



Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

Les ventes d'armes à l'Arabie saoudite

1. Introduction

01. L'avis porte sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite et leur conséquence sur les violations des droits humains et sur la crise humanitaire au Yémen. Il accorde une attention particulière au rôle de la Belgique dans les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite. Il émet des recommandations en vue de garantir la cohérence de l'octroi des licences d'exportations d'armes avec les Objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 24 mai 2018.

Langue de rédaction d'origine : français.

2. Présentation de la problématique

02. Depuis septembre 2014, le Yémen est déchiré par une guerre civile entre les rebelles séparatistes houthis de tendance chiite, soutenus par des éléments de l'armée restés fidèles à l'ancien président Saleh, et les forces loyalistes au Président Abd Rabbo Mansour Hadi, élu suite à la révolution de 2012 et au départ du président Saleh. Suite à la prise de Sana par les Houthis fin janvier 2015, le président Hadi a fui à Aden. La prise de Sana fut dénoncée par les Nations Unies et le Conseil de Coopération du Golfe. En mars 2015, une coalition régionale coordonnée par l'Arabie Saoudite s'est mise en place pour combattre les rebelles houthis et réinstaller au pouvoir le président Hadi. Cette coalition reçoit un appui déterminant des États-Unis et du Royaume-Uni en matière de logistique et de renseignement et peut compter sur un approvisionnement d'armements et de munitions de la part d'un grand nombre de pays occidentaux. Depuis 2015, les bombardements et le blocus maritime imposé par la coalition, ainsi que les combats entre la coalition et les forces rebelles houthis ont provoqué une grave crise humanitaire.

03. Amnesty International et Human Rights Watch ont dénoncé de nombreux problèmes relatifs au respect du droit international par la coalition dirigée par l'Arabie Saoudite¹, dont l'utilisation de bombes à sous-munitions par les forces coalisées au Yémen. Ces bombes, non-discriminantes à l'égard des civils, sont prohibées par la Convention de 2008 sur les armes à sous-munitions, signée par près de 100 États (mais pas par l'Arabie Saoudite), ainsi que par le droit international humanitaire coutumier². De leur côté, les forces séparatistes houthies utilisent quant à elles des mines antipersonnel³. En outre, les opérations militaires de la coalition ont opéré des frappes indiscriminées dans des zones résidentielles, contrairement aux principes du droit de la guerre⁴. La coalition a régulièrement bombardé des écoles, des hôpitaux, des maisons ou encore des marchés. De leur côté, les forces rebelles houthies ont également régulièrement violé le droit de la guerre⁵.

04. Du fait des combats et bombardements, la situation humanitaire du Yémen est dramatique. Selon OCHA, l'organisme des Nations Unies pour les affaires humanitaires, 22,2 millions de personnes (soit les trois quarts de la population) ont besoin d'une assistance humanitaire, 3,1 millions de personnes sont déplacées dans le pays et 17,8 millions de personnes souffrent d'insécurité alimentaire⁶. Selon le PAM, 7 millions sont à deux doigts de la famine⁷. Les infrastructures médicales et sanitaires sont bombardées par la coalition régionale. Les infrastructures et l'expertise dans les hôpitaux restants ne sont pas suffisantes pour faire face à l'épidémie de choléra qui sévit depuis le 27 avril 2017. L'état de malnutrition d'une partie importante de la population favorise la diffusion de l'épidémie.

05. Les importations d'armes en Arabie saoudite ont augmenté de 212% entre 2007-2011 et 2012-2016, faisant du pays le deuxième plus important importateur d'armes dans le monde⁸. Les Etats-Unis sont le premier fournisseur d'armes à l'Arabie Saoudite. Entre 2008 et 2016, l'administration Obama a ainsi conclu quelques 93 milliards de dollars de contrats d'armement avec le royaume saoudien⁹. Lors de sa venue en Arabie Saoudite le 20 mai 2017, le président Donald Trump a annoncé la signature de 110 milliards de dollars de contrats d'armement – mais dont une part valorise d'anciens contrats signés sous l'administration Obama¹⁰. L'Union européenne est également un fournisseur important d'armes à l'Arabie saoudite. Entre 2001 et 2015, les Etats membres de l'Union

¹ Lauriane Héau et Christophe Stiernon, *La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire*, Les rapports du GRIP 2017/10, 6 décembre 2017, <http://www.grip.org/fr/node/2462>

