



De nombreux combattants paramilitaires dans les montagnes colombiennes ont reçu des armes par le biais de transactions complexes orchestrées par des courtiers en armes spécialisés.
(© Reuters/Albeiro Lopera)

A la recherche des intermédiaires: LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE COURTAGE

5

INTRODUCTION

Le 5 novembre 2001, un bateau battant pavillon panaméen, l'*Otterloo*, décharge 14 conteneurs contenant 3.117 AK-47 et 5 millions de munitions dans le port de Turbo en Colombie. Ces armes, qui appartenaient auparavant aux forces armées nicaraguayennes, sont réceptionnées par le groupe armé Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), auquel elles sont destinées (OEA, 2003b). La transaction complexe à l'origine de ce transfert d'armes a été mise sur pied par un courtier israélien, Shimon Yelinek, et par son associé, Marco Shrem, qui se sont faits passer pour des courtiers au service de la Police nationale panaméenne (PNP). Yelinek avait acheté ces armes avec un bon de commande falsifié de la PNP; il avait ensuite contribué à l'organisation de leur transport vers l'AUC. Yelinek a annulé une deuxième commande lorsqu'il a eu vent d'une enquête commune sur l'achat d'armes, menée par le Panama, la Colombie et le Nicaragua. Il a été arrêté au Panama en novembre 2002 (OEA, 2003b). En août 2003, un tribunal correctionnel de première instance panaméen a prononcé un non-lieu à l'encontre de Yelinek, en alléguant l'absence de compétence, car les armes avaient été chargées au Nicaragua et livrées en Colombie. Le service panaméen Fiscalía de Drogas, qui avait repris l'enquête, a fait appel de cette décision (*El Panamá América*, 2003)¹.

Comme cet exemple nous le montre, les courtiers et leurs activités jouent un rôle central dans le commerce illicite d'armes légères, même si leurs rôles et fonctions, qui ne sont pas neufs dans la sphère internationale, ni dans le commerce des armes, sont restés relativement inaperçus pendant des décennies. Cette situation a évolué ces dernières années, car les programmes d'action et les études menées par diverses institutions gouvernementales et ONG ont mis davantage l'accent sur la question des activités illicites de courtage.

Ces études ont été menées en parallèle, voire en conséquence, d'une prise de conscience accrue au sein des forums internationaux, régionaux et nationaux à propos du rôle des courtiers dans les transferts illicites d'armes légères et de petit calibre. Au cours de la *Conférence des Nations unies sur le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects* organisée en 2001 (Conférence des Nations unies sur les armes légères de 2001), par exemple, 79 Etats ont mentionné la question du courtage illicite dans leurs discours inauguraux². Ces pays ont souligné que les efforts visant à s'attaquer au commerce illicite d'armes légères ne pouvaient pas négliger le rôle joué par les courtiers et ont appelé de leurs vœux une réglementation de ce secteur. Certains pays ont parlé de «normes», alors que d'autres plaidaient pour une «réglementation stricte» et, dans de rares cas, en faveur d'«instruments légalement contraignants» (Small Arms Survey, 2003, p. 231).

Les études existantes ont mis en exergue que les modes d'exercice des activités de courtage dans le cadre de transactions illicites tirent profit d'une série de lacunes réglementaires observées aux niveaux national et international. Dans ce chapitre, nous complétons ces études en analysant les tentatives d'Etats individuels et d'organisations régionales et internationales en vue d'empêcher le courtage illicite d'armes. Nous nous concentrons en particulier sur les pays ayant mis en œuvre des réglementations nationales sur le courtage et comparons ces réglementations en vue d'identifier des différences et d'éventuelles lacunes. Nous évaluons enfin l'efficacité de ces réglementations nationales dans le contrôle du courtage illicite d'armes.

Nos principaux constats sont les suivants:

- Les courtiers agissant de manière illicite jouent un rôle majeur dans le détournement d'armes vers des destinations illicites.
- Les contrôles des courtages légaux et ceux des courtages illicites sont étroitement liés: si les Etats ne réglementent pas les premiers, ils ne seront pas en mesure d'empêcher les seconds.
- Les activités relatives à la question du courtage des armes légères, soutenues par des Etats aux niveaux national et international, dépendent essentiellement des possibilités nationales d'adoption et de mise en œuvre des contrôles sur le courtage.
- Au niveau national, seuls 25 Etats disposent de réglementations explicites sur le courtage, lesquelles divergent grandement, créant de la sorte des lacunes potentielles et la possibilité de les contourner.
- Même dans les pays ayant promulgué une législation appropriée, la mise en œuvre effective des contrôles sur le courtage est confrontée à un certain nombre de défis.
- La coopération internationale est un élément critique dans le cadre de la prévention des activités illicites de courtage.

La première section de ce chapitre décrit brièvement les activités des courtiers et leur *modus operandi*, en identifiant dès lors les lacunes réglementaires qui permettent l'organisation – pratiquement sans difficulté – des activités illicites de courtage. Dans la deuxième section, nous analysons les initiatives destinées à contrôler le courtage, qui ont été mises en œuvre aux niveaux international, régional et national. Enfin, la troisième section est consacrée à l'évaluation de l'efficacité des contrôles nationaux existants sur les courtiers. Si ce chapitre est axé sur le courtage des transferts d'armes légères, il convient d'observer que le courtage se limite rarement aux armes légères et de petit calibre et implique souvent d'autres technologies d'armement, y compris les systèmes d'armement majeurs.

À L'ORIGINE DU COURTAGE ILLICITE

Afin de saisir la pleine signification du rôle des courtiers dans les transferts d'armes, il convient de définir le terme au sens large (voir encadré 5.1). Le *Small Arms Survey 2001* a identifié sept principaux services proposés par les courtiers (Small Arms Survey, 2001, p. 100), qui peuvent être répartis *grosso modo* entre les services «essentiels» – médiation dans les négociations sur les ventes d'armes – et les activités de courtage «connexes» – transport, financement, assurance et services d'assistance technique. Les courtiers peuvent faciliter un ou plusieurs aspects d'une transaction d'armes, qu'il s'agisse de l'identification des sources d'armes ou de leur livraison au destinataire final. Grâce à leur expertise et à leurs contacts, en particulier dans un système économique mondial sans cesse plus vaste et plus complexe, les courtiers sont devenus une ressource importante pour les Etats et les sociétés privées impliqués dans les transferts légaux d'armes. En ce sens, le courtage ne peut pas être considéré en soi comme une activité illicite. Cependant, plusieurs cas majeurs révélés ces dernières années indiquent clairement que les courtiers sont des acteurs essentiels des transactions illicites d'armes. Plusieurs panels des Nations unies ont observé le rôle crucial joué par les courtiers dans le détournement d'armes vers des pays sous embargo tels que l'Angola, le Liberia, la Sierra Leone, la Somalie et le Rwanda. D'autres études ont également exposé le rôle des courtiers dans les transferts d'armes vers des zones de conflit, comme au Sri Lanka et en République démocratique du Congo (RDC). Bien qu'on ne puisse affirmer que les transferts d'armes vers les zones de conflit enfreignent les lois internationales lorsque aucun embargo sur les armes n'a été imposé, on peut cependant dire que ces transferts violent de nombreuses réglementations nationales sur les exportations d'armes et peuvent transgresser les obligations en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire souscrites par les Etats concernés.

Les courtiers sont
des acteurs de
premier plan dans
les transactions
illicites en armes
légères.

Encadré 5. Définition des activités de courtage

Il est malaisé de définir de manière précise les activités de courtage, étant donné qu'elles sont essentiellement intangibles et englobent divers types d'opérations. Wood et Peleman (2000, p. 129) définissent les courtiers comme «des intermédiaires organisant les transferts d'armes entre deux ou plusieurs parties. Ils regroupent les acheteurs, les vendeurs, les transporteurs, les bailleurs de fonds et les assureurs en vue de conclure une transaction». Même si elle décrit les activités des courtiers d'une manière complète et exhaustive, une telle définition ne pourrait être utilisée dans le cadre des instruments réglementaires, dont l'objectif est d'identifier les éléments relevant de leur contrôle. Cette tension entre le besoin d'exhaustivité et de précision est perceptible au niveau international où, en dépit de certaines propositions, aucune définition des «activités de courtage» n'a encore été arrêtée.

Une étude réalisée par le Groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur la «possibilité de limiter la fabrication et le commerce des armes légères aux seuls fabricants et distributeurs agréés par les Etats» (Nations unies, 2001), qui a été présentée lors de la Conférence des Nations unies de 2001 sur les armes légères, proposait des distinctions entre distributeurs, agents, courtiers et transitaires dans le cadre d'une tentative de regroupement des différentes activités de courtage. Alors que ces distinctions sont théoriquement simples, il s'avère difficile de les formuler dans la pratique, étant donné que les frontières entre les quatre catégories s'estompent souvent. A l'autre extrême, les Modèles de réglementation de l'Organisation des Etats américains (OEA) regroupent sous le vocable de courtage un vaste spectre d'activités, qui varient de la fabrication à la livraison d'armes et incluent «l'exportation, l'importation, le financement, la médiation, l'achat, la vente, le transfert, le transport et l'expédition» (OEA, 2003a, art. 1). De larges définitions figurent également dans la *Position commune de l'UE sur le contrôle du courtage en armements* (UE, 2003) et dans le *Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et des autres matériels connexes au sein de la Communauté de développement de l'Afrique australe* (SADC) (SADC, 2001).

Au plan national, plusieurs pays donnent une définition explicite des activités de courtage; il s'agit notamment de la Belgique, la France, la Slovaquie, l'Afrique du Sud, la Suisse, l'Ukraine et les Etats-Unis³. La définition adoptée par la législation sud-africaine est à la fois complète et spécifique et pourrait constituer une base légale solide pour le champ d'application des contrôles de courtage. Dans la loi appelée *National Conventional Arms Control Act*, les services de courtage sont en effet définis comme suit:

- (a) les activités d'agent dans le cadre de la négociation ou de l'organisation d'un contrat, d'un achat, d'une vente ou d'un transfert d'armes classiques, en échange d'une commission, d'un avantage ou pour tout autre motif, financier ou autre;
- (b) les activités d'agent dans le cadre de la négociation ou de l'organisation d'un contrat pour la prestation de services en échange d'une commission, d'un avantage ou pour tout autre motif, financier ou autre;
- (c) la facilitation du transfert de documents, du paiement, du transport ou de l'expédition, ou toute combinaison des activités précitées, dans le cadre de toute transaction inhérente à l'achat, à la vente ou au transfert d'armes classiques; et
- (d) les activités d'intermédiaire entre tout fabricant ou fournisseur d'armes classiques, ou tout prestataire de services, et tout acheteur ou bénéficiaire de ces armes (Afrique du Sud, 2002, Préambule, 1.i).

La définition utilisée par l'Afrique du Sud est suffisamment large pour inclure la principale activité de médiation et l'organisation d'activités connexes, comme le transport et le financement. Elle ne limite pas la portée des activités contrôlées à celles qui facilitent les transferts uniquement entre pays tiers. Elle reconnaît en outre que des formes non financières de paiement peuvent être obtenues en échange de services de courtage. Enfin, elle est suffisamment générique pour inclure les cas dans lesquels les courtiers possèdent directement les armes qu'ils vendent et les cas (majoritaires) dans lesquels ils ne les possèdent pas.

Le courtage illicite présente un certain nombre de caractéristiques communes qui soulignent les écueils le rendant possible, qu'il s'agisse des lacunes de la réglementation ou de l'inadéquation des contrôles existants.

Les activités non réglementées. Dans de nombreux cas, les courtiers ne sont pas propriétaires des armes qu'ils vendent. Une conséquence majeure de ce premier constat est que les activités des courtiers, qui sont davantage intangibles que celles des importateurs et des exportateurs, sont rarement définies comme une catégorie spécifique dans les lois nationales régissant les exportations d'armes. Elles sont dès lors, la plupart du temps, non réglementées (Wood et Peleman, 2000, p. 129).

Contrôle laxiste des stocks d'armes. Plusieurs cas illustrent que les surplus existants ou les stocks d'armes de seconde main sont des sources d'approvisionnement appréciables pour les courtiers agissant dans l'illégalité. En effet, les armes légères ont un long cycle de vie et celles qui sont considérées comme désuètes ou inutilisables dans certains pays peuvent parfaitement convenir dans d'autres pays en proie à

Les lacunes dans les réglementations et les mécanismes de contrôle inadéquats favorisent le courtage illicite.

des troubles. Comme le soulignent plusieurs rapports de panels des Nations unies, les armes provenant de stocks gouvernementaux – majoritairement, mais pas exclusivement, de pays d'Europe de l'Est – ont abouti dans des pays africains sous embargo (Nations unies, Conseil de sécurité, 2000a, para. 41; 2000b, para. 35-6). Le laxisme des contrôles sur les stocks d'armes et les armes gouvernementales excédentaires constitue dès lors une première faille que les courtiers agissant dans l'illégalité s'empressent d'exploiter.

Courtage de tierce partie. Des activités de courtage dites de tierce partie ont lieu dans de nombreux cas: les transactions de ce type sont organisées sans que les armes ne pénètrent sur le territoire dans lequel les activités d'intermédiaire se déroulent. Il arrive en réalité fréquemment que les courtiers ne résident pas dans le pays d'origine des armes, ni ne vivent dans les pays de transit ou de destination finale des armes (Clegg et Crowley, n.d., p. 5). Cette caractéristique entraîne diverses difficultés de surveillance et d'application des dispositifs, car de nombreux pays éprouvent des difficultés à appliquer leurs réglementations en dehors de leurs territoires. Plus important encore, certains pays disposant de réglementations régissant le courtage ne peuvent pas les mettre en œuvre si les armes concernées ne traversent pas le territoire national.

Financement offshore. Les courtiers organisent fréquemment leurs activités illicites dans des paradis fiscaux et dans des pays dont les contrôles d'exportation ou de transit laissent à désirer. En ce qui concerne le financement des trafics d'armes illicites, la nécessité de dissimuler les modalités de paiement et de blanchir les fonds fait des paradis fiscaux, des banques offshore et des pays cultivant l'art du secret bancaire, des terrains de prédilection. Les paradis fiscaux sont les endroits privilégiés pour les courtiers agissant dans l'illégalité, notamment en raison de leur tradition de confidentialité à propos des transactions monétaires, leur réglementation laxiste et l'absence d'impôt sur les revenus (Small Arms Survey, 2001, p. 104). Les banques offshore exercent, quant à elles, un attrait en raison de la non-application des principes bancaires traditionnels en matière de taux d'intérêt, d'adéquation des fonds propres et de liquidité. Le recours aux banques offshore est fréquent en vue de scinder la transaction principale en un faisceau de paiements multiples, habituellement au nom de sociétés fictives, répartis entre banques peu soucieuses des contrôles ou protégées par le secret bancaire (Naylor, 2000, p. 166-7).

Le contournement aisé des exigences en matière de documents. Les courtiers habiles ont développé une grande expertise dans l'obtention des documents officiels nécessaires, soit par le biais de la contrefaçon, soit en exploitant la négligence ou la complicité active de responsables publics. Ce constat se vérifie tout particulièrement en ce qui concerne les certificats d'utilisateur final (CUF) sans lesquels, en principe, les Etats ne donneraient pas leur feu vert à une exportation d'armes. C'est ainsi que le Panel d'experts désigné par le Conseil de sécurité des Nations unies (Nations unies, Conseil de sécurité) pour procéder au suivi de l'évaluation du respect de l'embargo sur les armes de 2001⁴ par le Liberia, a mis au jour des ventes d'armes à ce pays au moyen d'un faux CUF nigérian (Nations unies, Conseil de sécurité, 2003a, para. 69). Les armes, parmi lesquelles figuraient des fusils automatiques, des pistolets automatiques, des lance-missiles, des mitrailleuses, des pistolets et divers types de munitions, ont quitté Belgrade dans le cadre de six envois étalés de juin à août 2002. Ces expéditions étaient organisées par une société établie à Belgrade, Temex, et les armes étaient fournies par une société moldave, Aerocom, ainsi que par la société affiliée belge de Ducor World Airlines (Nations unies, Conseil de sécurité, 2003a, para. 70). Au cours de leur enquête, les autorités serbes ont confirmé que toutes les armes avaient été fabriquées par une société serbe, Zastava, entre 2001 et 2002, et que les numéros de série trouvés par le Panel correspondaient aux numéros des armes qui, selon Temex, étaient destinées au ministère nigérian de la Défense (para. 72). Le ministère nigérian des Affaires étrangères a souligné, dans un courrier officiel transmis au gouvernement de Serbie et du Monténégro par le biais de son ambassade à Lagos, que les CUF utilisés dans le cadre de cette transaction étaient des faux (para. 72).

Facilité de transport. Le transport est également un aspect majeur des activités de courtage et peut aisément exploiter les difficultés liées à la mise en œuvre et à la surveillance. Alors que le choix du mode de transport – par terre, air ou mer (voir encadré 5.2) – dépend de divers facteurs, dont la taille des armes à transporter et la topographie des destinations, un certain nombre de tactiques sont fréquemment utilisées par les transitaires.

Encadré 5.2 Le transport des armes par voie aérienne

Le fret aérien est, en raison de sa rapidité, un mode de transport «privilégié» pour les livraisons illicites d'armes, notamment les armes légères et de petit calibre. La rapidité de livraison et les brefs temps d'escale pourraient en effet réduire les probabilités de détection (Nations unies, Conseil de sécurité, 2003a, para. 104). Les courtiers en armes désireux de transporter leurs marchandises par la voie aérienne se tournent souvent vers des compagnies aériennes charter *ad hoc*, des compagnies qui loueront aux plus offrants leurs avions ou l'espace de chargement disponible. La majorité des acteurs du transport aérien charter se compose de petites compagnies ne disposant que de quelques avions maximum, lesquels sont, en règle générale, surannés. Il s'agit la plupart du temps de sociétés de fret de plus petites dimensions, exerçant leurs activités vers et au départ de pays éprouvant les pires difficultés à faire respecter les lois, notamment en cas d'instabilité politique.

En raison du nombre croissant d'avions plus anciens disponibles sur le marché – tels que les DC-8 et les Boeing 707 – le transport aérien est devenu relativement peu onéreux, ce qui explique partiellement l'explosion du nombre de petites compagnies privées désireuses de transporter pratiquement n'importe quoi vers n'importe quelle destination. En raison d'une concurrence effrénée, les bénéfices sur les vols réguliers tendent à se réduire à la portion congrue et quantité de compagnies charter de plus petites dimensions rencontrent des difficultés financières. Certaines sont dès lors peu enclines à refuser des contrats lucratifs, tels que les contrats de transport d'armes et de munitions. Selon des sources sectorielles, rares sont les compagnies charter n'ayant pas été, à un moment ou un autre, impliquées dans l'expédition d'armes. Toutefois, certaines compagnies acceptent plus facilement que d'autres d'expédier des armes à des gouvernements ou à des acteurs non étatiques impliqués dans des conflits armés, même en violation d'un embargo sur les armes⁵.

Étant donné que le transport d'armes peut s'avérer très lucratif, les compagnies transportant des armes sont en mesure de concurrencer de manière déloyale d'autres compagnies dans le cadre de contrats de fret commercial classique sur le vol retour. Cela signifie que les compagnies aériennes refusant de transporter des armes perdent de précieux ordres de fret général. Nous constatons dès lors l'apparition d'un cercle vicieux qui contraint certaines compagnies aériennes – ayant auparavant refusé d'acheminer des armes – à revoir leur position, afin d'assurer la pérennité de leurs activités. Un Panel d'experts des Nations unies a reconnu cette situation et a affirmé : «Les opérateurs peuvent se retrouver dans une situation dans laquelle la prise de certains risques pourrait être l'une des rares options qui leur reste pour assurer leur viabilité économique» (Nations unies, Conseil de sécurité, 2000c, para. 116).

