

Exportations d'armes de l'armée belge Plus qu'une décision économique

Par **Cédric Poitevin**

9 novembre 2012

Résumé

Depuis la « régionalisation » des compétences en matière de contrôle des transferts d'armes, les exportations de l'armée belge ont souvent été présentées comme des compétences « résiduelles ». Or, la nature des armes transférées est loin d'être anodine : l'armée exporte ses armes et équipements en surplus, ce qui représente un acte économique et politique. Bien qu'il s'agisse de matériels excédentaires, les montants des transactions en jeu sont bien souvent significatifs. De plus, le gouvernement fédéral fait preuve de moins de transparence que les trois régions, ce qui réduit le niveau d'informations à disposition du parlement et de la population ainsi que la capacité qu'ont ceux-ci de surveiller et demander des comptes au gouvernement. Ce manque de transparence semble directement lié à l'atomisation des compétences en matière de contrôle des transferts d'armes et influe vraisemblablement sur le niveau de responsabilité des différentes autorités. Dans certains cas, cela est susceptible de favoriser des transferts d'armes « irresponsables » ainsi que des pratiques douteuses au regard de la position commune européenne sur les exportations d'armes et de la législation belge.

Mots clés : armée, Belgique, transferts, armes, exportations, ventes, surplus, Madagascar, Maroc, Jordanie.

Abstract

Belgian Army Arms Exports – More than an Economic Decision

Since the "devolution" of arms transfers controls, exports from the Belgian army were often presented as "residual" competencies. But the nature of weapons transferred is far from trivial: the army exports its surplus equipment. This is both an economic and a political decision. The value of transactions involved is often significant. In addition, the federal government is showing less transparency than the three regions, which reduces the level of information available to the parliament and the population as well as their ability to monitor and demand accountability in government. This lack of transparency appears to be directly related to the fragmentation of transfer control and it has implications on the level of responsibility of different authorities. In some cases this situation is likely to foster "irresponsible" arms transfers as well as questionable practices with respect to the European common position on arms exports and the Belgian legislation.

Keywords: army, Belgium, transfers, arms, surplus, sales, Madagascar, Morocco, Jordan.

Citation :

POITEVIN Cédric, *Exportations d'armes de l'armée belge. Plus qu'une décision économique*, Note d'Analyse du GRIP, 2 novembre 2012, Bruxelles.

URL : <http://grip.org/fr/node/642>



Introduction

En 2002, le gouvernement belge décidait d'autoriser le transfert de 5 500 mitrailleuses légères FN Minimi au gouvernement népalais alors que celui-ci se trouvait embarqué depuis plusieurs années dans une sanglante guerre civile contre la guérilla maoïste. S'il est difficile de savoir l'impact de cette transaction sur le dénouement du conflit népalais, elle a eu des répercussions politiques significatives en Belgique. Le débat s'est fait très virulent entre les partisans du transfert pour qui il s'agissait de soutenir « une démocratie naissante dans sa lutte contre une guérilla terroriste » et ses opposants qui soulignaient le manque de respect des droits humains par les forces népalaises ainsi que le risque de détournement de ces armes précisément vers la guérilla qu'elles étaient destinées à combattre¹.

Au débat sur le fond du dossier, se greffait un âpre différend communautaire entre la partie flamande du pays majoritairement opposée à la transaction tandis que celle-ci bénéficiait d'un large soutien dans la partie francophone du pays. L'année suivante, le gouvernement fédéral, soucieux que les transferts d'armes belges ne fassent plus l'objet de querelles entre les différentes communautés, décidait de « régionaliser » les compétences en la matière².

Depuis le 1^{er} septembre 2003, les trois régions (à savoir, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne) sont donc chargées d'octroyer ou non les licences d'importation, d'exportation et de transit demandées par les entités basées sur leur territoire respectif. Entre les mains du gouvernement fédéral, ne reste plus qu'une « compétence résiduelle »³ : le contrôle des importations et exportations d'armes de l'armée et, dans une moindre mesure, de la police⁴.

Depuis cette date, ce sont surtout des cas d'exportations autorisées par les régions qui ont fait l'objet de débats politiques et d'une couverture médiatique plus ou moins importante. En Région wallonne, la valse-hésitation en 2004/2005 concernant la construction d'une usine de production de munitions en Tanzanie⁵ ainsi que l'exportation en 2009 d'armes légères à la Libye du Colonel Kadhafi⁶ ont marqué les esprits. En Flandre, des polémiques identiques ont éclaté, par exemple en 2007/2008 à propos de l'envoi de quelque 200 blindés vers le Royaume-Uni alors que leur destination finale était ostensiblement l'Arabie saoudite⁷.

Même la Région bruxelloise, dont le volume des exportations est faible en comparaison des deux autres régions, a été secouée par de tels débats, notamment en ce qui concerne des livraisons à destination d'Israël⁸. Seul le pouvoir fédéral est demeuré relativement exempt de polémiques et de débats publics. Ou plus précisément, les polémiques ont plus souvent porté sur la

1. Voir par exemple *La vente d'armes légères – De lourdes questions*, Lettre d'Amnesty International, octobre 2002.

2. Dans le cadre de cette étude, les termes « régionaliser » et « régionalisation » sont utilisés en référence à la décision du gouvernement fédéral de répartir entre les trois régions et le fédéral les compétences en matière de transferts d'armes.

3. Dans le système institutionnel belge, les « compétences résiduelles » sont les compétences qui ne sont pas attribuées explicitement aux communautés et aux régions.

4. Loi spéciale du 12 août 2003 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 12 août 2003.

5. Voir notamment ADAM Bernard, *Exportations de matériel militaire vers la Tanzanie*, Note d'Analyse du GRIP, février 2004.

6. Voir notamment MAMPAEY Luc, *Une vente d'armes à la Libye serait un soutien implicite à la répression et aux détournements*, Note d'Analyse du GRIP, juin 2009.

