI

Siemon T. Wezeman

Juin 2019

Arms Transfer and SALW Controls in the Middle East and North Africa: Mapping Capacity-building Efforts

Document d'information du SIPRI

Mark Bromley, Giovanna Maletta et Kolja Brockmann

Novembre 2018

Bio Plus X: Arms Control and the Convergence of Biology and Emerging Technologies

Rapport du SIPRI

Kolja Brockmann, Sibylle Bauer et Vincent Boulanin

Novembre 2018

The Challenge of Emerging Technologies to Non-proliferation Efforts: Controlling Additive Manufacturing and Intangible Transfers of Technology

Rapport du SIPRI

Kolja Brockmann et Robert E. Kelley

Avril 2018

The Challenge of Software and Technology Transfers to Non-proliferation Efforts: Implementing and Complying with Export Controls

Rapport du SIPRI

Mark Bromley et Giovanna Maletta

Avril 2018

Le **SIPRI** est un institut international indépendant qui se consacre à la recherche sur les conflits, les armements, la maîtrise des armements et le désarmement. Créé en 1966, le SIPRI présente des données, des analyses et des recommandations, fondées sur des sources ouvertes, aux décideurs politiques, aux chercheurs, aux médias et au public intéressé.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Ambassadeur Jan Eliasson, président
(Suède)

Vladimir Baranovsky
(Russie)

Espen Barth Eide
(Norvège)

Jean-Marie Guéhenno
(France)

Radha Kumar
(Inde)

Ambassadeur Ramtane Lamamra
(Algérie)

Patricia Lewis
(Irlande/Royaume-Uni)

Jessica Tuchman Mathews
(États-Unis)

DIRECTEUR

Dan Smith
(Royaume-Uni)



STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Suède
Téléphone : +46 8 655 97 00
Courriel : sipri@sipri.org
Internet : www.sipri.org

DOCUMENT D'INFORMATION DU SIPRI

LES MESURES DE CONTRÔLE APRÈS L'EXPÉDITION : LES APPROCHES EUROPÉENNES À L'ÉGARD DES INSPECTIONS SUR PLACE DU MATÉRIEL MILITAIRE EXPORTÉ

ANDREA EDOARDO VARISCO, KOLJA BROCKMANN ET LUCILE ROBIN

TABLES DES MATIÈRES

I. Présentation	1
II. Inspections sur place, sensibilités et orientations multilatérales	
La raison d'être et les sensibilités des inspections sur place	5
Orientations multilatérales existantes sur les inspections sur place	7
III. Études de cas européennes à propos des inspections sur place	10
Suisse	10
République tchèque	13
Allemagne	14
Espagne	18
Suède	19
Autres pays européens	21
IV. Le rôle de l'UE dans la promotion des inspections sur place	23
Initiatives actuelles de l'UE concernant les inspections sur place	24
Un rôle élargi pour l'UE	24
V. Conclusions	27
Abréviations	29
Encadré 1. Les programmes Blue Lantern et Golden Sentry du gouvernement des États-Unis	6
Tableau 1. Documents d'orientation existants comprenant des dispositions relatives aux inspections sur place	8

À PROPOS DES AUTEURS

Andrea Edoardo Varisco (Italie/Royaume-Uni) est le directeur par intérim du programme de contrôle du commerce des armes et des biens à double usage du SIPRI.

Kolja Brockmann (Allemagne) est chercheur au sein du programme de contrôle du commerce des armes et des biens à double usage du SIPRI.

Lucile Robin (France) est adjointe de recherche au sein du programme de contrôle du commerce des armes et des biens à double usage du SIPRI.