Source: Hogendoorn et Misol (2003)

Les livraisons illicites d'armes aux destinataires finaux sont en règle générale réparties en plusieurs voyages de plus courte distance, impliquant de nombreux sous-traitants et différentes compagnies. Une telle complexité complique fortement le traçage de l'itinéraire emprunté, et, dès lors, l'origine des armes, tout en entravant l'identification des personnes ou des sociétés concernées par l'expédition (Hogendoorn et Misol, 2003; Wood et Peleman, 2000).

De même, les transitaires dissimulent habituellement le contenu des marchandises qu'ils fournissent. Les armes sont déclarées sous la forme de marchandises inoffensives, comme des denrées alimentaires, des vêtements, de l'équipement agricole, des tentes (Wood et Peleman, 2000, p. 140), de l'équipement technique ou de la ferronnerie. En août 2003, par exemple, le Panel d'experts des Nations unies enquêtant sur les violations de l'embargo au Liberia a mentionné le déchargement d'une «présumée cargaison d'armes» depuis l'Iran vers la Guinée. Cette cargaison contenait des boîtes vertes, entourées de cordes vertes, que des soldats ont chargé sur des camions militaires. Le bordereau d'expédition précisait que ces boîtes contenaient du «détergent». Les suspicions du Panel ont été confirmées par un témoignage oral, selon lequel cette cargaison se composait de munitions à destination du Liberia (Nations unies, Conseil de sécurité, 2003b, para. 4; HRW, 2003).

De même, les transitaires dissimulent habituellement le contenu des marchandises qu'ils fournissent. Les armes sont déclarées sous la forme de marchandises inoffensives, comme des denrées alimentaires, des vêtements, de l'équipement agricole, des tentes (Wood et Peleman, 2000, p. 140), de l'équipement technique ou de la ferronnerie. En août 2003, par exemple, le Panel d'experts des Nations unies enquêtant sur les violations de l'embargo au Liberia a mentionné le déchargement d'une «présumée cargaison d'armes» depuis l'Iran vers la Guinée. Cette cargaison contenait des boîtes vertes, entourées de cordes vertes, que des soldats ont chargé sur des camions militaires. Le bordereau d'expédition précisait que ces boîtes contenaient du «détergent». Les suspicions du Panel ont été confirmées par un témoignage oral, selon lequel cette cargaison se composait de munitions à destination du Liberia (Nations unies, Conseil de sécurité, 2003b, para. 4; HRW, 2003).



© AP/Daniele Cimino

Bas les masques: la police douanière italienne trouve des armes dans un camion dont le bordereau d'expédition mentionnait le transport d'aide humanitaire à destination des réfugiés du Kosovo en avril 1999.

Parmi les autres tactiques utilisées par les transitaires, citons le déroutement des itinéraires autorisés, avec des «arrêts d'urgence» destinés au chargement de fret différent de celui déclaré dans les documents d'accompagnement ou le déchargement d'armes dissimulées vers d'autres modes de transport; le dépôt de plans de vol falsifiés (Small Arms Survey, 2001, p. 113; Wood et Peleman, 2000, p. 141) et la constitution de sociétés dans des pays aux réglementations laxistes, comme dans le cas des «pavillons de complaisance» (PC) (voir encadré 5.3).

Encadré 5.3 Les pavillons de complaisance

Un subterfuge fréquemment utilisé par les courtiers pour transporter les armes illégales consiste à créer des sociétés d'exploitation dans des pays fournissant des «pavillons de complaisance» (PC). Les sociétés qui possèdent des avions et des navires sont tenues de les enregistrer auprès des autorités nationales compétentes, ce qui confère à chaque vaisseau la nationalité de son pays d'enregistrement et le place sous la compétence légale de ce pays. Certains pays font office de PC, en facilitant les formalités d'enregistrement, même pour des sociétés ne disposant d'aucun lien de propriété ni d'aucun lien opérationnel avec le pays du pavillon. Les PC rencontrent un franc succès en raison de leurs coûts réduits, des taux d'impôts réduits, ainsi que de la discrétion maximale et de l'absence de transparence, conjuguées à une intervention publique minimale (ITF, 2003)⁹. De nombreux PC n'ont pas été capables ou désireux de surveiller ces sociétés et de leur faire respecter les règles et les normes internationales. Elles attirent dès lors des trafiquants d'armes qui souhaitent y immatriculer leurs sociétés de transport (Vines, 2002). Lorsque des scandales liés à des armes imposent l'assainissement ou la clôture d'un registre – comme cela s'est produit avec le registre de l'aviation civile du Libéria⁷ et le registre maritime de Tonga⁸ – d'autres PC s'empressent de prendre le relais. Des enquêteurs des Nations unies ont observé que «quelques heures seulement suffisent» pour enregistrer une société dans un autre pays (Nations unies, Conseil de sécurité, 2000c, para. 144)⁹.

Source: Hogendoorn et Misol (2003)



Des légendes placées par les Forces de défense israéliennes identifient des fusils d'assaut, des lames-chargeurs et de l'équipement de mortier sur le pont du Karine-A, arraisonné en Mer rouge en janvier 2002 avec 50 tonnes d'armes et d'explosifs, provenant essentiellement d'Iran et à destination de l'Autorité palestinienne.

© Reuters/HO Armée israélienne

Les transitaires exploitent les difficultés liées à la mise en œuvre des contrôles douaniers, notamment dans les pays dont les frontières sont longues et les ressources limitées.

Lors de la livraison de cargaisons illicites, les transitaires exploitent les difficultés liées à la mise en œuvre des contrôles douaniers, notamment dans les pays dont les frontières sont longues et les ressources limitées. Ils exploitent également les conditions favorables créées par l'accroissement des activités commerciales transnationales qui, liées au manque de coopération entre les autorités douanières, compliquent grandement les contrôles systématiques des cargaisons. Toutefois, le transport d'armes demeure la partie la plus «visible» d'un trafic illicite d'armes et, dès lors, la partie susceptible de faire l'objet des contrôles les plus stricts. Comme l'a précisé le Panel d'experts des Nations unies enquêtant sur les violations de l'embargo décrété à l'encontre de l'UNITA, le transport de marchandises laisse dans son sillage une véritable «trace documentaire», une longue liste de documents (pour le chargement et le déchargement de la cargaison, l'enregistrement des avions et des bateaux, la traversée des frontières et l'obtention des autorisations d'atterrissage) laquelle permettrait, en cas de contrôle *ad hoc*, de reconstituer et de sanctionner les transactions illicites d'armes (Nations unies, Conseil de sécurité, 2000a, para. 167).

La description précitée des activités illicites de courtage sous-tend un certain nombre d'implications relatives à leur contrôle:

- Il est manifeste que le contrôle des activités des courtiers en armes ne repose pas uniquement sur l'existence de réglementations, mais également sur leur mise en œuvre et leur application. Dans ce cadre, et vu la nature intrinsèquement transnationale du courtage illicite, la coopération internationale est un élément critique.
- Les contrôles sur les courtiers ne peuvent être scindés du contrôle des armes. En ce sens, les contrôles des stocks existants, qui sont la principale source d'approvisionnement des transactions illicites, revêtent une importance majeure.

- Etant donné que le détournement des transferts légaux est une pratique courante parmi les courtiers, les contrôles en matière de courtage devraient compléter les systèmes de réglementation régissant l'exportation, l'importation et le transit d'armes – et non s'y substituer (Mason, 2003).

INITIATIVES MONDIALES ET RÉGIONALES POUR LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE COURTAGE

A mesure que les connaissances à propos du rôle et des caractéristiques des activités illicites de courtage s'améliorent, un mouvement international s'est focalisé autour des initiatives de contrôle de ces activités. Un grand nombre de processus internationaux et régionaux ont été initiés – et sont toujours en cours – afin d'empêcher les activités illicites de courtage d'armes. L'objectif de ces initiatives – même les plus modestes – est de rassembler les Etats en vue d'aborder la nature du problème et les éventuelles solutions. Dans quelques cas, ces processus ont entraîné l'adoption de documents exposant les mesures que les Etats devraient adopter en vue de contrer le courtage illicite. Alors que le champ d'application et l'ampleur de ces processus varient sensiblement, ils dépendent tous des contrôles nationaux, qui sont les principaux éléments de régulation des activités de courtage d'armes. Il ne fait aucune doute que l'engagement international sur cette question est réel.

Ce constat pourrait surprendre, étant donné que lors de la Conférence des Nations unies de 2001 sur les armes légères, alors que certains Etats parlaient de la nécessité de disposer de «normes» communes, d'une «réglementation stricte», voire, dans quelques cas, «d'instruments légalement contraignants» pour le contrôle des activités de courtage illicite (Small Arms Survey, 2003, p. 231), la question du courtage était abordée d'une manière relativement diffuse dans le Programme d'action des Nations unies (Nations unies, Assemblée générale, 2001). Au niveau national, les Etats ont été encouragés à «mettre en place une législation ou des procédures administratives nationales appropriées pour réglementer les activités des courtiers en armes légères». Des mesures telles que «l'immatriculation des courtiers, la délivrance de licences ou d'autorisations pour les activités de courtage et des peines appropriées pour toutes les activités de courtage illicites» étaient considérées comme adéquates (Nations unies, Assemblée générale, 2001, II.14). Au niveau mondial, des Etats ont accepté «de parvenir à une position commune au sujet des principales questions et de l'ampleur des problèmes liés au courtage illicite d'armes légères en vue de prévenir, combattre et éliminer les activités des courtiers» (Nations unies, Assemblée générale, 2001, II.39).

Loin de tomber aux oubliettes, le courtage a à nouveau été abordé, au niveau mondial, lors de la première Réunion biennale des Etats (RBE) chargée d'examiner la mise en œuvre du *Programme d'action* des Nations unies, tenue à New York entre le 7 et le 11 juillet 2003. Le courtage figurait comme un sujet distinct à l'ordre du jour informel des discussions thématiques transmis par le président de cette assemblée. Il s'agissait d'un développement important, car il permettait de créer une opportunité pour l'organisation de discussions ciblées à propos de ce problème¹⁰. Le résumé de la présidente, qui a été joint au rapport final de la RBE, précisait également qu'il est généralement admis que les progrès liés à l'examen de la question du courtage illicite dépendent en grande partie du niveau de coopération internationale, notamment en matière de partage d'information, de conformité et d'application de la loi (Nations unies, Assemblée générale, 2003, Annexe, para. 35).

Une indication majeure des principales préoccupations des Etats en matière d'armes légères était fournie par les déclarations que les différents pays avaient présentées lors de la RBE, soit pour leur propre compte, soit pour le compte d'organisations régionales. La question du courtage a été évoquée dans 19 déclarations¹¹, pour un total de 40 pays. Certaines déclarations nationales – dont celles de la Colombie, de l'Allemagne, de la Suède et de l'Italie pour l'Union européenne (UE) – étaient assorties d'une demande explicite d'adoption d'un instrument international légalement contraignant à ce propos.

Pratiquement tous les Etats ayant mentionné le courtage dans leurs déclarations nationales appartenaient soit à l'UE et à des pays associés, soit à l'Organisation des Etats américains (OEA). Ce constat n'est guère surprenant, étant donné que ces deux régions sont à la pointe des avancées en matière de contrôle du courtage illicite d'armes légères. Les déclarations des groupes régionaux lors de la RBE ont en outre confirmé que le contrôle des activités de courtage est considéré comme une nécessité essentiellement au sein de l'UE et de l'OEA, étant donné qu'aucune autre région, à l'heure actuelle, n'a fait de cette question une priorité¹².

La communauté internationale se mobilise davantage pour résoudre la question du courtage illicite.

Dans les régions de l'UE et de l'OEA, le contrôle des activités illicites de courtage est considéré comme essentiel.

Force est de constater, à tout le moins de nos jours, qu'en dehors de l'UE et de l'OEA, les développements en la matière se font attendre ou sont nettement plus lents, étant donné que les Etats de ces régions sont d'avis que le courtage illicite n'est pas un facteur significatif de la dissémination illicite des armes légères. Cette prise de position est en tout point contraire aux constats extraits d'une récente étude, laquelle a démontré que les courtiers agissant illégalement ont joué un rôle crucial dans le détournement d'armes vers des destinations illicites (telles que des pays sous embargo), plus particulièrement en Afrique. Cette situation pourrait toutefois changer, étant donné que dans certaines régions d'Afrique, l'attention se concentre désormais sur le problème du courtage illicite (voir encadré 5.4).

Une influence positive en ce sens pourrait également émaner de la dernière résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur le commerce illicite en armes légères et de petit calibre, approuvée lors de la 58^e session de cette Assemblée. Dans le paragraphe 11 de la résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'organiser des consultations générales avec tous les Etats membres et les organisations régionales et sous-régionales intéressées «sur de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères». Le Secrétaire général devra également faire rapport à la prochaine session de l'Assemblée générale sur les résultats de ces consultations (Nations unies, Assemblée générale, 2004, para. 11).

Initiatives régionales

Comme la question du courtage illicite a attiré une attention plus soutenue dans le cadre du processus de la Conférence des Nations unies, un certain nombre d'autres initiatives ont été prises dans certaines régions. Les développements observés au sein de l'UE et de l'OEA ont été particulièrement significatifs.

L'Union européenne. Le Conseil de l'UE a adopté en juin 2003 une *Position commune sur le contrôle du courtage en armements* (UE, 2003). Cette Position, qui est également contraignante, a prévu que les Etats membres de l'UE devraient promulguer ou améliorer, suivant le cas, leur législation nationale de contrôle des activités de courtage et a exposé les dispositions que les réglementations nationales devraient prévoir à propos, notamment, de la délivrance de licences, de la tenue de registres, de l'échange international d'informations et des sanctions pénales. Certaines dispositions, relatives à la compétence extraterritoriale et à l'enregistrement, n'ont pas été rendues contraignantes.

Il convient de s'arrêter quelques instants sur deux éléments de cette Position commune. Tout d'abord, les activités de courtage sont définies comme les activités de personnes et d'entités «qui négocient ou organisent des transactions pouvant comporter le transfert, d'un pays tiers vers tout autre pays tiers, d'articles figurant sur la liste commune des équipements militaires appliquée par l'UE». La Position permet aux Etats membres qui le souhaitent d'inclure, parmi les activités de courtage contrôlées, celles liées à l'exportation d'armes à partir de leur propre territoire (art. 2.3). Dans un deuxième temps, tout en faisant du contrôle des activités observées sur le territoire d'un Etat membre une disposition majeure, la Position «encourage» les Etats membres à «envisager le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire» (art. 2.1).

A la suite de cette Position commune, les Etats membres de l'UE qui ne disposent pas encore de contrôles en matière de courtage (le Danemark, la Grèce, l'Irlande, l'Italie¹³, le Luxembourg, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni) s'attellent à l'heure actuelle à leur examen ou à leur adoption (Anders, 2003).

L'Organisation des Etats américains. Au sein de l'OEA, les *Modèles de réglementation pour le contrôle des courtiers en armes à feu, leurs pièces et leurs composants et munitions* ont été approuvés lors de la réunion de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) en novembre 2003 à Montréal (OEA, 2003a). Ces réglementations se composent de neuf articles et de deux annexes qui sont considérées comme des lignes directrices pour l'élaboration d'une législation nationale. Les articles concernent les définitions, les autorités nationales compétentes, l'enregistrement, la délivrance des licences, les interdictions, les infractions, la responsabilité des entités légales, la portée des contrôles, ainsi que les rapports et les inspections. Les annexes, qui présentent les modèles d'enregistrement et les formulaires de demande de licence, énumèrent dès lors les informations que les autorités nationales devraient obtenir des agents intéressés lors de l'examen de leur demande d'organisation d'activités de courtage.

Ces réglementations définissent les activités de courtage dans des termes très généraux, couvrant, notamment, le financement et le transport d'armes (art. 1). Les systèmes de délivrance de licences sont considérés comme l'exigence minimale d'un contrôle effectif, l'enregistrement n'étant considéré que comme une option. Il est cependant suggéré que, *de facto*, un registre des courtiers soit mis en œuvre avec les renseignements recueillis lors des demandes de licence (art. 3). Il est essentiel d'observer que les réglementations ne permettent pas aux personnes condamnées pour des infractions graves afférentes à ces activités de solliciter un enregistrement et l'octroi d'une licence et exigent des autorités nationales qu'elles échangent des informations à propos des cas d'inéligibilité, des radiations et des refus de demande (art. 3.1, 3.12, 4.5). Ces réglementations exposent plusieurs critères permettant l'évaluation des demandes de licence. Citons notamment le risque que les armes transférées soient utilisées dans le cadre de génocides, de crimes contre l'humanité ou d'autres violations des droits de l'homme, ainsi que dans le cadre de violations des embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité des Nations unies ou d'autres sanctions imposées par des organisations internationales, voire dans le détournement à des fins illicites (art. 5). Enfin, ces réglementations exigent que les violations des dispositions relatives au courtage des armes soient considérées comme des infractions dans le droit national et qu'elles soient punies par des sanctions pénales adéquates (art. 6).

Les Modèles de réglementation de l'OEA sont spécifiquement conçus pour contrôler le courtage des armes légères et de petit calibre, à l'exclusion de tous les systèmes généraux d'armement. L'efficacité de cet instrument et, dès lors, le risque d'apparition de lacunes réglementaires majeures, dépendront en grande partie de la définition qui sera donnée aux armes légères. En outre, ces réglementations ne sont pas légalement contraignantes; il incombera dès lors aux gouvernements de décider de les intégrer dans leur arsenal juridique national pour les rendre contraignantes. Toutefois, ces Modèles de réglementation représentent une étape importante dans les tentatives d'harmonisation des approches nationales du contrôle des courtiers et de leurs activités.

Des développements prometteurs ont également été observés dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar (AW) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), même si, jusqu'à présent, ils ont débouché sur des textes politiques, plutôt que sur des documents légalement contraignants.

L'Arrangement de Wassenaar. Dans un document adopté lors de la Séance plénière du 12 décembre 2003 à Vienne, les Etats participants à l'AW ont accepté «de contrôler strictement les activités des personnes et entités engagées dans le courtage d'armes conventionnelles, par le biais de l'introduction et de la mise en œuvre des lois et réglementations adéquates» (AW, 2003). Ce document a été adopté dans la foulée d'une série d'initiatives de l'AW à propos des contrôles sur les exportations (y compris le courtage), et plus particulièrement le *Protocole d'accord sur le courtage en armes* de décembre 2002 (AW, 2002). Ce Protocole énumère comme suit les mesures que les réglementations nationales devraient prévoir «afin de s'assurer de l'établissement d'une politique commune à l'AW en matière de courtage d'armes»:

- la délivrance d'une licence obligatoire pour les activités de courtage en armes à réaliser dans l'Etat où se déroulent ces activités, si les armes sont transférées d'un pays tiers vers un autre pays tiers;
- l'enregistrement des personnes physiques et des personnes morales ayant obtenu une licence de courtage;
- la prévision de sanctions adéquates, y compris de mesures administratives, en vue de sanctionner toute activité illicite de courtage;
- l'échange international d'informations pertinentes; et
- l'assistance aux autres Etats membres dans le cadre de la mise en place de contrôles nationaux efficaces sur les activités de courtage.

Le document de l'AW propose également des mesures optionnelles, telles que la réglementation des courtiers, même lorsque les armes proviennent du territoire de l'Etat membre (en sus des contrôles sur l'exportateur), la constitution de registres nationaux des courtiers et la mise en œuvre extraterritoriale des contrôles sur le courtage (AW, 2003).