7. POITEVIN Cédric, *Les transferts d'armes belges vers le Moyen-Orient*, Note d'Analyse du GRIP, avril 2008.

8. Voir notamment Vredesactie, *Une législation lacunaire sur le trafic d'armes*, La Libre Belgique, 10 septembre 2009.
<http://www.lalibre.be/debats/opinions/article/608401/une-legislation-lacunaire-sur-le-traffic-d-armes.html>

restructuration de l'armée belge et les économies qui en découlent en matière d'achats de l'armée (et donc également d'importations d'armements) que sur le contrôle des exportations effectuées par celle-ci⁹.



Un avion de chasse F-16, vendu par l'armée belge à la Jordanie, décolle de la base de Kleine Brogel vers sa nouvelle affectation en septembre 2008. Crédit : www.mil.be

Or, bien qu'il s'agisse de compétences dites « résiduelles », la nature des armes transférées par l'armée belge est loin d'être anodine : en effet, ne produisant elle-même pas d'armes, l'armée exporte ses armes et équipements en surplus, ce qui représente tant un acte économique que politique (comme le montre la première partie de cette Note d'Analyse). De même, bien qu'il s'agisse de matériels excédentaires, les montants des transactions en jeu sont bien souvent significatifs (deuxième partie). De plus, le gouvernement fédéral fait preuve de moins de transparence que les trois régions, ce qui a une influence directe sur le niveau

d'informations à disposition du parlement et de la population ainsi que sur la capacité qu'ont ceux-ci de surveiller et demander des comptes au gouvernement (troisième partie). Ce manque de transparence semble directement lié à l'atomisation des compétences en matière de contrôle des transferts d'armes et influe vraisemblablement sur le niveau de responsabilité des différentes autorités (quatrième partie). Dans certains cas, cela est susceptible de favoriser des transferts d'armes « irresponsables »¹⁰ ainsi que des pratiques douteuses au regard de la position commune européenne sur les exportations d'armes et de la législation belge (cinquième partie).

1. Exporter des surplus, une décision économique mais aussi politique

Exporter du matériel militaire¹¹ neuf n'est en soi pas un geste anodin et est, dans la plupart des pays du monde, une activité hautement contrôlée par les autorités nationales compétentes. Exporter de l'armement en surplus est un acte tout aussi important même si les implications ne sont pas toujours identiques. Aujourd'hui, crise économique oblige, ce secteur particulier du commerce d'armes connaît une forte croissance notamment parmi les pays « développés »¹². Cette pratique existait déjà dans de très nombreuses armées et elle avait connu une forte hausse

9. Voir par exemple *L'armée belge veut rester crédible*, Zone militaire (blog), 12 février 2012.

<http://www.opex360.com/2012/02/22/larmee-belge-veut-rester-credible/>

10. Un transfert irresponsable est un « transfert autorisé par un gouvernement mais dont la légalité est douteuse au regard du droit international (risque de mauvaise utilisation) ou irresponsable (risque de détournement vers des destinataires non autorisés) ». *Small Arms Survey 2007*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 74.

11. Dans le cadre de cette étude, l'expression « matériel militaire » se rapporte à la liste militaire de l'Union européenne (catégories d'armements ML1 à ML22).

Dernière version : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:069:0019:0051:EN:PDF>

12. Voir par exemple GROS-VERHEYDE Nicolas, *Léopards en pleine forme cherche acheteurs bien sous tous rapports*, Blog Bruxelles 2, 15 décembre 2011. <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/leopards-en-pleine-forme-cherche-acheteurs-bien-sous-tous-rapports.html> et

dans les pays occidentaux à cause des politiques de réduction et restructuration des forces armées qui ont suivi la chute de l'Union soviétique¹³.

Il existe généralement plusieurs raisons d'importance variée qui justifient que les armées souhaitent se séparer de ce type de matériel. Celui-ci peut notamment devenir redondant avec de nouveaux matériels achetés par l'armée. Il peut être considéré inutilisable par l'armée pour sa propre utilisation (mais significativement pas pour sa revente à un autre acteur) parce qu'il est obsolète, qu'il ne cadre plus avec les missions actuelles des forces armées ou encore que ses coûts d'exploitation et de maintenance sont jugés excessifs par rapport à son utilisation. Un autre argument souvent avancé est celui de l'économie : cela permet à un pays d'engranger des bénéfices financiers et de réinvestir dans de nouveaux équipements. La vente d'armements en surplus est également intéressante pour les pays acheteurs qui peuvent obtenir « des équipements moins chers et compatibles via des chaînes d'approvisionnement rapides et flexibles »¹⁴.

Même si cela représente vraisemblablement une part non négligeable des transferts d'armements en surplus, le schéma « classique » d'une vente de matériel occidental vieillissant et/ou de faible qualité à destination d'un pays pauvre à la situation sécuritaire précaire est loin d'être le seul existant. En effet, non seulement certains armements en surplus transférés peuvent être récents et/ou en très bon état de fonctionnement mais, dans certains cas, le pays d'origine procède à un « upgrade », une remise en état du matériel en question avant de le transférer¹⁵. De plus, des transferts d'armements en surplus se font régulièrement entre pays disposant de systèmes d'armes compatibles, comme par exemple les membres de l'OTAN¹⁶. Dans certains cas, des surplus peuvent même être revendus à des particuliers ou des sociétés privées (voir plus bas).

Actuellement, l'armée belge est logée à la même enseigne que ses pairs européens¹⁷. Le discours est le même partout : il faut réduire les coûts des armées (notamment en diminuant les frais de personnel) tout en poursuivant leur modernisation via l'achat de nouveaux matériels considérés comme plus adaptés aux nouvelles exigences opérationnelles. Bien que cela ne soit pas toujours dit explicitement, les forces armées se doivent, au moins en partie, de trouver les fonds nécessaires aux nouveaux achats par le biais de la revente de matériels militaires excédentaires. Ainsi, la Défense belge, comme d'autres armées, dispose littéralement d'un catalogue de vente qu'elle fait circuler auprès de gouvernements de pays acheteurs potentiels et considérés comme « amis »¹⁸. Cette nouvelle tendance belge (mais pas seulement) tend cependant à restreindre les ventes de surplus à une simple opération économique et à en escamoter les implications politiques et sécuritaires, notamment dans le pays acheteur ou de destination finale. En effet, comme le rappelle la Position commune européenne sur les exportations d'armes, l'incidence

13. Le cas des ventes de matériels militaires en surplus par les Pays-Bas est documenté par WEZEMAN Pieter et WEZEMAN Simon, *Dutch Surplus Weapons*, BICC, Paper 5, juillet 1996.

