

forum du désarmement

trois • 2009



LA LUTTE CONTRE LE COURTAGE ILLICITE

Rédactrice en chef
Kerstin Vignard

Éditrice (français)
Valérie Compagnon

Éditrice (anglais)
Jane Linekar



INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA RECHERCHE SUR LE DÉSARMEMENT

UNIDIR

Palais des Nations
CH-1211, Genève 10, Suisse
Tél. : +41 (0)22 917 31 86
Fax : +41 (0)22 917 01 76
E-mail : disarmamentforum@unog.ch
www.unidir.org

© Nations Unies

Déni de responsabilité

Les articles publiés dans le *Forum du désarmement* n'engagent que leurs auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies, de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut. Les noms et désignations de pays, territoires, villes ou zones employés dans le *Forum du désarmement* n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielles de la part de l'Organisation des Nations Unies.

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>YU Myung-hwan</i>	3
----------------------------	---

La lutte contre le courtage illicite

Les initiatives internationales de lutte contre le courtage illicite d'armes et d'éléments connexes <i>Brian WOOD</i>	5
--	---

Les solutions qui se dessinent pour lutter contre le courtage illicite d'éléments connexes aux armes de destruction massive <i>Anne-Charlotte MERRELL WETTERWIK</i>	19
--	----

Le contrôle du courtage d'armes dans la région des Amériques <i>An VRANCKX</i>	29
---	----

Le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre en Europe : les lacunes des régimes de contrôle des armes et de vérification en Europe de l'Ouest <i>Peter DANSSAERT et Brian JOHNSON-THOMAS</i>	41
--	----

La réglementation du courtage d'armes en Afrique australe <i>Guy LAMB</i>	51
--	----

Actualité de l'UNIDIR	61
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

La communauté internationale et les Gouvernements ont un défi délicat à relever : mettre au point des contrôles du courtage qui ne gêneront pas le commerce légal mais élimineront les activités illicites. Depuis quelques années, la lutte contre le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre suscite une grande attention. Le rapport de 2007 du Groupe d'experts gouvernementaux des Nations Unies chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères a joué un rôle déterminant dans cette réflexion.

Les États Membres doivent aussi s'attaquer au problème du courtage illicite des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Il faut donc régler la question épineuse des biens à double usage, informer un public plus large, harmoniser les contrôles nationaux et encourager la coopération et l'échange d'informations.

La résolution 63/67 de l'Assemblée générale des Nations Unies engage aussi les États Membres à instaurer des lois et des mesures propres à prévenir le courtage illicite et à mettre pleinement en œuvre les traités internationaux, les instruments et les résolutions visant à prévenir et à combattre les activités de courtage illicites. Cette résolution et les actions menées par d'autres organismes compétents, comme le Comité 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, ouvrent de nombreuses possibilités aux États Membres (mesures nationales, initiatives régionales et coopération internationale). Lors de sa soixante-cinquième session, l'Assemblée générale des Nations Unies doit examiner à nouveau la question de savoir comment prévenir et combattre le courtage illicite. Ce numéro du *Forum du désarmement* passe en revue différentes initiatives engagées récemment pour lutter contre le courtage illicite et tente de voir quelles sont les meilleures options qui s'offrent aux États Membres pour faire face à ce phénomène. Ce numéro est le premier résultat d'une série d'activités soutenues par le Gouvernement de la République de Corée qui traiteront en 2010 de la lutte contre le courtage illicite.

Le prochain *Forum du désarmement* portera sur la sécurité spatiale. Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique ainsi que les accords ultérieurs pour ne pas dire le droit international dans son ensemble ne suffisent pas face aux menaces qui pèsent sur la sécurité spatiale. Suite à la conférence organisée récemment par l'UNIDIR sur cette question (voir ci-dessous), le prochain numéro du *Forum du désarmement* examinera quels éléments pourraient être envisagés pour un régime de sécurité spatiale renforcée ainsi que différentes options pour la communauté internationale.

Les 15 et 16 juin derniers, l'UNIDIR a organisé une conférence intitulée « Sécurité spatiale 2009 : vers un environnement spatial plus sûr » ; elle s'inscrit dans la série de ses rencontres annuelles sur la sécurité spatiale, les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique et la prévention

d'une course aux armements dans l'espace. Cette année, la conférence portait sur cinq questions principales : l'amélioration de la sécurité spatiale par la mise en place de certains régimes ; la façon de préserver la pérennité de l'espace ; les mesures de confiance et de sécurité ; les éléments d'une sécurité fondée sur des traités ; le droit international et la sécurité spatiale ; et les questions qui se posent concernant la pérennité de l'espace. Plus de 75 représentants d'États Membres de l'ONU, d'États observateurs, d'organisations non gouvernementales et de la société civile ont assisté à cette conférence. Le rapport de la conférence est disponible sur le site web de l'UNIDIR et a été présenté à la Conférence du désarmement comme document officiel.

Le projet visant à encourager les débats pour un traité sur le commerce des armes a organisé trois des six séminaires régionaux prévus. Ils ont eu lieu à Dakar, à Mexico et à Amman. La participation à ces réunions a été excellente et les discussions intéressantes. Ce projet a confirmé l'importance des approches régionales dans les processus mondiaux et jusqu'à présent les participants des trois régions où ont eu lieu les rencontres ont vivement salué l'initiative conjointe de l'Union européenne et de l'UNIDIR visant à renforcer les discussions régionales et à mieux faire connaître les possibilités d'un traité sur le commerce des armes. Le projet prépare actuellement un événement qui aura lieu en marge de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et organise aussi les trois derniers séminaires régionaux.

Alors que la Conférence du désarmement (CD) étudie la possibilité de débattre d'un traité sur les matières fissiles, l'UNIDIR a organisé le 7 août 2009 un séminaire destiné aux diplomates de la CD et à l'ensemble de la communauté du désarmement pour tenter de voir quels enseignements peuvent être tirés des dernières négociations de fond de cette enceinte, à savoir celles du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Lors de ce séminaire intitulé « Du TICE à un traité sur les matières fissiles : une œuvre inachevée et les enseignements tirés des travaux de la Conférence du désarmement », Rebecca Johnson, auteur de l'ouvrage *Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing* (UNIDIR, 2009) consacré aux négociations du TICE, et Tim Caughley, Resident Senior Fellow à l'UNIDIR et ancien Secrétaire général adjoint de la CD, ont évoqué plusieurs pistes pour progresser sur la question des matières fissiles. Les présentations furent suivies de discussions animées. Vous pouvez écouter les présentations sur notre site web.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

L'on se soucie de plus en plus aujourd'hui des transferts non réglementés d'armes et d'éléments connexes que représentent les activités illicites de courtage. Les gouvernements appliquent des régimes de non-prolifération toujours plus rigoureux aux niveaux national et international, mais les acteurs engagés dans des activités de prolifération se montrent de plus en plus astucieux. Plusieurs rapports d'enquêtes et de recherche montrent que la prolifération d'armes par le biais d'activités illicites de courtage représente une menace croissante pour la paix et la sécurité internationales ainsi que pour les actions humanitaires et les efforts menés pour le développement durable.

Plusieurs régimes internationaux de désarmement et de non-prolifération ont insisté sur le problème des activités illicites de courtage mais, jusqu'à présent, les discussions ont porté principalement sur le contexte des armes légères et de petit calibre. L'on peut toutefois regretter dans ce domaine l'absence de mesures sérieuses pour suivre la mise en œuvre des recommandations faites lors de discussions internationales et notamment des résolutions de l'ONU sur la question et du rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur le courtage illicite des armes légères et de petit calibre.

Les menaces de courtage illicite ne concernent pourtant pas uniquement le domaine des armes légères et de petit calibre. Nous sommes confrontés à la prolifération d'armes de destruction massive (ADM) ou de matières connexes par le biais d'activités illicites de courtage qui violent les traités internationaux interdisant tout transfert d'ADM à savoir le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Sachant qu'un seul cas de prolifération en rapport avec les ADM peut avoir des effets dévastateurs sur les efforts internationaux de non-prolifération, comme l'ont clairement montré les révélations concernant le réseau de A. Q. Khan, il faut de toute urgence relancer les initiatives pour lutter contre ce risque. Convenant de la gravité de la situation, le Conseil de sécurité évoque expressément dans sa résolution 1540 la nécessité d'une réglementation pour les activités de courtage en rapport avec les ADM.

La République de Corée joue un rôle dans les efforts de contrôle du courtage illicite d'armes. Elle a ainsi co-organisé avec l'Australie, en mars 2007, le premier séminaire international sur le contrôle du courtage. Les deux pays ont poursuivi leur action en proposant à la Première Commission de la soixante-troisième Assemblée générale des Nations Unies une résolution intitulée « Action préventive et lutte contre les activités de courtage illicites ». Cette résolution, co-parrainée par 61 pays, a été adoptée par consensus.

La résolution convient de la nécessité de prévenir et combattre le courtage illicite des armes classiques mais aussi des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des ADM et de leurs vecteurs. Elle engage aussi les États Membres à instaurer des lois

et des mesures propres à prévenir et combattre le courtage illicite et à mettre en œuvre les traités internationaux, les instruments et les résolutions.

Avec cette résolution, la République de Corée entend sensibiliser la communauté internationale à ce problème, encourager des discussions poussées et ouvrir la voie à d'autres actions internationales sur cette question. Il est donc particulièrement important et opportun que ce numéro du *Forum du désarmement* accorde un intérêt particulier à cette question et étudie les différentes menaces et défis qui se posent s'agissant du courtage illicite et la voie à suivre. La République de Corée est prête à travailler étroitement avec la communauté internationale et l'UNIDIR et à encourager la coopération internationale.

Yu Myung-hwan

Ministre des affaires étrangères et du commerce
République de Corée

Les initiatives internationales de lutte contre le courtage illicite d'armes et d'éléments connexes

Brian WOOD

En raison de la mondialisation du commerce des armes, les courtiers sont de plus en plus sollicités. Ils trouvent les marchés, concluent les accords et s'occupent des questions logistiques pour satisfaire les acheteurs, les vendeurs et d'autres acteurs comme les représentants des gouvernements, les financiers et les agents de transport. Les courtiers facilitent les transferts d'armes, de munitions et de matériels connexes en échange d'une commission ou d'un autre avantage non pécuniaire. Des personnes physiques ou morales se chargent du courtage dans le cadre du commerce légal d'armes destinées à des fins légitimes d'autodéfense et de maintien de l'ordre. Il n'en reste pas moins que dans la majorité des pays, la législation en matière de courtage d'armes est inexistante ou insuffisante. Cette absence de réglementation facilite les activités criminelles internationales liées au trafic d'armes et permet de contourner les régimes internationaux de non-prolifération et de contrôle des armes.

Même si les activités de courtage ne sont qu'un aspect du commerce international des armes et si le nombre des courtiers impliqués dans ce commerce reste limité par rapport au nombre de fournisseurs et d'acheteurs, la recherche montre que les réseaux internationaux de courtage d'armes menacent fortement la paix et la sécurité internationales et le respect des droits de l'homme fondamentaux. Cette réalité tragique a été clairement mise en évidence par les livraisons d'armes aux auteurs du génocide rwandais ; c'est dans le cadre de ce drame que l'expression « arms broker » fut utilisée pour la première fois dans les rapports officiels des Nations Unies¹. À la fin des années 1990, les organisations non gouvernementales, les journalistes et les enquêteurs de l'ONU ont attiré l'attention de la communauté internationale sur d'autres affaires montrant la menace que représente le courtage d'armes international². Depuis, les États ont fait des avancées importantes dans la mise en place de systèmes de contrôle du courtage d'armes.

La communauté internationale entame une nouvelle phase de sa stratégie pour faire face au problème. Au sein des Nations Unies, les gouvernements ont désormais une même compréhension du problème du courtage illicite. La majorité des États reconnaissent non seulement que le courtage des transferts internationaux sous tous ses aspects doit, de toute urgence, faire l'objet de contrôles nationaux rigoureux. Ils admettent aussi que le courtage peut porter sur tous types d'armes : les armes légères et de petit calibre (ce qui était convenu dès la fin des années 1990 lors des discussions sur le courtage), mais aussi les armes classiques et des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs³.

