

La Position commune sur le contrôle du courtage en armes, six ans après

Par **Virginie Moreau**, chercheure

1^{er} février 2010

1

Résumé

Six ans après l'adoption d'une Position commune sur le contrôle du courtage en armes, certains États membres de l'Union européenne ne disposent toujours pas de législation permettant de contrôler les activités des courtiers, alors que d'autres doivent encore assurer la conformité de leur législation avec ce texte européen. Des disparités demeurent également dans la qualité et l'efficacité des contrôles prévus par la Position commune et leur mise en œuvre par les États européens. Or, plusieurs affaires de trafics d'armes ont secoué l'actualité ces derniers mois. À quelques mois de la réunion biennale des États pour évaluer la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères, les États membres de l'UE devraient envisager de revoir la Position commune en vue de renforcer les contrôles sur le courtage. Ils devraient au minimum rendre obligatoires les normes relatives au contrôle des activités liées au courtage en armes, à un enregistrement des courtiers et au contrôle des activités extraterritoriales de ces derniers.

Mots clés : courtage en armes, Position commune de l'UE sur le courtage, trafics d'armes, activités connexes, enregistrement, extraterritorialité.

Abstract

The Common Position on the control of arms brokering: six years after

Six years after the adoption of a Common Position on the control of arms brokering, some European Member States still lack the national legislation to control arms brokering activities. Other States still have to ensure the conformity of their legislation with the Common Position. Gaps remain in the quality and the effectiveness of the controls provided by the Common Position and implemented by European States. Yet several cases of arms trafficking have made the news in recent months. A few months before the 4th Biennial meeting of States to review the implementation of the United Nations Programme of Action on small arms and light weapons, States should consider reviewing the Common Position in order to strengthen brokering controls. States should at least introduce controls on brokering-related activities, registration requirement for arms brokers and extraterritorial brokering activities.

Key words: arms brokering, Common Position on the control of arms brokering, arms trafficking, brokering-related activities, registration, extraterritoriality.

Citation : MOREAU Virginie, *La Position commune sur le contrôle du courtage en armes, six ans après*. Note d'analyse du GRIP, 1^{er} février 2010, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2010-02-01_FR_V-MOREAU.pdf



1. Introduction

De nombreuses affaires relatives à des trafics d'armes ont fait la une des journaux au cours des derniers mois, rappelant que l'enjeu de la lutte contre ces transferts d'armes illégaux est plus que d'actualité. Plusieurs cargaisons d'armes douteuses, voire totalement illégales, ont ainsi récemment été découvertes à bord d'avions ou de bateaux, alors que l'arrestation ou le procès de trafiquants d'armes notoires ont également marqué l'actualité. Ces affaires démontrent plus que jamais la nécessité de mettre en œuvre des contrôles nationaux efficaces et harmonisés entre les États afin d'une part, de prévenir de tels trafics et d'autre part, d'être en mesure de punir les responsables. Depuis plusieurs années maintenant, il est reconnu à l'échelle internationale que les courtiers en armes ont développé une capacité à contourner les contrôles existants en exploitant les différences dans les réglementations nationales ou en menant leurs activités à partir de pays où les contrôles sont faibles, voire inexistantes.

L'adoption de la Position commune européenne sur le contrôle du courtage en armements en 2003 traduisait la volonté de l'Union européenne (UE) de lutter contre les transferts d'armes illicites. En se mettant d'accord sur des standards communs minimaux pour contrôler les activités des courtiers européens, les États membres de l'UE mettaient en place les prémises d'un contrôle harmonisé.

Toutefois, six ans après l'adoption de ce texte, certains États membres ne disposent pas de législation permettant de contrôler les courtiers en armements, alors que d'autres doivent encore assurer la conformité de leur législation avec la Position commune. Par ailleurs, des disparités demeurent dans la qualité et l'efficacité des contrôles prévus par la Position commune et mis en œuvre par les pays européens.

À quelques mois de la quatrième réunion biennale des États pour évaluer la mise en œuvre du Programme d'action des Nations unies sur les armes légères qui se tiendra en juin 2010, les États membres de l'UE devraient faire plus d'efforts pour mieux contrôler les activités de courtage en armes de leurs citoyens et/ou ressortissants et résidents permanents. Ils devraient notamment envisager d'étendre la portée de la Position commune en intégrant au minimum des normes obligatoires relatives au contrôle des activités liées au courtage d'armes telles que le transport et les services financiers, l'enregistrement des courtiers en armes et le contrôle des activités extraterritoriales de leurs courtiers. Plusieurs États membres ont déjà adopté, volontairement, une ou plusieurs de ces trois mesures, de plus en plus reconnues au niveau international comme étant essentielles à un contrôle efficace des courtiers. Par ailleurs, les États de l'UE devraient envisager d'évaluer leur législation respective au sein du Groupe de travail du Conseil sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM).

Cette note étudie les améliorations qui devraient être apportées à la Position commune et ce, afin que tous les États membres de l'Union européenne disposent des mêmes outils pour lutter efficacement contre l'implication de ses citoyens et/ou ressortissants et résidents permanents

dans des transferts d'armes illégaux et pour éviter que des courtiers peu scrupuleux ne profitent des lacunes dans les législations existantes.