<http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper05/paper5.pdf>

14. GOBINET Pierre et GRAMIZZI Claudio, *Scrapping the Barrel. The Trade in Surplus Ammunition*, Small Arms Survey, Issue Brief 2, 2011, p.1. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-IB2-Scrapping-the-barrel.pdf>

15. DAVIS Ian et SCHOFIELD Steve, *Upgrades and Surplus Weapons: Lessons from the UK Disposal Sales Agency*, BICC, Paper 11, juillet 1997. <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper11/paper11.pdf>

16. Voir par exemple GROS-VERHEYDE Nicolas, *La Grèce fait son marché à Washington*, Blog Bruxelles 2, 11 avril 2012.

<http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/en-grece-des-blindes-contre-des-uniformes.html>

17. *L'armée belge veut rester crédible*, Zone militaire (blog), 12 février 2012.

<http://www.opex360.com/2012/02/22/larmee-belge-veut-rester-credibile/>

18. Entretien de l'auteur avec un membre de l'armée belge en charge des ventes de matériels militaires.

d'une exportation sur les intérêts économiques du pays exportateur ne doit pas affecter l'évaluation des risques éventuels posés par la transaction¹⁹. De plus, dans certains cas, détruire du matériel militaire excédentaire plutôt que de le revendre à d'autres forces armées peut s'avérer une contribution tout aussi (si pas plus) significative à la sécurité collective.

2. Des exportations en hausse importante depuis la « régionalisation »

La « régionalisation » des compétences en matière de contrôle des transferts d'armes n'a pas entraîné de hausse spectaculaire des exportations de matériels militaires depuis la Belgique²⁰. Au contraire, celles-ci semblent plutôt avoir stagné : lors des six dernières années précédant la « régionalisation » (1997-2002), la Belgique a octroyé des licences d'exportations en moyenne chaque année pour 938 millions EUR de matériel militaire alors qu'entre 2005 et 2010, la moyenne annuelle combinée des trois régions et du fédéral représentait 902 millions EUR (soit une baisse de 3,77%).

Les licences d'exportation de l'armée belge ont, pour leur part, connu une hausse spectaculaire tant en termes relatifs qu'absolus : alors qu'elles représentaient moins de 7% du total entre 1998 et 2002 (soit quelques 64 millions d'euros annuels), elles ont bondi à plus de 11% entre 2005 et 2010 (soit plus de 125 millions d'euros annuels), ce qui place les licences octroyées pour des exportations de l'armée belge à hauteur de celles de la région flamande (12,8%, soit environ 139 millions d'euros annuels)²¹. Alors que les exportations globales depuis la Belgique chutaient de quelque 4% après la « régionalisation », celles de l'armée belge augmentaient de 63% dans le même temps. Il faut cependant noter que ces chiffres concernent les licences d'exportation octroyées et pas les exportations réellement effectuées (pour lesquelles ni les régions, ni le gouvernement fédéral ne fournissent de chiffres) ; cependant, faute de mieux, ils demeurent aujourd'hui le seul moyen de comparer les exportations des régions et du gouvernement fédéral belges.

19. *Position commune définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Conseil de l'Union européenne, 2008/944/PESC, 8 décembre 2008, article 10.

20. Tous les rapports périodiques des exportations de la Région flamande, à l'exception du premier rapport portant sur la période du 1er septembre 2003 au 31 décembre 2004, incluent trois catégories de matériel militaire (ML23 à ML25) qui ne sont pas considérées comme telles par les autres régions et le fédéral ainsi que les autres États de l'UE. Nous n'avons donc pris en compte dans le cadre de cette étude que les exportations de la Région flamande strictement militaires (ML1 à ML22). La comparaison faite dans ce chapitre se base donc sur les chiffres des exportations de la Belgique de 1997 à 2002 (soit les six dernières années avant la régionalisation) et sur les chiffres des exportations des quatre entités exportatrices de 2005 à 2010. La période 2003-2004 n'est pas prise en compte pour deux raisons : 1°) en raison du transfert de compétences, aucun chiffre n'a été publié pour la période du 1er janvier au 31 août 2003 et 2°) comme expliqué plus haut, le premier rapport de la Région flamande portant sur la période du 1er septembre 2003 au 31 décembre 2004 ne différencie pas le matériel militaire entre les catégories strictement militaires (ML1 à ML22) et les catégories contrôlées uniquement par la Flandre (ML23 à ML25). Les chiffres désagrégés des exportations de la région flamande présentés dans cette étude ont été fournis par le *Vlaams Vredesinstituut* (Institut flamand pour la paix).

21. Bien que les compétences en matière de transferts d'armes aient été scindées en 2003, il est possible d'identifier la proportion passée des exportations de l'armée dans le total des transferts effectués par la Belgique. En effet, à partir de 1997, les rapports produits annuellement par les autorités belges font la distinction entre les licences d'exportation demandées en français, en néerlandais et celles qui concernent le ministère de la Défense. Étant donné que les demandes de licences d'exportation peuvent être demandées dans les deux langues en Région de Bruxelles-Capitale, il n'est pas possible de définir avec exactitude la part de chacune des régions dans les exportations belges d'avant 2003.