Brian Wood a été consultant pour le Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner de nouvelles mesures pour prévenir le courtage illicite des armes légères. Il a effectué de nombreuses recherches et beaucoup écrit sur le courtage d'armes. Il est responsable de la recherche, de la politique et des campagnes sur le contrôle des armes et le commerce de la sécurité au Secrétariat international d'Amnesty International.

La principale difficulté aujourd'hui est de repérer les lacunes des lois existantes et de trouver les mesures pouvant être prises par les États pour lutter efficacement contre le problème du courtage d'armes qui n'est pas du tout ou insuffisamment réglementé⁴ et de susciter la volonté politique collective qui incitera les États à agir de concert pour adopter de telles mesures.

Cet article présente les mesures de contrôle qui sont recommandées et mises en place par les États face à ce problème tout en soulignant les difficultés qui peuvent se poser. Il explique pourquoi il faut encourager les États à agir sans tarder pour améliorer leurs législations, leurs réglementations et leurs procédures administratives.

Les failles des contrôles nationaux actuels

Entre 2002 et 2008, dans les rapports qu'ils avaient transmis à l'ONU, 52 États signalaient qu'ils avaient adopté des mesures juridiques de contrôle sur le courtage des armes légères et de petit calibre, 33 pays déclaraient avoir engagé un tel processus et 22 autres disaient n'avoir pas de lois spécifiques sur la question⁵. La situation a indéniablement progressé. En 1999, seulement 12 États disposaient de lois sur le courtage d'armes⁶. Il ressortait d'une étude menée en 2005 que plus de 30 pays avaient adopté des lois en matière de courtage d'armes : en trois ans, le total de ces pays par région est passé de 25 à 32 en Europe ; de 1 à 4 en Afrique ; de 2 à 8 dans les Amériques ; de 1 à 4 dans la région Asie-Pacifique ; et de 1 à 4 dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord⁷.

Malgré les efforts qui ont été faits récemment, plus de deux tiers des États n'ont pas encore de législation pour contrôler le courtage d'armes et nombre des lois existantes sont insuffisantes. Cette situation est une menace permanente, surtout pour les États fragiles car ils risquent plus de connaître un afflux d'armes ou de voir éclater un conflit violent.

Dans certains pays, les lois et réglementations existantes sont insuffisantes ; les courtiers et les marchands d'armes profitent de ces lacunes pour échapper aux contrôles. Il en va de même pour les activités financières et les services de transport connexes. Une bonne connaissance de la nature du problème est indispensable pour élaborer un système national efficace de lutte contre les activités irresponsables. Le courtage d'armes est une activité commerciale particulièrement obscure. En effet, les courtiers ne se retrouvent pas nécessairement en possession des armes à un moment ou un autre et leurs activités ne donnent pas toujours lieu à un versement monétaire. En outre, les courtiers qui se chargent des transactions entre vendeurs et acheteurs et transfèrent divers types d'armes et d'éléments connexes n'opèrent généralement pas dans une seule juridiction ; ils se déplacent d'un pays à l'autre. Par conséquent, le contrôle du courtage d'armes ne peut être conçu de la même manière que le contrôle de la production, du commerce, de l'exportation et de l'importation d'armes.

Les risques que les lois soient contournées sont grands lorsque la législation⁸ :

- ne prévoit pas de vérifier que les courtiers sont enregistrés, contrôlés, obligés de tenir des registres et exposés à des sanctions ;
- n'exige pas un examen au cas par cas avant d'autoriser les activités des courtiers pour prévenir celles qui risquent de favoriser des violations graves de la Charte des Nations Unies ou du droit international et notamment du droit international humanitaire et des instruments relatifs aux droits de l'homme⁹ ;
- ne porte pas sur le transfert de tous types d'armes et d'équipement militaire ;
- ne contrôle pas le courtage extraterritorial effectué par les nationaux et les résidents légaux (et les sociétés enregistrées) ;
- ne contrôle pas les courtiers qui opèrent au niveau national mais qui organisent des transferts d'armes dans un pays « tiers » ;

- ne prévoit aucune disposition pour suivre les activités financières et les services de transport impliqués dans le courtage d'armes ;
- n'exige pas des représentants des pouvoirs publics qui jouent le rôle d'intermédiaires dans des contrats d'armes qu'ils soumettent leurs activités de courtage à un contrôle effectué par un organisme indépendant et qu'ils obtiennent une autorisation particulière conformément aux normes minimales en la matière, notamment celles concernant la corruption.

Entre 2002 et 2008, sur les 52 États qui affirmaient avoir des contrôles sur le courtage d'armes, 40 ont déclaré à l'ONU qu'ils avaient au moins instauré un système d'enregistrement, d'octroi de licences ou de sanctions : 22 déclaraient avoir un système d'enregistrement ; 28 mentionnaient leurs systèmes d'octroi de licences et 22 signalaient que le courtage illicite d'armes était couvert par un système de sanctions pénales¹⁰. En 2008, seulement 14 pays avaient déclaré à l'ONU disposer d'une législation réglemant le courtage d'armes réalisé à l'étranger par leurs citoyens, les résidents légaux ou les sociétés enregistrées ou légalement constituées¹¹.

Une grande partie des activités de courtage d'armes réalisées par des personnes ou des sociétés échappe encore à toute réglementation ; des courtiers en armes peu scrupuleux peuvent encore échapper aux embargos internationaux et contourner les systèmes les plus rigoureux de réglementation et d'application de la loi. Les courtiers instaurent des réseaux internationaux et se déplacent pour intervenir, directement ou non, dans de nombreuses juridictions en dehors de leur pays, concluant facilement des accords concernant une très grande diversité d'armes provenant de pays où les contrôles sont moins rigoureux voire inexistantes.

PROFITER DES LACUNES POUR ÉCHAPPER À LA LOI AMÉRICAINE SUR LE COURTAGE D'ARMES

La loi américaine sur le courtage d'armes, promulguée en 1996 sous la forme d'un amendement à la loi des États-Unis sur le contrôle des exportations d'armes, est peut-être la plus complète au monde pour contrôler le courtage extraterritorial. Elle couvre les activités de courtage d'armes réalisées aux États-Unis par des Américains ou des étrangers, des résidents légaux ou des sociétés, ainsi que celles organisées dans des « pays tiers » par de tels acteurs. Elle couvre aussi le courtage d'« articles de défense » d'origine américaine effectué par des ressortissants étrangers, où que ces articles se trouvent, et le courtage de tous types d'armes par des nationaux, des résidents légaux ou des sociétés des États-Unis, où que ce soit à l'étranger¹². L'exemple suivant montre l'importance de la question d'extraterritorialité et pourquoi une mobilisation et une coopération internationales sont indispensables pour la mettre en œuvre.

En janvier 2008, les fonctionnaires des services américains des douanes et de l'immigration reçurent d'un pays étranger des informations concernant un courtier en armes jusqu'alors inconnu, basé en Floride, qui, par le biais de sa société, proposait d'organiser la livraison de divers équipements militaires et notamment d'hélicoptères d'attaque Mi-24 de fabrication russe, d'hélicoptères Mi-8 de transport militaire et d'un avion de chasse SU-27¹³. Les autorités policières américaines firent une enquête. En mars 2008, le courtier s'engagea à livrer sept hélicoptères Mi-24 et trois hélicoptères Mi-8T à un acheteur étranger (qui était en réalité fictif) dans un pays africain par l'intermédiaire d'une société écran. Pour chaque appareil, le prix était de 750 000 dollars plus 40 000 dollars de transport. L'hélicoptère d'attaque Mi-24 devait être livré sans bombes et sans roquettes.

Selon le courtier basé en Floride, les hélicoptères se trouvaient au Kirghizistan et en Serbie et pouvaient être transportés jusqu'à un port d'Afrique de l'est. Le courtier proposait aussi des pièces de rechange, un appui mécanique, une formation pour les pilotes, des avions de transport Antonov et des fusils d'assaut AK qui pouvaient, selon lui, être placés à bord des hélicoptères. Il affirmait pouvoir obtenir, pour un coût supplémentaire, un certificat d'utilisateur final ou une lettre du

gouvernement d'un autre pays non interdit. Il disait que les représentants des pouvoirs publics pourraient délivrer les documents sans poser de questions. Il demandait que des versements de 200 000 dollars soient effectués sur différents comptes bancaires sur plusieurs jours de façon à ne pas attirer l'attention des autorités. Après un premier versement, le courtier accepta de rencontrer en avril 2008 des personnes qui étaient en fait des agents infiltrés des États-Unis et il fut arrêté après avoir fait d'autres propositions.

En recherchant dans les archives physiques et électroniques du courtier, le Département de la justice des États-Unis a découvert que, au cours des dix années précédentes, il avait conclu, depuis son domicile aux États-Unis, un grand nombre de ventes d'armes grâce à un réseau international complexe. Ce réseau ne semblait pas compter de partenaires ni de fournisseurs américains mais des acteurs présents dans divers pays : l'Afghanistan, le Brésil, la Bulgarie, la Chine, la Colombie, l'Équateur, la Fédération de Russie, la Hongrie, l'Iran, l'Iraq, le Kirghizistan, le Nigéria, la Pologne, la République démocratique du Congo, la Serbie, le Sri Lanka, l'Ukraine et d'autres. Ces contacts étaient impliqués dans le transit, les ventes d'avions, la livraison de matériel de police et des sociétés écrans. Les armes étaient des fusils d'assaut AK-47, des roquettes Igla, des grenades OG-7V et des lance-roquettes, des roquettes Grad de 122 mm et d'autres munitions. Aucun de ces équipements n'a jamais été repéré aux États-Unis ; ils étaient principalement livrés par l'intermédiaire de fournisseurs basés en Pologne, en Fédération de Russie et en Ukraine. La Chine et la Fédération de Russie sont deux des huit pays ayant affirmé aux Nations Unies qu'il n'existe pas de courtiers en armes dans leur juridiction car ce sont uniquement des entreprises publiques qui s'occupent des médiations pour les transferts d'armes¹⁴.

Le courtier ne conservait pas de liste des transferts effectués. Des certificats d'utilisateur final remplis et d'autres vierges furent trouvés dans les bureaux du courtier (des pays étaient mentionnés et des sceaux officiels figuraient sur certains d'entre eux). Il y avait aussi des factures pro forma, des propositions, des documents d'importation ou d'exportation et des cartes de visite. Le courtier avait utilisé des sociétés écran étrangères et américaines pour dissimuler ses activités illicites.

Après avoir échappé pendant dix ans à la loi américaine sur le courtage d'armes, ce courtier fut poursuivi pour plusieurs chefs d'inculpation et notamment pour avoir sciemment et délibérément mené des activités de courtage, négocié et conclu des contrats, des achats, des ventes et des transferts d'armes dans des pays étrangers contre rémunération ou en échange d'une autre contrepartie sans s'être déclaré au Département d'État. Il fut également inculpé de blanchiment d'argent. Le courtier fut reconnu coupable et condamné à 48 mois d'emprisonnement.

Cette affaire prouve que même dans un pays disposant d'une loi rigoureuse sur le courtage d'armes, un résident du pays peut réussir à conclure des accords illicites en profitant de la législation moins rigoureuse ailleurs. Tant que tous les États n'appliqueront pas des contrôles sur le courtage, des courtiers peu scrupuleux continueront d'agir dans les pays qui sont les maillons faibles de ces contrôles.

LES DIFFICULTÉS DE L'EXTRADITION

Une coopération transfrontalière entre les autorités chargées d'établir et de faire appliquer la réglementation est à l'évidence indispensable pour lutter contre le courtage illicite d'armes. La législation doit donc comporter des dispositions concernant la marche à suivre lorsque les autorités compétentes échangent des renseignements aux fins de l'application de la loi ou aux fins de poursuites ou lorsqu'elles aident les autorités d'autres pays à déterminer si tel courtier est autorisé à exercer ou si l'opération de courtage est légale.