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Au sein de l'OSCE et dans la foulée de la Décision n° 11/02 (10 juillet 2002) du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS), un ensemble

Des développements prometteurs en termes de contrôle des activités illicites de courtage ont été observés dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar et de l'OSCE.

de huit Guides des meilleures pratiques (GMP) a été approuvé, afin d'aider les Etats à identifier les options réglementaires dans le cadre de la prévention des transferts illicites d'armes légères. Les GMP en matière de courtage ont identifié un train de mesures – certaines essentielles, d'autres optionnelles – que les Etats devraient adopter en vue d'exercer un contrôle effectif sur les activités de courtage, dont les principales étaient les systèmes d'octroi de licences. Les GMP ont notamment suggéré que, pour être efficaces, les systèmes d'octroi de licences devraient concerner toutes les «activités essentielles de courtage» réalisées sur le territoire d'un Etat, que ce soit par des ressortissants de cet Etat ou par des étrangers. Citons parmi les «activités essentielles»:

- l'acquisition d'armes légères dans un pays tiers aux fins de les transférer vers un autre Etat tiers ;
- la médiation entre vendeurs et acheteurs d'armes légères afin de faciliter leur transfert d'un pays tiers vers un autre Etat tiers; et
- l'indication d'une opportunité de transaction au vendeur ou à l'acheteur (notamment, la présentation d'un vendeur ou d'un acheteur en échange d'honoraires ou de toute autre contrepartie) (OSCE, 2003, p. 4).

Les GMP ont considéré le contrôle des activités connexes comme un élément optionnel. Il s'agissait notamment de l'organisation des modalités de transport, de l'expédition du fret et des services charter, ainsi que des services techniques, des services financiers et des services d'assurance (OSCE, 2003, p. 5). Elles énuméraient également des mesures relatives à l'enregistrement des courtiers, aux critères d'évaluation des demandes de licence, aux mécanismes de mise en application, aux sanctions en cas de violations et à la coopération internationale.

La rigueur de ces initiatives régionales pourrait considérablement varier. En effet, seule la Position commune de l'UE est légalement contraignante. La mesure dans laquelle les autres initiatives influencent les politiques nationales dépendra dès lors à la fois du suivi de ces processus au sein de ces organisations et, dans une grande mesure, des décisions prises au niveau national. Toutefois, ces instruments régionaux, même s'ils sont non contraignants, sont capitaux et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, ils permettent de comprendre l'importance, à l'ordre du jour international, de la question du contrôle des activités de courtage. Dans le même temps, ils consolident cette prise de conscience et contribuent

Encadré 5.4 L'initiative Pays-Bas/Norvège à propos des mesures supplémentaires dans le cadre de l'amélioration de la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer les activités illicites de courtage

Depuis avril 2003, les gouvernements néerlandais et norvégien soutiennent une série de rencontres internationales consacrées à la problématique du courtage illicite en armes légères, destinées à inscrire les mesures convenues au niveau international dans un cadre susceptible d'être adopté au niveau national par les Etats désireux de prévenir ce fléau. Le premier résultat de l'Initiative commune Pays-Bas/Norvège (DNI) a été l'organisation à Oslo, du 22 au 24 avril 2003, d'une conférence internationale qui a réuni 71 experts, représentant 28 Etats, ainsi que des organisations internationales, des instituts de recherche et des ONG du monde entier.

Au cours de cette conférence, des questions essentielles à propos du contrôle des activités de courtage ont été examinées. Le rapport de cette conférence a identifié plusieurs mesures que les Etats devraient adopter dans leurs ressorts afin de contrôler les activités de courtage, dont des systèmes d'octroi de licence et d'enregistrement, des régimes de sanctions et des mécanismes de coopération internationale. Cette conférence était importante, car elle rassemblait des gouvernements de régions très différentes et contribuait à l'établissement d'approches harmonisées de la prévention du courtage illicite.

Dans le cadre du suivi de la DNI, les gouvernements néerlandais et norvégien ont convié les principales organisations régionales à entamer des discussions à propos du courtage d'armes. De nombreuses organisations régionales ont répondu positivement à cette invitation.

Des initiatives formelles ont également été lancées en coopération avec le secrétariat de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La CEDEAO a accueilli une conférence régionale chargée d'aborder les problèmes des armes légères dans la région, en mettant un accent tout particulier sur la problématique du courtage. Les participants à la conférence ont tenté d'identifier des solutions possibles, susceptibles d'étayer un plan d'action régional. L'initiative prise dans la CEDEAO était également soutenue par le gouvernement britannique.

Au sein de l'OSCE, les gouvernements des Pays-Bas et de la Norvège ont lancé une initiative destinée à formuler une position commune pour les Etats membres de l'OSCE relativement à l'adoption et à la mise en œuvre d'une législation sur le courtage des armes légères. Le gouvernement allemand s'est du reste joint à cette initiative.

à son renforcement. Deuxièmement, ces processus regroupent divers pays, dont certains sont d'une importance vitale pour le contrôle du commerce des armes légères. Troisièmement, ils représentent des jalons essentiels dans l'harmonisation des politiques relatives au courtage, préalable indispensable à la mise en place d'un contrôle efficace. Il a en effet été souligné que les incohérences et les profondes différences entre les systèmes de réglementation nationale ont un effet désastreux sur la prévention effective des activités illicites de courtage, car elles sapent la valeur des réglementations nationales. Nous en voulons pour preuve le fait que certains courtiers transfèrent leurs activités de pays appliquant des réglementations draconiennes vers des pays dont les dispositions sont plus laxistes.

Une caractéristique commune à ces instruments régionaux est leur dépendance face aux réglementations nationales en tant que moyens primaires de contrôle des activités de courtage. Tout en mettant l'accent sur l'importance de la coopération internationale, ils soulignent essentiellement la nécessité pour les différents Etats d'adopter ou d'améliorer les contrôles sur les courtiers et leurs activités. Ces instruments partagent un intérêt commun pour les réglementations et les cadres législatifs en tant que principaux moyens de contrôle des courtiers. De même, certaines mesures spécifiques – dont les systèmes de licence – sont immanquablement citées en tant que pierres angulaires des réglementations nationales sur le courtage. Il s'agit de développements importants, étant donné qu'ils touchent, de deux manières, au cœur de la question des contrôles des activités de courtage. Tout d'abord, le vide réglementaire général dans lequel évoluent les courtiers pose problème et constitue un inquiétant chaînon manquant dans l'ensemble des contrôles du commerce des armes légères. Ensuite, les contrôles sur le courtage légal et illicite sont étroitement liés: si les Etats ne réglementent pas le premier, ils ne seront pas en mesure d'empêcher le second.

LES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES SUR LES ACTIVITÉS DE COURTAGE

A l'heure actuelle, 25 pays seulement disposent de réglementations régissant le courtage du commerce des armes.

Certaines de ces réglementations sont très récentes et leur adoption a été encouragée par de récents débats à propos du rôle central joué par les courtiers en armes dans les transferts illicites d'armes. Cette section fournit un aperçu des réglementations nationales existantes en matière de courtage d'armes. Nous n'examinerons pas chaque système national dans le détail, mais comparerons les dispositions nationales dans les domaines suivants:

- les systèmes de délivrance de licences;
- la compétence extraterritoriale;
- les exigences en matière d'enregistrement;
- les obligations de déclaration de la part des courtiers; et
- les sanctions.

L'objectif de cette comparaison est de mettre en exergue la manière dont différentes approches nationales pourraient affecter le contrôle effectif sur les activités de courtage. La majeure partie de cette analyse porte sur l'examen des textes législatifs nationaux pertinents (lois et réglementations); elle examine également les rapports



Les courtiers négocient leurs transactions en catimini. Vingt-cinq pays seulement disposent de réglementations susceptibles de restreindre ces transactions illicites.

© Panos/Mark Henley

sur la mise en œuvre du *Programme d'action* des Nations unies soumis pour les Etats de la RBE, avec des clarifications directement apportées par des responsables nationaux. Il est important de souligner que seules les réglementations définissant clairement l'activité de courtage en tant que sujet des contrôles nationaux ont été prises en compte. Cela signifie dès lors que l'analyse exclut la majorité des réglementations nationales dans lesquelles l'activité de courtage n'est pas explicitement définie, mais qui pourrait être couverte par des contrôles existants sur les exportations et les importations, étant donné que l'utilisation des contrôles à l'exportation dans le cadre de la régulation des activités de courtage, lorsque ces dernières ne sont pas clairement définies, n'est pas directe, mais dépend d'une interprétation extensive de la loi. Nous observons en réalité une grande différence entre un système national susceptible d'être utilisé pour contrôler les courtiers et un système national qui considère comme illégale toute activité de courtage réalisée sans l'autorisation des pouvoirs publics.

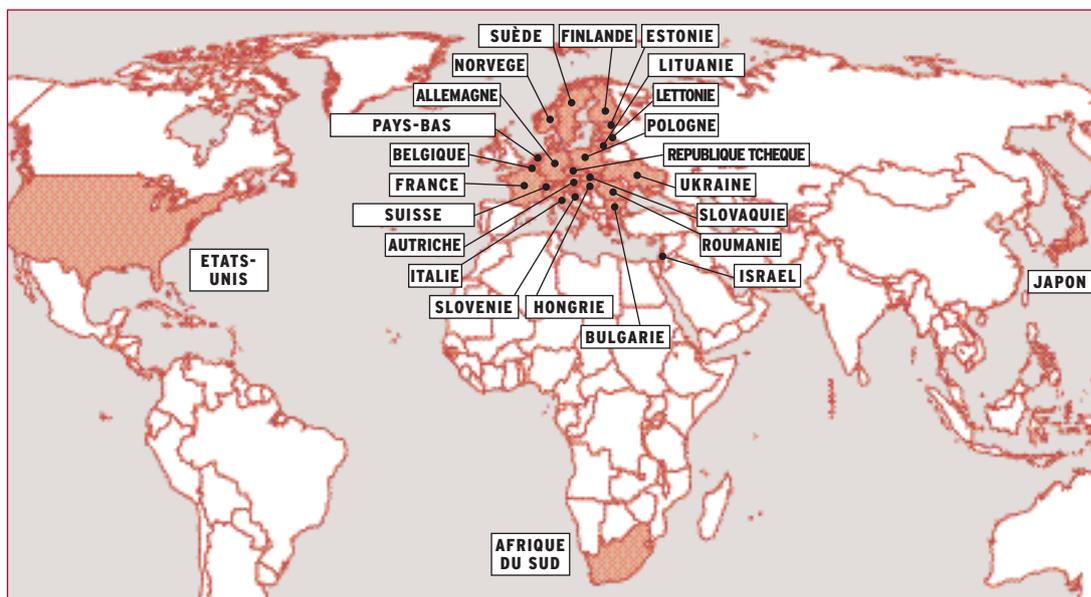
Des 25 pays disposant de réglementations en matière de courtage, 21 sont situés sur le continent européen.

Au total, 25 pays ont promulgué des réglementations en matière de courtage: l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Afrique du Sud, la Suède, la Suisse, l'Ukraine et les Etats-Unis. Parmi eux, 23 seront analysés dans la prochaine section¹⁴.

La distribution géographique de ces pays est frappante: 21 sont situés en Europe et un respectivement au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie et en Amérique du Nord (voir carte 5.1).

De même, bien que plusieurs autres pays aient annoncé l'adoption, ou des projets d'adoption, de telles réglementations, le nombre total demeure très faible¹⁵. Cette situation ne devrait pas changer à court terme, étant donné que l'établissement de contrôles sur le courtage ne semble pas être une priorité pour la majorité des Etats. Comme nous l'avons signalé, les déclarations des gouvernements des régions de l'OEA et de l'UE ont mis en exergue, lors de la RBE, leur support inconditionnel en faveur de tels contrôles. Ce soutien a été confirmé par les déclarations effectuées lors du débat sur les armes légères organisé à New York dans le cadre de l'Assemblée du Conseil de sécurité le 19 janvier 2004. Au cours de ce débat, quelque 47 nations ont souligné, dans 16 déclarations, l'importance de la question du courtage illicite¹⁶. Huit d'entre elles (dont l'Irlande pour le compte de l'UE et des pays associés) provenaient de la région de l'OEA ou de l'UE. Les huit autres sont réparties de manière inégale entre la Ligue arabe (Algérie et Egypte), la CEDEAO (Bénin et Sierra Leone), la SADC (Angola et Afrique du Sud), l'Arménie et l'Inde. Certains de ces huit Etats ont formulé de vagues références à propos du problème du courtage illicite ou des courtiers indelicats (Egypte et Inde), un appel général à l'organisation de contrôles

Carte 5.1 Pays prévoyant des contrôles sur le courtage



dans ce domaine (Angola) et la nécessité de disposer de registres nationaux et/ou d'une coopération internationale afin d'empêcher les activités illicites de courtage (Algérie, Bénin et Arménie).

Alors que, dans la plupart des cas, la question des contrôles en matière de courtage est tout simplement ignorée (par exemple, dans les déclarations de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et dans certaines déclarations d'Etats membres de la Ligue arabe), cette question est, par ailleurs, explicitement indiquée comme «non problématique» et ne devant dès lors pas être abordée par le biais de mesures spécifiques. Dans ce groupe d'Etats, l'attitude de certains grands producteurs d'armes légères – dont la Chine et la Russie – est particulièrement révélatrice.

L'octroi de licences pour les activités de courtage

Les systèmes d'octroi de licences ont été identifiés par l'*Etude de faisabilité des Nations unies* comme le principal moyen – en marge des exigences d'enregistrement et de divulgation – par le biais duquel les Etats peuvent exercer un contrôle effectif sur les activités de courtage (Nations unies, 2001, para. 64).

Un système d'octroi de licences aux courtiers en armes est mis en œuvre lorsque des personnes physiques et/ou des entités commerciales ne peuvent pas légalement réaliser des activités d'intermédiaire sans avoir reçu le consentement explicite des autorités nationales compétentes. A défaut de cet aval, l'activité envisagée est automatiquement illicite et est dès lors passible de poursuites légales.

En raison des possibilités qu'ils offrent dans le cadre d'un contrôle par l'Etat, il n'est guère surprenant de constater que les 23 pays sous revue disposent de systèmes d'octroi de licences pour les activités de courtage. Dans trois pays – la Hongrie, l'Italie et les Pays-Bas – le système d'octroi de licences n'est pas sanctionné par la loi, mais fonctionne dans la pratique (Hongrie, 2003; Italie, 2003, p. 4; Pays-Bas, 1997, art. 9.1; 2003b, p. 6)¹⁷. Toutefois, l'ampleur de ces systèmes d'octroi de licences varie sensiblement, en fonction de cinq dimensions essentielles: les types d'activités soumises à licence, la portée des contrôles de courtage, les types de marchandises pour lesquelles le courtage de transfert est soumis à licence, les types de licences de courtage (individuelles/ouvertes) et les critères d'évaluation des demandes de licence.

Les systèmes d'octroi de licences ont été identifiés comme le principal moyen de contrôle des activités de courtage.

Les types d'activités soumises à licence

Alors qu'une définition des activités de courtage admise au niveau international fait toujours défaut, la distinction entre activités essentielles et activités connexes est devenue usuelle. Dès lors, la majorité des systèmes nationaux analysés se ventile entre l'octroi de licences pour l'activité de médiation uniquement et/ou l'octroi de licences pour les activités connexes, telles que le transport et le financement. Alors que 22 pays exigent que la principale activité d'intermédiaire soit soumise à licence, 11 seulement prévoient également cette obligation pour les activités connexes (voir tableau 5.1)¹⁸. En outre, en Lettonie, seule l'activité connexe du transport est soumise à licence: les sociétés lettones désireuses de transporter en transit des marchandises stratégiques en dehors du territoire letton doivent détenir une licence (Lettonie, 1997, art. 14).

Certains pays – la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie, la Slovénie et la Suisse – ont un système que l'on peut qualifier de «double octroi de licences»: les courtiers doivent posséder une autorisation initiale et générale (un permis) et une licence spécifique (pour chaque transaction) afin de pouvoir exercer leur activité d'intermédiaire (Bulgarie, 1995, art. 5; République tchèque, 1994, art. 6, 14; Hongrie, 2003; Roumanie, 1999, arts. 10-11; Slovénie, 2003a, art. 1, 14; Suisse, 1996, art. 9, 12, 15). En Suisse, la Loi fédérale sur le matériel de guerre stipule clairement que toute personne qui ne dispose pas de sites de production d'armes dans le pays et qui souhaite négocier le transfert d'équipements militaires à des entités étrangères doit disposer d'une autorisation initiale et d'une licence spécifique pour chaque transaction individuelle (Suisse, 1996, art. 15). La précision inhérente aux sites de production est importante, étant donné que les fabricants suisses ne doivent disposer d'aucune autorisation particulière pour faire du courtage en matériel de guerre s'ils détiennent un permis initial pour le courtage de matériel de guerre similaire à celui qu'ils fabriquent sur leurs propres sites (Suisse, 1998, art. 6.1). Cette disposition fait référence à des situations dans lesquelles la commande d'un client dépasse les capacités de production actuelles d'un fabricant helvétique. Dans pareils cas, l'article 6 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre permet aux fabricants disposant de sites de production à l'étranger de fournir, directement à leurs clients, les marchandises demandées depuis leurs usines établies à l'étranger, sans devoir solliciter une licence de courtage individuelle¹⁹.

Dans deux autres pays, la Slovaquie et la France, les courtiers ne doivent solliciter qu'une autorisation – ou permis – général(e) (France, 1992, art. 3; Slovaquie, 1998, art. 5, 6). En France, cette exigence concerne les opérations (y compris le dépôt et l'acceptation d'offres, ainsi que la négociation de contrats prévoyant le transfert ou la livraison d'équipements militaires à l'étranger) dans lesquelles les armes négociées sont exportées depuis la France.

S'agissant des activités connexes, l'Italie et les Pays-Bas imposent une licence à tout agent impliqué dans le financement de transactions en matière d'armes. Alors que cette obligation ne concerne, en Italie, que les transactions financières relatives à l'importation en Italie, à l'exportation depuis l'Italie et au transit par l'Italie d'équipements militaires et ne couvre pas, dès lors, les transferts entre pays tiers (Italie, 1990, art. 27.1-2; 2003, p. 8), aux Pays-Bas, l'obligation s'applique à toutes les transactions financières liées aux transferts de marchandises stratégiques – y compris les armes légères de type militaire – se déroulant en dehors de l'UE et réalisées par des ressortissants et des résidents néerlandais (Pays-Bas, 1996, art. 1; 2003a, p. 13).

La Bulgarie, la Lituanie, la Pologne et la Slovénie soumettent le transport de matériel militaire à l'octroi d'une licence, pour autant qu'il traverse le territoire national (Bulgarie, 1995, art. 13a; Pologne, 2000, art. 3.8.a; Slovénie, 2003a, art. 14.3)²⁰. En Allemagne, les personnes physiques ou les entités désireuses de transporter des armes de guerre qui sont chargées et déchargées en dehors du territoire allemand et qui n'y transitent pas, sur des navires battant pavillon allemand ou dans des avions immatriculés en Allemagne, doivent obtenir une licence à cette fin (1961a, art. 4.1). L'Estonie, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis utilisent des définitions particulièrement larges des activités connexes soumises à licence. En Estonie par exemple, toutes les activités de courtage liées à «l'achat, la vente, la promotion, la publicité, le marketing, le transport, la manutention, le développement, la production, l'essai, l'entretien ou les autres services liés aux ADM [armes de destruction massives] ou aux armes classiques et à leurs pièces détachées» (y compris les armes légères) sont soumises à licence (Estonie, MFA, 2002). Aux Etats-Unis, ces activités de courtage concernent les activités «de financement, de transport, de transit ou toute autre mesure destinée à faciliter la fabrication, l'exportation ou l'importation d'un équipement ou d'un service de défense, indépendamment de son origine» (2003, sec. 129.2). (Pour la définition du courtage en vigueur en Afrique du Sud, qui recouvre la facilitation des diverses opérations relatives aux transferts d'armes, voir encadré 5.1.).