Qu'est-ce que le courtage en armements ?

On distingue généralement deux types de définition du courtage en armements. La première, la plus répandue, régit les activités « de base » du courtage, c'est-à-dire la facilitation et la négociation des transactions d'armes ainsi que l'achat et la vente d'armes. La seconde définition comprend les activités « liées au courtage d'armes » (appelées également « activités connexes »), terme qui désigne des activités telles que le transport, les services d'assurance et financiers liés à la vente et à la livraison d'armes, ou encore la logistique.

2. Des trafics d'armes complexes et transnationaux

De nombreuses affaires relatives à des trafics d'armes ont fait la une des journaux au cours de l'année 2009. Plusieurs cargaisons d'armes douteuses, voire totalement illégales, ont ainsi été découvertes à bord d'avions ou de bateaux au cours de ces derniers mois.

Le 19 juin, ce sont 18 caisses de mines et de munitions qui étaient découvertes par les autorités nigérianes à bord d'un avion ukrainien en route pour la Guinée équatoriale et qui s'était arrêté en urgence à l'aéroport de Kano, dans le

nord du Nigéria¹. Le 4 novembre, un bateau allemand, le *Francon*, transportant plusieurs tonnes d'armes, de munitions, de roquettes, de grenades et de missiles antichars de fabrication iranienne, a été arraisonné par un commando naval israélien en mer Méditerranée, au sud de Chypre². Quelques semaines plus tôt, un autre bateau allemand, le *Hansa India*, avait également été arrêté par un navire américain, cette fois en mer Rouge : huit containers remplis de munitions 7.62 mm pour des armes de type Kalachnikov y avaient alors été découverts à son bord³. Ces deux cargaisons d'armes étaient probablement envoyées par l'Iran au Hezbollah. Plus récemment, le 11 décembre, les autorités thaïlandaises ont découvert 35 tonnes d'explosifs, de lance-roquettes et de composants pour des missiles sol-air à bord d'un avion russe (4L-AWA) en provenance de Pyongyang (Corée du Nord), où la marchandise avait été chargée, et qui avait atterri à Bangkok pour un ravitaillement en pétrole. Alors que la destination finale de l'avion fait toujours l'objet de spéculations à l'heure actuelle (on rapporte que la destination de la cargaison était vraisemblablement l'Iran, alors que ce type d'armes est typiquement utilisé par des groupes armés non étatiques comme le Hezbollah ou le Hamas), des connections semblaient être établies entre cet avion et des trafiquants d'armes d'Europe de l'est, parmi lesquels Tomislav Damnjanovic⁴.

¹ BENNETT Jody Ray, *Small arms: destination unknown*, ISN Security Watch, 27 août 2009 - <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=105078>

² GEBAUER Matthias and PUTZ ULRIKE, *36 containers from Iran: Israel stops German ship carrying weapons for Hezbollah*, Spiegel Online, 5 novembre 2009 - <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,659424,00.html>

³ 'Embarrassing' incident in Gulf of Suez: German ship transporting arms for Iran, Spiegel Online, 12 octobre 2009 - <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,654596,00.html>

⁴ *Russian cargo plane intercepted on Asian weapons run*, Bangkok Post, 13 décembre 2009 - <http://www.bangkokpost.com/news/local/29156/huge-n-korea-arms-cache-seized> ; BARROWCLOUGH Anne, *North Korean arms plane linked to East European traffickers*, Times (UK), 15 décembre 2009 - <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article6956963.ece>

Ce dernier exemple illustre par ailleurs la complexité des réseaux d'échange commerciaux transnationaux auxquels ont recours les courtiers en armes illégaux afin d'échapper à l'attention internationale. Selon une étude réalisée par l'institut de recherche belge International Peace Information Service (IPIS) avec la collaboration de l'organisation américaine Transarms, l'avion arrêté à Bangkok a été enregistré (4L-AWA) chez AirWest Ltd en Géorgie, et est actuellement détenu par la société Overseas Cargo FZE basée aux Émirats arabes unis, à Sharjah⁵. Le 5 novembre, l'avion a été loué à la société new-zélandaise SP Trading, qui avait été incorporée quatre mois plus tôt par GT Group Ltd, une société de conseil basée à Vanuatu. L'homme qui a signé le contrat pour la SP Trading, Lu Zhang, serait directeur dans au moins 50 sociétés différentes. Une société basée à Hong-Kong, appelée Union Top Management, a ensuite affrété l'avion de la SP Trading le 4 décembre et pris en charge la livraison des armes. Cette société a elle aussi fait l'objet de mouvements peu avant le vol de l'avion : elle a été incorporée à Hong Kong le 2 novembre par une autre société, Easytime Development Ltd, qui avait pour actionnaire une entreprise dans les îles Vierges britanniques.



L'avion russe en provenance de Pyongyang intercepté à l'aéroport de Bangkok (/www.beersteak.com)

Alors que l'équipage de l'avion, composé de quatre Kazakhs et un Biélorusse, a été arrêté par les autorités thaïlandaises, on ne sait toujours pas, à l'heure actuelle, qui est derrière ce transfert illégal. Les trafiquants d'armes, qui sont également des hommes d'affaires légaux dans 98% de leurs activités selon IPIS, savent comment tirer profit de la facilité qu'ils rencontrent à créer des sociétés écrans. Certains pays tentent en effet d'attirer les capitaux internationaux en offrant des conditions d'enregistrement

minimales et de véritables paradis fiscaux.