L'ensemble des rapports périodiques sur les transferts d'armes fournis par les autorités fédérales et, après 2003, par les quatre entités, est disponible sur le site du GRIP : http://grip.org/fr/taxonomy/term/41#trf_be

Les destinations des exportations de l'armée sont relativement limitées en nombre : 25 pays différents répartis dans deux régions du monde (alors que les trois régions combinées comptent 126 États acheteurs différents sur les cinq continents). Entre 2003 et 2011, plus de 73% des licences d'exportations octroyées pour l'armée l'ont été pour l'UE et 17% pour le Moyen-Orient ; les autres régions du monde ne sont que très peu, voire pas du tout concernées : les pays européens hors-UE équivalent à 4,38%, l'Amérique du Nord à 2,66% et l'Afrique subsaharienne à 1,47%. Il faut toutefois tenir compte du fait que les licences d'exportation vers des pays européens et OTAN ne se traduisent pas toujours par des exportations effectives tandis que les licences pour des exportations vers des pays tiers sont généralement honorées étant donné qu'elles sont octroyées dans le cadre de négociations de longue durée et sur la base d'un contrat en bonne et due forme²². Dès lors, il est possible que la part des exportations réelles à destination de pays européens soit moindre que ce que les chiffres des licences tendent à montrer.

Tableau : Les dix principales destinations des exportations de l'armée belge (2003-2011)

	Pays de destination	Valeur des licences (en euro)	Pourcentage
1	Italie	281 691 078	42,14
2	Jordanie	110 781 800	16,57
3	Bulgarie	91 100 000	13,62
4	Royaume-Uni	39 343 843	5,89
5	France	35 023 000	5,24
6	Allemagne	26 856 620	4,02
7	Norvège	18 595 000	2,78
8	États-Unis	16 734 578	2,50
9	Espagne	11 783 220	1,76
10	Suisse	5 550 000	0,83
	Tous pays	668 465 656	100

Les dix principaux pays destinataires des exportations de l'armée belge sont tous membres de l'UE ou de l'OTAN, à l'exception de la Suisse et surtout de la Jordanie. Amman est le deuxième meilleur client de l'armée belge et représente la quasi-totalité des exportations vers le Moyen-Orient. Ces dernières années, l'armée belge lui a ainsi fourni, entre autres, des avions de chasse F-16²³, des véhicules de combat d'infanterie chenillés, des canons antiaériens autopropulsés²⁴ ainsi que des mitrailleuses et des missiles.

22. Entretien de l'auteur avec un représentant du SPF Économie.

23. *When Belgian Falcons become (Royal) Jordanian Falcons*, Belgian Wings. <http://www.belgian-wings.be/Webpages/Navigator/News/Special%20Features/Jordanian%20Fighting%20Falcons/Jordanian%20Fighting%20Falcons.html> et *Neuf F-16 belges supplémentaires pour la Jordanie*, 7 sur 7, 19 juillet 2011.

<http://www.7sur7.be/7s7/fr/1505/Monde/article/detail/1294861/2011/07/19/Neuf-F-16-belges-supplementaires-pour-la-Jordanie.dhtml>

24. Voir notamment *Belgium Raw Report Ground Forces* et *Belgium Raw Report Missiles and Munitions*, Deagel, accès le 16 juin 2012. <http://www.deagel.com/equipment/r2c0021raw05.htm> et <http://www.deagel.com/equipment/r2c0021raw04.htm>

Encadré : La police belge exporte-t-elle ?

Si l'on excepte un don de « revolvers, pistolets, masques à gaz et articles vestimentaires » effectué par le ministère de l'Intérieur en 2004 à la Police congolaise intégrée (RDC) pour une valeur estimée de 2 718 665 EUR²⁵, aucune demande de licence d'exportation n'a été demandée par la Police fédérale belge.

Les polices locales belges, quant à elles, si elles désirent obtenir une licence d'exportation, doivent en faire la demande auprès de la région du pays dans laquelle elles sont situées. Ainsi, en 2004, la police d'Anvers, après autorisation de la Région flamande, a fourni à la Mission des Nations unies au Libéria (UNMIL) des armes et des munitions pour l'entraînement de la Police nationale du Libéria²⁶.

Particulièrement, lorsqu'il s'agit de matériel en surplus (qui est vendu à un tarif moindre que son équivalent neuf), la valeur financière des transactions ne dit pas tout et, dans certains cas, l'armée belge semble pratiquer des prix défiant toute concurrence.

Par exemple, dans le cadre de la coopération avec l'armée béninoise, celle-ci a acheté à l'armée belge en 2006 « 50 camions et 40 motos » pour une somme de 161 000 EUR. La même année, une licence est accordée à l'armée jordanienne pour 571 000 EUR vraisemblablement pour des véhicules de combat d'infanterie chenillés ou des canons antiaériens autopropulsés, dont on peut se demander s'ils ne sont pas « bradés » par la Belgique étant donné le grand nombre de ceux-ci aujourd'hui détenus par Amman.

En 2008, des licences sont délivrées pour des « véhicules blindés et des ambulances à l'armée marocaine » pour 2 700 000 EUR : il s'agirait en réalité de 43 canons autopropulsés M109 A2 et de plus de 100 véhicules de combat d'infanterie chenillés²⁷. La même année, un accord est trouvé pour livrer 50 « véhicules blindés à l'armée bahreïnie » pour 1 160 000 EUR²⁸.

Enfin, l'armée belge poursuit depuis de nombreuses années une coopération avec les forces armées congolaises (FARDC) afin de renforcer ses capacités. Dans ce cas, les transferts sont plus souvent des dons que de réelles ventes. Ont ainsi été envoyés aux FARDC des véhicules militaires (camions, jeeps, etc.), des émetteurs, des vêtements ou encore des groupes électrogènes. En 2009 et 2010, ce sont plusieurs millions de munitions 7.62 x 39 mm qui auraient été livrés²⁹.

En outre, au-delà du prix des transactions, le choix d'exporter vers certaines de ces destinations n'est pas sans poser des questions au regard de la position commune de l'UE et de la législation belge en la matière (voir plus bas).

25. Rapport 2003-2005 du SPF Économie.

26. *Septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies au Libéria*, Nations unies, S/2005/391, p.7.

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S%2F2005%2F391&Submit=Recherche&Lang=F

27. *Belgium Raw Report Ground Forces*, Deagel, accès le 16 juin 2012.