Les exemptions
aux licences
obligatoires pour
les activités de
courtage sont
fréquentes.

Il est important d'observer que les exemptions aux exigences d'octroi de licences sont fréquentes. En règle générale, ces exemptions s'appliquent aux transferts réalisés par les agences gouvernementales, y compris les forces armées. Dans deux cas toutefois, l'exemption est plus large, car elle fait référence au courtage d'armes avec une liste donnée de pays. Aux Etats-Unis, les réglementations *International Traffic in Arms Regulations* (2003, sec. 129.6) prévoient que les «activités de courtage intégralement organisées dans et à destination exclusive de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, de tout Etat membre de cette Organisation, du Japon, de l'Australie ou de la Nouvelle-Zélande» ne sont pas sujettes à l'obtention d'une licence, à l'exception cependant de certaines transactions, relatives notamment aux ADM, ainsi qu'aux armes à feu entièrement automatiques et à leurs pièces détachées (sec. 127.a.1). En Suisse, l'exemption ne fait référence qu'aux autorisations spécifiques (le permis général devant par voie de conséquence toujours être accordé) et concerne à l'heure actuelle une liste de 25 pays (Suisse, 1998, annexe 2)²¹. De telles exemptions sont manifestement destinées à faciliter les transferts commerciaux avec des pays amis. Toutefois, étant donné que le niveau de contrôle est dans ce cas réduit, le risque de détournement du marché licite vers le marché illicite est dès lors supérieur. Cette précision revêt toute son importance au regard de cas dans lesquels des détournements illicites d'armes ont été observés à partir des transferts légaux, initialement destinés à des pays amis ou alliés.

Dans le cas de la Lituanie, l'exemption en matière d'octroi de licences concerne une catégorie de marchandises. Au départ, les courtiers lituaniens ne sont pas habilités à posséder les armes qui sont vendues par leur entremise. Les armes relèvent, dans le système lituanien, de quatre catégories: la catégorie A se compose des armes de type militaire et les catégories B, C et D, des armes civiles. Alors que les courtiers peuvent faciliter les transactions impliquant toutes les catégories d'armes, ils ne doivent posséder une licence que pour les armes civiles. Seul le gouvernement peut acheter ou vendre des armes de type militaire en Lituanie, moyennant une licence délivrée par le ministère de l'Economie. Le gouvernement envisage d'étendre l'exigence de licence aux activités de courtage pour les armes de la catégorie A²².

Les types de marchandises soumises aux licences de courtage

S'agissant des types de marchandises couvertes par les réglementations en matière de courtage, les Etats membres de l'UE présentent de nombreuses similitudes, tous faisant référence à la Liste commune des équipements militaires dont il est question dans le Code de conduite sur les exportations d'armes de l'UE (UE, 1998). Cette liste commune, ainsi que la plupart des listes nationales relatives aux marchandises contrôlées, se composent des armes automatiques d'un calibre de 12,7 mm ou moins, telles que les fusils, les carabines, les revolvers, les pistolets, les pistolets-mitrailleurs et les mitrailleuses (sec. 1.1), ainsi que les armes d'un calibre supérieur, y compris les canons, les obusiers, les mortiers, les armes antichars, les lance-projectiles et les fusils sans recul (sec. 2.1). Les munitions pour ces armes y figurent également (sec. 3). Etant donné que la législation actuelle en matière de courtage d'armes est habituellement intégrée dans les contrôles en matière d'exportation des armes militaires, les contrôles portent dès lors sur le courtage des armes légères et des armes de petit calibre de type militaire. Les armes à feu civiles telles que les fusils de sport et de chasse sont en principe exclus des contrôles d'exportation militaires et, par voie de conséquence, le courtage de telles armes à feu civiles n'est généralement pas réglementé ou est soumis à d'autres contrôles (comme nous l'avons déjà précisé, la Lituanie est une exception importante à ce niveau). De même, le système mis en œuvre aux Pays-Bas varie en fonction du type d'armes négociées. Le courtage de ventes d'armes à feu automatiques, qui sont couvertes par la Loi néerlandaise sur les armes et les munitions, nécessite une licence ; en ce qui concerne les armes légères militaires couvertes par le Décret sur les exportations de marchandises stratégiques, qui sont identiques à celles figurant dans la Liste des munitions de l'Arrangement de Wassenaar, seules les *transactions financières* pour les transferts extérieurs à l'UE doivent s'effectuer avec une licence. Parmi les Etats non-membres de l'UE, la Bulgarie, l'Estonie, la Norvège et la Roumanie font référence à la Liste des munitions de l'Arrangement de Wassenaar et/ou à la Liste commune des équipements militaires de l'UE. Tous les autres pays utilisent des listes d'armements définies au niveau national, lesquelles couvrent généralement les armes légères et de petit calibre de type militaire.

Les types de licences de courtage

Les licences délivrées pour les activités de courtage peuvent être individuelles ou générales. Dans le cadre d'une licence individuelle, une autorisation nationale est requise pour chaque transaction et les licences sont évaluées au cas par cas. S'agissant de la licence générale, une seule autorisation couvre plusieurs transferts et concerne en règle générale une catégorie de marchandises et/ou un ensemble de destinations précisées.

Parmi les pays sous revue, quinze, dont l'Italie et l'Afrique du Sud par exemple, ne prévoient que l'octroi de licences individuelles et cinq, dont l'Allemagne et l'Ukraine, prévoient des licences générales et individuelles. La Slovaquie n'octroie que des licences générales (voir tableau 5.1). Les licences générales permettent habituellement de faciliter certaines transactions en armes et de réduire la charge administrative sur les agents. Les possibilités de contrôle de ce type de licence pourraient cependant être nettement moins complètes que les licences évaluées et accordées pour chaque transaction. Par voie de conséquence, l'utilisation du système des licences générales induit un risque accru de détournement vers le marché illicite.

Le système des licences générales est assorti d'un risque accru de détournement illicite d'armes.

La portée des contrôles sur le courtage

Les principales divergences entre les systèmes nationaux d'octroi de licences se situent sur le plan de leur mise en œuvre (ou l'étendue de leur autorité). Une partie de cette question, qui concerne l'éventuelle extraterritorialité de ces contrôles, sera examinée dans le détail ci-dessous. Nous analyserons dans cette sous-section les types de transferts nécessitant une licence de courtage si l'activité intermédiaire est effectuée dans le territoire de l'Etat chargé du contrôle.

Nous pouvons généralement distinguer trois modèles différents de contrôles sur le courtage. Dans le cadre du modèle avec la compétence minimale, les activités de courtage doivent faire l'objet d'une licence si elles concernent des *transferts de, vers ou par le biais de l'Etat chargé du contrôle*. Ce système est observé en Italie, en Lituanie et en Pologne. Si un courtier effectue ses activités d'intermédiaire depuis le territoire de l'Etat de contrôle, mais si les armes ne transitent pas par son territoire, aucune licence n'est nécessaire. Ce système génère manifestement une grave lacune légale, car le courtage dit de tierce partie est un aspect fréquemment observé dans les transferts illicites d'armes. En France, seul le courtage inhérent aux exportations d'armes nécessite une licence pour certaines transactions spécifiques (France, 1992, art. 3). Les courtiers

doivent cependant disposer d'une autorisation initiale afin de pouvoir exercer leurs activités, sous la forme d'un enregistrement auprès des autorités compétentes (France, 1939, art. 2.1; 1995, art. 6). A la suite de l'adoption de la Position commune de l'UE (UE, 2003), tant la France que l'Italie ont entamé la révision de leurs contrôles de courtage, qui seront à l'avenir étendus aux transferts d'armes entre pays tiers.

Le deuxième modèle permet un niveau de surveillance accru. Le courtage réalisé sur le territoire de l'Etat de contrôle dans le cadre du transfert d'équipement militaire *d'un pays tiers vers un autre pays tiers* doit faire l'objet d'une licence. Ce modèle est en vigueur en République tchèque, en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas²³, en Norvège, en Roumanie et en Slovaquie. Dans le cadre de ce système, les activités de courtage liées aux exportations depuis l'Etat de contrôle et aux importations vers celui-ci ne nécessitent pas d'autorisation publique. Selon la logique qui sous-tend ce modèle, lorsque les marchandises proviennent du territoire de l'Etat de contrôle ou qu'elles lui sont destinées, il suffit de contrôler les exportateurs et les importateurs afin de s'assurer de la licéité du transfert d'armes. Ce système semble également être justifié par la volonté d'éviter les surcharges administratives liées à un double système d'octroi de licences pour chaque transaction individuelle. Si les contrôles à l'importation et à l'exportation sont efficacement mis en œuvre, ce système ne semble pas poser problème. Toutefois, en ce qui concerne l'Autriche, le système est appliqué d'une manière telle qu'il génère un vide juridique potentiellement grave. En vertu de la législation autrichienne, les activités de courtage doivent en effet faire l'objet d'une licence lorsqu'elles impliquent le transfert de marchandises *d'un Etat non membre de l'UE vers un autre Etat non membre de l'UE* (Autriche, 1977, art. 1.4). En ce sens, les entités autrichiennes effectuant des activités de courtage d'armes entre les Etats membres disposent d'une grande – voire excessive – liberté d'action.

Parmi les pays sous revue, la Hongrie, la Slovénie et la Suède imposent des contrôles dont la portée combine des versions du premier et du deuxième modèles décrits ci-avant. En Suède, les autorités et les sociétés de ce pays, ainsi que les personnes y résidant ou qui y sont en permanence domiciliées, doivent disposer de licences pour fournir des équipements militaires à une personne ou entité établie en dehors des frontières (Suède, 1992, sec. 4). La «fourniture» d'équipements militaires inclut la vente, le transfert, l'offre de vente, le prêt, le don ou les activités d'intermédiaire (sec. 2). Cette exigence de licence s'applique également en ce qui concerne la fourniture d'équipements militaires situés à l'étranger (sec. 5). Des dispositions similaires sont prévues en Hongrie, où l'intermédiation dans le cadre de transferts d'armes entre pays tiers et les exportations depuis la Hongrie doivent s'effectuer sous le couvert d'une licence (Hongrie, 2003). En Slovénie, le courtage nécessite un permis général et une licence spécifique pour les transactions afférentes à l'exportation depuis le pays, à l'importation vers le pays et au transit par le pays. Les agents slovènes agissant en qualité de courtiers dans une transaction entre pays tiers ne doivent pas disposer d'une licence spécifique. Ils doivent cependant être titulaires d'un permis général pour vendre des armes et des équipements de guerre²⁴. Un système tel qu'utilisé par la Hongrie, la Slovénie et la Suède permet – à tout le moins en principe et à des degrés divers – de contrôler toutes les activités de courtage effectuées sur le territoire national, indépendamment de la provenance des armes.

La portée du troisième modèle – qui est utilisé en Belgique, en Suisse, en Ukraine et aux Etats-Unis – est encore plus importante. Dans ces cas, la loi postule explicitement que toutes les activités de courtage réalisées sur le territoire national doivent être soumises à licences, *indépendamment de l'origine des armes*. Les réglementations helvétiques sont particulièrement draconiennes, car elles couvrent les activités de courtage réalisées sur leur territoire par tout agent (Suisse, 1996, art. 15). Les agents étrangers tombent également sous le coup des législations belge et américaine: tous les Belges et tous les étrangers résidant en Belgique doivent disposer d'une licence de courtage (Belgique, 2003, art. 10); aux Etats-Unis, des licences sont nécessaires pour tous les citoyens américains et tous les agents étrangers soumis à la juridiction américaine (Etats-Unis, 2003, sec. 129.2.b). De même, en Afrique du Sud, le courtage soumis à licence concerne la médiation entre tout fabricant ou fournisseur d'armes conventionnelles ou tout prestataire de services, et tout acheteur ou bénéficiaire de ces équipements (2002, art. 1.i).

Les cas de la Bulgarie et de l'Estonie s'écartent de ces trois principaux modèles. En Bulgarie, l'élément essentiel n'est pas l'endroit où se trouvent les armes, mais la nationalité des parties au contrat. En vertu du droit bulgare, des licences sont nécessaires pour les courtiers bulgares et étrangers lorsque l'importateur ou l'exportateur est une société ou un citoyen bulgare²⁵. En Estonie, l'élément prépondérant est le lien avec le pays, que ce soit par le biais de la citoyenneté ou de l'emplacement des parties au contrat. Les services liés

au développement, à la production, à l'utilisation ou à la maintenance des équipements militaires doivent faire l'objet d'une licence, notamment s'ils sont fournis à partir de l'Estonie ou à destination de ce pays, et à un bénéficiaire étranger en Estonie ou à un bénéficiaire estonien établi à l'étranger (1999, art. 2).

Les critères d'évaluation des demandes de licence

A l'instar des contrôles sur les exportations d'armes, les contrôles afférents aux activités de courtage prévoient habituellement plusieurs critères que les agences nationales doivent respecter lorsqu'elles statuent sur les demandes de licence. Dans les systèmes examinés, ces critères sont toujours précisés, soit dans les lois-cadres, soit dans les arrêtés d'exécution. Les critères pour l'octroi de licences peuvent être élaborés dans des décisions gouvernementales ou des lignes directrices politiques, voire provenir de l'adhésion d'un Etat à une organisation régionale ou internationale. Dans de nombreux cas, les lois pertinentes ne précisent qu'un principe général, dont l'interprétation peut varier avec le temps. C'est ainsi que la majorité des pays sous revue font référence à des obligations extraites de conventions internationales, susceptibles de se modifier avec le temps et de modifier les critères spécifiques correspondants. Sur la base de ces précisions, ainsi que de l'utilisation de sources limitées, les critères précisés ci-après ne devraient pas être considérés comme exhaustifs. En dépit de ces restrictions, un certain nombre de conclusions générales peuvent être tirées.

Nous pouvons généralement affirmer que les critères pour l'octroi de licences de courtage peuvent être rapprochés des critères précisés pour les contrôles à l'exportation et sont effectivement considérés comme relevant des contrôles plus larges des exportations. En outre, les Etats font généralement de l'intérêt national un critère pour l'octroi de licences et refusent des licences pour les transferts susceptibles de mettre en péril les intérêts économiques, de politique étrangère ou de sécurité nationaux. Tous les Etats membres de l'UE ont accepté une norme minimale pour l'évaluation des licences, figurant dans huit critères insérés dans le Code de conduite de l'UE, politiquement contraignant (UE, 1998). Nous observons, à tout le moins dans la région de l'UE – et parmi les pays associés et les Etats ayant souscrit au Code – un potentiel d'uniformité²⁶. Toutefois, mis à part ces caractéristiques communes, les critères nationaux d'octroi de licences diffèrent largement.

Dans quelques pays sous revue – Belgique, Bulgarie, République tchèque, France, Slovaquie et Slovénie – les licences ne sont pas accordées aux agents ne respectant pas les conditions de fiabilité et/ou de stabilité économique spécifiées²⁷. Elément important à souligner, les violations antérieures de réglementations commerciales doivent être prises en compte en République tchèque. Les licences sont refusées si, «lors de l'exercice d'activités commerciales ou relativement à ces activités, le demandeur a enfreint une législation domestique ou étrangère en la matière» (1994, art. 18.b). Trois pays – Lituanie, Pologne et Etats-Unis – dressent des listes de bénéficiaires pour lesquels des activités de courtage sont interdites ou limitées. Ces listes sont habituellement dressées à l'initiative du gouvernement et sont périodiquement révisées (Pologne, 2000, art. 6.3; Etats-Unis, 2003, sec. 129.5.a)²⁸.

Dans 12 pays – Autriche, Belgique, Bulgarie, Estonie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Norvège, Afrique du Sud, Suisse et Etats-Unis – certains critères d'octroi de licences dépendent de la situation du destinataire des armes. Des licences de courtage sont notamment refusées pour les transferts vers des pays sous embargo décrété par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par toute autre instance internationale, vers des pays (potentiellement) en proie à des conflits ou vers des pays dans lesquels des armes pourraient contribuer à des violations des droits de l'homme (voir tableau 5.1).

Enfin, une poignée de pays – Pologne, Slovaquie et Ukraine – imposent aux courtiers de s'abstenir de faciliter des transactions dans certaines situations. En ce sens, les courtiers sont considérés comme responsables de la mise en œuvre des critères énumérés, parmi lesquels figurent:

- le risque que les armes transférées ne soient utilisées lors de violations des droits de l'homme, ne menacent la stabilité ou favorisent les activités terroristes (Pologne, 2000, art. 10.1);
- les obligations et les intérêts nationaux – économiques, commerciaux et de politique étrangère – découlant de traités internationaux (Slovaquie, 1998, art. 10.3); et
- le risque que les armes transférées ne soient utilisées à des fins, ou par des utilisateurs finaux, différent(e)s de ceux/celles précisé(s) dans le contrat (Ukraine, 2003, art. 17).

Dans 12 pays, certains critères d'octroi de licences dépendent de la situation du destinataire des armes.

Compétence extraterritoriale

La compétence extraterritoriale permet également d'empêcher que les courtiers ne se soustraient aux contrôles en se déplaçant par-delà les frontières.

La compétence extraterritoriale en matière de courtage fait normalement référence à l'application de la loi aux ressortissants d'un Etat agissant depuis un pays tiers. En raison de la nature transnationale des activités de courtage, l'extraterritorialité est un élément crucial – potentiellement problématique – car elle dresse la souveraineté d'un Etat face à celle d'autres Etats, à moins que des accords inter-étatiques n'exposent des principes ou des procédures en vertu desquels les autorités étrangères peuvent organiser des contrôles sur le territoire d'autres nations. La logique qui sous-tend les dispositions extraterritoriales dans les réglementations sur le courtage est d'empêcher que les courtiers ne se soustraient à la justice en se réfugiant de l'autre côté de la frontière.

Une objection à la compétence extraterritoriale est qu'elle ne serait pas nécessaire si tous les Etats organisaient efficacement leurs contrôles sur les exportations. Cela signifie que l'indispensable surveillance des transferts d'armes devrait être prise en charge par les Etats d'où proviennent les armes. En dépit de la logique de cet argument, il demeure cependant à cent lieues de la réalité selon laquelle, dans de nombreux pays, les exportations d'armes sont peu réglementées et/ou les réglementations existantes ne sont guère appliquées, ce qui permet aux courtiers d'expédier des armes vers des utilisateurs finaux illicites en ne rencontrant que peu de difficultés. La compétence extraterritoriale pose également d'importants problèmes de mise en œuvre pratique; même si les Etats disposent du cadre légal prévoyant les dispositions extraterritoriales, se pose toutefois la question de leur mise en œuvre, par exemple en termes de collecte des éléments de preuve, d'enquêtes à l'étranger et d'arrestation des suspects.

Les Etats-Unis sont le pays où les dispositions en matière d'extraterritorialité des activités de courtage sont le plus largement appliquées. La Loi américaine sur le contrôle des exportations d'armes (*Arms Export Control Act*), telle qu'amendée en 1996, s'applique à tous les ressortissants américains agissant sur ou en dehors du territoire américain. Elle s'applique également à tous les étrangers vivant ou travaillant aux Etats-Unis, ainsi qu'aux étrangers vivant à l'étranger, mais exerçant des activités de *courtier d'armes de fabrication américaine ou travaillant avec des ressortissants américains* (Bondi et Kepler, 2001).

