

L'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), avec le soutien de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense a organisé le 16 décembre 2013 un séminaire consacré aux embargos sur les armes.

Ce séminaire s'est articulé autour de trois tables rondes :

- Une première table-ronde (« *Les régimes de sanctions et les embargos sur les armes* ») destinée à expliquer le fonctionnement des régimes de sanctions (objectifs, modalités d'imposition, rôle des comités des sanctions et des panels d'experts des Nations unies, évolutions récentes, mesures imposées par les organisations régionales, etc.) ;
- Une seconde table-ronde (« *Vulnérabilité des régimes de sanction* ») consacrée aux principales « failles » de ces régimes mais également aux difficultés rencontrées par les différents acteurs en charge de leur application et de leur suivi ;
- Une troisième table-ronde (« *Vers un renforcement de la mise en œuvre effective des embargos sur les armes* ») dont l'objectif était de dégager des propositions d'action en vue d'une meilleure application des embargos sur les armes.

Ce séminaire a permis de réunir tous ceux qui, directement ou indirectement, jouent un rôle dans la mise en œuvre des embargos : experts des Nations unies et de l'Union européenne, représentants de l'administration française (ministère de la défense, ministère des affaires étrangères, ministère de l'intérieur, Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, douanes, etc.), acteurs privés (industriels, banques, transporteurs, etc.), organisations non-gouvernementales, chercheurs, etc. Il a ainsi contribué à consolider davantage le dialogue entre acteurs publics et privés sur les questions liées au contrôle et à la maîtrise des armements conventionnels.

## **1<sup>e</sup> table-ronde : les régimes de sanctions et les embargos sur les armes**

Cette première table ronde visait à faire un état des lieux des embargos sur les armes conventionnelles. Elle réunissant trois intervenants : Salomé Zourabichvili, coordonnatrice du panel d'experts en charge du suivi de la mise en œuvre des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies à l'encontre de l'Iran ; Pierre-Arnaud Lotton, président du groupe du Conseil de l'Union européenne pour les exportations d'armes conventionnelles (COARM) ; Nicolas Florquin, chercheur au *Small Arms Survey*.

Il y a actuellement quatorze embargos sur les armes imposés par le Conseil de Sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. Ces embargos sont un instrument essentiel à la disposition des Nations unies pour rétablir ou maintenir la paix et la sécurité internationales, en dehors du recours à la force. Leur importance a récemment été rappelée par le Conseil de Sécurité des Nations unies dans sa résolution 2117 du 26 septembre 2013.

Les embargos imposés par les Nations unies se distinguent par leur caractère universel : dès lors qu'une résolution imposant un embargo a été adoptée par le Conseil de Sécurité, elle doit être appliquée par tous les Etats.

Les embargos sur les armes sont des mesures dites « ciblées » au même titre que le gel des avoirs financiers ou encore les interdictions de voyager imposées à certains individus. Les régimes de sanction ont, en effet, progressivement évolué dans le temps : l'embargo total a laissé la place à des sanctions visant certaines entités, une partie du territoire ou encore des équipements spécifiques. Parallèlement, des dérogations ont été introduites, notamment à des fins humanitaires ou de protection. L'ensemble de ces évolutions résultent du constat que les sanctions peuvent avoir des effets indésirables sur la population civile, notamment les groupes les plus vulnérables.

Dans la grande majorité des cas, l'adoption par le Conseil de Sécurité d'une résolution imposant un embargo s'accompagne de la mise en place d'un Comité des sanctions. Organes subsidiaires du Conseil de Sécurité et composés de représentants de tous ses Etats membres, ces comités sont principalement chargés de veiller à l'application des embargos : désignation des entités sous sanctions, clarification des mesures édictées,

application des dérogations, etc. Ces comités peuvent être appuyés par des panels d'experts indépendants dont le rôle est de surveiller le respect du régime de sanction (constatation des violations, analyse des méthodes de contournement, etc.). Il est important de souligner que ce dispositif dédié au suivi des sanctions est propre aux Nations unies (par opposition aux organisations régionales).