Ces derniers mois ont vu également l'arrestation ou le procès de trafiquants d'armes notoires. Victor Bout, trafiquant d'armes international qui avait été arrêté en Thaïlande en mars 2008, a bénéficié d'un sursis, sa demande d'extradition vers les États-Unis pour y être jugé ayant été rejetée par Bangkok en août dernier⁶. Plusieurs personnes ont été jugées et condamnées en France, le 27 octobre 2009, dans le cadre du procès de l'« Angolagate ». Ce procès portait sur un vaste trafic d'armes illégal organisé vers l'Angola entre 1993 et 1998, alors que le pays était en pleine guerre civile⁷. Par ailleurs, le trafiquant d'armes belge, Jacques Monsieur, a été arrêté aux

⁵ FINARDI Sergio, JONHSON-THOMAS Brian, DANSSAERT Peter, *From deceit to discovery : The strange flight of 4L-AWA*, International Peace Information Service Report (I.P.I.S.), IPIS et Transarms, Bruxelles, 21 décembre 2009 - <http://www.ipisresearch.be/download.php?id=284>

⁶ Le « Lord of War » ne sera pas extradé de la Thaïlande vers les États-Unis, *Le Monde*, 11 Août 2009.

⁷ DELAHOUSSE Mathieu, *Angolagate : le tribunal choisit la fermeté*, *Le Figaro.fr*, 27 octobre 2009. Voir sur <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/10/28/01016-20091028ARTFIG00066-angolagate-le-tribunal-choisit-la-fermete-.php>

États-Unis le 28 août pour avoir tenté d'exporter illégalement des matériels militaires vers l'Iran⁸.

3. La Position commune sur le contrôle du courtage en armements

Les États membres sont tenus d'assurer la conformité de leur législation nationale avec les dispositions de la Position commune sur le contrôle du courtage en armements, adoptée le 23 juin 2003, soit en promulguant soit en améliorant leur législation nationale sur le contrôle des activités de courtage⁹.

L'objectif de ce texte européen est de contrôler le courtage « afin d'éviter que soient contournés les embargos sur les exportations d'armes décrétés par les Nations unies, l'Union européenne ou l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), ainsi que les critères énoncés dans le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements »¹⁰, ce dernier ayant été transformé en une Position commune en décembre 2008¹¹.

Selon ses principales dispositions, les États membres doivent établir un cadre juridique clair pour les activités de courtage licites. Les activités de courtage sont définies comme étant les activités de personnes et d'entités qui négocient ou organisent de telles transactions, ainsi que les activités de personnes et entités qui procèdent à l'achat, à la vente ou à l'organisation de telles transactions lorsque les biens sont en leur possession. La Position commune stipule que les États membres développent des contrôles basés sur un système de licence ou d'autorisation écrite pour toute activité de courtage se déroulant sur leur territoire national et impliquant le transfert d'articles figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'UE depuis un pays tiers vers un autre pays tiers. Les demandes de licence pour des opérations de courtage doivent être évaluées au regard des critères du Code de conduite de l'UE en matière d'exportations d'armes.

Bien qu'il s'agisse de dispositions obligatoires minimales, la Position commune n'empêche pas les États membres d'adopter des mesures de contrôle plus restrictives au niveau national. Le texte encourage ainsi les États qui le souhaitent à envisager le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire, ce qu'on appelle un contrôle extraterritorial. Si la Position commune exige explicitement des États qu'ils contrôlent les activités de courtage impliquant des transferts entre pays tiers, elle permet également à tout État qui le souhaiterait d'inclure dans sa définition nationale des activités de courtage le transfert d'articles de la liste militaire commune à partir de son territoire ou de tout autre État membre. Parmi les autres mesures optionnelles, le texte suggère que les États pourraient exiger une autorisation écrite pour exercer une activité de courtage et qu'ils pourraient

⁸ BERGHEZAN Georges, *Splendeur et décadence du « Maréchal »*, Les Nouvelles du GRIP, n°53 – 3^e trimestre 2009 - http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOUVELLES_DU_GRIP/2009/news09-3.pdf

⁹ *Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin sur le contrôle du courtage en armements*, Journal officiel de l'Union européenne, 25 juin 2003 - <http://data.grip.org/documents/200905251115.pdf>

¹⁰ Ibidem, art.1§1.

¹¹ *Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant les exportations de technologie et d'équipements militaires*, Journal officiel de l'Union européenne, 13 décembre 2008 - <http://data.grip.org/documents/200909111123.pdf>

établir un registre des courtiers en armements, sans que cela ne remplace l'obligation d'obtenir une licence pour chaque opération de courtage.

La Position commune stipule encore que les États membres doivent conserver pendant au moins 10 ans les données concernant toutes les personnes et entités qui auront obtenu une licence. Les États membres doivent également créer un système d'échange d'informations (sur la législation nationale, les courtiers inscrits dans un registre, des renseignements sur les courtiers et les refus de demandes d'inscription et de licence) et prévoir des sanctions adéquates.