² Amnesty International, « Yémen. La coalition dirigée par l'Arabie saoudite utilise des armes à sous-munitions brésiliennes contre des zones résidentielles », 9 mars 2017, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/03/yemen-saudi-arabia-led-coalition-uses-banned-brazilian-cluster-munitions-on-residential-areas/> - Kristine Beckerle, « US Officials Risk Complicity in War Crimes in Yemen », Human Rights Watch, 4 mai 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/05/04/us-officials-risk-complicity-war-crimes-yemen>

³ Human Rights Watch, « Yemen: Houthi-Saleh Forces Using Landmines », 20 avril 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/20/yemen-houthi-saleh-forces-using-landmines>

⁴ Léo Géhin, *Conseil de Coopération du Golfe. Une politique de puissance en trompe l'œil*, Les rapports du GRIP 2016/1, pp. 27-28.

⁵ Kristine Beckerle, « US Officials Risk Complicity in War Crimes in Yemen », Human Rights Watch, 4 mai 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/05/04/us-officials-risk-complicity-war-crimes-yemen>

⁶ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Yemen*, <http://www.unocha.org/yemen> - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *About OCHA Yemen*, <http://www.unocha.org/yemen/about-ocha-yemen>

⁷ World Food Programme (WFP), *Yemen*, <http://www1.wfp.org/countries/yemen>

⁸ Aude Fleurant et al., *Trends in International Arms Transfers 2016*, SIFRI Fact Sheet, février 2017.

⁹ « L'administration Obama championne des ventes d'armes dans le monde » in *RTS*, 5 janvier 2017, <https://www.rts.ch/info/sciences-tech/reperages-web/8286250-l-administration-obama-championne-des-ventes-d-armes-dans-le-monde.html>

¹⁰ « Les USA et l'Arabie saoudite ont signé des accords pour plus de 380 milliards de dollars », in *Le Soir*, 20 mai 2017, <http://plus.lesoir.be/94892/article/2017-05-20/les-usa-et-larabie-saoudite-ont-signe-des-accords-pour-plus-de-380-milliards-de>

européenne ont octroyé des licences d'exportation pour plus de 57 milliards d'euros d'armes vers l'Arabie saoudite¹¹.

06. La Belgique, où le commerce des armes est une compétence régionale, exporte des armes en Arabie saoudite. La Flandre exporte de la haute technologie destinée à l'armement, tandis que la Wallonie exporte principalement des armes de petit calibre et des munitions¹². Or la Belgique assure deux tiers des besoins saoudiens dans cette dernière catégorie¹³. La part de l'Arabie Saoudite dans la valeur des licences d'exportations d'armes wallonnes est passée de 23% pour la période 2007-2011 à plus de 37% pour la période 2012-16¹⁴. En 2015, 60% des licences wallonnes octroyées étaient destinées à l'Arabie Saoudite pour un montant total de 575,8 millions d'euros¹⁵. En 2014, Cockerill Maintenance & Ingénierie (CMI) a par ailleurs conclu un contrat exceptionnel de 3,2 milliards d'euros avec General Dynamics Canada pour des tourelles et canons devant intégrer des véhicules blindés légers à destination de l'Arabie Saoudite¹⁶. Or, selon Human Rights Watch, l'Arabie saoudite a utilisé des véhicules blindés pour détruire le vieux centre-ville d'Awamia, à l'est de l'Arabie saoudite ; violant ainsi les droits de l'homme, selon les Nations Unies¹⁷. En outre, les technologies flamandes destinées à l'armement sont susceptibles d'être incorporées dans du matériel militaire utilisé dans le conflit au Yémen¹⁸. Ainsi, selon Vredesactie, un mécanisme d'affichage produit par l'entreprise flamande Barco aurait été incorporé, via Esterline Belgium, dans les cockpits des avions IOMAX utilisés par les Emirats arabes unis dans la guerre au Yémen¹⁹.

07. Dès mars 2017, le ministre de la Coopération au développement, Alexander De Croo, a proposé d'instaurer un embargo sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite pour raisons humanitaires, arguant qu'« on ne peut pas essayer de sauver des vies humaines et, dans le même temps, livrer des armes »²⁰. Depuis lors, la résolution du Parlement belge, adoptée le 8 juin 2017, demande au gouvernement fédéral de se concerter avec les entités fédérées pour mettre fin à leurs ventes d'armes à l'Arabie saoudite, considérant « les violations systémiques des droits de l'homme » et « le mépris total à l'égard de la vie humaine » au Yémen²¹.

¹¹ CAAT, EU Arms Exports database.