Les États échangent généralement des renseignements par les voies officielles dans le cadre d'accords, notamment de traités bilatéraux d'entraide judiciaire. Par exemple, grâce à ces traités et à l'extradition de suspects, en février 2009, le marchand d'armes syrien, Monzer al Kassar, fut condamné par une cour américaine à 30 années d'emprisonnement et son associé chilien, Luis Felipe Moreno Godoy, fut condamné à 25 ans d'emprisonnement¹⁵. Al Kassar avait été extradé d'Espagne où les autorités espagnoles l'avaient arrêté car il était soupçonné de finaliser une transaction d'armes pour un montant de plusieurs millions de dollars avec des personnes qui affirmaient représenter les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) mais qui travaillaient en fait pour l'Agence américaine de lutte contre le trafic de drogue (DEA)¹⁶. Deux complices présumés d'al Kassar furent arrêtés en Roumanie. Selon les charges retenues contre eux aux États-Unis par le procureur fédéral, ils avaient accepté de vendre des fusils d'assaut, des millions de munitions, des pistolets, des grenades à main, des lance-roquettes et des missiles surface-air¹⁷.

Une autre affaire d'extradition concerne Viktor Bout. Souvent cité dans les rapports des Nations Unies parce qu'il aurait violé des embargos sur les armes en Afrique, il n'a jamais pu être poursuivi pour trafic d'armes car dans la plupart des États concernés la réglementation en matière de courtage et de transport d'armes est inadaptée¹⁸. Le 6 mars 2008, Bout fut arrêté en Thaïlande pour avoir proposé de fournir des armes et des explosifs aux FARC alors qu'il traitait avec des agents infiltrés de la DEA américaine¹⁹. La police thaïlandaise a déclaré qu'il avait été arrêté sur mandat. Celui-ci avait été délivré par les autorités thaïlandaises suite à un mandat émis par le Procureur fédéral des États-Unis pour le district sud de New York sur requête de la DEA. Des audiences pour l'extradition ont eu lieu à Bangkok sans résultat pour l'instant. Les autorités russes ont exprimé leur désir de voir Bout être renvoyé dans son pays d'origine. À l'heure où nous écrivons ces lignes, le ministère public compte faire appel de la décision récente de ne pas extraditer Bout.

Citons une affaire d'extradition qui a échoué : celle de Yair Klein, un ressortissant israélien. En 2001, les autorités colombiennes le condamnèrent par contumace pour avoir formé des groupes paramilitaires et des trafiquants de drogue (il aurait été également impliqué dans des affaires de courtage d'armes pour des groupes paramilitaires)²⁰. En août 2007, la police russe arrêta Klein à Moscou. En juin 2008, la Cour européenne des droits de l'homme aurait reporté son extradition vers la Colombie au motif qu'il y serait maltraité²¹.

Le cadre des Nations Unies pour contrôler le courtage d'armes légères et de petit calibre

Les États convinrent de règles essentielles pour lutter contre le problème des activités illicites de courtage en adoptant en 2001 le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects et le Protocole des Nations Unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Protocole sur les armes à feu) qui est entré en vigueur en 2005 en tant que protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.

Le Programme d'action présente dans les grandes lignes ce que les États devraient faire pour réglementer les activités de courtage d'armes légères et de petit calibre. Il prévoit la mise en place de lois et de procédures nationales appropriées comprenant notamment :

- 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 menées dans les zones relevant de la juridiction et du contrôle de l'État²².

Même s'il ne s'applique pas aux transferts d'armes légères entre États, le Protocole sur les armes à feu, également adopté en 2001, instaure un principe d'autorisation réciproque des transactions de courtage entre les États concernés par l'exportation, l'importation et le transit, et celui où opère le courtier. Le Protocole recommande :

- l'enregistrement des courtiers « exerçant sur leur territoire » ;
- une licence ou une autorisation de courtage ;
- ou l'indication sur les licences ou autorisations d'importation et d'exportation, ou sur les documents d'accompagnement, du nom et de l'emplacement des courtiers participant à la transaction²³.

Depuis l'adoption de ces accords, les Nations Unies et des organisations régionales et multilatérales ont étudié des mesures pratiques visant à renforcer la coopération internationale pour lutter contre le courtage illicite²⁴. En décembre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies, consciente que le courtage illicite des armes légères et de petit calibre est « un grave problème auquel la communauté internationale devrait s'attaquer sans plus attendre », encouragea les États à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux chargé d'examiner de nouvelles mesures pour prévenir le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre²⁵. Le rapport des experts conclut que le courtage d'armes n'est pas en soi une activité illégale ; « [l']absence de réglementation ou les failles de la législation concernant les activités de courtage d'armes augmentent le risque que celles-ci fassent l'objet de transactions illicites et soient détournées vers des zones exposées à des conflits, des entités faisant l'objet d'un embargo, des organisations de malfaiteurs ou des groupes terroristes »²⁶. L'Assemblée générale encouragea les États à inclure dans les rapports qu'ils remettaient sur une base volontaire concernant l'application du Programme d'action des informations sur les actions menées pour prévenir, combattre et supprimer le courtage illicite des armes légères, ainsi que sur les actions menées pour soutenir la coopération internationale dans ce domaine.

Comme le montrent les affaires citées dans cet article, le courtage ne porte pas uniquement sur les armes légères et de petit calibre : limiter les contrôles nationaux au courtage des armes légères et de petit calibre n'est pas suffisant.

Élargir la portée des contrôles du courtage d'armes

Récemment, lors de discussions des Nations Unies, les contrôles du courtage d'armes ont vu leur portée être considérablement élargie avec la précision des activités pouvant être définies comme du courtage illicite et des éléments concernés par les contrôles (autrement dit les armes classiques et les éléments pouvant être utilisés pour des armes de destruction massive).

LES « ACTIVITÉS ÉTROITEMENT LIÉES AU COURTAGE » D'ARMES LÉGÈRES ET DE PETIT CALIBRE

Le Groupe d'experts gouvernementaux sur le courtage illicite des armes légères définit un courtier en armes légères et de petit calibre comme « une personne physique ou morale qui sert d'intermédiaire entre des parties intéressées qu'elle met en relation et qui organise ou facilite la conclusion de transactions portant sur des armes légères et de petit calibre, en échange d'un avantage financier ou autre »²⁷.

Le Groupe d'experts gouvernementaux a également reconnu que dans le cadre de la mise en place d'un accord, les courtiers peuvent se livrer à certaines activités étroitement liées au courtage en vue d'en tirer un profit. Ils peuvent par exemple servir d'intermédiaires ou d'agents en armes légères

et de petit calibre, fournir une assistance technique ou des services de formation, de transport, de transit, de stockage, de financement, d'assurance, d'entretien, de sécurité ou autres²⁸.

Il est particulièrement important d'élargir cette notion surtout lorsqu'on pense que la sous-traitance est très répandue sur les marchés mondiaux des armes. L'approvisionnement peut être un labyrinthe complexe de sociétés d'armement et de transport opérant sur plusieurs zones géographiques couvertes par différentes juridictions de contrôle des exportations. Des contrôles plus stricts du courtage et des activités étroitement liées encourageront les États à exercer des contrôles plus poussés de la sous-traitance dans les activités légales de transferts d'armes. Par exemple, des États peuvent exiger de tous leurs fournisseurs qu'ils leur communiquent le nom de tous leurs sous-traitants ; les personnes ou sociétés ayant déjà été impliquées dans des activités illicites pourraient alors être refusées.

Les irrégularités constatées dans les transferts d'armes autorisés par le Département de la défense des États-Unis et le Ministère iraquien de la défense après l'invasion de l'Iraq en 2003 illustrent le problème que représentent les filières complexes d'approvisionnement²⁹. Il n'existait pas de systèmes efficaces de réglementation, de responsabilités et de transparence pour contrôler ces transferts ; il était quasiment impossible pour ceux qui les avaient autorisés de dire exactement combien d'armes avaient été remises et à qui. Il est par conséquent impossible de savoir combien d'armes se sont retrouvées entre les mains de groupes armés non étatiques ou sur des marchés illicites, mais il est certain que leur nombre est important.

Par exemple, des livraisons d'armes de la Bosnie-Herzégovine pour l'Autorité provisoire de la Coalition à Bagdad étaient prévues par un contrat du Département de la défense des États-Unis, mais aucun représentant des pouvoirs publics américains ne pouvait les confirmer³⁰. Ces livraisons d'armes ont été sous-traitées en partie à diverses sociétés en Allemagne, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chine, Croatie, Israël, Moldova, Royaume-Uni, Serbie, Suisse et Ukraine. Taos Industries, une société américaine qui bénéficiait de nombreux contrats avec le Département de la défense, avait sous-traité à la société moldovo-ukrainienne Aerocom le transport, entre le 31 juillet 2004 et le 31 juin 2005, de la Bosnie-Herzégovine à l'Iraq de 99 000 kg d'armes, principalement des Kalachnikovs, destinées aux forces de sécurité iraqiennes³¹ alors qu'un rapport d'un groupe d'experts des Nations Unies remis au Conseil de sécurité de l'ONU avait signalé l'implication de cette société dans un trafic d'armes entre la Serbie et le Libéria en 2002 en violation d'un embargo imposé par les Nations Unies³². Les représentants de Taos affirment ignorer que la société Aerocom n'avait pas de licence valable de transporteur aérien en 2004³³. Une société croate, Scout d.o.o., était également mentionnée comme courtier pour ces livraisons, mais comme il n'existait pas de système d'enregistrement des marchands d'armes en Croatie, les activités de Scout ne pouvaient être contrôlées. En 2005, une société jordanienne ayant conclu un contrat de 29 millions de dollars avec le Département de la défense des États-Unis fit appel à une société sous contrôle chinois, Poly Technologies, pour livrer aux forces de sécurité iraqiennes plus de 16 000 fusils d'assaut AK-47, des mitrailleuses et 72 millions de munitions. Poly Technologies avait déjà été inculpé aux États-Unis par un grand jury fédéral pour avoir essayé d'introduire clandestinement dans le pays de grandes quantités de fusils d'assaut AK-47 destinés à des organisations de malfaiteurs ; d'anciens dirigeants de la société ont été arrêtés en Chine³⁴. Poly Technologies a aussi été le distributeur aux États-Unis d'armes fabriquées en Chine par la société d'État China North Industries Corporation (Norinco). Entre 2003 et 2005, les États-Unis décrétèrent un embargo contre Norinco qui était accusé d'avoir livré à l'Iran des technologies de missiles balistiques³⁵.

LE COURTAGÉ D'ARMES CLASSIQUES

Aujourd'hui, de par leur législation nationale et les engagements qu'ils ont pris en vertu d'accords régionaux ou multilatéraux autres sur le courtage, la majorité des États acceptent qu'avant d'être

autorisées, les opérations de courtage d'armes classiques doivent être sérieusement examinées par des autorités nationales sur la base de critères communs pour s'assurer que toutes les armes et munitions devant être transférées resteront entre les mains d'utilisateurs finals responsables et autorisés et qu'il n'existe pas de risque important qu'elles soient utilisées à des fins illicites notamment pour commettre des violations graves du droit international.