4. Évaluation de la mise en œuvre de la Position commune par les États membres

L'adoption de la Position commune a eu un impact indéniable sur le contrôle des activités de courtage en armes au sein de l'Union européenne. Si depuis six ans les États membres semblent avoir fait beaucoup de progrès dans sa mise en œuvre, des disparités demeurent dans la qualité et par conséquent l'efficacité des contrôles entre les pays européens.

4.1. Certains États membres n'ont toujours pas de législation

Lors de son adoption, le 23 juin 2003, seuls cinq des quinze États membres de l'Union européenne disposaient de contrôles nationaux en conformité avec la Position commune¹². Aujourd'hui, en janvier 2010, selon les déclarations des États, vingt-et-un États membres disposent d'une législation sur le courtage en armes en conformité avec la Position commune : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni¹³. Deux autres États membres, la France et l'Irlande, disposent d'une législation qui inclut des mesures de contrôle sur le courtage en armes mais elles doivent encore être amendées ou complétées par des actes législatifs afin d'être conformes à toutes les dispositions de la Position commune. Les quatre derniers États membres, Chypre, la Grèce, l'Italie et le Luxembourg, n'ont toujours pas de législation nationale en matière de contrôle sur le courtage en armes. Les processus seraient en cours.

Par ailleurs, parmi les États qui déclarent disposer d'une législation, certains ne sont pas en conformité avec la Position commune. C'est le cas de la Belgique qui, depuis 2003, déclare dans le rapport annuel du COARM être en conformité avec la Position commune alors que sa loi fait défaut sur une disposition essentielle de la Position commune : le système de licence ou d'autorisation écrite pour toute activité de courtage, accordée sur base d'une évaluation au regard des critères du code de conduite européen sur les exportations d'armes. Il résulte de cette

¹² ANDERS Holger, *European Union standards on the control of arms brokering*. Presentation at the United Nations Workshops on the illicit brokering in SALW, New York, 31 May and Geneva, 3 juin 2005, p. 4.

¹³ *Onzième rapport annuel établi en application du point 8, paragraphe 2, de la Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires*, Document de l'UE.2009/C265/01, Journal officiel de l'Union européenne, 6 novembre 2009 - <http://data.grip.org/documents/200911161058.pdf>

situation qu'il n'y a actuellement aucun contrôle sur les opérations de courtage qui pourraient s'effectuer à partir de la Belgique¹⁴.

Par conséquent, les États membres qui n'ont pas encore de législation sur le courtage en armes devraient être appelés dès aujourd'hui à mettre en œuvre leur engagement au regard de la Position commune. Une révision régulière de la Position commune par les États membres réunis au COARM permettrait en outre de contrôler l'état d'avancement de sa mise en œuvre par chaque État membre.

4.2. Des différences dans la qualité et l'efficacité des contrôles sur le courtage en armes

À travers la Position commune, les États se sont mis d'accord pour que chaque pays adopte une série de dispositions élémentaires pour le contrôle du courtage en armes. Cependant, comme nous l'avons déjà dit, elle n'empêche pas les États d'aller plus loin et les encourage à envisager de prendre des mesures supplémentaires. On constate ainsi, parmi les États de l'UE qui ont une législation, que plusieurs d'entre eux ont adopté, outre les mesures de contrôle exigées par la Position commune (un système de licence pour toute activité de courtage, le contrôle des activités se déroulant sur leur territoire national) des mesures de contrôle qui sont encouragées mais non pas exigées par la Position commune. Plusieurs États ont ainsi décidé d'établir un système de registre des courtiers et d'exercer un contrôle sur les activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants et résidents.

Les États membres devraient être conscients que de trop grandes différences entre les systèmes de contrôle nationaux des États membres permettent à des courtiers peu scrupuleux d'exploiter les systèmes les plus faibles. La Position commune devrait dès lors être améliorée afin d'atteindre un même niveau de qualité entre tous les États membres.

5. Pour des améliorations de la Position commune

5.1. Elargir la définition des activités de courtage en armes

Entre 1993 et 1995, le trafiquant d'armes belge, Jacques Monsieur, a vendu des munitions aux Musulmans de Bosnie, en complète violation de l'embargo international sur les armes alors en vigueur, avec la complicité d'un certain Marty Cappiau. Sur le terrain, celui-ci s'occupait de la logistique afin de faire parvenir les armes à destination¹⁵.