Plusieurs moyens sont à la disposition des panels d'experts pour exercer leur mission de vérification: collecte d'informations sur l'application des sanctions par les Etats membres ; consultations sur les cas avérés, les tentatives ou les suspicions de violation ; inspections sur le terrain ; coopération avec les missions de maintien de la paix, etc. Dans les faits, les panels d'experts sont confrontés à de nombreux défis, liés notamment au manque de coopération – ou de ressources - des Etats. Ces derniers ne transmettent pas systématiquement de rapports sur la mise en œuvre des sanctions ou d'informations sur les cas de violation. On observe également de nombreuses obstructions au travail d'enquête sur le terrain (en particulier lorsque les missions se déroulent sur le territoire de l'Etat visé par les sanctions).

A l'issue de leur mandat, les panels d'experts remettent au Conseil de Sécurité un rapport final contenant leurs observations et recommandations. Ces rapports se basent sur les informations transmises directement par les Etats membres mais également sur les informations recueillies dans le cadre d'enquêtes de terrain. De plus en plus, afin d'éviter toute contestation, les panels d'experts sont tenu de présenter en appui de leurs conclusions, des preuves tangibles et argumentées. Un poste de médiateur a également été créé pour traiter les demandes de radiation des listes de sanction.

Les embargos sur les armes des Nations unies ne sont pas parfaits. De nombreux cas de violations ont été constatées ce qui, parallèlement, témoigne du caractère effectif du suivi assuré par les Comités des sanctions et les panels d'experts. Ces violations sont le fruit de la conjonction de plusieurs facteurs : manque de moyens des Etats (notamment s'agissant du contrôle des frontières), manque de volonté politique, défis posés par la complexification accrue des régimes de sanction ou encore difficultés rencontrées pour tracer les flux illicites.

Sur ce dernier point, une attention particulière a été portée au cours du séminaire à la question du marquage et du traçage des armes et des munitions. Le *Small Arms Survey* a

récemment mené une étude comparative sur les munitions en circulation dans des zones de conflit (la Somalie, le Somaliland, le Soudan, le Soudan du Sud, la Syrie, la Libye et la Côte d'Ivoire). Dans la grande majorité des cas, les munitions trouvées sont de standard soviétique et plus de la moitié ont été produites pendant la Guerre Froide. Ces munitions étant anciennes, il est très difficile de remonter la chaîne de transfert et ainsi d'identifier le pays fournisseur. D'autant plus que certaines de ces armes ne sont pas marquées.

Le Conseil de Sécurité des Nations unies n'est pas le seul à imposer des mesures de sanction. Les Etats peuvent adopter des mesures de sanctions unilatérales de même que les organisations régionales. C'est notamment le cas de l'Union européenne.

Dans le cadre de la Politique Extérieure de Sécurité Commune (PESC), le Conseil de l'Union européenne peut décider de prendre des mesures restrictives contre des Etats, des entités ou des particuliers. Ces mesures peuvent être prises soit en application des résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations unies (l'UE pouvant décider d'appliquer des sanctions plus fortes), soit de manière autonome.

Les embargos sur les armes décidés par le Conseil sont directement mis en œuvre par les États membres. Les pratiques de ces derniers en matière de transposition des sanctions adoptées sont variables : soit les États membres transposent la décision dans leur législation interne (cas du Royaume-Uni), soit ils font une référence directe et générique aux embargos de l'UE sans les nommer (cas de l'Allemagne).

Pour rationaliser le processus, l'UE a adopté des « *lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives* » en 2003, révisées une première fois en 2005 puis en 2009. Ces lignes portent sur différents aspects des embargos : champ d'application (liste commune des équipements militaires de l'Union européenne et, dans certains cas d'autres catégories de biens tel que le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne), activités couvertes (exportation mais également assistance technique, courtage, financement ou encore assurance), dérogations (à des fins humanitaires, à destination d'une force des Nations unies ou de l'UE ou encore pour l'utilisation d'équipements pour la protection personnelle). Ces lignes directrices ne sont toutefois pas exclusives : pour la Syrie en 2012, par exemple, des dispositions concernant l'inspection des navires et des aéronefs ont été imposées.