<http://www.deagel.com/equipment/r2c0021raw05.htm>

28. *Ibidem*.

29. GOBINET Pierre et GRAMIZZI Claudio, *op. cit.*, p. 3.

3. Un déficit manifeste de transparence

Les exportations de l'armée belge bénéficient d'un niveau de transparence et de publicité nettement moins importants que celles effectuées depuis les régions. En contravention avec la législation³⁰, le gouvernement fédéral n'a, depuis la régionalisation, jamais publié de rapport annuel sur les transferts de l'armée et de la police.

Le ministère de l'Économie transmet bien au pouvoir législatif un rapport semestriel succinct, mais il est loin de répondre aux exigences légales minimales en matière de transparence. En effet, s'il présente brièvement les données chiffrées relatives aux licences d'armes pour la période concernée, il ne dit rien quant à l'évolution dans le temps des exportations, l'analyse du commerce mondial et européen en matière d'armements, d'éventuels problèmes particuliers qui se sont posés aux autorités en charge de l'octroi des licences, ou encore les éventuelles modifications de la réglementation et des procédures en Belgique et l'application de la position commune européenne. Or, ces aspects, requis par la loi de 1991, sont très importants pour permettre non seulement au pouvoir législatif mais aussi à la population dans son ensemble de jouer leur rôle de contrôle de l'exécutif de manière informée³¹. Notons cependant que, depuis 2010, les rapports sont désormais plus étoffés et contiennent notamment des indications sur le processus de décision et la répartition des compétences.

Bien que le ministère de l'Économie soit en charge de l'octroi des licences de transferts, il considère que la rédaction et la communication du rapport annuel sur les transferts d'armes au niveau fédéral ne relèvent pas de sa compétence mais bien de celle du ministère des Affaires étrangères. Il semblerait que cette répartition avait été entérinée en 2003 lors de la régionalisation mais depuis aucun rapport annuel n'a jamais été produit³².

4. Atomisation des compétences et dilution des responsabilités ?

Le déficit de transparence est vraisemblablement lié aux problèmes posés par l'atomisation des compétences et les différentes agences impliquées lors d'un transfert de l'armée. Lorsque celle-ci envisage une exportation, le dossier de vente est apprécié dans un premier temps par le ministère de la Défense (dans le cas d'une demande émanant de la police, c'est le ministère de l'Intérieur qui s'en charge). Si l'avis du ministère est positif, le dossier est transmis au ministère de l'Économie qui est formellement en charge de l'octroi des licences de transferts d'armes. Lorsque les destinations sont des pays de l'UE, de l'OTAN ou assimilés (Australie, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse), une réponse favorable est presque systématiquement donnée, sauf cas exceptionnel.

Il apparaît en réalité que, faute d'une réelle compétence et d'une connaissance des dossiers, le ministère de l'Économie fasse avant tout un traitement administratif des dossiers. Les demandes d'exportations à destination de tous les autres pays du monde sont automatiquement transmises au ministère des Affaires étrangères. Celui-ci émet un avis sur la base de la nature du bien, de la destination finale et du destinataire final ainsi que des critères de la position commune européenne. L'avis des Affaires étrangères est à chaque fois suivi par le ministère de l'Économie.

30. *Loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente (Modifiée par les Lois du 25 et du 26 mars 2003) – Version consolidée.*

31. SENIORA Jihan, *Transparence en matière de transferts d'armements – Quelles responsabilités pour les États ?*, Rapport du GRIP, 2011/5.

32. Entretien de l'auteur avec un représentant du ministère fédéral de l'Économie.

Le fait que tant de services différents soient impliqués dans le processus de décision n'est pas sans poser question et semble, dans certains cas, avoir un effet de dilution des responsabilités. Ainsi, lorsqu'un membre du Parlement ou du Sénat désire interroger le gouvernement sur le bien-fondé d'une exportation, vers qui doit-il se tourner ? Le ministère de la Défense qui a demandé la licence d'exportation et passé le contrat avec les forces armées étrangères ? Le ministère de l'Économie qui a délivré la licence d'exportation ? Ou le ministère des Affaires étrangères qui, dans les cas les plus sensibles, émet un avis décisif ? De plus, l'armée se retrouve d'une certaine manière dans la même position qu'une société privée d'armement car elle dépend de l'avis d'un autre ministère. On pourrait d'ailleurs se demander si, en ces temps de restrictions budgétaires, la nécessité de se financer via ses ventes de matériels, couplée au fait qu'elle n'est pas responsable de l'octroi des licences, n'encourage pas l'armée à adopter une grille de lecture principalement mercantile de cette activité.

5. Quelques exemples d'exportations sensibles

Bien que cela n'ait pas défrayé la chronique, plusieurs exportations récentes de l'armée belge apparaissent comme particulièrement sensibles au regard des critères de la position commune européenne sur les exportations d'armes.

5.1 Des obusiers au Maroc et au Sahara occidental ?

Les licences délivrées en 2008 pour des « véhicules blindés et ambulances à l'armée marocaine » (en fait, 43 canons autopropulsés M109 A2 et plus de 100 véhicules de combat d'infanterie chenillés³³) pour 2 700 000 EUR avaient provoqué une question d'un parlementaire quant à la possible utilisation de ces chars au Sahara occidental. Le ministre de la Défense avait alors répondu laconiquement que « en ce qui concerne l'emploi et la mise en place de ces [obusiers], rien n'est prévu dans le contrat »³⁴, affirmation d'autant plus étonnante que ce genre de clause doit, au minimum, être présente dans le certificat d'utilisateur final utilisé lors de cette transaction. De plus, la position commune européenne stipule qu'il est obligatoire de prendre en compte l'utilisation finale du matériel militaire dans l'octroi d'une autorisation d'exportation (article 5).