Parmi les pays sous revue, Etats-Unis compris, 14 ont des dispositions extraterritoriales régissant le contrôle des activités de courtage (voir tableau 5.1). Alors que le *principe* des contrôles extraterritoriaux est inscrit dans tous ces systèmes, le *degré* de mise en œuvre varie considérablement. Indépendamment de l'interprétation large, caractéristique du système américain, nous observons cependant de nombreuses manières d'établir l'extraterritorialité.

Dans sept pays – la République tchèque²⁹, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Roumanie, la Suède et l'Ukraine – les courtiers soumis à la compétence nationale doivent posséder une licence même s'ils exercent leurs activités depuis l'étranger et même si les armes qu'ils négocient n'entreront ni ne transiteront par le territoire national. Dans ces pays, le courtage d'armes nécessite une autorisation explicite, même lorsque le seul lien entre la transaction et l'Etat chargé du contrôle est la nationalité ou la résidence permanente du courtier (Finlande, 1990, sec. 2a.2; Pays-Bas, 2003b, p. 6; Norvège, 2003; Suède, 1992, sec. 4; Ukraine, 2003, art. 1)³⁰. En Estonie, la réglementation ne fait référence qu'au lieu d'exercice des activités du courtier et non au lieu de transfert des armes. Les activités de courtage soumises à licence incluent notamment les activités réalisées par les prestataires de services estoniens, personnes physiques ou personnes morales, par le biais respectivement des activités économiques ou sur le territoire d'un Etat étranger³¹. Nous pourrions dès lors affirmer que cette disposition couvre le courtage des transferts d'armes entre pays tiers, réalisés à l'étranger par des ressortissants estoniens.



Des policiers zimbabwéens inspectent des armes saisies en mars 1999 auprès de trois citoyens américains agissant prétendument en tant que revendeurs d'armes au Congo, en Tanzanie et au Zimbabwe.

© AP/Rob Cooper

En Pologne, les courtiers opérant à l'étranger doivent être titulaires d'une licence pour les activités afférentes au transfert depuis la Pologne (exportation), vers la Pologne (importation) ou au transit par la Pologne. Dès lors, les personnes physiques et morales polonaises agissant en qualité de courtiers à l'étranger doivent dans ce cas être titulaires d'une autorisation publique, aussi longtemps que les armes qu'elles contribuent à transférer se trouvent en territoire polonais (Pologne, 2000, art. 1.a-b).

Dans les quatre cas restant, l'extraterritorialité est établie par le biais de la compétence judiciaire nationale plutôt que par une exigence explicite d'octroi de licences. En Belgique et en Afrique du Sud, les autorités judiciaires sont compétentes pour toute infraction aux réglementations sur le courtage des armes, même si cette violation se produit à l'extérieur du territoire national (Belgique, 1991, art. 13; Afrique du Sud, 2002, art. 26)³². En Bulgarie et en Allemagne, la compétence judiciaire est limitée à certains cas spécifiques. Un agent bulgare opérant en qualité de courtier en dehors de la Bulgarie dans le cadre d'un transfert d'armes qui ne traverse pas le territoire bulgare n'a pas besoin de licence. Toutefois, si ce courtier effectue le transfert en enfreignant un embargo décrété par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'UE, il pourra être poursuivi en vertu du Code pénal bulgare³³. Enfin, en Allemagne, les infractions aux dispositions sur le courtage des armes, insérées dans la Loi sur le contrôle des armes de guerre, sont de la compétence des juridictions allemandes si au moins une partie des activités de courtage s'est déroulée sur le territoire allemand (Anders, 2003, p. 8)³⁴.

L'immatriculation des courtiers

L'immatriculation est un moyen important par le biais duquel les Etats peuvent contrôler et obtenir des informations à propos des sociétés et des personnes physiques agissant en tant que courtier en armes. *L'Etude de faisabilité des Nations unies* a identifié cet élément comme l'une des trois principales options réglementaires – avec les systèmes d'octroi de licences et les exigences de divulgation – qui permettraient aux Etats d'exercer un contrôle plus efficace sur les activités de courtage (Nations unies, 2001, para. 64). En dehors des 23 pays sous revue, rares sont les Etats qui imposent des obligations en matière d'immatriculation des courtiers. Par conséquent, rares sont les pays à disposer de dossiers relatifs au nombre de personnes physiques et de sociétés autorisées à s'adonner au courtage d'équipements militaires et de sécurité. Le chiffre exact n'est pas connu, mais des estimations font état de plusieurs milliers de personnes et entités. Cette absence de «mémoire institutionnelle» a plusieurs conséquences, tant au plan national qu'international: national, car l'absence de dossiers ne permet pas aux Etats d'empêcher des individus et/ou des sociétés ayant enfreint des dispositions nationales en matière de commerce d'équipements militaires de poursuivre leurs activités; international, car les Etats ne peuvent échanger des informations à propos des courtiers impliqués dans des transactions illicites (Small Arms Survey, 2001, p. 126). Cela signifie que les courtiers condamnés ou suspectés d'activité illicite dans un Etat, peuvent simplement s'installer dans un autre pays pour poursuivre leurs activités.

Sur les 23 pays sous revue, 21 disposent d'un système d'immatriculation. Dans la plupart de ces pays, les courtiers doivent être immatriculés avant de pouvoir exercer légalement des activités de courtage, le système d'immatriculation des courtiers étant utilisé à la fois comme système d'autorisation initiale et comme une forme de «comptabilité» pour l'Etat (voir tableau 5.1)³⁵. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'exigence d'enregistrement s'applique dans certains cas. En Allemagne, une immatriculation préalable est nécessaire pour les personnes sollicitant une licence générale pour le transport à l'étranger d'armes de guerre sur des bateaux ou dans des avions immatriculés en Allemagne (Anders, 2003, p. 14). Aux Pays-Bas, l'enregistrement est nécessaire pour les personnes désireuses d'exercer des activités inhérentes aux marchandises contrôlées en vertu de la Loi de 1997 sur les armes et les munitions, y compris le transfert d'armes à feu entre pays tiers; cette obligation ne s'applique pas, toutefois, au courtage d'armes relevant du Décret de 1963 sur les exportations de marchandises stratégiques (Anders, 2003, p. 14). En Finlande, en Norvège, en Pologne et en Suède, l'immatriculation des courtiers s'effectue *de facto*: il ne s'agit pas d'une forme d'autorisation initiale, mais uniquement de la collecte de données sur les licences délivrées³⁶.

Obligations de déclaration

Afin de faciliter la surveillance permanente des activités de courtage par les autorités publiques, certains des 23 pays sous revue demandent aux courtiers de tenir des dossiers de transaction ou de faire périodiquement

L'absence d'enregistrement des courtiers a d'importantes incidences négatives aux niveaux national et international.

rapport aux institutions compétentes – voire les deux. Onze pays exigent des personnes physiques et morales exerçant des activités de courtage de tenir des dossiers à propos de leurs transactions. En outre, 12 autres exigent des courtiers le dépôt de rapports périodiques à propos de ces transactions (voir tableau 5.1). En règle générale, les dossiers des courtiers doivent contenir des informations à propos des parties aux transactions et des armes négociées et doivent être tenus à la disposition des autorités compétentes chargées de l'inspection. Le cas échéant, le délai prescrit pour la tenue de ces dossiers varie d'un minimum de trois années (Lituanie) à cinq années (Slovaquie), dix (Bulgarie et Suisse), 15 (Roumanie), voire un maximum de 20 années (Slovénie). S'agissant de la déclaration obligatoire aux autorités nationales, les délais varient d'un minimum d'un mois (Hongrie), à trois mois (Suède), quatre mois (République tchèque, Norvège et Slovaquie), six mois (France et Pologne), avec un maximum d'un an (Bulgarie et Etats-Unis). En Afrique du Sud, la déclaration n'est pas automatique, mais peut être sollicitée par les autorités nationales (Afrique du Sud, 2002, art. 22.1).

Les dossiers et les rapports périodiques peuvent être une source d'informations capitales et peuvent contribuer à l'amélioration du contrôle par l'Etat, en fonction du type d'information que les courtiers doivent tenir à jour et/ou fournir. C'est ainsi que la Bulgarie demande aux courtiers de conserver tous les documents de transaction et de transport en plus des informations relatives à l'exécution des contrats (Bulgarie, 1995, art. 14.1-3). La France exige quant à elle que les dossiers soient actualisés en permanence lors de l'exécution du contrat et qu'ils mentionnent les noms des parties impliquées, le contenu des opérations et leur statut (France, 1995, art. 16); en Allemagne, les personnes fabriquant, transportant (même par le biais d'une tierce partie) ou négociant des armes doivent tenir à jour un registre des armes reprenant toutes les informations y afférentes (1961a, art. 12.2). Les registres doivent également fournir des informations à propos des personnes transportant et acquérant les armes exportées, ainsi que de la date de l'exportation (1961b, art. 9)³⁷; La Slovénie exige en règle générale de la documentation sur l'exportation d'armes et d'équipements militaires, y compris le type, le nombre et le code d'identification des armes et des équipements militaires négociés (Slovénie, 2003a, art. 19.1-2)³⁸.

Les sanctions pour
courtage illicite
consistent en règle
générale en des
amendes et des
peines de prison.

Sanctions administratives et pénales

La définition explicite des infractions et la prévision des sanctions correspondantes sont importantes, étant donné qu'aucune action ne peut être légalement sanctionnée si elle n'a pas été définie comme une infraction. Sur les 23 pays sous revue, tous – à l'exception d'un seul – prévoient des sanctions légales à propos des contrôles de courtage³⁹. La seule exception est la Slovénie, qui a précisé que les dispositions nationales du Code pénal seront révisées afin d'y inclure les infractions liées au courtage illicite (Slovénie, 2003b).

Généralement, tous les pays opèrent une distinction entre infractions mineures ou majeures, la première sous-tendant habituellement la négligence. Certains pays prévoient aussi généralement des sanctions financières et des peines d'emprisonnement, en fonction du type d'infraction. Parmi les exceptions, citons l'Allemagne, la Hongrie, la Lituanie et la Slovaquie. En Allemagne, les activités de courtage d'armes dans le cadre d'une transaction impliquant des armes situées à l'étranger, ainsi que la conclusion d'un tel contrat sans l'indispensable licence entraînent une peine d'emprisonnement de maximum cinq ans, voire de dix ans en cas d'infractions graves (1961a, art. 22a.1.7, 22a.2). En Hongrie, les violations des contrôles inhérents au courtage figurent dans le Code pénal (art. 261/A, 263, 263/A, 263/B, 264/C et 287) et sont punissables au total de maximum 15 ans de réclusion (Hongrie, 2003). La Lituanie et la Slovaquie ne prévoient pas de peines d'emprisonnement. Dans neuf cas, des sanctions autres que des amendes et des peines d'emprisonnement peuvent être prononcées pour certaines infractions. Il peut s'agir de la saisie de biens (Bulgarie, Estonie et Suisse), du retrait de l'immatriculation ou de la radiation du registre (République tchèque, Italie, Lituanie, Norvège, Ukraine et Etats-Unis), voire de la dissolution des activités commerciales (Estonie).

Les systèmes tchèque et ukrainien postulent l'infraction consistant en l'octroi de faux documents par des responsables publics. En République tchèque, [une] personne ayant enfreint ou s'étant abstenue de réaliser une activité essentielle inhérente à son emploi, sa profession, sa position ou sa fonction, en permettant de la sorte l'émission injustifiée d'un permis portant sur la négociation de matériel militaire avec un pays étranger ou d'une licence pour une transaction spécifique impliquant du matériel militaire ... sera punie d'une peine de prison de six mois à trois ans

Tableau 5.1 Éléments des législations nationales sur les activités de courtage

| Pays | Licence obligatoire (principales activités de courtage) | Licence obligatoire (activités de courtage connexes) | Compétence extra territoriale | Critères pour l'octroi de licences: droits de l'homme | Critères pour l'octroi de licences: embargos | Critères pour l'octroi de licences: zones de conflit | Types de licences | Immatri-culation | Obligation de tenir un registre (pour le courtier) | Obligation de faire rapport aux autorités nationales | Sanctions |
|-----------------|---|--|-------------------------------|---|--|--|-------------------|--------------------|--|--|------------|
| 1. Autriche | Oui | | | Oui | Oui | Oui | I | | | | A, P |
| 2. Belgique | Oui | | Oui | Oui | | Oui | I et G | Oui | | | A, P |
| 3. Bulgarie | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui | I | Oui | Oui | Oui | A, P, Aut. |
| 4. Rép. tchèque | Oui | | Oui | | | | I | Oui | | Oui | A, P, Aut. |
| 5. Estonie | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | I | | | | A, P, Aut. |
| 6. Finlande | Oui | | Oui | | | | I | De facto | Oui ⁱ | | A, P |
| 7. France | Oui ⁱⁱ | | | | | | I et G | Oui | Oui | Oui | A, P |
| 8. Allemagne | Oui | Oui | Oui | | | Oui | I et G | Oui ⁱⁱⁱ | | Oui | P |
| 9. Hongrie * | Oui | | | | Oui | Oui | I | Oui | | Oui | P |
| 10. Israël * | | | | | | | | | | | |
| 11. Italie | Oui ^{iv} | Oui | | Oui | Oui | Oui | I | Oui | | | A, P, Aut. |
| 12. Japon * | | | | | | | | | | | |
| 13. Lettonie | | Oui | | | | | | Oui | | | A, P |
| 14. Lituanie | Oui | Oui | | Oui | Oui | | I | Oui | Oui | | A, Aut |
| 15. Pays-Bas | Oui ^v | Oui ^{vi} | Oui | | | | I et G | Oui ^{vii} | | | A, P |
| 16. Norvège | Oui | | Oui | | Oui | Oui | I | De facto | | Oui | A, P, Aut. |
| 17. Pologne | Oui | Oui | Oui | | | | I ^{viii} | De facto | Oui | Oui | A, P |
| 18. Roumanie | Oui | | Oui | | | | I | Oui | Oui | Oui | A, P |
| 19. Slovaquie | Oui | | | | | | O | Oui | Oui | Oui | A |
| 20. Slovénie | Oui | Oui | | | | | I | Oui | Oui | | |
| 21. Afr. du Sud | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui | I | Oui | | sur demande | A, P |
| 22. Suède | Oui | | Oui | | | | I | De facto | | Oui | A, P |
| 23. Suisse | Oui | | | Oui | Oui | Oui | I | Oui | Oui | | A, P, Aut. |
| 24. Ukraine | Oui | Oui | Oui | | | | I et G | Oui | Oui | Oui | A, P, Aut |
| 25. États-Unis | Oui | Oui | Oui | | Oui | Oui | | Oui | | Oui | A, P, Aut. |

Notes: I = Licences individuelles G= Licences générales A = Amendes P = Peines de prison Aut = Autre (ex., confiscation, radiation du registre)

* Renseignements non disponibles à propos de la législation.

ⁱ L'obligation de tenir des registres ne concerne que les armes à feu civiles.

ⁱⁱ L'octroi de licences n'est obligatoire que pour le courtage d'armes provenant de France.

ⁱⁱⁱ Uniquement pour les demandeurs sollicitant une licence générale pour le transport à l'étranger d'armes de guerre sur des bateaux ou dans des avions allemands.

^{iv} En Italie, les activités essentielles de courtage font l'objet de licences par le biais de la pratique; cette exigence concerne jusqu'à présent les armes transférées de l'Italie, vers l'Italie ou en transit par l'Italie.

^v Seules les armes relevant de la Loi de 1997 sur les armes et les munitions, dont les armes à feu automatiques et les munitions y afférentes.

^{vi} Seules les armes relevant du Décret de 1963 sur les exportations de marchandises stratégiques et transférées à l'extérieur de l'UE.

^{vii} Nécessaire pour les demandeurs actifs dans la négociation de marchandises contrôlées en vertu de la Loi de 1997 sur les armes et les munitions.

^{viii} Les licences pour les marchandises à double usage peuvent être individuelles et ouvertes (générales ou globales). Les licences pour le commerce de munitions ne peuvent être qu'individuelles.

(République tchèque, 1994, art. 124e). De même, le droit ukrainien postule la responsabilité disciplinaire, administrative, criminelle, ainsi que civile et légale de «responsables d'organes publics exécutifs dûment autorisés, chargés du contrôle des exportations, et de toute autre structure exécutive impliquée dans le processus décisionnel en matière de contrôle des exportations publiques, si [ils] enfreignent la législation dans ce domaine» (Ukraine, 2003, art. 28).

L'examen de ces législations nationales montre que même si les contrôles de courtage sont prévus, leur conception est telle qu'elles comportent encore parfois d'importantes lacunes. Précisons que les réglementations examinées dans le présent chapitre concernent en règle générale les armes légères de type militaire, alors que les armes à feu civiles sont soit couvertes par d'autres instruments, soit demeurent non réglementées.

La surveillance par les pouvoirs publics des activités de courtage se réduit aussi sensiblement lorsque des exemptions à l'exigence d'octroi de licences pour les transferts avec certains pays, ainsi que les licences de courtage générales, sont possibles. Dans ces deux cas, les risques de détournement d'armes vers le marché illicite augmentent sensiblement.

Etant donné que les courtiers organisent fréquemment des transactions pour lesquelles les armes ne traversent pas le territoire de l'Etat à partir duquel ils exercent leurs activités, les Etats où les licences de courtage ne sont nécessaires que pour les transactions liées à des armes importées, exportées ou en transit par leur territoire peuvent exercer un contrôle moins strict que les Etats pour lesquels le courtage doit faire l'objet d'une licence, quelle que soit l'origine des armes. Même si leur mise en œuvre est plus malaisée, ces dispositions entravent la facilité avec laquelle les courtiers rencontrant des obstacles dans un pays peuvent déplacer leurs activités par-delà les frontières.

LES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES SONT-ELLES EFFICACES?

Cette section traite de l'efficacité des réglementations nationales en matière de courtage, telle que mesurée par l'ampleur et le mode de sanction des activités illicites. Elle ne peut cependant être considérée comme exhaustive et ce, pour plusieurs raisons. Les informations à propos des poursuites pénales sont rarement publiées, à moins que l'affaire n'ait débouché sur une condamnation ou un acquittement. Les informations publiées dans des communiqués de presse sont rarement complètes et dépendent souvent d'allégations non étayées. Par ailleurs, l'attention des médias se tourne essentiellement vers les scandales retentissants, impliquant des courtiers importants ayant échappé à la justice. Ces sources précisent rarement, dès lors, si des courtiers «mineurs» sont parvenus à échapper à la justice aussi facilement que les courtiers «importants» ou si des sanctions administratives (telles que le retrait de licences de courtage) sont mises en œuvre. En outre, les enquêtes sur le courtage illicite d'armes sont souvent extrêmement complexes, car, par exemple, elles sont menées simultanément dans plusieurs pays et impliquent également d'autres infractions (les individus suspectés de trafic d'armes illicite sont souvent accusés d'avoir commis d'autres crimes y afférents, comme le blanchiment, les faux ou la contrebande de marchandises précieuses). Il est malaisé, en ce sens, de conserver la trace des nombreuses poursuites qui se chevauchent à propos de cas individuels. Une évaluation complète de l'efficacité des réglementations nationales de contrôle des activités de courtage nécessiterait dès lors un contact direct avec les autorités judiciaires nationales des Etats dans lesquels les contrôles sont mis en œuvre. Il serait en outre judicieux de prévoir à l'avenir une étude à ce propos. Toutefois, les quelques cas abordés dans cette section nous permettront de dégager un certain nombre de conclusions préliminaires.

Les condamnations
pour infractions
aux
réglementations
en matière de
courtage sont rares.