¹² Quatre catégories d'armements et d'équipements militaires dominent les exportations wallonnes en matière de défense. Les armes à feu de petit calibre représentent 42 % de toutes les licences d'exportations octroyées entre 2008 et 2016¹². La Région wallonne exporte ensuite principalement des composants et pièces détachées de tanks et véhicules blindés (16 %), des munitions et composants pour armes légères et de petit calibre (15 %) et des composants et pièces détachées pour avions militaires (11 %). Source : Christophe Stiernon et Hélène Voisin, « Les transferts d'armements de la région wallonne en 2016 : Synthèse du rapport annuel », GRIP, 21 août 2017, http://www.grip.org/sites/grip.org/files/BREVES/2017/EC_2017-08-21_FR_C-STIERNON.pdf.

¹³ European network against arms trade (ENAAAT), <http://www.enaat.org/export/licence.fr.html?rating=ML%201&destination=Saudi%20Arabia>

¹⁴ Christophe Stiernon et Hélène Voisin, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵ « Armes wallonnes: l'Arabie saoudite représente 60% du chiffre d'affaires », in *RTBF*, 20 septembre 2016, https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_60-des-ventes-d-armes-wallonnes-destinees-a-l-arabie-saoudite-en-2015?id=9408887

¹⁶ Flemish Peace Institute – Vlaams Vredesinstituut, p. 55, http://www.flemishpeaceinstitute.eu/sites/vlaamsvredesinstituut.eu/files/files/hipp/rapport_wapenexp_eur_def_0.pdf

¹⁷ United Nations office of the high commissioner for Human rights (OHCHR), « Saudi Arabia's use of force and demolitions in the Al-Masora neighborhood violates human rights », 24 mai 2017, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21657&LangID=E> – Human Rights Watch, « Saudi Arabia: Security Forces Seal Off Eastern Town », 13 août 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/08/13/saudi-arabia-security-forces-seal-eastern-town>

¹⁸ Nils Duquet, « Van Vlaamse Makelij : Het eindgebruik van Vlaams militair materiaal », décembre 2011.

¹⁹ Vredesactie, « Dossier: Vlaamse wapens gebruikt in oorlogen in Jemen en Libië ? », <https://www.vredesactie.be/nl/vlaamse-wapens-gebruikt-in-oorlogen-in-jemen-en-libi%C3%AB-0>

²⁰ « Alexander De Croo relance le débat des livraisons d'armes à l'Arabie saoudite », in *RTBF*, 26 mars 2017, https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_alexander-de-croo-appelle-a-un-embargo-sur-les-armes-contre-l-arabie-saoudite?id=9564613

²¹ La Chambre des Représentants de Belgique, « Résolution visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à

3. Recommandations

08. Au niveau international : Promouvoir l'instauration d'un embargo des Nations Unies pour raisons humanitaires sur les ventes d'armes et de biens à double usage à l'Arabie saoudite et aux autres pays impliqués dans le conflit au Yémen, conformément au droit international. La Belgique pourra tirer profit de sa prochaine position de membre non-permanent du Conseil de sécurité de l'ONU pour promouvoir un tel embargo humanitaire.

09. Au niveau européen :

- Promouvoir l'instauration d'un embargo de l'Union européenne sur les ventes d'armes et de biens à double usage à l'Arabie saoudite et aux autres pays impliqués dans le conflit au Yémen, conformément aux résolutions adoptées par le Parlement européen.
- Assurer l'échange d'information entre les autorités compétentes des différents Etats membres de l'Union européenne en matière de réexportation d'armes et de contrôle de l'utilisation finale des armements vendus.
- Plaider, dans le cadre de la réforme prévue de la Position commune sur les exportations d'armes (2008/944/PESC), en faveur d'un renforcement de l'applicabilité juridique de la Position commune.

10. Au niveau fédéral belge :

- Suspendre durant l'embargo les services d'assurances à l'exportation fournis par Credendo Group pour des ventes d'armes et de biens à double usage à l'Arabie saoudite²².
- Renforcer la coordination entre les gouvernements de l'Etat fédéral belge et des entités fédérées en vue de favoriser des positions concertées au niveau belge et de garantir la cohérence entre le commerce des armes et la réalisation des Objectifs de développement durable.