Selon les dernières estimations, il y aurait entre 130 000 et 160 000 soldats marocains stationnés au Sahara occidental alors que l'armée marocaine compte environ 250 000 hommes. À cela, il faudrait ajouter « plusieurs dizaines de milliers de personnes supplémentaires liées plus ou moins directement au maintien de l'ordre et à la sécurité », parmi lesquels « les Groupes urbains de sécurité (GUS), les Compagnies mobiles d'intervention (CMI), les Groupes d'intervention rapide (GIR), les Forces auxiliaires (FA), les Renseignements généraux (RG), la Direction de sécurité du territoire (DST), la gendarmerie et la police judiciaire »³⁵.

Les armes exportées vers l'armée marocaine ont donc de grandes chances d'être utilisées au Sahara occidental. Or, à l'heure actuelle, aucun État du monde ne reconnaît la souveraineté du

33. *Belgium Raw Report Ground Forces*, Deagel. <http://www.deagel.com/equipment/r2c0021raw05.htm>

34. *Question n° 473 de Walter Muls du 12 mars 2007 au ministre de la Défense*, Chambre des représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 23-04-2007, p. 31884-31886. URL (accès le 24 octobre 2009) : <http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/51/51K0163.pdf>

35. *Sahara occidental : le coût du conflit*, Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord n° 65, International Crisis Group, 11 juin 2007, p. 8 et 13.

Maroc sur ce territoire, dont la présence s'apparente plutôt à une occupation³⁶. De plus, les Nations unies ont, à de nombreuses reprises, affirmé le droit à l'autodétermination du peuple sahraoui³⁷. On peut donc se demander dans quelle mesure la Belgique permet ainsi indirectement à Rabat de perpétuer cette situation en lui donnant les moyens militaires de prolonger l'occupation de ce territoire³⁸.

2.1. Des blindés pour le Bahreïn

En 2008 toujours, l'armée belge livrait 50 véhicules de combat d'infanterie YPR 765 au Bahreïn pour 1 160 000 EUR³⁹, sans qu'à l'époque, personne ne trouve à redire à cette transaction. La Belgique, comme tant d'autres pays européens, exportait sans état d'âme du matériel militaire vers cette petite monarchie autoritaire du Golfe, la Jordanie ou d'autres États non démocratiques du Moyen-Orient. Or, trois ans plus tard, au plus fort de la contestation populaire contre la royauté bahreïnie, des articles de presse ont fait état d'une éventuelle utilisation par les forces armées des véhicules achetés à la Belgique contre la population locale⁴⁰. Bien que d'autres sources aient remis en cause cette version (arguant qu'il s'agissait de véhicules néerlandais ou américains)⁴¹, cet épisode rappelle les risques qu'il y a à vendre du matériel militaire à des pays autoritaires, quelle que soit la nature des liens stratégiques tissés avec celui-ci.

5.2 Hélicoptères Alouette à Madagascar, une exportation déguisée ?

Plus récemment, ce n'est en fait pas une exportation mais bien une vente par appel d'offres d'un lot d'hélicoptères Alouette qui a soulevé quelques interrogations, notamment en raison des circonstances troublantes qui l'ont entourée.

En mars 2009, l'opinion publique belge apprend que la Division des marchés publics de la direction générale des ressources matérielles du ministère de la Défense met en vente publique 23 Alouette II au prix d'un demi-million d'euros⁴². Ces hélicoptères, achetés en 1959, ont servi dans des théâtres d'opération aussi variés que la République démocratique du Congo et l'Antarctique⁴³. Le débat sur la légitimité de cette exportation est dû à l'identité du destinataire final supposé. En

36. KOURY Stéphanie, « L'obligation de non-reconnaissance de la Communauté européenne et de ses États membres au regard de l'accord d'association CE-Maroc : responsabilité étatique et droit international coutumier » dans ARTS Katrin, CHAPAUX Vincent et PINTO LEITE Pedro, *Le droit international et la question du Sahara occidental*, Porto, IPJET, 2009, p. 275-297.

37. Voir par exemple la Résolution 1871(2009) du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée le 30 avril 2009, S/RES/1871(2009). URL (accès le 25 novembre 2009) :

http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/NUCS_resolution1871_2009-04-30_.pdf

38. POITEVIN Cédric, « Vendre des armes européennes au Maroc. Le Code de conduite européen et la législation belge à l'épreuve » dans CHAPAUX Vincent (dir.), *Sahara occidental – Quels recours juridictionnels pour les peuples sous domination étrangère?*, Revue belge de droit international, 2010.

39. *Belgium Raw Report Ground Forces*, Deagel, accès le 16 juin 2012.

<http://www.deagel.com/equipment/r2c0021raw05.htm>

40. Par exemple *Pantserwagens tegen demonstranten Bahrein geleverd door België*, Joop Online, 15 mars 2011.

http://www.joop.nl/wereld/detail/artikel/pantserwagens_tegen_demonstranten_bahrein_geleverd_door_belgie/

41. MARCZAK Bill, *Accessory to Murder? US Weapons in Bahrain and the Coming Arms Sale*, Blog Bill's Space, 2011.

<https://billmarczak.posterous.com/the-coming-bahrain-arms-sale>

42. *L'armée vend 23 hélicoptères Alouette II*, RTBF info, 29 mars 2009. http://www.rtbf.be/info/societe/detail_l-armee-vend-23-helicopteres-alouette-ii?id=5077803

43. *Dernier vol mercredi des Alouette belges, vendues à MAD Africa Distribution*, RTL Info, 6 Septembre 2009.

<http://www.rtlinfo.be/info/economie/belgique/269034/dernier-vol-mercredi-des-alouette-belges-vendues-a-mad-africa-distribution>

effet, dès le départ, on soupçonne que le destinataire soit la République de Madagascar⁴⁴, dont le nouveau gouvernement a pris le pouvoir à la suite d'un coup d'État militaire. De plus, la situation économique de Madagascar et le fait que l'achat des Alouette II soit la première acquisition militaire depuis plusieurs années posent aussi la question du respect du huitième critère de la Position commune relatif à la compatibilité des exportations avec les capacités techniques et économiques du pays destinataire⁴⁵.