Il est frappant de constater la difficulté qu'il y a à obtenir des condamnations pour violations des réglementations en matière de courtage. Aux Etats-Unis par exemple, où de telles réglementations sont parmi les plus complètes au monde, des sanctions administratives ont été appliquées afin «d'exclure» des sociétés et des personnes physiques en leur retirant leurs licences et en associant leurs noms à des infractions relatives aux réglementations sur le commerce des armes⁴⁰; nous ne connaissons cependant à l'heure actuelle qu'un seul cas de poursuite du chef de violation des réglementations en matière de courtage. Ces poursuites concernent Hemant Lakhani, un citoyen britannique arrêté en août 2003 pour avoir vendu un système de missile sol-air portatif Igla-S à destination des Etats-Unis. Aux termes de l'acte d'accusation, Lakhani était suspecté de tentative «de mise sur pied d'activités de courtage relativement à l'importation et au transfert d'un système de défense étranger ... qui était un système de défense non américain, d'un type figurant sur la Liste des munitions des Etats-Unis, sans, dans un premier temps, s'être inscrit auprès du *Directorate of Defense Trade Controls* du département



Un tribunal américain a inculpé le prétendu marchand d'armes Hemant Lakhani (avant-plan) sur la base de nouvelles allégations en janvier 2004, moins de six mois après son arrestation sur la base d'accusations relatives à des tentatives de vente d'un missile tiré à l'épaule au FBI.

© Reuters/HO/Andrea Shepard

d'Etat, sans avoir obtenu une licence pour ces activités, et sans avoir obtenu une autorisation écrite pour ces activités de courtage» (Cour de district américaine, 2003). Le 10 janvier 2004, la Cour de District compétente de Newark a fixé au 26 avril 2004 les plaidoiries préparatoires inhérentes au procès Lakhani (*Reuters*, 2004).

Les procureurs américains par exemple attribuent la rare utilisation de la législation nationale régissant le courtage à la méconnaissance de cette loi par les personnes chargées de l'application des lois et par le manque de coordination au sein des agences gouvernementales. Le manque de temps et de ressources, lié au manque d'expérience en matière d'application de la loi, entrave l'utilisation des procédures judiciaires dans le cadre de la mise en œuvre des réglementations en matière de courtage⁴¹. Par ailleurs, des transactions pénales pourraient entraîner la substitution d'accusation en matière de courtage à d'autres chefs d'accusation. Dans pareils cas, les infractions auraient effectivement été commises, mais ne figureraient pas dans les condamnations⁴².

En général, l'apparente absence de condamnations pour infractions de courtage pourrait s'expliquer par le fait que les lois spécifiques au courtier n'existent que dans quelques pays et qu'elles ne sont entrées que récemment en vigueur dans la plupart de ces pays. D'autres explications pourraient cependant être avancées également.

Les mécanismes complexes de courtage illicite posent de graves problèmes en matière de poursuites, dont celui des délais. La collecte d'un nombre suffisant d'éléments probants nécessite beaucoup de temps et, souvent, les législations nationales ne prévoient pas que la mise au jour et la poursuite d'une transaction illicite d'armes puissent prendre plusieurs années (Hogendoorn et Misol, 2003, p. 33). C'est ainsi qu'après plusieurs années, les autorités lettones ont intenté en 1997 des poursuites pénales à l'encontre de Janis Dibrants et ses associés⁴³. Cinq années plus tôt, en 1992, Dibrants, qui occupait à l'époque le poste de responsable des achats des Forces armées lettones, aurait fourni une couverture officielle pour l'expédition d'armes en Somalie, en violation d'un embargo des Nations unies sur les armes. Dibrants avait accepté de signer un contrat avec Jerzy Dembrowski, à l'époque Premier administrateur de Cenrex, une société majoritairement détenue par le gouvernement polonais et spécialisée dans le commerce d'armes, qui aurait permis l'exportation de la cargaison en question vers la Somalie: 40 pistolets TT, 301 fusils AK-47, 30 pistolets-mitrailleurs RP, 160 RPG-2, 100 grenades à main, 3.450.000 cartouches de 7,62 mm (pour AK-74), ainsi que 10.000 obus de mortier. En échange de sa coopération, Dibrants affirmait avoir exigé qu'une quote-part de ces armes soit fournie gratuitement aux forces armées lettones, une allégation depuis lors rejetée par le ministre de la Défense letton (MD). Le 10 juin 1992, les autorités douanières polonaises autorisent le départ du MS Nadia (un cargo battant pavillon du Honduras) avec des documents précisant que toute la cargaison était destinée au MD letton. Toutefois, deux jeux de formulaires avaient été établis, un pour l'envoi vers le MD letton et l'autre pour l'envoi de correspondance. Le second jeu précisait que la cargaison d'armes était destinée au Yémen. Ces documents étaient détenus par un collaborateur de Cenrex, qui les avait remis à Dibrants lors de son arrivée en Lettonie. Le 14 juin 1992, le MS Nadia accoste à Liepaja, en Lettonie, et décharge 300 fusils d'assaut AK-74 et 250.000 cartouches de 7,62 mm. En Lettonie, Dibrants signe un reçu pour l'ensemble de la cargaison, alors qu'en réalité, le capitaine repart avec pratiquement toute la cargaison dans les cales, pour un rendez-vous fixé au large des côtes somaliennes. La cargaison y est transférée sur un nouveau vaisseau, apparemment un bateau de pêche appartenant à Shifco, une société somalienne, et livrée en Somalie, un pays sous embargo, à destination des factions en guerre⁴⁴. En mai 2000, une procédure pénale est intentée en Lettonie à l'encontre de Dibrants et ses associés, mais les accusations sont en définitive abandonnées en raison du trop grand nombre d'années écoulées depuis la commission des prétendues infractions (*Neatkarīga Rita Avize*, 2002).

Il n'est pas illégal, dans la plupart des pays, d'effectuer des activités de courtage à propos de transactions en principe illégales en vertu des dispositions législatives nationales si les armes ne transitent pas par le territoire de l'Etat dont le courtier est un ressortissant ou un résident permanent. C'est ainsi que l'absence de compétence a permis à Leonid Minin, un citoyen israélien, d'éviter toute condamnation en Italie pour trafic illicite d'armes. Minin avait été arrêté dans un premier temps en août 2000 et emprisonné pour détention de drogue. Alors qu'il purgeait sa peine, des procureurs italiens ont examiné les documents ayant été trouvés sur Minin au moment de son arrestation. Ces documents – 1.500 pages, dont des CUF falsifiés, des

Des courtiers
illicites poursuivis
ont été en mesure
d'échapper à toute
arrestation en
traversant les
frontières et en se
rendant dans un
autre territoire.

copies de transferts de fonds, des messages télécopiés et de la correspondance – tendaient tous à impliquer Minin dans des trafic d'armes illégaux vers l'Afrique, notamment aux fins d'armer le Front révolutionnaire uni (RUF) de Sierra Leone par le biais du Liberia, ainsi que le Liberia lui-même, en infraction aux embargos sur les armes décrétés par les Nations unies (*RFE/RL Crime, Corruption and Terrorism Watch*, 2001; Warner, 2002). En novembre 2002, la Cour suprême italienne a statué que l'Italie n'était pas compétente pour poursuivre Minin et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, les armes transférées avec l'aide de Minin n'avaient pas traversé le territoire italien. Ensuite, la condamnation devait s'effectuer sur la base d'une infraction qui est également définie comme telle dans l'Etat où l'infraction s'est produite (Tortorella, 2003; Tosi, 2003). Dans l'attente d'une audience définitive, Minin fut relâché en décembre 2002 (Tortorella, 2003). En janvier 2004, la Cour suprême italienne confirma son arrêt précédent, en vertu duquel Minin ne pouvait pas être poursuivi de ce chef en Italie (*Corriere della Sera*, 2004).

Les courtiers illicites poursuivis peuvent également échapper à toute arrestation en traversant les frontières et en se rendant sur un autre territoire. Même s'ils peuvent encore être jugés par contumace pour certaines affaires, les courtiers illicites sont cependant à même de poursuivre leurs activités en se rendant dans des pays dont ils ne risquent pas d'être extradés. Cette stratégie a été utilisée avec succès pendant quelques temps par Geza Mezosy, un ressortissant belge d'origine hongroise. Mezosy, tout d'abord accusé par les autorités belges, dans les années 1990, d'implication dans plusieurs opérations de contrebande d'armes depuis des pays d'Europe centrale et orientale, a perdu sa licence belge de vendeur d'armes en 1993 (Wood et Peleman, 1999, p. 49-54). En 1996, un tribunal belge l'a condamné par contumace à trois années de prison pour des opérations de contrebande impliquant des activités de fraude et de transit d'armes de et vers la Croatie et la Bosnie (*Le Soir*, 2001a; Wood et Peleman, 1999, p. 50-4). La Belgique a également lancé un mandat d'arrêt international à son encontre (Wood et Peleman, 1999, p. 53).

A cette époque, Mezosy s'était réfugié en Afrique du Sud, d'où il poursuivait ses activités de courtage en armes, jusqu'à son arrestation par la police sud-africaine en 1998 sur la base du mandat d'arrêt international, mais également en raison de soupçons de nouvelles activités de trafic d'armes illicite. L'enquête de la police sud-africaine montrait que la société d'import-export de Mezosy s'approvisionnait en armes – notamment des milliers d'armes de poing – en Europe centrale et orientale et qu'elle les revendait ensuite à divers pays africains ravagés par la guerre, dont la République centrafricaine, la RDC, l'Éthiopie, le Soudan et l'Ouganda (Wood et Peleman, 1999, p. 53). Mezosy a été extradé en 1998 vers la Belgique, où il a été incarcéré sur la base des accusations de 1996 et a purgé une peine de deux années de détention (*Le Soir*, 2001a). A la suite de sa libération, Mezosy a fait l'objet de nouveaux devoirs d'enquête et par la suite, a été accusé, à nouveau en Belgique, de faux et usage de faux et trafic d'armes. Il a cependant été laissé en liberté dans l'attente de son jugement (*Le Soir*, 2001b)⁴⁵. Mezosy ferait également l'objet de nouvelles poursuites en Belgique, ouvertes en 2002 sur la base de suspicions de fourniture d'armes au Groupe islamique armé (GIA) d'Algérie (*Le Soir*, 2002).

L'impunité est en outre favorisée par l'absence d'une coopération internationale efficace. Les enquêteurs et les procureurs se plaignent de ce que les réponses aux demandes prennent parfois des années, dans le meilleur des cas. Ce problème est tout particulièrement préoccupant dans les cas impliquant des pays d'Afrique et de l'ancienne Union soviétique (Hogendoorn et Misol, 2003, p. 33). Cette coopération internationale insuffisante a à nouveau été soulignée dans le cadre des enquêtes à propos de Yelinek et d'autres citoyens israéliens impliqués dans le détournement illicite d'armes nicaraguayennes au profit des AUC en Colombie.

Il est également frappant de constater que, même en cas de condamnation, les personnes coupables de violations des réglementations en matière de courtage d'armes bénéficient souvent de peines clémentes. Ce constat a conduit certains analystes à suggérer que la volonté politique est un élément critique de la mise en œuvre effective des réglementations en matière de courtage (Bondi et Keppler, 2001). Ce facteur a été tout particulièrement souligné dans le cadre de récents scandales impliquant des courtiers disposant prétendument de contacts en hauts lieux. Les sanctions clémentes seraient le reflet, dans pareils cas, d'un manque de volonté de la part des gouvernements concernés de punir les individus entretenant des liens étroits avec les politiques au pouvoir et disposant d'informations sensibles, susceptibles de compromettre leurs soutiens publics actuels ou antérieurs (Hogendoorn et Misol, 2003, p. 22ff.) (voir encadré 5.5).

Encadré 5.5 L'impunité pour les courtiers: Sarkis Soghanalian et Pierre Joseph Falcone

La presse a récemment fait large écho de plusieurs cas de courtiers qui, agissant en toute illégalité, ont écopé de sanctions clémentes. Parmi ces cas, ceux de Sarkis Soghanalian et de Pierre Joseph Falcone, qui affirment tous deux que leurs activités étaient non seulement connues, mais aussi soutenues par des gouvernements nationaux.

Sarkis Soghanalian

Sarkis Soghanalian, marchand d'armes de longue date, affirme qu'il a toujours œuvré avec l'approbation du gouvernement américain, même lorsqu'il a fourni en toute illégalité des armes à l'Irak de Saddam Hussein en 1983, un crime pour lequel il a été condamné en 1991 aux États-Unis (PBS Frontline/World, 2001). Il a observé que ses liens avec le gouvernement américain lui ont permis d'éviter pratiquement toutes ses peines de prison: «J'ai été condamné à six ans et demi de prison [pour les ventes d'armes à l'Irak, pour lesquelles le procureur avait réclamé une peine bien plus lourde de 24 ans]. Je n'ai cependant pas purgé ces six ans et demi. Chaque fois qu'ils – le gouvernement américain – ont eu besoin de moi, ils sont immédiatement arrivés et m'ont fait sortir» (PBS Frontline/World, 2001). Sa condamnation a été réduite à deux ans. Il a été arrêté par la suite aux États-Unis et accusé dans le cadre d'une fraude alléguée de 3 millions USD impliquant le vol de chèques tirés. Il encourait une condamnation de cinq ans, mais a été condamné, en définitive, en 2001 à la durée de la détention préventive (soit dix mois). Le bureau du procureur américain a recommandé sa libération en échange de son «assistance substantielle en matière de répression criminelle» dans le cadre d'une enquête non précisée (PBS Frontline/World, 2001). *Dixit* Soghanalian: «[L']accusation relative aux 3 millions USD a été abandonnée. Pourquoi? Parce que j'aidais les services secrets... Je poursuis les personnes en infraction pour le compte du gouvernement américain – avec l'approbation de celui-ci» (PBS Frontline/World, 2001). Soghanalian a quitté les États-Unis pour la Jordanie, où il demeurerait encore en 2003 (Silverstein et Pasternak, 2003).



Le marchand international d'armes Sarkis Soghanalian, âgé de 61 ans, quitte le tribunal fédéral de Floride en octobre 1991, accusé de complot à l'encontre des lois américaines par le biais de la fourniture d'hélicoptères militaires à l'Irak.

© AP/Bill Cooke

Pierre Joseph Falcone

Pierre Joseph Falcone, un courtier d'origine franco-algérienne, a été placé en détention préventive dans la nuit du 2 décembre 2000, sur ordre d'un procureur spécial français⁴⁶. Il avait été accusé au départ de ventes d'armes d'origine russe, d'une valeur supérieure à 1 milliard USD, à l'Angola en 1993 et 1994 sans l'autorisation de l'agence publique française chargée de l'examen des exportations d'armes⁴⁷. La première transaction, d'une valeur d'environ 47 millions USD, s'était déroulée le 7 novembre 1993, alors que la seconde, d'une valeur de 563 millions USD, avait eu lieu en 1994 (cité dans Brunais, 2001)⁴⁸. Dans ces deux cas, les achats d'armes auraient été acquittés avec le produit des ventes de produits pétroliers par l'Angola – Sonango⁴⁹, la compagnie pétrolière publique angolaise, par exemple, versant une quote-part des fonds nécessaires à la transaction de 1994 sur des comptes bancaires français contrôlés par une entreprise tchèque, ZTS Osos, qui fournissait une partie des armes (HRW, 2001)⁵⁰. A la fin de l'année 1994, selon *Le Monde*, Falcone avait été impliqué dans la vente d'armes à l'Angola, pour une valeur de quelque 633 millions USD (cité dans Global Witness, 2002, p. 12)⁵¹.

Falcone a quitté la prison après avoir purgé un an: du 1er décembre 2000 au 1er décembre 2001. Sa libération avait été conditionnée au dépôt d'une caution de 105 millions FRF (14.351.000 USD, plus de dix fois le montant de la caution la plus élevée jamais imposée en France) et de plusieurs autres conditions, dont l'interdiction de quitter Paris, de rencontrer d'autres personnes sous enquête dans le cadre de ses prétendus délits, ainsi que plusieurs témoins, et l'obligation de se présenter périodiquement auprès des autorités judiciaires locales (*Le Monde*, 2001b). Une décision ultérieure de la Cour d'appel française a réduit la caution à 6 millions USD et a permis à Falcone de se déplacer sur le territoire français (Routier, 2002).

La découverte de nouveaux documents a entraîné une deuxième enquête sur Falcone, entamée en mars 2002. Ces documents faisaient état de transferts illicites d'armes vers l'Angola après 1994 et jusque 2000 au moins, par le biais cette fois d'une autre société, Vast Impex, en remplacement de ZTS-Osos (*Le Monde*, 2002).

En juin 2003, Falcone a cependant été désigné Ambassadeur plénipotentiaire pour l'Angola auprès de l'UNESCO (*Le Monde*, 2003b). Trois jours seulement après la réception d'un passeport angolais et du statut diplomatique, il a quitté la France pour l'Angola, en affirmant son intention de respecter les termes de sa libération sous condition (*Le Monde*, 2003c)⁵². Il a toutefois omis de respecter deux ordres de convocation adressés par l'enquêteur français, ce qui a entraîné l'émission d'un mandat d'arrêt international à son encontre, le 14 janvier 2004 (*Le Monde*, 2004).

Les raisons expliquant l'absence de recours, par de nombreux pays, aux dispositions spécifiques en matière de courtage, demeurent encore confuses.

Il reste à savoir si des considérations politiques sont pertinentes en dehors de ces cas de courtiers disposant de contacts en hauts lieux. Une question essentielle, qui demeure sans réponse à l'heure actuelle, concerne l'importance de «gros courtiers» tels que Soghanalian et Falcone dans l'ensemble du commerce illicite d'armes, notamment d'armes légères.

Bien que cette section ne constitue pas un relevé exhaustif des enquêtes et des poursuites criminelles dans le monde, elle est en mesure d'identifier plusieurs écueils et difficultés entravant l'efficacité des réglementations nationales en matière de courtage. Des compléments d'enquête à propos de poursuites en cours seraient utiles. Il convient cependant d'observer que dans certains cas, les courtiers agissant illégalement ont été condamnés, mais pour d'autres infractions, telles que le blanchiment, les faux en écriture ou des infractions aux contrôles génériques des exportations (Hogendoorn et Misol, 2003). Le nœud du problème est, à ce stade, de s'interroger sur les raisons pour lesquelles des dispositions spécifiques au courtage n'ont pas été fréquemment utilisées dans les pays en disposant depuis plusieurs années.

CONCLUSION

Le courtage illicite d'armes est par définition une activité clandestine. Dès lors, les informations y afférentes sont habituellement rares, incomplètes et anecdotiques. Toutefois, les recherches menées ces dernières années à la fois par des organisations gouvernementales et des organisations non gouvernementales ont mis en évidence le rôle capital fréquemment joué par les courtiers dans les transferts illicites d'armes. Alors que chaque activité de courtage présente des caractéristiques spécifiques, le courtage illicite tend à se conformer à un certain nombre de caractéristiques, à un *modus operandi* typique, dont le succès dépend en grande partie des lacunes réglementaires. Alors que la lacune la plus évidente est le faible nombre de pays réglementant explicitement le courtage, des lacunes plus spécifiques concernent le contrôle laxiste des stocks d'armes gouvernementaux, l'absence de contrôle des agents de transport et de financement, ainsi que l'inadéquation des contrôles frontaliers et douaniers.

Au niveau national, seuls 25 Etats disposent de réglementations spécifiques sur le courtage. Les dispositions dans ces pays diffèrent considérablement, notamment en termes de champ d'application – tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national des Etats chargés du contrôle – la définition des activités soumises à licence et les critères d'évaluation des demandes d'octroi de licences de courtage. Dans certains cas, les réglementations nationales créent des failles importantes, en particulier lorsqu'elles prévoient des exceptions aux exigences d'octroi de licences ou la possibilité d'octroyer des licences générales de courtage.