Jacques Monsieur (©Sylvain Piraux)

En 2000, 10.000 fusils d'assaut exportés par la Jordanie et destinés soi-disant à l'armée péruvienne ont été détournés illégalement vers les FARC, la guérilla

¹⁴ MOREAU Virginie, *Pour un réel contrôle des courtiers en armes en Belgique*, Note d'analyse du GRIP, 7 septembre 2009 - http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-09-07_V-MOREAU.pdf

¹⁵ SERVENAY David, *Jacques Monsieur, trafiquant d'armes*, Radio France International, 4 avril 2001 - http://www.rfi.fr/actufr/articles/016/article_7246.asp

marxiste colombienne. Dans cette affaire, on a découvert que l'associé de Sarkis Soghanalian, un courtier en armements mondialement connu, avait initié et organisé les transactions financières entre Soghanalian et les trafiquants péruviens¹⁶. Soghanalian avait lui négocié les armes et organisé leur livraison. En janvier 2006, une entreprise de défense américaine, General Dynamics, contractait Tomislav Damnjanovic, un trafiquant d'armes serbe, pour transporter des munitions en République de Géorgie où celles-ci étaient destinées à l'entreprise américaine Kellogg, Brown and Root pour le compte de l'armée américaine. Auparavant, Tomislav s'était fait connaître pour avoir transféré illégalement des armes à Saddam Hussein, à Charles Taylor, à la junte birmane, aux milices islamistes de Mogadishu ou encore à la Libye alors sous embargo de l'ONU. Tout comme Victor Bout, il a bâti sa carrière de trafiquant d'armes notoire sur l'organisation du transport illégal d'armes en créant ses propres compagnies d'aviation¹⁷.

Ces trois exemples nous démontrent que l'organisation du transport physique et le financement font tout autant partie du transfert que la mise en relation des vendeurs et des acheteurs en armes. Alors que les routes empruntées pour le commerce des armes sont devenues de plus en plus complexes avec la mondialisation des flux, les personnes impliquées dans le courtage de transferts d'armes, illicites ou légaux, travaillent souvent en étroite collaboration avec des associés qui organisent les services liés au courtage. Or, les États ne se sont pas adaptés à cette nouvelle situation.

Les partisans d'un meilleur contrôle des transferts d'armes s'inquiètent de l'absence de contrôle des activités liées au courtage, qui incluent des services tels que le transport, l'expédition de fret, des services techniques, des services financiers et d'assurance. Une personne organisant le transport d'un transfert illicite, sans cependant être impliquée dans les négociations contractuelles ni détenir les armes, ne tombe dès lors pas sous le coup de ces contrôles.

Le groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur le courtage illicite d'armes légères semble partager cette inquiétude. En août 2007, il recommandait ainsi que les États veillent à « ce que les activités connexes soient dûment réglementées par des textes législatifs en cas de courtage illicite, en particulier s'il y a violation d'embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité des Nations unies »¹⁸. Le rapport définit les activités étroitement liées au courtage en armes comme étant la fourniture d'une assistance technique ou des services de formation, de transport, de transit, de stockage, de financement, d'assurance, d'entretien, de sécurité ou autres¹⁹.

Instaurer un contrôle des activités liées au courtage encouragerait les États à exercer des contrôles

¹⁶ ANDERS Holger, *Le contrôle du courtage des armes – Prochaines étapes pour les États membres de l'UE*, Rapport du GRIP, 2004/1, p. 9. Voir sur http://www.grip.org/fr/siteweb/dev.asp?N=simple&O=558&titre_page=2004-1-FR

¹⁷ GRIFFITHS Hugh and WILKINSON Adrian, *Guns, Planes and Ships, Identification and Disruption of Clandestine Arms Transfers*, SEESAC, Belgrade, août 2007, p. iv-ix.

¹⁸ *Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères*, Document des Nations unies (A/62/163), 30 août 2007, §6. iii) - <http://data.grip.org/documents/200904270918.pdf>

¹⁹ Ibidem, §10.

plus poussés, notamment de la sous-traitance dans les transferts d'armes, et réduirait les risques de détournement en identifiant les courtiers qui ont déjà été impliqués dans des activités illicites et en leur refusant une licence. Pour être efficace, l'information devrait ensuite être transmise aux autres États. Les États pourraient également exiger que les sociétés déclarent les sous-traitants qu'elles emploient, s'il y a lieu, au moment de la demande de licence.

En Europe, plusieurs États membres ont déjà adopté des contrôles sur les activités liées au courtage en armes. L'étendue de ces contrôles varie entre les pays qui ont décidé de mettre en œuvre de telles mesures. Ainsi, en **Lettonie**, seule l'activité connexe du transport est soumise à licence, alors qu'en **Estonie** sont soumises à licence 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 armes de destruction massive ou armes classiques et à leurs pièces détachées²⁰. D'autres pays ne se sont préoccupés que de certaines activités liées au courtage. Aux **Pays-Bas**, tout agent impliqué dans le financement de transactions de marchandises stratégiques se déroulant en dehors de l'UE et réalisées par des ressortissants et des résidents néerlandais doit avoir une licence²¹. En **Allemagne**, les entités et personnes utilisant un avion enregistré en Allemagne ou un navire battant pavillon allemand doivent obtenir une autorisation commerciale générale pour le transport d'articles militaires entre des pays tiers²². En **Bulgarie**, les agents enregistrés et établis sur le territoire national ont l'obligation d'obtenir une licence préalable pour transporter des armes entre deux pays tiers et ce même si les armes ne pénètrent pas sur le territoire national ou ne le traversent pas²³. Récemment, le **Royaume-Uni** a également décidé que certaines activités liées au transport sont désormais contrôlées en fonction du risque associé aux biens transportés. Ainsi, alors que toutes les activités associées au transport de biens tels que les sous-munitions, les équipements de torture ou les mines antipersonnel doivent être contrôlées, cela ne s'applique pas à la plupart des biens figurant sur la Liste militaire. Le transport d'armes légères, de MANPADS, de leurs munitions et de leurs composants doit également faire l'objet d'une autorisation des autorités britanniques, mais pas les autres activités connexes telles que les services financiers ou d'assurance liés aux mouvements de ce type d'armes²⁴.