Alors que la presse s'inquiète de voir l'armée chercher à exporter les Alouette vers Madagascar, le ministre de la Défense nie formellement une telle intention... et les hélicoptères sont alors mis en vente par appel d'offres en trois lots. L'appel d'offres est remporté par la société bruxelloise MAD Africa Distribution, une société entretenant des liens étroits avec Madagascar⁴⁶. De plus, malgré la nature militaire du matériel revendu, il semblerait qu'il n'existe pas de réglementations ou procédures particulières pour ce genre d'appels d'offre : à l'exception de la signature d'un certificat de destination finale, l'acheteur n'est tenu par l'armée à aucune obligation spécifique (comme, par exemple, la vérification de ses antécédents judiciaires ou, plus simplement, du type d'activités qu'il mène habituellement) tant avant qu'après la conclusion de la vente⁴⁷.

La vente, d'un montant de 900 000 euros (et non plus 500 000 comme annoncé précédemment), est expliquée par le ministre de la Défense Pieter De Crem comme une transaction concernant du matériel « entièrement démilitarisé » dont « l'équipement militaire enlevé ne fait pas et ne fera pas l'objet d'une vente »⁴⁸. De son côté, David Verly, le directeur de MAD Africa, ne cache pas que Madagascar est une destination plus que probable des hélicoptères⁴⁹. Les Alouette II sont finalement exportées à Madagascar⁵⁰. Conformément aux termes de l'appel d'offre, David VERLY signe un certificat d'utilisation final établissant qu'il est le destinataire final et qu'il n'exportera les biens qu'avec l'autorisation des autorités compétentes. Cette revente se fait pourtant sans autorisation des autorités belges en charge de l'octroi des licences d'exportation militaire (malgré le fait que le destinataire final était une force armée) : à savoir, la Région de Bruxelles-Capitale.

Bien que l'armée belge ait pris connaissance du fait que les hélicoptères étaient arrivés à Antananarivo (et avaient été présentés publiquement lors d'une cérémonie officielle), elle vend le 18 mai 2010 des pièces de rechange et documents pour Alouette II à la même société⁵¹. Plus surprenant encore, une annonce de vente pour un « important lot de pièces détachées

44. *Qui sera l'utilisateur des hélicoptères belges ?*, Lalibre.be, 2 juillet 2009.

<http://www.lalibre.be/actu/international/article/513324/qui-sera-lutilisateur-des-helicopteres-belges.html>

45. *Malagasy Gendarmerie Acquires Four Alouette IIs from Belgium*, Air Force Monthly, septembre 2010.

46. Ainsi, le siège social de MAD Africa à Bruxelles renseigne trois villes Bruxelles, Kinshasa et Diego-Suarez (qui est la grande ville du nord de Madagascar). Par ailleurs, selon certaines sources, David Verly serait étroitement lié à des personnes liées à la Haute autorité de transition malgache. Voir *Les Mounibou règnent sur Diégo*, Africa Intelligence, 11 septembre 2010. <http://www.africaintelligence.fr/LOI/politique---pouvoirs/2010/09/11/les-mounibou-r-gnent-sur-di-go,85349774-ART>

47. Entretien de l'auteur avec un membre de l'armée belge en charge des ventes de matériels militaires.

48. *Nos Alouette vont prendre leur envol*, L'Avenir.net, 7 septembre 2009.

<http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=336846>

49. *Dernier vol mercredi des Alouette belges, vendues à MAD Africa Distribution*, RTL Info, 6 septembre 2009.

<http://www.rtlinfo.be/info/economie/belgique/269034/dernier-vol-mercredi-des-alouette-belges-vendues-a-mad-africa-distribution>

50. *Trois Alouette belges vendus à la gendarmerie Malgache*, Le Soir.be, 11 avril 2010.

<http://www.lesoir.be/actualite/belgique/2010-04-11/trois-alouette-belges-vendus-a-la-gendarmerie-malgache-763716.php>

51. Bulletin des adjudications n° 131 du 8 juillet 2010 Publication n° 13289. <http://www.bda-online.be/ShowTender.aspx?tendernumber=851099937388449601&Lang=FR>

d'Alouette II Astazou » est mise en ligne sur le site *ClassicAirCraft* dès le 18 avril 2010 (soit un mois avant l'adjudication du marché) vraisemblablement par David Verly (ou en son nom)⁵².

Aujourd'hui, selon des sources malgaches, l'armée serait en train de démarcher des fournisseurs afin de les réarmer les hélicoptères pour les utiliser lors d'opérations militaires⁵³.

Cette affaire est troublante à plus d'un titre. En premier lieu, l'armée semble « faire marche arrière » et décide de vendre les hélicoptères par appel d'offres précisément après que la presse belge se soit inquiétée d'une éventuelle exportation directe. Deuxièmement, l'armée octroie le marché à une société ayant des liens manifestes avec Madagascar et dont le directeur ne cache pas ses intentions ; et par la suite, le ministère de la Défense semble se laver les mains de ce que MAD Africa a pu faire des hélicoptères. Troisièmement, cette exportation aurait dû faire l'objet d'une attention particulière étant donné qu'un cas similaire avait déjà fait l'objet de suspicions : en 2002, trois hélicoptères Alouette II en provenance de France et officiellement attribués à un destinataire civil, la Compagnie congolaise Air Katanga, n'avaient pu être transférés au Congo par crainte de détournements éventuels⁵⁴.



Hélicoptère Alouette II – Flyingzone.be

De plus, les caractéristiques des Alouette II remettent en question son utilisation civile. L'Alouette II est un hélicoptère léger dont les utilisations militaires ont été multiples, passant du transport de troupes, aux évacuations ou encore au sauvetage avec treuil. L'Alouette II a beaucoup été employé pour des missions de reconnaissance par l'armée belge et peut être équipé de mitrailleuses. Ses caractéristiques font qu'il peut être classé dans la liste commune des équipements militaires de l'UE dans la catégorie ML10 b. des « véhicules "plus légers que l'air" spécialement conçus ou modifiés pour l'usage

militaire, notamment la reconnaissance, l'attaque, l'entraînement, le transport et le parachutage de troupes ou de matériel militaire, le soutien logistique »⁵⁵. Il devrait par conséquent se subordonner à la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes⁵⁶.