11. Au niveau des entités fédérées :

- Instaurer un embargo pour raisons humanitaires sur les ventes d'armes et de biens à double usage à l'Arabie saoudite et aux autres pays impliqués dans le conflit au Yémen, conformément aux termes des décrets de la Région wallonne et de la Région flamande.
- Garantir un contrôle plus rapide et plus transparent sur les exportations d'armes sous licence, en renforçant la transparence des motivations des décisions d'octroi de licences d'armes et en améliorant la régularité et les délais des rapports communiqués au Parlement, afin de s'assurer que ces décisions respectent les réglementations en vigueur.
- Instaurer un mécanisme de contrôle de l'utilisation et de l'utilisateur finaux des armes exportées par les Régions, tel qu'il existe en Allemagne, y compris dans le cas des composants.
- Mettre en œuvre un plan de diversification économique du secteur de l'armement, avec la participation des partenaires sociaux, afin de pouvoir concilier à terme l'objectif de maintien et de création d'emplois avec celui de cohérence des politiques en faveur du développement durable.

l'égard du Royaume d'Arabie saoudite », 8 juin 2017.

²² Tel que stipulé dans l'article 4 de la « Résolution visant à reconsidérer la politique étrangère de la Belgique à l'égard du Royaume d'Arabie saoudite » de la Chambre des Représentants de Belgique adoptée le 8 juin 2017.

4. Justification des recommandations

12. Pour l'année 2014, si on met de côté la France qui a changé son système d'octroi de licences en juin 2017 et dont le nombre de licences sont bien supérieures aux exportations réelles, la Belgique est le premier exportateur d'armes légères et de petit calibre de l'Union européenne. Ces armes sont produites en grande partie par des entreprises wallonnes : la Fabrique Nationale (armes légères et munitions), Browning International (armes légères destinées à la chasse et au sport) et les Forges de Zeebrugge (missiles air-sol et systèmes de fusées), toutes les trois situées à Herstal, et Mecar (munitions de moyen calibre, mortiers et grenades) localisée à Seneffe²³. Ces entreprises créent en Wallonie 3.572 emplois directs et près de 10.000 emplois indirects²⁴. Par ailleurs, des technologies destinées à l'armement sont produites en Région flamande et sont susceptibles d'être incorporées dans du matériel militaire utilisé dans le cadre du conflit au Yémen.

13. Les exportations d'armes hors UE sont régies par la position commune de 2008 (2008/944/PESC)²⁵, transposée dans le Décret wallon du 21 juin 2012 relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense²⁶. Selon ces deux textes, les violations saoudiennes du droit humanitaire international dans le cadre de son implication dans le conflit au Yémen peuvent entraîner une interdiction d'exportation si les armes concernées risquent de contribuer à ces violations du droit humanitaire (2^e critère, Article 2, 2, c de la Position commune).

14. Le Traité sur le commerce des armes, entré en vigueur en 2014, stipule qu'un pays doit refuser l'exportation d'armes s'il a connaissance qu'elles serviront à des violations graves du droit international humanitaire ou des droits de l'homme (article 7§1 du TCA)²⁷.

15. Un autre critère pouvant mener à une interdiction des exportations d'armes est « *l'existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées* » (7^e critère) – ce qui pose la question du difficile contrôle de l'utilisation finale d'un armement. Il a été démontré que l'Arabie saoudite était impliquée dans un certain nombre de cas de détournements d'armes vers des groupes rebelles en Syrie²⁸. Afin d'améliorer les pratiques des Etats membres en matière de contrôle de l'utilisation finale des armes, l'UE a mis au point en 2009 un guide d'utilisation qui clarifie entre autres le 7^e critère de la Position commune. Mis à jour en 2015, ce guide encourage par exemple la vérification post-expédition ainsi que l'échange d'information entre autorités compétentes des différents Etats membres²⁹.

²³ Christophe Stiennon, « Armes légères et de petit calibre: chiffres, enjeux, tendances », GRIP, 23 novembre 2016, <http://www.grip.org/fr/node/2147>

²⁴ Nombre d'emplois directs en 2015. Source : GRIP, <http://www.grip.org/sites/grip.org/files/DATA-BASE/BE/ENTREPRISES/Tableau2.pdf>

²⁵ Journal Officiel de l'Union européenne, *Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, L335/99, 13 décembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:fr:PDF>

²⁶ Service public de Wallonie, *Décret relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense*, 5 juillet 2012, http://economie.wallonie.be/Licences_armes/News/DECRET%2021%20JUN%202012.pdf

²⁷ Organisation des Nations Unies, *Traité sur le commerce des armes*, <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Fran%C3%A7ais1.pdf>

²⁸ Denis Jacqmin et Christophe Stiennon, « Faut-il arrêter de vendre des armes à l'Arabie saoudite? », GRIP, 20 septembre 2017, <http://www.grip.org/fr/node/242>

²⁹ An Vranckx, *Contrôle de l'utilisation finale des armes. Pratiques et perspectives*, Les rapports du GRIP 2016/4, pp. 30-21.