5.2. Enregistrer les courtiers en armes

En suggérant aux États qu'ils peuvent exiger des courtiers qu'ils obtiennent une autorisation écrite pour exercer une activité de courtage et qu'ils peuvent établir un registre des courtiers en

²⁰ Small Arms Survey, « Targeting the Middlemen: Controlling Brokering Activities », dans *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Oxford University Press, Oxford, p. 154.

²¹ GREENE Owen and KIRKHAM Elizabeth, « Preventing diversion of SALW: Issues and priorities for strengthened controls », *Biting the Bullet*, Londres, février 2009, p. 46. Voir sur http://www.saferworld.org.uk/publications.php/376/preventing_diversion_of_small_arms_and_light_weapons

²² ANDERS Holger, Le contrôle du courtage des armes – Prochaines étapes pour les États membres de l'UE, Rapport du GRIP, 2004/1, Bruxelles, p. 9. - <http://www.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2004/2004-01.pdf>

²³ *Law on the export control on arms and dual-use items and technologies* (State Gazette n°11/2.02.2007).

²⁴ BERR, *Export Control Act 2002 : Review of export control legislation (2007) – Government's end of year response*, décembre 2008, p. 5.

armements (article 4.1), la Position commune considère l'enregistrement des courtiers comme un élément additionnel et optionnel aux contrôles sur le courtage.

Pourtant, l'enregistrement des courtiers est considéré comme l'une des trois mesures qui devraient être comprises dans les législations nationales pour réglementer les activités des courtiers en armes légères par le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères (PoA)²⁵, un document fondamental que les États se sont engagés à mettre en œuvre afin de lutter contre le commerce illicite des armes légères. L'enregistrement des courtiers exerçant sur le territoire national est également encouragé par le Protocole des Nations unies sur les armes à feu, que les États de l'UE se sont engagés à mettre en œuvre²⁶.

Une procédure d'enregistrement des courtiers apparaît comme un système de procédure de licence en deux étapes dans lequel toute personne ou entité qui souhaite introduire une demande de licence individuelle de courtage doit être inscrit au préalable dans un registre national et par conséquent autorisé à exercer une activité de courtage.

L'intérêt premier d'un enregistrement officiel des courtiers est de pouvoir vérifier la fiabilité des personnes et entités souhaitant exercer des activités de courtage d'armes avant de leur accorder une licence pour une opération individuelle de courtage. Il s'agit donc d'une opération essentielle car elle donne la possibilité aux autorités nationales de prévenir le trafic illicite d'armes en identifiant les personnes et les entités ayant enfreint des dispositions nationales en matière de commerce d'équipements militaires et en les écartant de la procédure d'obtention d'une licence. Deuxièmement, le fait d'enregistrer les courtiers permet aux États de constituer des dossiers sur toutes les personnes autorisées à exercer le courtage en armes, et permet ainsi d'en garder une trace. Cela facilitera en outre l'échange d'informations entre les États membres et la coopération internationale contre le trafic d'armes.

Plusieurs États membres de l'Union européenne ont déjà prévu dans leur législation nationale un système d'enregistrement des courtiers²⁷. En **Belgique**, la loi subordonne toute activité dans le commerce d'armes, y compris les activités de courtage en armes, à l'obtention d'une licence préalable qui a pour but de garantir l'honorabilité des personnes ou entités qui souhaitent exercer de telles activités. Elle est accordée par le ministre de la justice sur base d'une évaluation de la personnalité du demandeur de la licence²⁸. En **Espagne**, tous les courtiers sont tenus d'être enregistrés avant de s'engager dans des activités de courtage, indépendamment du fait que les

²⁵ *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects*. Document des Nations unies, A/CONF.192/15, 20 juillet 2001 - <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1877.pdf>

²⁶ *Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*. Document des Nations unies, A/RES/55/255, 8 juin 2001 - <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>

²⁷ Ces pays sont la Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

²⁸ MOREAU Virginie, *op. cit.*, p. 8-9.

biens faisant l'objet de la procédure entrent ou non sur le territoire espagnol²⁹. Le **Portugal**, qui a récemment modifié sa loi afin de se conformer à la Position commune, a lui aussi adopté un système d'enregistrement préalable à la licence de courtage. Cette phase d'enregistrement repose sur une procédure d'examen des entités et individus très rigoureuse impliquant l'Autorité nationale pour la Sécurité ainsi que les ministères des Finances et de l'Économie. Le Portugal reconnaît les courtiers européens enregistrés dans leur pays, dès lors les autorités portugaises enregistreront également ces citoyens ou entités étrangers dans leur base de données³⁰.