Il apparaît aujourd'hui que l'utilisateur final des hélicoptères est bel et bien l'armée malgache⁵⁷. Dans ce cas, la société MAD Africa aurait dû d'une part, avertir l'armée belge de son intention de réexporter les hélicoptères (conformément aux dispositions du certificat d'utilisateur final) et d'autre part, demander une licence d'exportation à la région de Bruxelles-Capitale (ce qui n'a jamais été fait).

52. L'annonce complète se lit comme suit : « Parts for sale Ad. (Belgium) We have an important lot of spare parts for Alouette II Astazou. New parts and consumable, occasion equipment and documentation. Rock-bottom prices.

david.verly@skynet.be Contact at +32475967782 (18/4/2010) ».

http://www.classicaircraft.co.uk/aerospatiale_alouette_helicopter.htm

53. SPLEETERS Damien, *Des hélicoptères belges vendus sans licences à Madagascar*, *Le Vif-L'Express*, 28 juin 2012.

<http://www.levif.be/info/actualite/belgique/des-helicos-belges-vendus-sans-licences-a-madagascar/article-4000125259349.htm>

54. *Georges Forrest devrait être réentendu*, *Lalibre.be*, 29 octobre 2002.

http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=87090

55. Liste commune des équipements militaires de l'UE (adoptée par le Conseil le 23 février 2009). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:065:0001:0034:FR:PDF>

56. FARHAT Linda, *Armements démilitarisés : comment les contrôler?*, GRIP, Note d'Analyse, avril 2011.

57. SPLEETERS Damien, *op. cit.*

En effet, en raison de la nature du destinataire final, les hélicoptères tombent sous le coup de la clause « catch-all » de la législation belge. Cette clause prévoit que les « autres équipements et matériels devant servir pour le soutien d'actions militaires » soient contrôlés par les autorités compétentes de la même manière que les matériels repris sur la liste commune des équipements militaires de l'UE⁵⁸.

Enfin, dernier point, David Verly ne disposait d'autorisation du ministère fédéral de la Justice lui permettant de mener des activités d'intermédiation (ou de courtage) en armes. Malgré cela, l'armée belge lui a revendu des hélicoptères qui avaient de fortes chances d'être exportés, ce qui fait de David Verly un intermédiaire en armes au regard de la législation belge.

Malgré cela, le ministère de la Défense a continué à vendre du matériel à la société bruxelloise. Ainsi, il a vendu en novembre 2009 huit hélicoptères Agusta A-109 – alors qu'il était désormais prouvé que les Alouette II étaient sur l'île africaine –, des pièces de rechange et de la documentation pour hélicoptères Alouette II. Enfin, en 2012, quatre autres Agusta étaient vendus à MAD Africa⁵⁹.

Conclusion

Exporter du matériel militaire neuf n'est en soi pas un geste anodin ; exporter de l'armement en surplus l'est encore moins. Depuis la « régionalisation » des compétences en matière de contrôle des transferts d'armes, les attributions restant entre les mains du gouvernement fédéral ont souvent été présentées comme des compétences « résiduelles ». Or, aujourd'hui, les exportations de l'armée belge se situent bon an mal an à un niveau équivalent aux exportations de la région flamande et comptent pour plus de 10% du total des exportations depuis la Belgique.

L'armée exporte ainsi régulièrement du matériel excédentaire à des pays « amis ». Ces reventes lui assurent des rentrées financières et mais ont également des implications politiques. Malgré qu'il s'agisse de matériels excédentaires, les montants des transactions en jeu sont bien souvent significatifs même si les prix de vente défont toute concurrence. De plus, le gouvernement fédéral fait preuve de moins de transparence que les trois régions, ce qui a une influence directe sur le niveau d'informations à disposition du parlement et de la population ainsi que sur la capacité qu'ont ceux-ci de surveiller et demander des comptes au gouvernement.

Ce manque de transparence semble directement lié à l'atomisation des compétences de contrôle des transferts au niveau fédéral. Il influe vraisemblablement sur le niveau de responsabilité des différentes autorités. Dans certains cas, il est susceptible de favoriser des transferts d'armes « irresponsables » et des pratiques douteuses au regard de la position commune européenne et de la législation belge. Enfin, des ventes par appel d'offre récente de l'armée ont soulevé des interrogations quant à la réelle volonté de l'armée de contrôler effectivement la destination finale des matériels dont elle se sépare.

58. Pour une explication détaillée de la clause « catch-all » belge, voir *The Flemish Arms Export Policy: An Analysis of the Legal Framework*, Flemish Peace Institute, mars 2007, p.88.

http://www.flemishpeaceinstitute.eu/get_pdf.php?ID=91&lang=EN

59. SPLEETERS Damien, *op.cit.*

* * *

Avec le soutien de la



Wallonie

Cédric Poitevin est chef de projet « Armes légères et transferts d'armes » au GRIP. Son travail porte notamment sur le contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et sur les mécanismes de contrôles des armes légères en Afrique subsaharienne. Il a récemment publié *Prolifération des armes légères – L'Union européenne a-t-elle vraiment une Stratégie ?* (Note d'analyse du GRIP, décembre 2011) et *Pour un meilleur contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes* (Note d'analyse du GRIP, juin 2011).

Le **Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)**, créé en 1979, est un centre de recherche indépendant reconnu comme organisation d'éducation permanente par le Ministère de la Communauté française de Belgique. Le GRIP a pour objectif d'éclairer citoyens et décideurs sur les problèmes souvent complexes de défense et de sécurité, et souhaite ainsi contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr en soutenant les initiatives en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements. Le GRIP est composé d'une équipe de 22 collaborateurs permanents, dont 14 chercheurs universitaires, ainsi que de nombreux chercheurs-associés en Belgique et à l'étranger. < www.grip.org >