En effet, lors des consultations du Secrétaire général de l'ONU sur l'élaboration d'un traité mondial sur le commerce des armes classiques, une grande majorité des États était d'avis qu'un tel traité devait porter sur les importations, les exportations, les réexportations, les transferts temporaires, les transbordements, les retransferts et les transactions d'armes réalisées par les courtiers³⁶. Certains représentants des pouvoirs publics ont proposé d'inclure dans les dispositions d'un traité sur le commerce des armes des normes de réglementation pour les autres types d'opérations et notamment celles étroitement liées au courtage, notamment le transport, la logistique, la finance et les expertises techniques³⁷. L'un des principaux critères mentionnés par certains États est la nécessité d'inclure dans un tel traité des dispositions qui permettraient aux États de vérifier si le transfert ou la transaction de tout type d'armes classiques et de munitions ne risque pas de favoriser des violations graves du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

LE COURTAGE D'ÉLÉMENTS POUVANT ÊTRE UTILISÉS POUR DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

Dans certains cas, les courtiers en armes classiques sont également impliqués dans la prolifération de technologies liées aux ADM ; cela n'est pas étonnant puisque ces deux marchés partagent souvent les mêmes clients. Ainsi, entre 1997 et 2002, un courtier en armes britannique basé aux Émirats arabes unis, qui avait livré des biens militaires classiques au proliférateur nucléaire A. Q. Khan pour l'armée pakistanaise (allant de casques militaires à des télémètres pour des missiles surface-air), aurait livré des machines trouvées par la suite par les inspecteurs de l'ONU dans l'atelier « Project 1001 » de la Libye destiné à la fabrication de centrifugeuses pour l'enrichissement de l'uranium³⁸. Cette transaction était une initiative privée de A. Q. Khan. Le courtier a nié avoir eu connaissance de la destination ou de l'utilisation de ces machines et l'enquête a été abandonnée. En 2005, les Émirats arabes unis ont précisé dans leur rapport aux Nations Unies : « il convient de noter qu'il n'existe pas d'activités illicites de courtage d'armes à feu dans notre pays »³⁹.

D'autres fournisseurs semblent avoir opéré sur ces deux marchés. Selon une plainte déposée en avril 2009 en Floride, un courtier coréen basé aux États-Unis, a demandé à un indicateur du Service d'enquête criminelle de la Défense des États-Unis de l'aider pour une affaire de courtage d'armes vers la République de Corée. Elle portait notamment sur des pièces pour des chasseurs SU-27 et de la technologie pour le système de propulsion RD-180, un système de propulsion pour des missiles à longue portée figurant sur la liste du Régime de contrôle de la technologie des missiles (qui veut empêcher la prolifération des vecteurs non pilotés d'armes de destruction massive)⁴⁰. L'affaire n'a pas été tranchée, mais le courtier est impliqué depuis longtemps sur les marchés des armes classiques et des ADM : en 1989, une cour américaine l'a reconnu coupable de conspiration pour exporter vers l'Iran du gaz neurotoxique sarin lors d'une affaire ayant échoué qui avait débuté avec des discussions concernant la livraison de munitions de 105 et 106 mm à la République de Corée⁴¹.

Il ressort d'entretiens menés dans le cadre de recherches sur les activités visant à contourner un embargo que tous les types d'armes sont l'objet d'activités de courtage et qu'il importe de réglementer les autres « activités étroitement liées au courtage » à cause du grand nombre et de la diversité des acteurs pouvant être impliqués dans un accord international. Alors qu'il était interrogé sur les vols de transport d'armes qu'il effectuait vers l'Afrique centrale, un pilote basé au Royaume-Uni fit allusion au transport d'eau lourde :

« [...] en fait, elle venait de Chine, en passant par Sharjah. Ensuite, nous la transportions jusqu'à Bombay. Nous avons effectué de nombreux vols vers Bombay avec cette marchandise. [...] l'ingénieur ou le premier officier a dit « en fait, ils l'utilisent pour refroidir des réacteurs nucléaires « [...] nous en avons transporté jusqu'à, euh [...] Buenos Aires. Nous en avons beaucoup transporté jusque là-bas [...] nous ne savions pas qu'ils faisaient une bombe [...] »⁴²

Une autre personne a décrit une opération menée depuis Buenos Aires :

« [...] l'avions était chargé le soir et nous décollions de Buenos Aires de nuit ; je pensais que le vol allait à Palma, mais il aurait pu aller aux Canaries. Je ne suis pas très sûr, mais il y avait beaucoup de discussions sur le fait qu'il fallait partir de nuit ; il fallait que ce soit tôt le matin car ils ne voulaient pas que des questions soient posées ; il n'y avait pas de problème pour aller à Téhéran car, de toute évidence, c'était l'utilisateur final. Nous trouvions tous suspect ce long objet cylindrique qui se trouvait à bord de l'avion, mais, honnêtement, nous n'avions aucune idée de ce qu'il contenait »⁴³.

La plupart des États ont souscrit des obligations juridiques contraignantes ou d'autres engagements en vue de prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques ; et ont pris des mesures efficaces pour surveiller les stocks de matières à risque pour les mettre en lieu sûr et pour assurer leur protection physique⁴⁴. Depuis 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU considère que tous les États doivent prendre d'urgence d'autres mesures efficaces. Le 28 avril 2004, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1540 qui oblige, entre autres, les États à s'abstenir d'aider d'une façon ou d'une autre des acteurs non étatiques à mettre au point, se procurer, fabriquer, posséder, transporter, transférer ou utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs. Aux fins de cette résolution, un acteur non étatique est défini comme « [une] personne ou [une] entité qui, n'agissant pas sous l'autorité légale d'un État, mène [de telles] activités ». Cette interdiction concerne toute personne réalisant des activités de courtage avec de tels éléments. L'alinéa c) du paragraphe 3 oblige tous les États à « arrêter et instituer des activités appropriées et efficaces de contrôle aux frontières et de police afin de détecter, dissuader, prévenir et combattre, y compris, si nécessaire, en faisant appel à la coopération internationale, le trafic et le courtage de ces produits, en accord avec les autorités judiciaires du pays, conformément à sa législation et dans le respect du droit international ».

Aux fins de la résolution 1540, la définition des vecteurs d'armes de destruction massive est la suivante : « missiles, fusées et autres systèmes sans pilote capables de conduire à leur cible des armes nucléaires, chimiques ou biologiques et spécialement conçus pour cet usage ». La résolution exige aussi la mise en place de « dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes » et définit les « éléments connexes » comme les « matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilatéraux pertinents, ou figurant sur les listes de contrôle nationales, susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs »⁴⁵.

En décembre 2008, consciente que les activités de courtage illicites concernent « non seulement des armes classiques mais aussi des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs », l'Assemblée générale a réaffirmé que « les efforts déployés pour prévenir et combattre les activités de courtage illicites ne doivent pas porter atteinte au commerce légitime des armes et à la coopération internationale concernant l'usage des matières, équipements et technologies à des fins pacifiques »⁴⁶.

Des mesures concrètes pour appliquer les recommandations des Nations Unies sur le courtage d'armes

De nombreuses affaires de courtage illicite et irresponsable montrent la nécessité pour les États d'inclure dans les lois et procédures nationales des éléments de contrôle et les recommandations convenues en août 2007 par le Groupe d'experts gouvernementaux ainsi que les normes communes adoptées par certaines organisations régionales pour lutter contre le courtage illicite et les activités étroitement liées et d'étendre toutes ces mesures aux armes classiques et aux éléments pouvant être liés à la mise au point d'ADM. De nombreuses possibilités d'action sont aujourd'hui officiellement recommandées aux États Membres ; il peut s'agir de mesures nationales, d'initiatives régionales et de coopération internationale.

Le Groupe d'experts gouvernementaux a recommandé des mesures concrètes pour renforcer la coopération internationale : l'échange d'informations entre États ; l'échange des renseignements sur les systèmes de contrôle ; la coordination avec l'Organisation mondiale des douanes et Interpol, ainsi qu'avec l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation maritime internationale et des organisations non gouvernementales ; la coopération entre les États et les organismes des Nations Unies concernant les activités de courtage et autres qui violent les embargos sur les armes décrétés par le Conseil de sécurité ; des activités d'assistance pour renforcer les capacités de prévenir le courtage illicite ; et l'examen régulier des rapports lors de réunions au niveau mondial. Le Groupe d'experts gouvernementaux propose de développer la fonction de centralisation de l'information au sein du Bureau des affaires de désarmement de l'ONU ; d'améliorer les moyens des opérations de maintien de la paix et de contrôle de l'application des embargos ; d'examiner les rapports nationaux sur le courtage à l'occasion des réunions biennales des États et de faire de nouvelles recommandations ; et d'introduire des contrôles des activités de courtage dans d'autres initiatives mondiales comme celle pour un traité sur le commerce des armes.

Au niveau national, le Groupe d'experts gouvernementaux recommande : la formulation d'évaluations des besoins ; leur intégration dans des plans d'action nationaux ; l'inclusion de ces besoins dans les rapports nationaux concernant l'application du Programme d'action, la désignation d'un point de contact, une section consacrée au courtage ; et l'élaboration d'une réglementation nationale sur le courtage d'armes en utilisant les « éléments facultatifs » proposés dans le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux. Ces éléments sont la définition du courtage, du courtage illicite, des « activités étroitement liées », l'enregistrement, la constitution de dossiers, les licences, la législation en vigueur, la compétence et les sanctions.

Le Groupe d'experts gouvernementaux recommande aussi les initiatives régionales. Il suggère notamment de réunir des experts de la législation, d'examiner les procédures régionales d'échanges de renseignements, d'inclure les bureaux régionaux de l'Organisation mondiale des douanes dans les séminaires régionaux, de s'associer aux programmes de renforcement des capacités régionales et de présenter des rapports régionaux sur la lutte contre le courtage illicite lors des réunions biennales des États.

Conclusion

Personne ne conteste plus que le courtage illicite d'armes peut nuire à « la paix et [...] la sécurité internationales et prolonge[r] les conflits, faisant ainsi obstacle au développement économique et social durable, et risque de conduire au transfert illicite d'armes classiques et à l'acquisition d'armes de destruction massive par des acteurs non étatiques »⁴⁷. Le contrôle du courtage d'armes, nécessitant des normes juridiques claires et un contrôle concret d'une activité transnationale souvent obscure, est encore au stade des ambitions dans la majorité des pays. En raison du manque de contrôles

nationaux efficaces et de la faible priorité politique de cette question, l'incapacité de la communauté internationale à se protéger contre les dangers du courtage d'armes va continuer. Si les initiatives visant à combler les lacunes des législations nationales s'accroissent, surtout dans les pays les plus développés, de nombreux autres pays doivent encore définir et appliquer des plans d'action efficaces pour instaurer une législation rigoureuse et s'impliquer davantage dans la coopération régionale et internationale pour lutter contre le courtage illicite d'armes et les activités étroitement liées.

L'Assemblée générale des Nations Unies examinera à nouveau la question de savoir comment prévenir et combattre le courtage illicite lors de sa session en octobre 2009. Espérons que d'autres États renforceront leurs mesures pour lutter contre le courtage d'armes *sous tous ses aspects*. Elles devraient être élaborées en fonction des obligations internationales des États en matière d'exportation, d'importation, de transit, de transbordement, de courtage et de production d'armes classiques sous licence.

Les États doivent agir dans les plus brefs délais pour mettre en œuvre les normes et mesures recommandées par les Nations Unies et différents accords régionaux concernant non seulement le courtage d'armes légères et de petit calibre, mais aussi le courtage d'armes classiques et celui des matières et vecteurs d'armes de destruction massive. Les discussions actuelles de l'Assemblée générale pour un traité sur le commerce des armes pourraient déboucher sur une obligation pour les États d'instaurer des normes communes et des mécanismes spécifiques pour contrôler le courtage d'armes international et les activités étroitement liées. Tous les États devraient aussi remettre dans les plus brefs délais au Comité 1540 un rapport sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la résolution 1540.

La mise en place de systèmes nationaux rigoureux d'enregistrement et de licences et de procédures d'échanges de renseignements pour contrôler ces activités permettrait de mieux contrôler que le droit international est respecté et de renforcer l'entraide judiciaire pour garantir la diligence des enquêtes et des poursuites. Si des normes communes étaient convenues, les autorités des États où les courtiers et les marchands d'armes résident, agissent et dont ils sont citoyens auraient la possibilité de consulter les États destinataires prévus avant d'autoriser une transaction de courtage. Ce serait un moyen supplémentaire de sauver des vies et de protéger des moyens d'existence. Les droits de l'homme seraient ainsi mieux respectés dans de nombreux pays.