Pour être efficace, la procédure d'enregistrement nécessite une coopération efficace entre les autorités nationales. En **Belgique**, par exemple, le ministre de la Justice chargé d'accorder la licence préalable peut demander des avis auprès d'instances telles que la police fédérale, le parquet, les douanes ou la Sûreté de l'État.

Par ailleurs, l'enregistrement des courtiers devrait être revu régulièrement afin de confirmer ou de refuser les courtiers sur base de nouvelles informations. En **Bulgarie**, où seuls les courtiers enregistrés peuvent introduire une demande pour une licence de courtage, l'enregistrement est valide pour une période de trois ans³¹, alors qu'en **Roumanie**, l'autorisation est valable pour un maximum d'un an et peut être renouvelée sur demande³².

À ce stade, la coopération de toutes les autorités nationales est également nécessaire. On pourrait envisager que les États fassent appel à leurs postes diplomatiques pour s'assurer que des ressortissants et/ou citoyens et résidents permanents n'exercent pas des activités illégales dans d'autres pays.

L'exemple de courtiers britanniques opérant en Ukraine nous semble à cet égard éloquent. En 2009, le Royaume-Uni a découvert que des courtiers britanniques auraient été autorisés par le Service d'État ukrainien pour le contrôle des exportations à exporter des pièces de collection (des armes légères) issues de stocks d'armes soviétiques, et ce notamment vers des utilisateurs finaux pour lesquels le Royaume-Uni impose des restrictions à l'exportation de biens stratégiques et sans que Londres ne soit au courant³³. Notons que le Royaume-Uni ne dispose pas de registre officiel des courtiers, mais d'une base de données qui est compilée au moyen des informations contenues dans les demandes de licence de courtage. Un registre officiel des courtiers, accompagné d'une procédure de révision régulière qui fait appel aux postes diplomatiques britanniques, comme cela

²⁹ « Preventing diversion of small arms and light weapons: issues and priorities for strengthened controls », in *Biting the Bullet report*, février 2009, p. 47.

³⁰ DUARTE de OLIVEIRA Abel, *Control of arms brokering*, Presentation at the COARM-NGO Conference on the EU and arms export controls, 19 novembre 2009.

³¹ *National report on Bulgaria's implementation of the international instrument to enable states to identify and trace, in a timely and reliable manner, illicit small arms and light weapons and the 2001 UN programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects*, 2008. - <http://www.poa-iss.org/CountryProfiles/CountryProfileInfo.aspx?Col=30&pos=30>

³² *Romania 2008 report on implementation of the United Nations Programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects*.

³³ WATT Nicholas, *Arms trade: UK dealers accused of selling Soviet weapons to blacklisted countries*, *Guardian.co.uk*, 19 août 2009. - <http://www.guardian.co.uk/world/2009/aug/19/british-arms-dealers-blacklisted-countries>

est fait pour vérifier l'authenticité d'un certificat d'utilisateur final, aurait peut-être permis au gouvernement anglais de s'apercevoir plus tôt de cette situation dommageable. Le comité sur les contrôles des exportations d'armes de la Chambre des Communes, qui s'est vu remettre la liste des courtiers anglais par le ministre adjoint ukrainien des Affaires étrangères au cours d'une visite en Ukraine en mai 2009, a d'ailleurs appelé le gouvernement britannique à établir un registre des courtiers³⁴.

Certains États exigent également que les courtiers tiennent un registre détaillé de leurs transactions. En **Lituanie**, les courtiers enregistrés doivent conserver les informations relatives à leurs transactions pendant 10 ans et doivent faire rapport une fois par an au Département de la Police auprès duquel ils sont enregistrés, concernant les parties impliquées dans les transactions, leurs adresses ainsi que les types d'armes et quantités négociés. La Police conserve elle aussi des données relatives aux courtiers dans une base de données digitale³⁵.

5.3 Étendre les contrôles aux courtiers opérant depuis l'étranger

Si la plupart des États de l'UE ont établi des contrôles sur les courtiers agissant sur leur territoire national conformément à la Position commune, plus de la moitié d'entre eux ont également adopté volontairement des normes relatives à une forme de contrôle extraterritorial : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni³⁶. Pour rappel, la Position commune ne fait qu'encourager les États à « envisager le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire »³⁷.

Pourtant, étant donné la nature transnationale des activités de courtage et la mobilité des courtiers, les contrôles extraterritoriaux sont essentiels pour mettre un terme à l'impunité des courtiers qui se déplacent d'un État à l'autre pour exercer leurs activités indésirables, en se jouant des réglementations nationales faibles, voire inexistantes dans certains pays. S'il est vrai que la mise en œuvre de ces contrôles rencontre quelques défis³⁸, il est également vrai qu'instaurer ce type de contrôle crée une base légale pour les poursuivre et prive les courtiers de la possibilité d'éviter des contrôles dans leur pays d'origine en se réfugiant de l'autre côté de la frontière. Un contrôle extraterritorial est d'autant plus important étant donné que peu d'États disposent de législation sur le courtage d'armes de par le monde : seulement cinquante-deux États auraient mis en place des contrôles sur le courtage en armes, et pour vingt-cinq d'entre eux, l'adoption de ces

³⁴ House of Commons, *Scrutiny of arms export controls (2009) : UK strategic export controls annual report 2007, quarterly reports for 2008, licensing policy and review of export control legislation*, House of Commons, Londres, 19 août 2009, p. 23-24.