A l'issue de cette première table ronde, de nombreux opérateurs économiques sont intervenus pour témoigner des difficultés rencontrées dans l'application des embargos. Ainsi, si les sanctions imposées par les Nations unies et l'Union européenne sont de plus en plus ciblées, il est difficile pour un opérateur privé de prendre le risque d'investir dans un Etat soumis à embargo et d'être par la suite accusé de contribuer indirectement à des activités illicites. C'est d'autant plus vrai lorsque des mesures ont également été imposées de manière unilatérale par les Etats-Unis. Compte tenu du caractère « extraterritorial » de la réglementation américaine et de la lourdeur des amendes imposées, les opérateurs économiques préfèrent parfois s'exclure totalement d'un marché (ex: cas de l'Iran).

Les opérateurs ont également déploré le manque de clarté des sanctions, notamment s'agissant de leur champ d'application. C'est particulièrement vrai lorsque certains équipements visés par les mesures d'embargo sont de nature duale (pièces détachées dans l'aéronautique, véhicules civils pouvant être utilisés à des fins militaires ou de répression interne, etc.).

Enfin, ils ont souligné que la mise en œuvre des régimes de sanction présente de fortes disparités au plan international, en raison du manque de volonté politique de certains Etats.

## 2<sup>e</sup> table-ronde : Vulnérabilité des régimes de sanctions

Cette table ronde a été consacrée aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre et assurer un suivi effectif des embargos sur les armes. En effet, si de nombreux efforts visant à rendre les régimes de sanction plus efficaces ont d'ores et déjà été entrepris (lancement des processus « d'Interlaken », de « Bonn-Berlin » et de « Stockholm » au début des années 2000 ; mise en place d'un « Groupe de travail officieux sur la question générale des sanctions » par le Conseil de Sécurité des Nations unies ; recommandations formulées par les panels d'experts dans leurs rapports finaux), de nombreux défis restent à relever.

Trois intervenants ont fait part de leurs expériences de terrain : le Général Fernand Amoussou, ancien commandant de la force des Nations unies en Côte d'Ivoire ; Claudio Gramizzi, chercheur indépendant, ancien membre des groupes d'experts des Nations unies sur la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo et le Soudan, et membre du groupe d'experts UE / Chine / Afrique sur le commerce des armes conventionnelles ; et Frédérique Bello, en charge des questions « embargo » au sein du groupe CMA-CGM (Direction Sécurité Sûreté Environnement).

Les Nations unies se sont progressivement dotées de moyens permettant un meilleur suivi de la mise en œuvre des régimes de sanction. Les panels d'experts jouent un rôle déterminant dans ce dispositif, comme cela a été souligné lors de la première table ronde. Néanmoins, dans l'accomplissement de leur mission de surveillance et de vérification, ces panels sont confrontés à deux grandes difficultés.

La première de ces difficultés est de nature « systémique » : elle est liée au fonctionnement même des régimes de sanction qui sont imposés alors même que la situation sur le terrain s'est déjà fortement dégradée. Elle est également liée à l'imprécision des mesures d'embargo dont le champ d'application n'est pas clairement défini (portée géographique, liste des biens dont le transfert est interdit, cas des matériels civils employés à des fins militaires, nature exacte des dérogations, etc.). D'une manière générale, l'adoption d'un embargo relève plus de la « réaction émotive » que de la mise en œuvre d'une véritable stratégie.

La seconde difficulté vient des panels d'experts eux-mêmes. Les moyens humains et financiers dont ils disposent sont limités et leurs mandats (12 mois) sont jugés, par certains observateurs, trop courts. En outre, leur rôle et leur prérogatives ne sont pas clairement définis : les panels fonctionnent ainsi tous de manières différentes. Ces panels n'ont, de surcroît, aucune identité juridique : ils agissent sous le mandat direct des Nations unies mais ne font pas partie de l'organisation. Ce statut particulier – qui répond à la volonté de préserver l'indépendance des panels d'experts – est source de nombreuses difficultés : absence de moyens de pression sur les Etats, absence de moyens opérationnels, restriction dans l'accès à certaines informations, etc. Pour lever ces difficultés, sans remettre en cause l'indépendance des experts, **il faudrait que les panels soient reconnus comme une émanation légitime des Nations unies.**

Les panels d'experts ne sont pas les seuls à être mandatés pour surveiller l'application des régimes de sanctions. C'est également le cas de certaines opérations de maintien de la paix (OMP). En raison de leur présence directe sur le terrain et de leur connaissance des différents acteurs du conflit, ces missions se révèlent un outil privilégié, en complément des panels d'experts des Nations unies. Néanmoins, il existe un risque que la conduite de ce type de missions porte atteinte à la crédibilité même des OMP et notamment à leur impartialité (particulièrement lorsque les sanctions visent uniquement certains acteurs ou certaines entités ciblées).