Notes

1. Voir les rapports de la Commission internationale chargée d'enquêter sur le Rwanda : Rapport intérimaire, document des Nations Unies S/1996/67, 29 janvier 1996 ; deuxième rapport, document S/1996/195, 14 mars 1996 ; troisième rapport, document S/1997/1010, 24 décembre 1997 ; Additif au troisième rapport, document S/1998/63, 26 janvier 1998 (dans lequel la Commission utilise pour la première fois le terme anglais « brokered ») ; Rapport intérimaire, document S/1998/777, 19 août 1998 ; Rapport final, document S/1998/1096, 18 novembre 1998.
2. La première étude importante du courtage d'armes fut Brian Wood et Johan Peleman, 1999, *The Arms Fixers*, BASIC, NISAT et PRIO. Voir aussi les nombreux rapports des Groupes d'experts des Nations Unies sur l'UNITA (Angola), le Liberia, la Sierra Leone et la Somalie, le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo et la Commission internationale chargée d'enquêter sur le Rwanda.
3. Résolution 63/67 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 décembre 2008, document A/RES/63/67, 12 janvier 2009.
4. « Insuffisamment réglementé » signifie que la réglementation nationale n'est pas conforme aux principes de droit coutumier international pertinents ou à un traité auquel l'État est partie ou qu'elle ne correspond pas aux normes de bonne pratique figurant dans un instrument international envers lequel l'État se serait engagé.
5. Silvia Cattaneo and Sarah Parker, 2008, *Implementing the UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the National Reports Submitted by States from 2002 to 2008*, Genève, UNIDIR. Seulement 70% des États (autrement dit 103 pays) ont remis à l'ONU, entre 2002 et 2008, un rapport sur les contrôles qu'ils avaient mis en place sur le courtage des armes légères.
6. Voir Wood et Peleman, op. cit.

7. Recherche réalisée en 2005 par Silvia Cattaneo pour Small Arms Survey.
8. Pour une analyse plus poussée du courtage illicite d'armes, voir UNIDIR, Small Arms Survey et le Département des affaires de désarmement de l'ONU, 2007, *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons: Scope and Implications*, Genève ; et Silvia Cattaneo, 2004, « Targeting the Middlemen: Controlling Brokering Activities » in Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2004: Rights at Risk*, Oxford, Oxford University Press.
9. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, les pays de la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique (le Groupe de Nairobi), l'Union européenne, l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Arrangement de Wassenaar ont adopté des normes pour autoriser les transferts internationaux d'armes respectant les obligations internationales des États mais elles ne sont pas toujours appliquées au courtage de transactions internationales d'armes. Voir note de fin n° 24.
10. Cattaneo et Parker, op. cit.
11. Ibid.
12. La définition du courtage d'armes aux États-Unis figure dans Title 22 Code of the Federal Regulations 129.2b (référence 22CFR129).
13. Le Département de la justice des États-Unis a également fait un compte-rendu de cette affaire en 2009.
14. Rapports de la Chine et de la Fédération de Russie cités dans Cattaneo et Parker, op. cit., p. 39.
15. « Syrian Arms Dealer Sentenced to 30 Years », *Reuters*, 25 février 2009 ; « Arms Dealer Jailed for 30 Years », *BBC News*, 25 février 2009.
16. Pour plus d'informations sur cette affaire, voir l'article d'An Vranckx et celui de Peter Danssaert et Brian Johnson-Thomas dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
17. « DEA Investigation Nets International Arms Dealer With Ties to Terrorist Organizations », Drug Enforcement Agency Public Affairs, Communiqué de presse, 8 juin 2007 ; « Spain Arrests Syrian Man for Selling Arms to FARC », *Washington Post*, 8 juin 2007 ; « Detenido en Barajas un sirio buscado por EE UU por colaborar con organización terrorista », *El País* (Madrid), 8 juin 2007.
18. Pour un résumé, voir Peter Danssaert, 2007, « Victor Bout's air trafficking of arms », in UNIDIR, Small Arms Survey et le Département des affaires de désarmement de l'ONU, op. cit.
19. Voir *US v. Viktor Bout and Andrew Smulian*, "Indictment", affaire 1:08-cr-00365-SAS, document de procédure 5. Pour plus de détails sur cette affaire, voir l'article de Peter Danssaert et Brian Johnson-Thomas dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
20. « Colombia Seeks Israeli Mercenary », *BBC News*, 29 août 2007 ; « Colombia: Russia Moves to Extradite Israeli Mercenary », *The New York Times*, 13 mars 2008.
21. « Rights Court Halts Mercenary's Extradition », *The Guardian*, 3 juin 2008 ; « EU Court Halts Extradition to Bogota of Israeli who Trained Paramilitaries », *Haaretz.com*, 3 juin 2008.
22. Programme d'action, Section II, par. 14, document A/CONF.192/15, 2001.
23. Protocole sur les armes à feu, document A/RES/55/255, 8 juin 2001, article 15.
24. En novembre 1997, l'Organisation des États américains a adopté la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes. Elle fut ensuite complétée par le Règlement type sur le courtage d'armes (2003). Il existe d'autres instruments régionaux et multilatéraux portant sur le courtage illicite d'armes : le Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes (2001) de la Communauté de développement de l'Afrique australe ; la Position commune 2003/468/PESC de l'Union européenne sur le contrôle du courtage en armements (2003), qui est plus avancée ; le Guide des meilleures pratiques concernant le contrôle national des activités de courtage (2003) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Principes de l'OSCE relatifs au contrôle du courtage des armes légères et de petit calibre (2004) ; l'accord sur le courtage d'armes (2002) et les éléments d'une législation efficace sur le courtage d'armes (2003) de l'Arrangement de Wassenaar ; le Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique (2004) ; il donna ensuite lieu à un guide des meilleures pratiques pour le contrôle des armes légères et de petit calibre (2004) ; la Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes (2006) ; et la résolution 62/47 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 5 décembre 2007, document A/RES/62/47, 10 janvier 2008.
25. Résolution 63/72 de l'Assemblée générale du 2 décembre 2008, document A/RES/63/72, 12 janvier 2009, préambule et par. 3.
26. Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux créé en vertu de la résolution 60/81 de l'Assemblée générale, 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 A/62/163, 30 août 2007, par. 1.
27. Ibid., par. 8.
28. Ibid., par. 10.

29. Amnesty International et TransArms, 2006, *Dead on Time: Arms Transportation, Brokering and the Threat to Human Rights*, ACT 30/008/2006.
30. Il s'agit du contrat W914NS-04-D-0115.
31. Voir Amnesty International et TransArms, op. cit.
32. Rapport du Groupe d'experts sur le Libéria, document des Nations Unies S/2003/498, 24 avril 2003, par. 70.
33. Selon la direction moldove de l'aviation civile, sa licence lui fut retirée dès le 6 août 2004.
34. « US Buys Weapons from Indicted Company », *Knight-Ridder News Agency*, 29 avril 2005. Pour plus d'informations sur Poly Technologies Ltd et la filiale américaine accusée de trafic, Dynasty Holding Co. of Atlanta, voir James Mulvenon, 1997, *Chinese Military Commerce and US National Security*, RAND Corporation, p. 13 à 16 ; *United States v. Ku et al.*, Affidavit Matthew H. King, Northern Judicial District of California ; affaire n° 3:96-cr-00155.
35. Département d'État américain, Bureau of Nonproliferation, « Imposition of Nonproliferation Measures on an Entity in China, Including a Ban on U.S. Government Procurement », Public Notice 4370, *Federal Register*, vol. 68, n° 100, 23 mai 2003 ; Bureau of International Security and Nonproliferation, « Imposition of Nonproliferation Measures Against Foreign Entities, Including a Ban on U.S. Government Procurement, and Removal of Penalties From One Entity », Public Notice 5257, *Federal Register*, vol. 70, n° 250, 30 décembre 2005.
36. Les vues des États sur la question d'un traité sur le commerce des armes qui furent remises au Secrétaire général de l'ONU sont analysées dans Sarah Parker, 2007, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty*, Genève, UNIDIR ; Sarah Parker, 2008, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, Genève, UNIDIR ; et Amnesty International et al., 2007, *A Global Arms Trade Treaty: What States Want*.
37. Par exemple, le Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de septembre 2007 reconnaissait la nécessité de contrôler de telles activités ; voir aussi Amnesty International et TransArms, 2006, op. cit.
38. Ces détails se trouvent dans « Inquiry into 'Nuclear Mr Fix-it' Dropped », *Sunday Times* (Londres), 13 janvier 2008 ; D'après Kompass International (annuaire commercial), la société du courtier en armes britannique agissait depuis les Émirats arabes unis.
39. Rapport des Émirats arabes unis cité dans Cattaneo et Parker, op. cit., p. 39.
40. Criminal Complaint, US District Court, Southern District of Florida, affaire n° 09-6139-RSR, déposé le 16 avril 2009.
41. « Man Is Guilty of Conspiring to Export Nerve Gas to Iran », *Associated Press*, 20 mai 1989.
42. Enregistrement et transcription d'un entretien réalisé par Brian Johnson-Thomas, février 2000
43. Entretien confidentiel réalisé en 2000.
44. Par exemple, les mesures requises par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980 et celles recommandées par le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, de l'AIEA (révisé en 2003).
45. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU, document S/RES/1540(2004), 28 avril 2004.
46. Résolution 63/67 de l'Assemblée générale des Nations Unies, op. cit.
47. Ibid.

Les solutions qui se dessinent pour lutter contre le courtage illicite d'éléments connexes aux armes de destruction massive

Anne-Charlotte MERRELL WETTERWIK

Le courtage illicite d'armes et de technologies à double usage sensibles est depuis des décennies un problème contre lequel le système international de non-prolifération a du mal à lutter. Sans les services légitimes des courtiers, le commerce mondial serait paralysé. Il n'existe pourtant à ce jour aucun instrument international permettant de faire la distinction entre les activités licites et illicites de courtage. Les conflits sont toujours alimentés par des armes et systèmes d'armes fournis par des courtiers qui agissent assez librement en évitant simplement les juridictions les plus strictes. Les États et les acteurs non étatiques qui cherchent à se doter d'armes de destruction massive (ADM) se procurent des technologies sensibles en faisant appel à des réseaux complexes de courtiers qui savent échapper au contrôle des exportations des différents pays par des moyens qui ne sont pas forcément illégaux.

Ces dernières années, la communauté internationale s'est intéressée de plus en plus aux activités des courtiers en armes. Les rapports des Nations Unies sur les activités des courtiers visant à contourner les embargos imposés contre le Rwanda et l'Angola dans les années 90 ont encouragé la communauté internationale à adopter le Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, qui précise des exigences en matière de contrôle du courtage d'armes¹. Ces efforts se limitent toutefois au courtage d'armes légères et de petit calibre et les États Membres mettent du temps à les appliquer.

Le débat sur les mesures à prendre pour contrôler le courtage de produits dits à double usage est plus complexe. Un produit à double usage est un article qui a une utilisation civile et qui peut aussi être utilisé à des fins militaires. Des filtres de ventilation sophistiqués utilisés dans un laboratoire pharmaceutique peuvent tout aussi bien être utilisés dans la fabrication d'armes biologiques. Des combinaisons de protection mises par des pompiers pour éteindre un incendie d'origine chimique peuvent servir aussi à protéger des personnes fabriquant une arme chimique. Ces deux exemples montrent que le contrôle des exportations d'articles à double usage est plus difficile car les contrôles doivent porter davantage sur l'utilisateur final que sur l'article lui-même. Les possibilités d'utilisations légales des produits à double usage sont très nombreuses – le filtre mentionné précédemment permet ainsi de produire des médicaments qui sauvent des vies – mais il faut empêcher les éventuelles utilisations militaires de ces produits. Comme il existe des marchés légitimes pour ces produits, les proliférateurs peuvent facilement dissimuler l'utilisation finale qui en sera réellement faite, d'autant que l'utilisation militaire n'est généralement pas évidente. La difficulté d'établir qu'un article sera utilisé à des fins militaires et l'existence d'un marché tout à fait légitime sont deux facteurs qui compromettent sérieusement les efforts engagés pour lutter contre le courtage illicite de biens à

Anne-Charlotte Merrell Wetterwik est associée de recherche sur le contrôle des exportations au Centre pour la sécurité et le commerce international de l'Université de Géorgie (États-Unis).

double usage. La communauté mondiale doit s'attaquer en profondeur au courtage illicite en se concentrant sur l'activité plutôt que sur le type de marchandise.