³⁵ *National report of Lithuania on implementation of the United Nations Programme of action to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects*, mars 2008.

³⁶ *Implementation of the EU Common Position on the control of arms brokering*, SEESAC, Beograd, 2009, p. 16.

³⁷ *Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin sur le contrôle du courtage en armements*, op. cit., art. 2§1.

³⁸ ANDERS Holger, *Contrôler les courtiers en armes agissant à l'étranger : défis et options politiques dans les États membres de l'UE*, Note d'analyse du GRIP, 3 août 2009

http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-08-03_FR_H-ANDERS.pdf

contrôles était liée explicitement à la mise en œuvre du Programme d'action sur les armes légères ou à d'autres documents tels que la Position commune européenne sur le courtage³⁹.

L'insuffisance des contrôles exercés sur les courtiers en armes qui opèrent en dehors de leur État d'origine demeure une lacune essentielle dans la lutte contre les activités de courtage illicites. L'Union européenne devrait remédier à cette situation en adoptant une norme commune relative au contrôle extraterritorial. Les États de l'UE devraient au minimum interdire les violations d'embargos sur les armes des Nations unies, de l'UE, de l'OSCE ou nationaux par des ressortissants et/ou citoyens et résidents permanents quel que soit le lieu où l'activité de courtage est exercée. Les États pourraient également adopter un contrôle extraterritorial complet qui consiste à imposer une obligation de licence pour les activités de courtage exercées par des nationaux et/ou des citoyens et résidents permanents, indépendamment du lieu où l'activité est exercée ou de la destination des biens faisant l'objet du courtage. Certains États ont limité l'obligation à certains types d'armes, comme le **Royaume-Uni** qui applique l'obligation de licence pour le courtage extraterritorial des biens considérés comme sensibles : les équipements de torture, les sous-munitions et depuis avril 2009, les armes légères et de petit calibre ou encore les MANPADS⁴⁰, ou les **Pays-Bas** qui limite l'obligation au courtage d'armes à feu automatiques.

6. Conclusion et recommandations

La plupart des États dans le monde a reconnu aujourd'hui que les activités de courtage en armes doivent être contrôlées rigoureusement car elles représentent une menace pour la paix et la sécurité internationale. Les États membres de l'UE l'ont également bien compris, c'est pourquoi ils ont adopté la Position commune sur le contrôle du courtage en armes en 2003.

Cependant, tous les États membres ne disposent pas encore aujourd'hui de législation nationale sur le contrôle du courtage en armes alors que d'autres doivent encore adapter leur législation afin qu'elle soit conforme la Position commune. Par ailleurs, les dispositions de la Position commune reflètent des standards de contrôle minimaux. Ceux-ci sont insuffisants pour permettre de régler tous les problèmes relatifs au contrôle des activités de courtage en armes illicites au sein de l'UE et permettre ainsi de contrecarrer l'implication éventuelle de citoyens et/ou ressortissants résidents ou établis sur le territoire européen dans des transferts illicites. Certains États membres ont choisi d'aller plus loin que la Position commune en adoptant volontairement des mesures de contrôle qui n'étaient qu'encouragées par la Position commune. Il en résulte des différences de qualité et par conséquent d'efficacité entre les États membres de l'Union, dont des courtiers peu scrupuleux pourraient tirer profit.

³⁹ CATTANEO Silvia et PARKER Sarah, *Implementing the United Nations Programme of action on small arms and light weapons. Analysis of the National Reports submitted by States from 2002 to 2008*, UNIDIR, New York et Genève, 2008, p. 66.

⁴⁰ House of Commons, *Scrutiny of arms export controls (2009) : UK strategic export controls annual report 2007, quarterly reports for 2008, licencing policy and review of export control legislation*, House of Commons, Londres, 19 août 2009, p. 17-20.

Recommandations :

- Les États membres qui n'ont pas encore de législation sur le courtage en armes devraient être appelés dès aujourd'hui à mettre en œuvre leur engagement au regard de la Position commune.
- Les États membres de l'UE, réunis au COARM, devraient également prévoir une évaluation complète des législations nationales européennes afin de s'assurer que chaque État membre dispose d'un système de contrôle du courtage en armes adéquat et conforme à la Position commune.
- Les États membres de l'UE, réunis au COARM, devraient sérieusement prévoir une révision de la Position commune en vue d'en étendre la portée en intégrant prioritairement trois mesures de contrôle:
 - 1) Un contrôle des activités liées au courtage, en particulier les activités de transport et les services financiers.
 - 2) L'établissement d'une procédure d'enregistrement des courtiers en armes qui reposerait sur une révision régulière des courtiers enregistrés et la coopération efficace des autorités nationales, notamment des postes diplomatiques.
 - 3) Une norme commune relative à un contrôle extraterritorial des activités des courtiers en armes, exigeant au minimum l'établissement de l'interdiction de la violation d'embargos sur les armes nationaux et multilatéraux, quel que soit le lieu d'agissement des ressortissants et/ou citoyens et résidents permanents.

* * *