L'analyse de l'utilisation des réglementations nationales sur le courtage dans le cadre de poursuites pénales appelle inévitablement une évaluation de leur efficacité. Les condamnations pour des infractions spécifiquement liées aux activités de courtage sont rares; toutefois, des courtiers ont été condamnés pour d'autres infractions, par exemple, pour blanchiment d'argent, faux en écriture et violations des dispositions en matière d'exportation ou importation d'armes. Même si cette situation peut en grande partie s'expliquer par la récente entrée en vigueur des réglementations nationales dans certains de ces pays, d'autres facteurs peuvent également être mis en exergue; la méconnaissance des lois applicables et le manque de pratique juridique en ce qui concerne leur application, le manque de coopération internationale, les difficultés rencontrées pour mener des enquêtes, voire, parfois, les vides juridiques qui, tous, contribuent à expliquer le nombre réduit de condamnations spécifiquement liées aux activités de courtage.

Le courtage d'armes reste une activité largement non réglementée. Toutefois, la communauté internationale se concentre davantage sur cette question et plusieurs initiatives importantes, mises en œuvre aux niveaux international et régional, pourraient avoir un impact significatif sur les politiques nationales de contrôle du courtage. Dans ce cadre, la Position commune de l'UE et les Modèles de réglementation de l'OEA – la première étant légalement contraignante – sont des mesures encourageantes. A tout le moins, la multiplication des discussions internationales sur le courtage illicite d'armes pourrait induire une compréhension harmonisée de cette question et des éventuelles solutions à y apporter. Plus important encore, elles pourraient favoriser l'adoption de réglementations sur le courtage par un plus grand nombre de pays, comblant ainsi la lacune majeure permettant au courtage illicite d'exister.

8. LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|--------|---|
| ADM | Armes de destruction massive |
| ASEAN | Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Association of Southeast Asian Nations) |
| AUC | Autodefensas Unidas de Colombia |
| AW | Arrangement de Wassenaar |
| CEDEAO | Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest |
| CICAD | Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas) |
| CUF | Certificat d'utilisateur final |
| DNI | Initiative commune Pays-Bas/Norvège (Dutch-Norwegian Initiative) |
| FCS | Forum pour la coopération en matière de sécurité |
| RUF | Front révolutionnaire uni (Sierra Leone) |
| GIA | Groupe islamique armé |
| GMP | Guide des meilleures pratiques |
| ITF | Fédération internationale des ouvriers du transport (International Transport Federation) |
| MAE | Ministère des Affaires étrangères |
| MD | Ministère de la Défense |
| OEA | Organisation des Etats américains |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| PC | Pavillons de complaisance |
| PNP | Police nationale panaméenne |
| RBE | Réunion biennale des Etats |
| RDC | République démocratique du Congo |
| SADC | Communauté de développement de l'Afrique australe |
| UE | Union européenne |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |

5. NOTES DE FIN

¹ Pour une présentation complète à propos de cette vente d'armes, OEA (2003b).

² Au cours de la Conférence, 134 discours inauguraux ont été prononcés, pour un total de 171 pages.

³ Cf. Belgique (1991, art. 10); France (1995, art. 1); Slovaquie (1998, art. 3); Suisse (1996, art. 6); Ukraine (2003, art. 1); Etats-Unis (2003, art. sec. 129.2).

⁴ Le Conseil de sécurité des Nations unies a imposé un embargo sur les armes au Liberia en 1992 (Nations unies S/RES/788 (1992)), qui a été renforcé en 2001 par le biais de la Résolution du CS 1343 (2001), en raison du soutien apporté par le gouvernement libérien au Front révolutionnaire uni (RUF) en Sierra Leone. Dès 2001, des rapports du Panel d'experts des Nations unies enquêtant à propos des infractions à l'embargo sur le Liberia ont documenté, en détail, le rôle des compagnies de fret aérien dans les transferts d'armes vers le Liberia, en violation de l'embargo (Nations unies, Conseil de sécurité, 2001). Les premières études de cas du Panel ont démontré la facilité avec laquelle le Liberia a pu acheter de grandes quantités d'armes et organiser leur acheminement par voie aérienne.

⁵ Les informations de ce paragraphe ont été fournies par Ernst Jan Hogendoorn, sur la base d'entrevues avec des membres du personnel aérien sous les auspices de HRW.

⁶ En juin 2003, la Fédération internationale des ouvriers du transport avait recensé 28 pays agissant en qualité de PC: Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, les Bermudes, la Bolivie, la Birmanie/Myanmar, le Cambodge, les

Iles Cayman, les Comores, Chypre, la Guinée équatoriale, le Registre International allemand des bateaux, Gibraltar, le Honduras, la Jamaïque, le Liban, le Liberia, Malte, les Iles Marshall, les Iles Maurice, les Antilles néerlandaises, Panama, São Tomé et Príncipe, Saint-Vincent et les Grenadines, le Sri Lanka, Tonga et Vanuatu (ITF, 2003, p. 12).

⁷ Des avions immatriculés au Liberia ont été utilisés pour transporter des armes en violation des embargos des Nations unies sur les armes. L'usage abusif systématique de ce registre, y compris par le réseau de fret aérien de Victor Bout, trafiquant d'armes notoire, a incité le Conseil de sécurité des Nations unies à adopter une résolution sans précédent clouant au sol tous les avions immatriculés au Liberia jusqu'à la prise en compte du problème. De même, en exécution de la résolution du Conseil de sécurité, le Registre des avions libérien a été soumis à un contrôle mené par les Nations unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale entre la fin de 2001 et le début de 2002 (Nations unies, Conseil de sécurité, 2001, paras 4-5). Au moment où nous rédigeons, le Liberia avait ouvert un nouveau registre pour l'immatriculation des avions civils qui n'était pas encore en service (Nations unies, Conseil de sécurité, 2002, para. 109).

⁸ Le 3 janvier 2002, la Marine israélienne a arraisonné le navire *Karine A*, battant pavillon des Iles Tonga, qui croisait dans les eaux internationales vers le Canal de Suez. Les cales du navire contenaient 50 tonnes d'armes, qui, de l'avis du gouvernement israélien, étaient destinées à la Police maritime palestinienne (Israël, MAE,

- 2002). La cargaison se composait notamment de lance-roquettes, de mortiers, de bombes, de fusils de sniper, de mitrailleuses, de fusils d'assaut AK-47 et de munitions pour armes légères (Israël, IDF, 2002). Cette saisie, conjuguée à d'autres incidents avec des bateaux battant pavillon de Tonga, a incité les autorités de ce pays à fermer son registre des navires, qui avait été ouvert en 2000 et dont le siège se trouvait dans le port athénien du Pirée (Frontline World, 2004; *Sydney Morning Herald*, 2003). Selon une source, le registre de Tonga comptait plus de 180 navires immatriculés avant sa fermeture. D'aucuns prétendaient que son «succès» s'expliquait par le très faible niveau de contrôle exercé sur les navires immatriculés à Tonga (Frontline World, 2004).
- ⁹ La facilité avec laquelle les contrôles d'immatriculation des navires peuvent être éludés dans certains pays ne disposant que de capacités réduites d'application de la loi a été exploitée de façon parfois extrêmement ingénieuse. Par exemple, des navires auraient changé leur immatriculation du jour au lendemain, dès que des liens avec des activités illicites ont commencé à poindre; une autre société utilisait le logo et les couleurs d'une entreprise agréée pour faire voler des avions non immatriculés; un autre opérateur encore a utilisé une ancienne licence, annulée par les autorités compétentes, pour faire voler ses avions vers des destinations illicites en Afrique (Wood et Peleman, 2000, p. 141). Les noms et les logos de compagnies maritimes ont également été modifiés lors de transports par mer. En 1993, par exemple, un mandat d'arrêt international a été lancé contre un navire immatriculé en Grèce sous le nom de *Maria*, lequel transportait prétendument une cargaison d'armes illicites. En chemin, le navire avait cependant été rebaptisé *Malo* – en toute illégalité (Wood et Peleman, 2000, p. 141).
- ¹⁰ Au cours des discussions thématiques, les pays suivants ont abordé la question du courtage: la Belgique, le Brésil, la Finlande, l'Allemagne, l'Italie (pour l'UE), le Mali et les Pays-Bas. L'Italie a donné un aperçu de la *Position commune de l'UE sur le contrôle du courtage en armements*, qui sera décrite dans le détail ci-dessous. La Finlande et l'Allemagne ont souligné deux points importants, à savoir que l'absence de contrôles est «de toute évidence un écueil potentiel» et que les courtiers peuvent jouer un rôle dans le détournement d'armes des marchés licites vers les marchés illicites. Plus important encore, le Mali a demandé l'aide internationale pour examiner la question du courtage en armes.
- ¹¹ L'Argentine, l'Arménie, l'Autriche, l'Italie (pour le compte de l'UE), le Brésil, la Chine, la Colombie, Cuba, l'Allemagne, le Guatemala, le Saint-Siège, la Hongrie, les Pays-Bas, le Nicaragua, le Niger, la Norvège, le Rwanda, la Suède et le Royaume-Uni. Au cours de la RBE, 102 pays ont prononcé des déclarations générales (deux d'entre eux, la Lituanie et le Luxembourg, ne sont pas montés à la tribune, mais ont distribué des déclarations écrites), pour un total de 144 Etats.
- ¹² Au cours de la RBE, les organisations régionales suivantes ont lu des déclarations: l'OSCE, l'Union africaine, le Forum des Iles du Pacifique, le Secrétariat de Nairobi sur les armes légères et les armes de petit calibre dans la région des Grands Lacs et dans la Corne de l'Afrique, la SADC, l'ASEAN et la Ligue des Etats arabes.
- ¹³ En Italie, des contrôles explicites, sous la forme de licences obligatoires, sont appliqués à l'heure actuelle, mais uniquement aux activités financières liées aux ventes d'armes. D'autres contrôles, notamment sur l'activité de médiation, sont exercés dans la pratique, car ils ne sont pas formellement prévus par la loi. En outre, ils ne s'appliquent qu'aux armes provenant du territoire italien. Le gouvernement italien a constitué un groupe interdépartemental, présidé par le ministère de la Justice, chargé d'intensifier les contrôles sur les activités de courtage entre pays tiers, en alignant dès lors la législation italienne sur la Position commune de l'UE (Anders, 2003, p. 24).
- ¹⁴ Israël et le Japon ne figurent pas dans cette analyse comparative, en raison de la non-disponibilité des renseignements à propos de leurs réglementations pertinentes.
- ¹⁵ Outre les pays de l'UE énumérés ci-dessus, le Botswana, la Serbie et la Thaïlande ont déclaré qu'ils envisageaient à l'heure actuelle l'adoption de réglementations en matière de courtage.
- ¹⁶ Toutes les déclarations sont disponibles dans la Base de données «Documents publics et déclarations» de la Conférence des Nations unies sur les armes légères, <<http://129.194.160.20:8080/examples/servelet/FMPProXMLSearch>>.
- ¹⁷ En Hongrie, des révisions du système de contrôle des exportations, complétées par l'inclusion de contrôles de courtage explicites, entreront en vigueur en 2004 (Hongrie, 2003).
- ¹⁸ Cf. Autriche (1977, art. 1.4), Bulgarie (1995, art. 5.2), Norvège (1987, para. 1; 1989, sec. 1.1) et Finlande (1990, sec. 2; présentation de 2003, p. 2). Pour les dispositions en matière d'octroi de licences pour les activités essentielles de courtage dans d'autres pays, voir: République tchèque (1994, 6.1, 14.1), Estonie (MAE, 2002), France (1939, art. 2.1; 1995, art. 6), Allemagne (1961a, art. 4a.1), Hongrie (2003), Lituanie (2002, art. 7.1), Pays-Bas (1997, art. 9.1), Pologne (2000, art. 6.1), Slovaquie (1998, art. 5-6), Slovénie (2003a, art. 1.1-3), Afrique du Sud (2002, art. 13), Suède (1992, sec. 4), Suisse (1996, art. 2, 9, 12, 15; 1998, 6), Ukraine (2003) et Etats-Unis (1976, (b)(A)(ii); 2003, sec. 129.6, 129.7.a.1).
- ¹⁹ Communication par courrier électronique avec le secrétariat d'Etat suisse aux Affaires économiques, janvier 2004.
- ²⁰ En ce qui concerne la Lituanie, ces informations ont été fournies par le MAE lituanien, le département chargé de la Politique de Sécurité, communication par courrier électronique de janvier 2004.
- ²¹ Ces pays sont tous les Etats membres de l'UE, plus l'Argentine, l'Australie, le Canada, la République tchèque, la Hongrie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Pologne et les Etats-Unis.
- ²² Informations fournies par le MAE lituanien, décembre 2003.
- ²³ Aux Pays-Bas, le courtage doit faire l'objet d'une licence pour transferts d'armes couverts par la Loi sur les armes et les munitions d'un pays hors-Benelux vers un autre pays hors-Benelux (Anders, 2003).
- ²⁴ Informations fournies par le MAE slovène, communication par courrier électronique, février 2004.
- ²⁵ Communication par courrier électronique avec le MAE bulgare, janvier 2004.
- ²⁶ La Lituanie prévoit également que le Code de conduite de l'UE sera respecté dans le cadre de décisions d'octroi ou de refus de licences de courtage (2002, art. 8.1).
- ²⁷ Cf. Belgique (1991, art. 10); Bulgarie (1995, art. 6.2); République tchèque (1994, art. 7-8); France (1995, art. 9.II.b.); Slovaquie (1998, art. 6); Slovénie (2003a, art. 4).
- ²⁸ En ce qui concerne la Lituanie, ces informations ont été fournies par le MAE lituanien, communication par courrier électronique, janvier 2004.
- ²⁹ Communication par courrier électronique avec le ministère tchèque de l'Industrie et du Commerce, janvier 2004.
- ³⁰ En Suède, cette exigence ne couvre pas les activités étrangères de ressortissants suédois qui résident à l'étranger (Anders, 2003, p. 8).
- ³¹ Communication par courrier électronique avec le MAE estonien, décembre 2003.
- ³² En Belgique, cette compétence du judiciaire peut être exercée si le prévenu est découvert sur le territoire belge, même si les autorités de ce pays n'ont pas reçu de plainte ou de notification officielle des autorités du pays dans lequel la prétendue infraction se serait produite, voire si l'activité n'est pas répréhensible dans le pays où elle a été perpétrée (Belgique, 1991, art. 13). En Afrique du Sud, tout tribunal national peut également poursuivre un citoyen étranger pour des violations similaires commises dans le pays (Afrique du Sud, 2002, art. 26).
- ³³ Communication par courrier électronique avec le MAE bulgare, janvier 2004.
- ³⁴ Un tel lien avec le territoire allemand existe si, par exemple, une réunion de négociations se déroule en Allemagne ou si des appels téléphoniques, des courriers ou des télécopies relatifs au transfert d'armes en question proviennent ou sont reçus sur le territoire allemand (Anders, 2003, p. 8).
- ³⁵ Cf. Belgique (2003, art. 1.1); Bulgarie (1995, art. 5.1); République tchèque (1994, art. 12); France (1995, art. 6.3); Hongrie (2003); Italie (1990, art. 3.1-2); Lettonie (MAE, 2002); Lituanie (2002, art. 25; 2003); Roumanie (1999, art. 10); Slovaquie (1998, art. 10.6-7); Slovénie (2003a, art. 1.7); Afrique du Sud (2002, art. 13); Suisse (1996, art. 9); Ukraine (2003, art. 12) et Etats-Unis (2003, sec. 129.3).
- ³⁶ Cf. Finlande (2003); Norvège (2003); Pologne (2000, art. 21); Suède (Anders, 2003, p. 14).
- ³⁷ Il n'y a cependant aucune exigence de fournir des informations à propos des armes qui sont achetées, vendues ou négociées à l'étranger (Anders, 2003, p. 15).
- ³⁸ Ces informations sur les armes doivent être conservées en permanence.
- ³⁹ En Italie et aux Pays-Bas, les sanctions sont identiques à celles qui sont mises en œuvre dans les cas de violations des réglementations générales sur les exportations d'armes. Cf. Italie (1990, art. 25.2; 2003) et Pays-Bas (2003b, p. 5).

- ⁴⁰ Département d'Etat américain, «Defense Trade Controls – List of Debarred Parties, July 1988-March 2002», disponible sur <<http://www.pmdtc.org/debar059.htm>>. Par exemple, en septembre 2003, l'administration américaine a annoncé des sanctions à l'encontre d'une société russe ayant transféré des armes vers l'Iran, qu'elle considère comme un «Etat soutenant le terrorisme». Dans le cadre de ces sanctions, le gouvernement américain a interdit l'envoi de toute assistance à cette société pour une période d'un an, l'importation ou l'exportation d'armes ou de systèmes de défense depuis les Etats-Unis ou la participation à tout marché aux Etats-Unis (*Reuters*, 2003). De nombreuses personnes ont été poursuivies aux Etats-Unis pour (tentatives de) trafics d'armes illégaux, souvent dans le cadre d'opérations d'infiltration, mais les procureurs n'ont pas basé leurs poursuites sur les lois régissant le courtage (*Agence Presse*, 2003). Souvent, ils ont accusé les courtiers de violations d'autres dispositions insérées dans les lois américaines sur les exportations d'armes (Hogendoorn et Misol, 2003, p. 30).
- ⁴¹ Interview et communications par courrier électronique avec un responsable du ministère américain de la Justice, novembre 2003.
- ⁴² Interview et communications par courrier électronique avec un responsable du ministère américain de la Justice, novembre 2003.
- ⁴³ Interview par E. J. Hogendoorn du procureur Mariusz Marciniak, Gdansk, Pologne, 18 novembre 2002.
- ⁴⁴ Interview par E. J. Hogendoorn du procureur Mariusz Marciniak, Gdansk, Pologne, 18 novembre 2002, et interview avec des Somaliens impliqués dans la transaction, Somalie, février 2002.
- ⁴⁵ Mezosy aurait reconnu ces chefs d'accusation.
- ⁴⁶ Lettre de Pierre Joseph Falcone, numéro du registre de la prison: 298073 T D-5, Prison de Fleury-Mérogis, au procureur spécial Courroye, au procureur spécial Prevost-Desprez, Tribunal de grande instance de Paris, division financière, 5/7 rue des Italiens, 75009 Paris, 7 mai 2001.
- ⁴⁷ A ce moment, l'agence qui avalisait les ventes d'armes françaises à d'autres pays était la SOFREMI (Société française d'exportation des matériels et systèmes du ministère de l'Intérieur). Falcone a été occupé en qualité de consultant par la SOFREMI (Silverstein, 2001). En février 2001, la SOFREMI a cessé ses activités et été remplacée par une nouvelle structure au sein du ministère de l'Intérieur baptisée Civipol, qui ne sera plus impliquée dans la vente d'armes (*Le Monde*, 2001a).
- ⁴⁸ Un communiqué de presse affirme qu'il n'y a eu qu'une seule vente, qui a été modifiée le 20 avril 1994 pour faire passer sa valeur totale à 463 millions USD (*Le Figaro*, 2002).
- ⁴⁹ Pour des informations détaillées à propos de Sonangol, voir son site Internet <<http://www.sonangol.com/Home.jsp>>. Selon un journaliste de CTK Publications, le registre national slovaque des sociétés enregistre un changement de dénomination de «ZTS-Osos Martin» en «Osos Vrutky» en décembre 1994 (Global Witness, 2002, p. 17).
- ⁵¹ Le trafic illicite d'armes n'est qu'une des accusations retenues à l'encontre de Falcone. Les enquêtes sur les ventes d'armes à l'Angola ont mis à jour un réseau complexe d'activités qui impliquait, notamment, des actes de corruption et de fraude fiscale (*Le Monde*, 2003a). En outre, les activités illicites de Falcone impliquaient des hommes politiques de premier rang (angolais et français, notamment), dont certains font à l'heure actuelle l'objet d'enquêtes. Pour un récit complet de «l'Angolagate» et des scandales connexes, voir Global Witness (2002).
- ⁵² La désignation de Falcone à l'UNESCO a déclenché un débat à propos de la nature et de la portée de l'immunité diplomatique à laquelle il avait droit et des incidences que cela pourrait avoir sur l'enquête en cours à son encontre. Les avocats de Falcone ont précisé qu'étant donné que l'immunité serait totale, Falcone ne pourrait pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Le juge chargé de l'enquête a au contraire maintenu que cette immunité serait limitée et qu'elle ne couvrirait que les actes posés par Falcone en sa qualité d'ambassadeur auprès de l'UNESCO (*Le Monde*, 2004). Le MAE français a avalisé cette seconde interprétation (*Le Monde*, 2003d).