Quelques pays ont adopté des contrôles portant sur les activités de courtage. Des initiatives ont aussi été faites pour instaurer aux niveaux régional et multilatéral des directives pour le courtage. Il n'existe pas encore d'équivalent au niveau international : en l'absence de normes et de directives communes concernant le courtage, les activités illicites se poursuivent et les courtiers légitimes ne sont pas vraiment mieux considérés que les autres.

La situation commence toutefois à évoluer. Le 12 janvier 2009, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 63/67 pour prévenir et combattre le courtage illicite : c'est une réelle avancée sur le plan international. La résolution 63/67 incite à faire plus et mieux : elle engage les États Membres « à instaurer des lois et des mesures propres à prévenir et combattre le courtage illicite des armes classiques et des matières, équipements et technologies susceptibles de favoriser la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs »². C'est la première fois que la notion de courtage est traitée au niveau international. Cette approche du courtage au sens large, sans tenir compte du produit concerné, ouvre de nouvelles possibilités pour lutter contre les zones grises du marché mondial. Établir un cadre légitime pour les professionnels du courtage légal permettra de repérer plus facilement les autres.

Le point de départ : le marché du courtage

Le courtage peut être défini comme l'activité consistant à faciliter une transaction commerciale entre deux partenaires ou plus sans être nécessairement en possession des biens en question. Comme c'est le cas pour tout secteur du commerce mondial, les courtiers jouent un rôle essentiel dans un système bien réglé. Ils facilitent les transferts de marchandises d'un lieu à un autre et fournissent des informations et des contacts indispensables. Les activités des courtiers permettent à des biens de se retrouver sur de nouveaux marchés qui auraient autrement des difficultés à se les procurer. Le courtier ou agent fournit généralement les connaissances nécessaires pour faciliter diverses transactions. Cela vaut pour les activités licites comme pour celles illicites. C'est particulièrement important dans le domaine du commerce d'armes et de produits à double usage particulièrement sensibles.

Les conséquences du courtage illicite d'armes et de produits à double usage sont évidentes. Deux affaires récentes bien connues de trafic d'armes en Afrique et de technologies pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires illustrent les problèmes que pose le courtage illicite.

L'affaire Viktor Bout : courtier illicite ou homme d'affaires légitime ?

L'histoire de Viktor Bout est complexe même si certaines pages restent à écrire. Cette histoire montre qu'un courtier en armes peut facilement échapper à toute sanction en évitant simplement certaines juridictions. Cette affaire met en évidence l'opacité par endroit du marché où opèrent des courtiers comme Viktor Bout.

Un courtier en armes peut facilement échapper à toute sanction en évitant simplement certaines juridictions.

Depuis la fin de la guerre froide, le monde a été inondé de matériel militaire et d'équipement à double usage provenant de l'ex-Union soviétique et des pays du Pacte de Varsovie. Après l'éclatement de l'Union soviétique, les contrôles n'étaient pas la priorité des États successeurs : en cette période tumultueuse, il était impossible de contrôler efficacement les livraisons, la production et le transport. Des particuliers pouvaient facilement se procurer du matériel militaire³.

L'envie de se procurer de tels équipements avait progressé. À cause des changements géopolitiques, de nombreux pays devaient se débrouiller seuls. Les conflits régionaux et ethniques qui avaient été évités pendant la guerre froide étaient sur le point d'exploser⁴. Cette demande croissante et la possibilité d'obtenir certaines marchandises entraînèrent une situation explosive. Les contrôles de l'extérieur étant très limités, les tensions régionales et intérieures se multiplièrent des Balkans occidentaux jusqu'au Libéria⁵.

Cette situation vit aussi apparaître une nouvelle génération d'entrepreneurs, décidés à tirer parti de toutes les occasions qui se présenteraient. L'un de ces hommes était Viktor Bout. L'on sait en réalité très peu de choses sur lui : son lieu de naissance et l'orthographe de son nom ne sont même pas certains. Probablement né dans ce pays qu'on appelle aujourd'hui le Tadjikistan, il a travaillé comme traducteur pour le service du renseignement militaire soviétique. Lorsqu'il quitta ce service, il se procura des avions militaires excédentaires et créa une flotte d'avions pour offrir des services de fret aérien à qui le demanderait⁶. Viktor Bout réussit à construire un empire en partant d'une petite activité de fret aérien ; à son apogée, cette entreprise possédait plus de 50 avions, une flotte plus importante que celles de certains pays⁷.

Sa première branche d'activité fut le transport. Sa société transportait aussi bien des fleurs que des produits d'aide ou des troupes de maintien de la paix. Il réussit aussi très vite à se faire un nom dans le commerce très lucratif des ventes d'armes. L'un de ses clients les plus connus était l'ancien président du Libéria, Charles Taylor. Viktor Bout était aussi considéré comme un marchand d'armes important dans d'autres régions. Il lui serait même arrivé de fournir les deux parties d'un conflit⁸.

Le 26 avril 2005, le Ministère des finances des États-Unis tenta de décrire le vaste réseau des activités de Viktor Bout. Plus de 30 sociétés étaient impliquées dans ce réseau, notamment Air Cess, la principale entité opérationnelle de Bout, créée en 1996 en Belgique mais enregistrée à Monrovia (Libéria)⁹. Le décret présidentiel américain n° 13348 imposait à Viktor Bout et à ses sociétés les mêmes mesures prohibitives qu'à d'autres entités liées à Charles Taylor¹⁰.

Les opérations de Viktor Bout avaient elles-mêmes un caractère dual puisque sa flotte était parfois utilisée à des fins civiles et d'autres fois à des fins militaires. Viktor Bout fournit des armes à la Sierra Leone en échange de diamants¹¹. En 2000, un rapport des Nations Unies mentionne son nom dans le cadre de violations de sanctions¹². En 2003, sa flotte aurait été louée pour livrer en Iraq du matériel pour les États-Unis¹³. Les Nations Unies firent appel à ses services pour transporter de l'aide en Somalie et au Sri Lanka après le tsunami du 26 décembre 2004¹⁴. En mars 2008, Bout se rendit en Thaïlande où il aurait conclu un contrat de livraison d'armes aux Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), une guérilla colombienne¹⁵. Il était en fait visé par une opération d'infiltration et fut arrêté. Bout affirme être accusé à tort¹⁶. Le 11 août 2009, la demande d'extradition des États-Unis a été rejetée par un tribunal pénal de Bangkok (Thaïlande) au motif que les chefs d'inculpation retenus par les États-Unis ne seraient pas valables en droit thaïlandais. Le ministère public a fait appel¹⁷.

L'affaire Asher Karni : le commerce de technologies nucléaires sensibles

Asher Karni est un Israélien qui a vécu plus de vingt ans en Afrique du Sud où il organisait ses activités. En janvier 2004, il fut arrêté à l'aéroport de Denver aux États-Unis pour avoir facilité la réexportation de l'Afrique du Sud vers le Pakistan d'éclateurs fabriqués aux États-Unis. Ces éclateurs sont des dispositifs électroniques avancés utilisés en médecine à des fins tout à fait légitimes, mais ils peuvent aussi servir à faire exploser une arme nucléaire.

Karni, qui a une expérience militaire, commença, au début des années 2000, à travailler pour la société sud-africaine Eagle Technology, spécialisée dans la livraison de matériel électronique à

des clients militaires et civils. Pendant ce temps, Karni multipliait ses relations d'affaires privées – motif pour lequel il aurait été licencié de Eagle Technology¹⁸ – et créa sa propre société, Top-Cape Technology. Au milieu de l'année 2002, il fut contacté par Humayun Khan, le PDG de la société pakistanaise Pakland PME Corporation, qui lui demanda d'acheter à une société américaine des oscilloscopes dont l'exportation est contrôlée. Les oscilloscopes sont des appareils de mesure. Ils indiquent l'heure et la tension d'un signal électrique. Ils fournissent des données sur la sûreté, la fiabilité et la puissance d'une arme nucléaire ainsi que sur la possibilité de l'emporter¹⁹. Khan aurait servi d'intermédiaire au Pakistan ; il avait livré auparavant des oscilloscopes semblables en utilisant une licence d'exportation des États-Unis²⁰. Cette fois, il décida de contacter Karni en Afrique du Sud et précisa qu'il fallait être « prudent » car il s'agissait de biens contrôlés²¹. Lorsqu'il reçut les commandes de Khan, Karni contacta plusieurs fournisseurs. Il apprit très vite que s'il fallait une licence pour transporter les produits des États-Unis jusqu'au Pakistan, ce n'était pas le cas pour les transporter en Afrique du Sud²². Pour éviter toute suspicion sur la destination finale des biens, Karni décida de faire appel à des courtiers aux États-Unis pour acheter les produits contrôlés auprès des fabricants. Les courtiers utiliseraient une société de fret aérien pour envoyer les biens à la société Top-Cape en Afrique du Sud et Karni les réexporterait plus tard vers le Pakistan en faisant appel à une autre société de fret aérien²³. Le paiement en provenance du Pakistan passerait par l'Afrique du Sud avant d'arriver aux États-Unis.

En juin 2003, Khan contacta Karni lui demandant une nouvelle fois de s'occuper de l'achat d'éclateurs par l'intermédiaire d'un agent de vente d'une société américaine en France. Khan conseilla à Karni de ne pas révéler la destination finale²⁴. Après avoir pris contact avec Polytec, l'agent de vente de PerkinElmer en France, Karni apprit que l'exportation de ces éclateurs depuis la France nécessiterait une licence d'exportation²⁵. Karni aurait ensuite contacté une autre société, Giza Technologies, à Secaucus dans le New Jersey (États-Unis). Le 1^{er} août 2003, Giza Technologies commanda à PerkinElmer 200 éclateurs GP-20B en disant qu'ils étaient destinés à un hôpital de Johannesburg (Afrique du Sud)²⁶. Ils devaient être livrés en trois fois en Afrique du Sud à la fin de l'année 2003²⁷. Lorsque les produits arrivèrent en Afrique du Sud, Karni les envoya à AJKMC Lithography (*sic*) Aid Society – il pourrait s'agir d'une société écran car les éclateurs ne sont pas du tout utilisés en impression. Les autorités sud-africaines et américaines furent alertées par une dénonciation anonyme et une opération d'infiltration fut organisée avec l'assistance de PerkinElmer. Les autorités de part et d'autre de l'Atlantique parvinrent à repérer la marchandise (PerkinElmer avait entre-temps réussi à la rendre inutilisable) ; les autorités suivirent sa trace aux États-Unis, lors de son vol jusqu'en Afrique du Sud, puis de là jusqu'à Dubaï (aux Émirats arabes unis), jusqu'à son arrivée au Pakistan. Tout comme dans l'affaire des oscilloscopes, la société sud-africaine d'Asher Karni, Top-Cape, servit d'intermédiaire entre l'acheteur et le fabricant. Soupçonné de n'avoir pas respecté l'obligation d'obtenir une licence d'exportation et d'avoir aidé son partenaire pakistanais à taire la destination finale de la marchandise, Karni fut arrêté et inculpé. Il plaida coupable pour cinq chefs d'inculpation y compris celui de conspiration en vue de vendre au Pakistan des technologies nucléaires contrôlées et fut condamné, en 2005, à trois ans d'incarcération dans une prison fédérale²⁸. Le Département américain du commerce lui a interdit pendant dix ans (autrement dit jusqu'en 2015) d'effectuer des activités d'exportation. Lui et ses associés ne peuvent prendre part, directement ou indirectement, à des transactions concernant des articles, des logiciels ou des technologies contrôlés, ayant été exportés des États-Unis ou devant l'être²⁹.

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES AFFAIRES ?