La surveillance des embargos pose quatre défis majeurs aux OMP :

- un défi capacitaire, puisque les missions ne sont ni organisées ni structurées pour effectuer ce type de mission. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, par exemple, la mise en place d'une cellule embargo a nécessité une année entière. De plus, la rotation, tous les six mois, des contingents ne permet pas de maintenir le savoir-faire acquis ;
- un défi opérationnel, puisque les missions de maintien de la paix n'ont pas les capacités requises pour recueillir sur place des informations. Elles ne disposent pas non plus des moyens de surveillance nécessaires à la détection des flux illicites (dans les ports, les aéroports et aux frontières terrestres) ;
- un défi « politique », lié au manque de coopération des Etats – qu'il s'agisse des Etats visés par les sanctions et des Etats voisins - et des différents acteurs sur le terrain ;

- enfin, un défi lié au risque de perte de crédibilité, les OMP n'étant pas mandatées pour faire pression sur les autorités en cas d'obstruction au travail d'enquête sur le terrain.

Les OMP rencontrent ainsi de nombreuses difficultés pour assurer la surveillance des embargos. **L'accomplissement de cette mission nécessiterait un renforcement de leurs moyens et une meilleure définition de leur mandat** (s'opposer aux transferts illicites ou constater les violations). Il conviendrait également **d'approfondir la coopération entre ces OMP et les panels d'experts**, notamment en termes de partage de l'information.

Si la surveillance des embargos soulève de nombreux défis, il en est de même s'agissant de leur mise en œuvre, notamment par les opérateurs privés qui disposent de moyens limités pour contrôler l'ensemble de leurs activités. Le séminaire s'est plus particulièrement penché sur les difficultés rencontrées par les transporteurs maritimes.

Le transport maritime est, par nature, vulnérable au risque de trafic. En effet, il s'agit d'une activité déclarative fondée sur la bonne foi des clients quant aux marchandises transportées. Il est techniquement difficile d'exercer un contrôle systématique de la marchandise transportée dans des conteneurs scellés. D'autant plus que les opérateurs privés ne sont juridiquement pas autorisés à ouvrir les conteneurs.

Pour prévenir les cas de violation, certains opérateurs, dont CMA-CGM, ont mis en place des mesures de contrôle spécifiques pour le transport de marchandises à destination d'Etats sous embargo (procédure de pré-approbation reposant sur la vérification des parties impliquées et de la marchandise déclarée, établissement de listes des acteurs impliqués dans des trafics, contrôles effectués au cours du transport, etc.).

Les armateurs français ont également adopté en octobre 2012 une charte de « bonnes pratiques » fondée sur le respect de trois engagements : le respect des règles internationales, la mise en place de mesures de prévention et, surtout, le développement des relations avec les autorités étatiques. La complexification grandissante des régimes de sanctions tend, en effet, à rendre plus compliquée leur interprétation et, par conséquent, leur respect. Ainsi, une plus grande transparence et un meilleur partage de l'information entre les entités publiques et privées faciliterait la tâche des opérateurs et

contribuerait également au renforcement de l'efficacité des embargos, en permettant une meilleure compréhension et une interprétation plus adaptée de ces mesures.

**Ce renforcement du dialogue public-privé pourrait prendre plusieurs formes : mise en place d'un guichet unique dédié à l'échange d'informations ; création d'une base de données précise et régulièrement actualisée sur l'ensemble des régimes de sanction en vigueur ; élaboration d'un « guide de bonne conduite » pour l'application des sanctions** (sur le modèle de celui relatif aux sanctions financières disponible sur le site du Trésor).

**Le renforcement du dialogue (échanges d'informations sur les pratiques respectives, dialogue sur l'interprétation des réglementations, etc.) entre opérateurs s'avère également nécessaire.** Des échanges de ce type sont mis en œuvre par le groupe CMA-CGM avec deux autres opérateurs maritimes européens : Maersk Line et MSC. Ces échanges et cette mise en commun des ressources et des informations pourraient être étendus aux autres secteurs (banque, finance, assurance, etc.) par l'organisation de réunions régulières, de concertation et d'échanges au sein d'un réseau d'opérateurs privés.