16. Le 25 février 2016, le Parlement européen a adopté une résolution sur la situation au Yémen appelant Federica Mogherini « à œuvrer pour imposer un embargo européen sur les armes à l'Arabie saoudite » au vu de la gravité des violations du droit international humanitaire³⁰. Le Parlement européen a adopté depuis lors deux autres résolutions exprimant la même demande : le 13 septembre 2017³¹ et le 30 novembre 2017³².

17. En Europe, la Suède et la Norvège ont décidé d'instaurer un embargo pour raisons humanitaires sur les ventes d'armes à l'Arabie saoudite, tandis que le nouveau gouvernement allemand a décidé l'arrêt immédiat des exportations d'armes vers les pays impliqués dans le conflit au Yémen³³.

18. Interrogé au Parlement wallon le 19 janvier 2018, le ministre-président wallon, Willy Borsus, a affirmé que « la Région wallonne n'accorde plus de licences au ministère de la Défense d'Arabie saoudite depuis l'année 2017 », limitant ses exportations à « la Garde nationale et la Garde royale de cet Etat », deux corps « aucunement destinés à mener des opérations militaires en dehors de l'Arabie saoudite ». Par conséquent, le ministre-président a estimé « inopportun d'arrêter de délivrer des licences d'exportations d'armes vers l'Arabie saoudite, dès lors que nous respectons toutes les dispositions légales en vigueur et que nous veillons à ne pas fournir son ministère de la Défense impliqué sur le théâtre d'opérations au Yémen »³⁴. Toutefois, selon Amnesty International : « L'Arabie saoudite est connue pour les ré-exportations illégales et peu scrupuleuses d'armes vers d'autres États. Il est fort possible que des armes belges se retrouvent sur des champs de bataille, au Yémen ou ailleurs. De nombreux documents indiquent que l'Arabie saoudite a ré-exporté vers la Syrie des armes qu'elle a achetées auprès de nombreux pays d'Europe, d'Asie centrale et des Etats-Unis. La Garde nationale est massivement déployée à la frontière yéménite et il est fort probable qu'elle fasse des incursions au Yémen. En 2011, elle a été le fer de lance de la répression à Bahreïn »³⁵. En outre, en pratique, l'administration de la Région wallonne n'a actuellement pas les capacités d'assurer le contrôle de l'utilisation et de l'utilisateur finaux des armes exportées.

19. La traçabilité des technologies produites en Région flamande et destinées à l'armement n'est pas garantie. Cela implique que la Belgique n'est pas en mesure de s'assurer que ces technologies ne seront pas utilisées dans des conflits comme celui au Yémen. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui existe en Allemagne, la Belgique devrait se donner les moyens d'assurer le contrôle de l'utilisation finale des exportations d'armes et de composants technologiques destinés à l'armement.

³⁰ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 25 février 2016 sur la situation humanitaire au Yémen 2016/2515(RSP)*, 25 février 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0066+0+DOC+XML+V0//FR>

³¹ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2017 sur les exportations d'armements: mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC*, 13 septembre 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0344+0+DOC+XML+V0//FR>

³² Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 30 novembre 2017 sur la situation au Yémen 2017/2849(RSP)*, 30 novembre 2017, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0473+0+DOC+XML+V0//FR>

³³ « Germany halts weapons exports to parties in Yemen conflict », in *DW*, 19 janvier 2018, <http://www.dw.com/en/germany-halts-weapons-exports-to-parties-in-yemen-conflict/a-42229376>

³⁴ « Borsus: "Les armes wallonnes pour l'Arabie saoudite ne sont plus destinées à des opérations militaires hors du pays" », in *RTBF*, 19 janvier 2018, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_borsus-les-armes-wallonnes-pour-l-arabie-saoudite-ne-sont-plus-destinees-a-des-operations-militaires-hors-du-pays?id=9815845

³⁵ Philippe Hensmans, « M. Borsus applique le droit wallon quand ça l'arrange », Amnesty International, 19 janvier 2018, <https://www.amnesty.be/infos/nos-blogs/le-blog-de-philippe-hensmans/article/m-borsus-applique-le-droit-wallon-quand-ca-l-arrange>

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) a été créé par Arrêté royal du 2 avril 2014 en application de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (articles 2,16°, 8, 31 et 35,2°). Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges afin d'encourager le respect du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, conformément à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 8 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

Pour en savoir plus sur le Conseil et pour lire d'autres de ses avis en français, néerlandais et anglais, veuillez visiter le site web : <http://www.ccpd-abco.be/>