Les documents concernant le procès de Karni et la procédure contre son contact pakistanais mentionnent à plusieurs reprises que le client de Karni lui demandait d'être prudent et discret et de ne pas révéler la réelle destination de la marchandise³⁰. Asher Karni servit d'intermédiaire et fut

efficace dans ce rôle. Les itinéraires complexes, l'hésitation à passer les commandes lorsque la question d'une licence était évoquée et le fait que les biens ne semblaient pas adaptés pour l'utilisation annoncée (les éclateurs n'étant d'aucune utilité dans la lithographie ou l'impression) étaient autant d'éléments qui avaient suscité des interrogations³¹. Si les autorités sud-africaines et américaines n'avaient pas été informées, Karni aurait pu continuer ses activités car il a un talent indéniable pour naviguer entre les juridictions³².

Bien que différentes, les affaires Bout et Karni ont d'importants points en commun. Dans les deux cas, l'approvisionnement est réparti sur plusieurs niveaux, les acteurs opèrent en dehors de la juridiction du pays exportateur et les itinéraires de livraison sont complexes. Karni qui a clairement violé le droit américain pourrait échapper à toute poursuite en restant en dehors de tout territoire relevant de la juridiction des États-Unis. Ces affaires montrent que c'est surtout l'accès au marché illicite qui est le point faible des contrôles comme le fait qu'un même type de produit nécessite une licence différente selon sa destination. Elles montrent aussi que la mondialisation a ouvert de nouveaux débouchés au commerce légal, mais aussi aux activités illicites. Tous types de marchandises empruntent les mêmes voies et sont souvent échangés les uns contre les autres : des armes sont échangées contre des diamants, et des êtres humains contre de la drogue³³. Ces affaires montrent aussi qu'il est de plus en plus difficile de contrôler le commerce illicite à cause de la complexité du marché et de la pléthore d'acteurs associés au courtage, que ce soit au niveau du financement ou du transit. Il est évident qu'il faut de toute urgence que des nouveaux instruments soient adoptés par davantage de juridictions ; cela réduira les possibilités qui resteront aux courtiers illicites pour mener des opérations dans des lieux moins restrictifs³⁴.

Les mesures prises ont-elles valeur d'exemple ?

L'Arrangement de Wassenaar – un régime multilatéral de contrôle des exportations des armes et de produits classiques à double usage – a déjà tenté des mesures concrètes sur le courtage. En décembre 2002, l'Arrangement de Wassenaar adopta un accord sur le courtage d'armes³⁵ par lequel les États participants acceptaient d'envisager l'enregistrement, l'octroi de licences et l'échange d'informations concernant les courtiers. Cet accord fut suivi, une année plus tard, d'un guide plus détaillé sur l'autorisation des activités de courtage³⁶. Les instruments adoptés dans le cadre de l'Arrangement de Wassenaar sont appliqués par les différents pays ayant décidé de participer ; il est difficile de se prononcer sur leur efficacité globale.

Au niveau régional, l'Union européenne a adopté plusieurs instruments juridiques pour contrôler le courtage d'armes. En 2003, l'Union européenne adopta la position commune 2003/468/PESC encourageant les États membres de l'Union à prendre « toutes les mesures nécessaires pour contrôler les activités de courtage se déroulant sur leur territoire »³⁷. Le document encourage aussi les États membres de l'Union à « envisager le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières » et demande la mise en place d'un système permettant l'échange d'informations sur les activités de courtage³⁸. Il soumet les activités de courtage au Code de conduite en matière d'exportation d'armements. La position commune et le Code de conduite en matière d'exportation d'armements ne portent toutefois que sur les armes et les munitions. Au départ, ces documents étaient des recommandations ; il n'y avait donc pas d'obligation juridique à les appliquer.

Le 8 décembre 2008, l'Union européenne adopta la position commune 2008/944/PESC³⁹, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. La nouvelle position commune place les activités de courtage et le Code de conduite dans le même cadre réglementaire, juridiquement contraignant. Une autorisation est désormais nécessaire pour le courtage. Les demandes d'autorisation seront évaluées en fonction des mêmes huit critères utilisés par les États membres de l'Union européenne pour les exportations d'armes régulières⁴⁰.

L'application de la position commune de 2008 relève de la responsabilité des États membres ; il sera intéressant de voir comment cet instrument sera utilisé dans la pratique.

Ces initiatives ont été très utiles pour ceux qui les ont prises ; aujourd'hui, il faudrait qu'un appel soit lancé en faveur d'une action internationale sur le courtage en général. Plus grave encore, pour l'instant très peu d'initiatives ont été prises s'agissant du courtage des produits à double usage. L'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU du 28 avril 2004 fut une avancée remarquable dans le sens d'un mandat pour le contrôle des exportations au niveau international ; c'était l'une des premières fois que la nécessité de contrôler le courtage des biens à double usage était évoquée dans une instance internationale⁴¹. Les principaux instruments de non-prolifération comme la Convention sur les armes chimiques et le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires n'avaient pas empêché certains États de s'engager dans la mise au point d'ADM et les régimes multilatéraux de contrôle des exportations comme le Groupe des fournisseurs nucléaires n'avaient pu empêcher la prolifération secondaire ni des États et des acteurs non étatiques de se procurer des produits et des technologies sensibles. Il était évident qu'il fallait trouver comment améliorer le réseau international de non-prolifération. La résolution 1540 engage les États Membres de l'ONU à mettre en place des dispositifs de contrôle de l'exportation des technologies et éléments connexes aux armes de destruction massive, et notamment des contrôles portant sur le courtage des éléments à double usage⁴². Depuis que la résolution a été adoptée, de nombreux États s'efforcent d'améliorer leur législation. La résolution 63/67 répond à la nécessité d'inciter tous les pays à mettre en place une réglementation concernant toutes les activités de courtage. Il n'en reste pas moins que le contrôle du courtage des produits à double usage se heurte encore à un certain nombre d'obstacles.

Les autres difficultés et d'éventuelles solutions

L'une des principales difficultés est le fait de *déterminer* quels produits doivent faire l'objet de contrôles. Un grand nombre de pays et une écrasante majorité des fabricants d'armes ont déjà mis en place des contrôles de la fabrication et de l'exportation d'armes⁴³. Dans un tel contexte, le courtier opère très certainement dans un marché restrictif. Ce n'est pas le cas avec un courtier de produits à double usage. Lorsqu'un produit à double usage peut être utilisé à des fins civiles légitimes, il a sa place sur le marché commercial, certainement dans un cadre moins restrictif. Quelle que soit la tradition juridique d'un pays en matière de commerce et d'exportation (certains considèrent l'exportation comme un privilège et d'autres comme un droit), la question du marché libre des produits à double usage devra être tranchée.

Ce point nous conduit à la deuxième difficulté générale : le fait de *savoir* quels produits doivent être contrôlés. Comment savoir si l'article que vous fabriquez et que vous comptez exporter est contrôlé ou pas ? C'est une chose de contrôler des chars, c'en est une autre de contrôler des produits chimiques pouvant être utilisés soit comme solvants industriels ou pour la fabrication d'armes chimiques. Vous connaissez peut-être les règles de sécurité concernant ce produit chimique, mais les préoccupations concernant la prolifération et les risques pour la sécurité peuvent être plus confus. Les sociétés plus importantes peuvent avoir les ressources pour connaître toutes les inquiétudes que peuvent susciter leurs produits, mais nombre de plus petites entreprises ignorent même que leurs produits peuvent être utilisés à des fins militaires. Des violations du contrôle des exportations à double usage peuvent intervenir simplement du fait d'une ignorance des utilisations militaires éventuelles. Il est encore plus difficile pour le courtier de savoir quels produits doivent être contrôlés car il n'est pas impliqué dans la fabrication du produit et n'en connaît pas très bien les capacités : comment peut-il déterminer qu'un article est sensible, surtout s'il mène ses opérations depuis l'étranger ?

Enfin, tous les types de contrôle des activités de courtage se heurtent au problème de l'*extraterritorialité*. Tous ceux qui ont essayé d'appliquer les politiques de contrôle des exportations

vous diront que lorsqu'un article est sorti de votre juridiction, il est très difficile de le récupérer et plus difficile encore de traduire les personnes en justice. Certains pays ont adopté des clauses dites d'extraterritorialité pour faciliter la poursuite des violations de la réglementation des exportations se produisant en dehors de leur juridiction. Il n'en reste pas moins qu'il est extrêmement difficile de poursuivre un courtier de produits à double usage : prenons le cas d'un citoyen d'un pays X résidant dans un pays Y et qui s'occupe d'un contrat entre les pays A et B concernant des technologies biochimiques sensibles. Comment peut-il être traduit en justice ? Comment cet individu peut-il savoir s'il viole la réglementation des exportations si les biens en question semblent à première vue destinés uniquement à des fins civiles ?

Certains pays ont adopté des clauses dites d'extraterritorialité pour faciliter la poursuite des violations de la réglementation des exportations se produisant en dehors de leur juridiction.

L'une des initiatives les plus récentes pour faire face à ce type de situation est la refonte du règlement de l'Union européenne concernant le contrôle des exportations à double usage : le Règlement (CE) 428/2009, adopté le 5 mai 2009, est entré en vigueur à la fin du mois d'août ; il instaure un régime juridique obligatoire pour le contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens à double usage⁴⁴. Ce règlement présente des solutions intéressantes. En résumé, l'alinéa 1 de l'article 5 précise que le courtage de biens à double usage figurant sur la liste de l'annexe est soumis à autorisation si le courtier a été « informé » ou s'il « a connaissance » que les biens en question sont ou peuvent être destinés à des ADM. Ce règlement met ainsi la pression sur les autorités nationales et les courtiers légitimes pour qu'ils s'échangent des informations et ouvre des possibilités concrètes d'application. Une bonne communication entre les professionnels sur le terrain et les autorités délivrant les licences et celles chargées d'appliquer la réglementation permettra, au final, de surmonter deux des principales difficultés présentées plus haut : le fait de *déterminer* quels produits doivent faire l'objet de contrôles et le fait de *savoir* que tel produit doit être contrôlé.

Il reste à régler le problème de l'extraterritorialité. Il ne pourra être résolu que par un réseau international complexe de contrôles sans la moindre faille entre les juridictions. Quelle que soit la tradition juridique et la structure de la réglementation, l'important est de s'assurer que le courtage illicite est contrôlé et non pas de voir *comment* il l'est.

LA NÉCESSITÉ D'ÉCHANGER DES INFORMATIONS

L'échange d'informations au niveau national entre les courtiers et les autorités est indispensable pour assurer un contrôle efficace du courtage illicite tout comme l'échange d'informations aux niveaux international, régional et bilatéral. Si les autorités sud-africaines et américaines n'avaient pas échangé leurs informations concernant l'affaire Asher Karni, ce dernier continuerait certainement à mener ses affaires.

LA NÉCESSITÉ DE SUIVRE LA TRACE DES ACTIVITÉS DE COURTAGES

La majorité des initiatives bilatérales et multilatérales prises jusqu'à présent prévoient l'obligation d'enregistrer les courtiers actifs dans la juridiction d'un État et peuvent s'étendre aux citoyens de ce pays agissant à l'étranger ainsi qu'aux personnes morales enregistrées dans cet État mais opérant à l'étranger. C'est une pratique courante des initiatives portant sur le courtage des armes classiques et des armes légères ; elle pourrait être utile pour réglementer le courtage en général. L'obligation d'un enregistrement universel pourrait être une idée intéressante.

LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE

Faute de directives claires et d'un cadre réglementaire solide, une certaine suspicion pèse sur tous les courtiers. Il s'agit pourtant d'une profession légitime sans laquelle le commerce légal – quelle que soit la marchandise concernée – ne pourrait fonctionner. Il est par conséquent de la plus haute importance que les courtiers légitimes puissent agir selon des règles bien définies. Il faut donc produire un cadre réglementaire. La résolution 63/67 de l'Assemblée générale jette les bases en traitant du courtage en général sans se soucier des produits concernés. C'est le bon choix, mais aucun instrument international, même judicieusement élaboré, ne peut être efficace s'il n'est pas appliqué. Il y a un flux d'idées incessant au sein de la communauté de la non-prolifération et à chaque fois que le niveau des exigences progresse, il incombe aux membres de la communauté internationale d'appliquer aussi bien que possible ces idées et, ce faisant, de trouver de nouvelles idées. Pour résoudre le problème du courtage illicite, la mission visée doit se concrétiser par une action mondiale.