5. BIBLIOGRAPHIE

- Afrique du Sud. 2002. *National Conventional Arms Control Act*. N° 41 de 2002. *Agence Presse*. 2003. «Two indicted on arms sting deal». 20 mars.
- Allemagne. 1961a. *Loi sur le contrôle des armes de guerre*. *Journal officiel fédéral I* 1961, 444, amendée pour la dernière fois par le §3 de la loi du 11.10.2002, I 3970.
- . 1961b. *Décret sur les licences générales en application de la Loi sur le contrôle des armes de guerre, n° 150 du 8.8.1961, amendée pour la dernière fois par l'ordonnance du 8 janvier 1998*, BGBl. I S.59.
- Anders, Holger. 2003. *Controls on Arms Brokering in the EU Member States: A Comparative Overview of Existing and Planned Legislation*. Background paper. Genève: Small Arms Survey.
- Autriche. 1977. *Bundesgesetz vom 18. Oktober 1977 über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz-KMG: Loi sur les équipements de guerre)* BGBl. n° 540/1977 idF BGBl. I n° 125/2001.
- AW (Arrangement de Wassenaar). 2002. *Protocole d'accord sur le courtage en armes*. Adopté lors de la session plénière des 11-12 décembre, Vienne.
- . 2003. *Eléments d'une législation efficace sur le courtage en armes*. Document adopté lors de la session plénière du 12 décembre, Vienne.
- Belgique. 1991. *Loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente (Loi du 5 août 1991, modifiée par la Loi du 26 mars 2003 et la Loi du 25 mars 2003*.
- . 2003. *Arrêté royal du 16 mai 2003 relatif à la licence visée à l'article 10 de la 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*.
- Bondi, Loretta et Elise Keppler. 2001. *CASTING THE NET? THE IMPLICATIONS OF THE U.S. LAW ON ARMS BROKERING*. Washington, DC: Rapport Fund for Peace. Janvier.
- Brunais, Alexandra. 2001. «Mitterrand's Son Posts Bail in Arms Case: Inquiry Sullies Fame Of French Ex-Leader». *Washington Post*. 13 janvier, p. A16.
- Bulgarie. 1995. *Loi sur le contrôle du commerce étranger d'armes et des marchandises et technologies à double usage, adoptée en 1995, en vigueur depuis 1996; amendée et complétée le 19 juillet 2002, en vigueur depuis le 3 septembre 2002*.
- Clegg, Elizabeth et Michael Crowley. n.d. *Controlling Arms Brokering and Transport Agents: Time for International Action*. Document préparatoire n° 8, Biting the Bullet.
- Corriere della Sera* (Milan). 2004. «Il trafficante d'armi ucraino non puo' essere processato in Italia». 10 janvier.
- El Panamá América*. 2003. «Declaran nulas las pesquisas sobre armas». 6 août.
- Estonie. 1999. *Loi sur l'importation, l'exportation et le transit de marchandises stratégiques*. 16 juin.
- . MAE (ministère des Affaires étrangères). 2002. «Export Controls in Estonia». 15 février. <http://www.vm.ee/eng/kat_153/893.html>
- Etats-Unis. 1976. *Arms Export Control Act*. Sec. 38, telle qu'amendée. Titre 22, Code des Etats-Unis, Section 2778. Washington, D.C.
- . 2003. *International Traffic in Arms Regulations (ITAR)*.
- . Cour de District. 2003. *District of New Jersey. Criminal Complaint v. Hemant Lakhani*. 11 août.
- Finlande. 1990. *Loi sur l'exportation et le transit de matériel de défense 242/1990; amendements jusqu'au 900/2002 inclus*.
- . 2003. «Licensing of Other Types of Goods or Transfers Than Standard Exports of Standard Military List Goods – Finnish Experiences». Présentation par le MAE finlandais au cours de la Conférence sur le Contrôle des Exportations d'armes dans une Union européenne élargie. Dublin, 12 décembre.

- France. 1939. *Décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, modifié par les Loi 2001-1062 du 15 novembre 2001, Loi 92-1336 du 16 décembre 1992, Loi 77-7 du 3 janvier 1977, Ordonnance 58-917 du 7 octobre 1958 et Décret 48-1986 du 9 décembre 1948.*
- , 1992. *Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation et d'exportation des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés, modifié par Arrêté 2002-03-28, Arrêté 2000-08-25 et Arrêté 1999-12-20.*
- , 1995. *Décret n° 95-589 du 6 mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, modifié par Décret 2002-933 du 13 juin 2002, Décret 2002-23 du 3 janvier 2002, Décret 2000-376 du 28 avril 2000, Décret 98-1148 du 16 décembre 1998 et Décret 96-831 du 20 septembre 1996.*
- Frontline World. 2004. *Hiding behind the Flag: Tonga*. Janvier. <<http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/spain/tonga.html>>
- Global Witness. 2002. *All the President's Men: The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatised War*. Mars. <<http://www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00002.html>>
- Hogendoorn, Ernst Jan et Lisa Misol. 2003. *The Role of Transport Agents in Illicit Arms Brokering and Prosecutions of Illicit Arms Brokers*. Background paper. Genève: Small Arms Survey.
- Hongrie. 2003. Communication par courrier électronique avec le gouvernement hongrois. Décembre.
- HRW (Human Rights Watch) 2003. *Weapons Sanctions, Military Supplies, and Human Suffering: Illegal Arms Flows to Liberia and the June-July 2003 Shelling of Monrovia*. Document préparatoire. New York: HRW. 3 novembre.
- Israël. FDI (Forces de défense israéliennes). 2002. *The Weapons Seized on the Karine A Ship*. <<http://www.idf.il/english/news/karinea.stm>>
- Israël. MAE (ministère des Affaires étrangères). 2002. «Seizing of the Palestinian weapons ship Karine A». Communiqué des FDI. 4 janvier. <<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH010k0>>
- Italie. 1990. *Legge 09/07/1990 n° 185 Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento (Legge 185/90)*. Gazzetta Ufficiale, n° 163. 14 juillet.
- , 2003. *Informations fournies par l'Italie à propos de la mise en œuvre du Programme d'action 2001 en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*.
- ITF (Fédération internationale des ouvriers du transport). 2003. *Steering the Right Course: Towards an Era of responsible flag States and Effective International Governance of Oceans And Seas*. Juin. <<http://www.itf.org.uk/publications/pdfs/steeringrightcourse.pdf>>
- Le Figaro* (Paris). 2002. «Paris Daily Cites Confidential Police Report on Dealings of Angolagate Figures». 20 août.
- Le Monde* (Paris). 2001a. «Status of French Ties with Angola Analyzed». 17 mars, p. 1, 20.
- , 2001b. «Pierre-Joseph Falcone a été remis en liberté après un an de détention». 4 décembre.
- , 2002. «Le trafic d'armes vers l'Angola s'est poursuivi jusqu'à l'été 2000». 3 avril.
- , 2003a. «L'homme d'affaires Pierre Falcone a été mis en examen dans l'enquête sur la Sofremi; il avait été un apporteur d'affaires pour la société». 7 janvier.
- , 2003b. «Nommé ministre de l'Angola à l'Unesco, Pierre Falcone obtient une immunité qui lui permet de quitter la France» 20 septembre.
- , 2003c. «Pierre Falcone a quitté la France grâce à son passeport diplomatique angolais». 22 septembre.
- , 2003d. «Justice: l'immunité dont jouit Pierre Falcone concerne les seuls actes accomplis dans le cadre de sa mission au sein de la délégation angolaise à l'UNESCO». 24 septembre.
- , 2004. «Un mandat d'arrêt international a été livré contre Pierre Falcone». 16 janvier.
- Le Soir* (Bruxelles). 2001a. «Belgian Arms Trafficker Violated UN Croatia Embargo». 20 avril, traduction du FBIS.
- , 2001b. «Press Profiles "Key" Belgian Arms Trafficker Mezosy». 20 avril, traduction du FBIS.
- , 2002. «Arms Trafficking: Brussels Initiates Proceedings Against Hungarian». 9 mars.
- Lettonie. 1997. *Réglementations sur le contrôle des marchandises d'une nature stratégique*. n° 421, adoptées le 16 décembre.
- , MAE (ministère des Affaires étrangères). 2002. *Contrôle de l'exportation, l'importation et le transit de marchandises stratégiques en République de Lettonie*. Document d'information publié par le MAE letton. 25 novembre. <<http://www.am.gov.lv/en/index.html?id=58>>
- Lituanie. 2002. *Loi d'amendement de la Loi sur le contrôle de l'importation, du transit et de l'exportation de marchandises et de technologies stratégiques*. N° IX-1051, 5 juillet.
- , 2003. *Décision du gouvernement du 27 mai 2003 sur les réglementations en matière d'immatriculation des courtiers en armes*.
- Mason, Peggy. 2003. «Brokering Controls: Building on the Work of the UN Group of Governmental Experts» Document présenté lors de la Conférence de Lancaster House sur le renforcement des contrôles à l'exportation. Londres. 14-15 janvier.
- Nations unies. 2001. *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé par la résolution de l'Assemblée générale 54/54 V du 15 décembre 1999, intitulée «Armes légères» (Etude de faisabilité des Nations unies)*. Reproduit dans le document des Nations unies A/CONF.192/2, 11 mai.
- Nations unies. Assemblée générale. 2001. *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects (Programme d'action)*. 20 juillet. Reproduit dans le document des Nations unies A/CONF.192/PC/15, Annexe.
- , 2003. *Rapport des Nations unies à propos de la Première réunion biennale des Etats dans le cadre de la mise en œuvre éventuelle du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. Reproduit dans le document des Nations unies A/CONF.192/BMS/2003/1.
- , 2004. *Le Commerce illicite d'armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects*. Résolution 58/241. Adoptée le 23 décembre 2003. Reproduit dans document des Nations unies A/RES/58/241 du 9 janvier 2004.
- Nations unies. Conseil de sécurité. 2000a. *Rapport du Panel d'experts sur les Violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité contre l'UNITA*. S/2000/203 du 10 mars.
- , 2000b. *Rapport du Panel d'experts désigné par la Résolution 1306 (2000) du Conseil de sécurité, paragraphe 19, à propos de la Sierra Leone*. S/2000/1195 du 20 décembre.
- , 2000c. *Rapport final de l'instance de surveillance concernant les sanctions contre l'Angola*. S/2000/1225 du 21 décembre.
- , 2001. *Rapport du Panel d'experts désigné par la Résolution 1343 du Conseil de sécurité (2001), paragraphe 19, à propos du Liberia*. S/2001/1015 du 26 octobre.
- , 2002. *Rapport du Panel d'experts désigné par la Résolution 1408 du Conseil de sécurité (2002), paragraphe 16, à propos du Liberia*. S/2002/1115 du 25 octobre.
- , 2003a. *Rapport du Panel d'experts désigné par le paragraphe 4 de la Résolution 1458 du Conseil de sécurité (2003) à propos du Liberia*. S/2003/498 du 24 avril.
- , 2003b. *Rapport du Panel d'experts désigné par le paragraphe 25 de la Résolution 1478 du Conseil de sécurité (2003) à propos du Liberia*. S/2003/937 du 28 octobre.
- Naylor, R.T. 2000. «Gunsmoke and Mirrors: Financing the Illegal Trade». Dans Lora Lumpe, éd. *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms*. Londres: Zed Books.
- Neatkariga Rita Avize* (Riga). 2002. «Latvian firm did not break arms embargo on Somalia as UN claims». 19 juillet.
- Norvège. 1987. *Loi du 18 décembre 1987 n° 93 sur le Contrôle des exportations de marchandises, de services et de technologie stratégiques*.
- , 1989. *Ordonnance du ministère des Affaires étrangères du 10 janvier 1989 pour mettre en œuvre les réglementations en matière d'exportations de marchandises, de services et de technologie stratégiques*.
- , 2003. *Rapport national sur la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects*. 30 avril.

- OEA (Organisation des Etats américains). 2003a. *Amendments to the Model Regulation for the Control of the International movement of Firearms, their Parts and Components and Ammunition, proposed by the Group of Experts - Broker Regulations*. OEA/Ser.L/XIV.2.34, CICAD/doc1271/03. 13 Novembre. Approuvé lors de la 34e session ordinaire de la CICAD, Montréal, Canada, 17-20 novembre.
- . 2003b. *Report of the General Secretariat of the Organization of American States on the diversion of Nicaraguan arms to the United Defense Forces of Colombia*. OEA/Ser.G, CP/doc. 3687/03. 29 janvier.
- OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) 2003. *Guide des meilleures pratiques sur les armes légères et de petit calibre*. Vienne: OSCE. Ch. IV.
- Pays-Bas. 1996. *Financial Transactions of Strategic Goods Order*. 24 octobre.
- . 1997. *Loi sur les armes et les munitions*. 5 juillet.
- . 2003a. *Handboek strategische goederen*. Groningue: Centrale Dienst voor In- en Uitvoer. Février.
- . 2003b. «Implementation and Support for the UN Programme of Action on SALW in The Netherlands». <<http://disarmament2.un.org/cab/salw-nationalreports.html>>
- PBS Frontline/World. 2001. «Sarkis Soghanalian: The Cold War's Largest Arms Merchant». Interview par William Kistner. Mars. <<http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/sierraleone/soghanalian.html>>
- Pologne. 2000. *Loi du 29 novembre 2000 relative au commerce international de marchandises, de technologies et de services d'importance stratégique pour la sécurité de l'Etat et le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et les lois d'amendement sélectionnées*.
- République tchèque. 1994. *Loi n° 38/1994 du 15 février 1994 portant réglementation du commerce d'équipements militaires avec des pays étrangers et complétant la loi n° 455/1991, sur les petites entreprises (Loi sur les petites entreprises), amendée ultérieurement, et la Loi n° 140/1961, Code pénal, amendée ultérieurement*.
- Reuters. 2004. «Lakhani pleads not guilty to U.S. terrorism charges». 10 janvier.
- RFE/RL Crime, Corruption, and Terrorism Watch. 2001. «Breaking the embargo: Arms sales to Liberia-Part 2». Vol. 1, n° 4. 22 novembre. <<http://www.rferl.org/reports/corruptionwatch/2001/11/4-221101.asp>>
- Roumanie. 1999. Ordonnance urgente du Gouvernement n° 158/1999 sur le régime d'exportation et d'importation de marchandises stratégiques, qui révoque l'Ordonnance du Gouvernement n° 31/1994, approuvée par la Loi n° 93/1994. 19 octobre.
- Routier, Airy. 2002. «Le juge Courroye déjugué?». *Le Nouvel Observateur*, Magazine n° 1942. 24 janvier.
- SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) 2001. *Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and Other Related Materials in the Southern African Development Community (SADC) Region («SADC Firearms Protocol»)*. Blantyre, Malawi. 14 août.
- Silverstein, Ken. 2001. «The Arms Dealer Next Door: International billionaire, French prisoner, Angolan weapons broker, Arizona Republican. Who is Pierre Falcone?». *In These Times*. Chicago. 22 décembre. <<http://inthesetimes.com/issue/26/04/feature4.shtml>>
- . et Judy Pasternak. 2003. «A Market in Missiles for Terror: Portable surface-to-air weapons –SAMS – can be had by buyers legal and illegal. They already have been used to attack commercial flights». *Los Angeles Times*. 6 mars.
- Slovaquie. 1998. *Loi n° 179/1998 coll. (sur le commerce d'équipement militaire et sur l'amendement à la Loi n° 455/1991 coll. sur les activités commerciales (Loi sur le commerce), telle que modifiée et amendée), amendée pour la dernière fois par la Loi n° 26/2002 Coll. Et 496/2002 coll. sur le commerce d'équipement militaire*.
- Slovénie. 2003a. *Décret du gouvernement sur les permis et les consentements pour le commerce et la production d'armes et d'équipement militaires*. 6 février.
- . 2003b. *Rapport de la république de Slovénie sur la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies pour prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre et sous tous ses aspects*. Ljubljana. Mai.
- Small Arms Survey. 2001. *Small Arms Survey 2001: Profiling the Problem*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2001. *Annuaire sur les armes légères 2001: Gros plan sur la problématique*. Bruxelles: GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité).
- . 2003. *Small Arms Survey 2003: Development Denied*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2003. *Annuaire sur les armes légères 2003: Impasse sur le développement*. Bruxelles: GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité).
- Suède. 1992. *Loi sur l'équipement militaire (1992:1300)*, amendée pour la dernière fois par la Loi 2000:1248.
- Suisse. 1996. *Loi fédérale sur le matériel de guerre*. 13 décembre.
- . 1998. *Ordonnance sur le matériel de guerre*. 25 février.
- Sydney Morning Herald*. 2003. «The ships that died of shame». 14 janvier. <<http://www.smh.com.au/articles/2003/01/13/1041990234408.html>>
- Tortorella, Maurizio. 2003. «Tutti lo inseguono, noi lo liberiamo». *Panorama* (Milan). 23 janvier <<http://www.panorama.it/italia/politica/articolo/ix1-A020001017223>>
- Tosi, Giorgio. 2003. «Il diritto e il suo rovescio: due sentenze». *QuestoTrentino* (Trente). 22 mars. <<http://www.questotrentino.it/2003/06/sentenze.htm>>
- Ukraine. 2003. *Loi de l'Ukraine -Sur le contrôle par l'Etat des transferts internationaux de marchandises à des fins militaires et des marchandises à double usage*.
- UE (Union européenne). 1998. *Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armements*. 8 juin. Reproduit dans le document des Nations unies A/CONF.192/PC/3 du 13 mars 2000. <http://www.smallarmssurvey.org/resources/reg_docs.htm#europe>
- . 2003. *Position commune du Conseil n° 2003/468/CFSP du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements*. Journal officiel L 156. 25 juin.
- Vines, Alex. 2002. «Flags of Convenience and the Illicit Arms Trade». Déclaration devant la session du Panel de surveillance spécial du Comité des services armés de la Chambre des représentants des Etats-Unis à propos des «Activités des navires de marine marchande sous "pavillons de complaisance" et implications en matière de sécurité nationale». 13 juin.
- Warner, Tom. 2002. «The African connection-missiles to Liberia». *Financial Times*. 21 octobre, p. 27.
- Wood, Brian et Johan Peleman. 1999. *The Arms Fixers: Controlling the Brokers and Shipping Agents*. Rapport PRIO n° 3/99. Oslo.
- . 2000. «Making the Deal and Moving the Goods: The Role of Brokers and Shippers». Dans Lora Lumpe, éd. *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms*. Londres: Zed Books.

REMERCIEMENTS

Autres collaborateurs

Holger Anders, Ernst Jan Hogendoorn, Aaron Karp, Anna Khakee, Glenn McDonald, Lisa Misol, Ruxandra Stoicescu et Herbert Wulf.