Enfin, il conviendrait également de **développer la coordination entre les autorités des différents pays**, notamment s'agissant de l'interprétation des mesures d'embargo et de l'harmonisation des procédures de saisie des marchandises illicites.

### **3<sup>e</sup> table-ronde : Vers un renforcement de la mise en œuvre effective des embargos sur les armes**

La troisième et dernière table-ronde de ce séminaire était consacrée à l'élaboration de propositions d'action en vue du renforcement des embargos. Elle a réuni trois intervenants : Filip Reyniers, directeur de l'*International Peace Information Service* ; Pierre Gobinet, chercheur au *Small Arms Survey* et Virginie Moreau, chercheuse au *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)*.

Le respect des mesures d'embargo nécessite, en premier lieu, que les Etats disposent des outils nécessaires pour contrôler les flux d'armements, prévenir les cas de détournement et lutter contre les flux illicites. A l'heure actuelle, les dispositifs de contrôle mis en œuvre par la grande majorité des Etats sont incomplets voire inexistants. En ce sens, **le traité sur le commerce des armes (TCA) récemment adopté par l'Assemblée Générale des Nations unies représente une formidable avancée**. Les Etats parties au Traité devront, en effet, adopter des systèmes de contrôle basés sur des normes communes (tant s'agissant des armes contrôlées que des activités soumises à contrôle). Le TCA prévoit, en outre, une interdiction absolue pour tous les États de transférer des armes à destination d'un pays sous embargo. Surtout, il soumet l'exportation d'armements à autorisation préalable des Etats. Ces autorisations devront faire l'objet d'une évaluation sur la base de critères, tenant compte notamment de la situation du pays destinataire et de son comportement au regard de la communauté internationale. En ce sens, le TCA permettra d'empêcher certains transferts à destination de pays vis-à-vis desquels la communauté internationale n'est pas parvenue à adopter un embargo (*cf.* Syrie).

Si le Traité est le premier instrument international juridiquement contraignant en matière de régulation du commerce des armes, sa mise en œuvre sera nationale. Le succès de ce Traité reposera, par conséquent, sur la volonté et le courage politique des États, encouragés par des ONG, des groupes de recherche et la société civile, à le respecter et à le faire respecter par les autres États.

Le TCA, pour être efficace, devra être complété par la mise en œuvre d'autres mesures de contrôle : contrôle des frontières, gestion des stocks mais également **amélioration**

**de la traçabilité des armes.** Or, comme cela a été souligné précédemment, dans la plupart des cas, les armes et les munitions présentes dans des zones de conflit ne sont pas marquées : il est donc difficile d'en identifier les pays producteurs et, ainsi, de remonter la chaîne d'approvisionnement.

Des standards internationaux pour le marquage et le traçage des armes ont été élaborés dans le cadre des Nations unies *via* l'adoption de l'Instrument International de Traçage (ITI). Cet instrument n'est cependant pas juridiquement contraignant. En outre, il ne s'applique qu'aux seules armes légères et non aux munitions. **Il est nécessaire de renforcer et de promouvoir l'ITI et d'inciter les Etats à appliquer ses recommandations.** Il conviendrait également de développer la coopération et l'assistance entre Etats pour améliorer la traçabilité des armes. Des avancées ont d'ores et déjà été enregistrées, notamment en Afrique : de nombreux Etats ont ainsi été dotés de machines de marquage. Cet effort ne doit pas être relâché.

**Enfin, il conviendrait de renforcer le mécanisme de suivi des embargos et notamment les moyens mis à la disposition des panels d'experts.** Des recommandations ont d'ores et déjà été élaborées en sens par le « *groupe de travail informel du Conseil de Sécurité sur la question générale des sanctions* » (rapport final S/2006/997). Il faudrait notamment : renforcer les équipes d'experts, allonger la durée de leurs mandats et améliorer la « mémoire institutionnelle » en favorisant l'échanges d'informations entre les différents panels et les experts successifs d'un même panel. Il conviendrait également de **développer les relations entre ces panels et les organisations non-gouvernementales (présentes sur le terrain) ou les centres de recherche (qui, sur certains sujets, ont développé une expertise technique approfondie et précieuse).**