Notes

1. Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects, 2001, document des Nations Unies A/CONF.192/15.
2. Résolution 63/67 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 décembre 2008, document A/RES/63/67, 12 janvier 2009, par. 3.
3. « Flying Anything to Anybody », *The Economist*, 20 décembre 2008, p. 89 à 92.
4. Moisés Naím, 2005, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, New York, Doubleday, p. 55.
5. Naím, p. 55.
6. « Viktor Bout: Secretive and Successful 'Merchant of Death' », *The Guardian*, 22 décembre 2008.
7. *The Economist*, op. cit., p. 90.
8. *The Economist*, op. cit., p. 91.
9. « Treasury Designates Viktor Bout's International Arms Trafficking Network », Ministère des finances des États-Unis, communiqué de presse, 26 avril 2005.
10. US Federal Register, *The President: Executive Order 13348—Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Importation of Certain Goods from Liberia, Part IV*, 27 juillet 2004, <www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/eo/13348.pdf>.
11. *The Economist*, op. cit., p. 90.
12. Rapport du Groupe d'experts sur la Sierra Leone, document des Nations Unies S/2000/1195, 20 décembre 2000, par. 27.
13. « Blacklisted Russian Tied to Iraq Deals », *Los Angeles Times*, 14 décembre 2004.
14. « Background: The Life of Viktor Bout », *The Guardian*, 6 mars 2009.
15. « Court to Rule on Viktor Bout in August », *Bangkok Post*, 19 mai 2009.
16. « About the Business of Victor Bout », *ViktorBout.com*, <www.viktorbout.com/Victor_Business.htm>.
17. « V for Viktor...Bout Defies US Attempt to Try Him for Gunrunning », *The Guardian*, 11 août 2009 ; « Thai Prosecutors Appeal Viktor Bout's Extradition », *Thai News Agency*, 15 août 2009.
18. Marc Schapiro, « Nuclear Underground, Part I: The Middleman », *Frontline/World*, Public Broadcasting Service, 30 mars 2005.
19. *United States v. Humayun A. Khan*, "Indictment", United States District Court for the District of Columbia, 31 octobre 2003, par. 7.
20. David Albright, Paul Brennan et Andrea Scheel, 2009, *Profitable and Low-Penalty: Illicit Procurement of Items with Nuclear Applications for Pakistan*, Washington, Institute for Science and International Security, p. 4.
21. *United States v. Humayun A. Khan*, par. 14 a).
22. *Ibid.*, par. 13 d).
23. *Ibid.*, par. 13 f).
24. *Ibid.*, par. 14 m).
25. Jacob Blackford, 2004, *Asher Karni Case Shows Weakness in Nuclear Export Controls*, Washington, Institute for Science and International Security, p. 2.
26. *Ibid.*, p. 3.
27. *Ibid.*, p. 3.
28. David Albright et al., op. cit., p. 1 et 2.

29. United States Department of Commerce Bureau of Industry and Security, Order Denying Export Privileges: A. Denial of Export Privileges of Asher Karni, 1^{er} août 2006, *Federal Register*, vol. 71, n° 151, document fr07au06-32, 7 août 2006.
30. *United States v. Humayun A. Khan*, "Indictment", United States District Court for the District of Columbia, 31 octobre 2003, par. 14.
31. David Albright *et al.*, *op. cit.*, p. 5.
32. Marc Schapiro, *op. cit.*
33. Naím, *op. cit.*, p. 56 et 57.
34. *Ibid.*, p. 228 et 229.
35. Arrangement de Wassenaar, Statement of Understanding on Arms Brokerage, décembre 2002.
36. Arrangement de Wassenaar, « Elements for Effective Legislation on Arms Brokerage », décembre 2003.
37. Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements.
38. *Ibid.*, article 2, alinéa 1.
39. Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires.
40. *Ibid.*, article premier, alinéa 2.
41. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU, document S/RES/1540(2004), 28 avril 2004.
42. *Ibid.*, par. 3 d).
43. Saferworld, 2009, *The Arms Trade Treaty and Military Equipment: The Case for a Comprehensive Scope*.
44. Règlement (CE) No 428/2009 du Conseil de l'Union européenne du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage (refonte).

Le contrôle du courtage d'armes dans la région des Amériques

An VRANCKX

Les Amériques sont en première ligne des efforts menés pour lutter contre la prolifération des armes. L'Organisation des États américains (OEA) fut la première organisation régionale à négocier un accord visant à empêcher, combattre et éliminer le trafic illicite d'armes à feu, de munitions et d'explosifs. Cet accord, la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes également connue sous le sigle espagnol CIFTA¹, est entré en vigueur en juillet 1998. Les États membres de l'OEA avaient alors aussi adopté le Règlement type pour le contrôle des mouvements internationaux des armes à feu et de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions. Il fut ensuite complété avec le Règlement type du contrôle des courtiers en armes². La Déclaration de Bogota, faite en 2004 lors de la première conférence des États parties à la CIFTA, a conduit à l'adoption d'une législation type sur le marquage des armes à feu³, au renforcement des contrôles aux points d'exportation ainsi qu'à d'autres mesures législatives pour veiller au respect du but de la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu et à son application effective⁴.

Des initiatives sous-régionales se sont également intéressées au contrôle du courtage illicite d'armes. En 2003, un plan andin fut approuvé pour empêcher, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects. Les pays du Marché commun du sud (MERCOSUR) adoptèrent en 2004 un mémorandum d'accord pour favoriser l'échange d'informations sur la fabrication et le trafic d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels et les pays d'Amérique centrale approuvèrent en 2006 un code de conduite sur les transferts d'armes, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes. Le Nicaragua et les États-Unis d'Amérique ont adopté une législation explicite contre le courtage, même si les États-Unis n'ont pas encore ratifié la CIFTA.

Des pays américains ont aussi participé aux travaux menés au niveau international. Plusieurs ont ratifié le Protocole des Nations Unies sur les armes à feu (adopté en 2001) et certains, en le ratifiant rapidement, ont contribué à son entrée en vigueur⁵. L'Ambassadeur colombien Camilo Reyes Rodríguez présida la conférence de l'ONU de 2001 qui engendra le Programme d'action des Nations Unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects.

Les accords régionaux favorisent la mise en œuvre du Programme d'action et les gouvernements comme la société civile saluent les accords des Amériques qui ouvrent de nouvelles perspectives. L'unanimité n'est cependant pas la même lorsqu'il s'agit d'évaluer le succès du contrôle du courtage

An Vranckx donne des cours à la Ghent University (Belgique) où elle est rattachée au Conflict Research Group. Cet article se fonde sur une analyse des stocks d'armes légères et de petit calibre en Amérique latine financée par une bourse du Ministère belge des affaires étrangères. L'auteur tient à remercier les enquêteurs et les fonctionnaires qui l'ont aidée dans ses recherches et qui souhaitent rester anonymes.

d'armes dans la région des Amériques. Le seul moyen de savoir si les pays américains ont utilisé efficacement la législation pour faire face à des difficultés précises est d'étudier la qualité des enquêtes portant sur des affaires de courtage et de voir si les peines prononcées contre les personnes reconnues coupables dissuaderont ceux qui pourraient être tentés d'approvisionner la prochaine génération d'utilisateurs illicites d'armes. C'est pourquoi cet article propose d'examiner différents épisodes du développement du marché illicite des armes aux Amériques et les mesures prises par les autorités.

Les livraisons de la guerre froide et les détournements internes

Pendant la guerre froide, les plus grands pays américains situés au sud du Rio Grande firent preuve d'une très grande indépendance par rapport à la superpuissance américaine pour approvisionner leurs forces armées. Plusieurs utilisèrent à la fois des importations d'armes relativement modestes et des accords de production locale sous licence. Les utilisateurs non autorisés se procuraient généralement des armes en les dérobant aux forces étatiques ou à des civils ayant accès aux marchés locaux ou aux importations. Par exemple, les armes de criminels saisies à Rio de Janeiro entre 1974 et 2004 étaient, pour la plupart, de fabrication locale et environ la moitié des autres avaient été fabriquées aux États-Unis⁶. Nombre de ces armes étaient passées par le Paraguay. Ce pays importait légalement de grandes quantités d'armes du Brésil et de plusieurs autres pays ; les visiteurs étrangers pouvaient les acheter en présentant à la police une photocopie d'une pièce d'identité⁷. Certaines des armes les plus grosses – notamment les fusils semi-automatiques – se retrouvèrent ensuite entre les mains de gangs criminels au Brésil.

Des groupes d'insurgés d'Amérique latine bénéficièrent aussi d'armes ayant été volées ou provenant de la contrebande. Cette filière ne représentait pas des volumes suffisamment importants pour déranger les autorités nationales. Les arsenaux de nombreux groupes de la région ont pourtant largement profité des transferts d'armes provenant du Pacte de Varsovie en passant par Cuba⁸. Face aux armes que les troupes sandinistes du Nicaragua recevaient via Cuba, les États-Unis décidèrent de fournir des armes aux contras, souvent avec l'aide de pays tiers⁹. Du matériel pouvait être exporté légalement vers le Honduras pour ses forces armées régulières puis détourné vers les bases des contras. Certains membres de l'armée hondurienne auraient dérobé des armes au profit de groupes de guérilla comme le Frente Faribundi Martí para la Liberación Nacional (FMLN) opposé aux forces étatiques en El Salvador alliées aux États-Unis¹⁰.

Le cas du Nicaragua montre que, au début des années 90, la démobilisation (en El Salvador, au Guatemala et au Nicaragua) n'était pas vraiment un succès : de nombreux combattants, qui se méfiaient du processus de paix, se présentaient aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration sans leurs armes. Une association de combattants de la libération salvadoriens démobilisés aurait même signalé au Département d'État américain que certains de leurs vieux missiles étaient en vente sur le marché noir local¹¹. Les armes qui étaient correctement collectées pouvaient se retrouver dans des filières illicites. Par exemple, les numéros de série enregistrés par les représentants de l'OEA qui supervisaient la démobilisation du FMLN en El Salvador furent repérés 15 ans plus tard sur des armes reçues par l'équipe de l'OEA contrôlant les processus de démobilisation en Colombie¹². L'on ne sait pas très bien comment et quand ces armes se sont retrouvées en circulation.

Les armes en circulation dans la région étaient si nombreuses que des programmes complexes de courtage n'étaient pas nécessaires pour fournir les marchés demandeurs d'armes illégales. En Colombie, les groupes armés non étatiques, actifs depuis les années 60, devinrent d'importants acheteurs d'armes au début des années 90 avec les possibilités qu'ils avaient de participer au trafic mondial de stupéfiants. Les livraisons destinées à ces groupes passaient par les filières du Brésil, de l'Équateur, du Panama, du Pérou et du Venezuela¹³. Les transferts étaient généralement de plus petite envergure avec le « commerce de fourmi » de particuliers vendant illégalement de petites quantités

d'armes à feu. Les guérillas colombiennes obtenaient aussi de particuliers qu'ils leur donnent des armes comme rançon dans des affaires d'enlèvements¹⁴. Ces différentes filières fournissaient toutes sortes d'équipements et notamment divers types d'AK-47, chacun nécessitant des munitions différentes. Il était difficile d'obtenir ces types de munitions. Disposer d'importantes quantités d'armes ne suffisait pas ; les groupes armés non étatiques voulaient un arsenal plus uniforme et de qualité.

Les armes disponibles dans la région ont coûté de nombreuses vies et continuent leurs ravages. La guerre civile en El Salvador fit 75 000 victimes en 12 ans ; mais depuis la fin de la guerre, le taux de mortalité dû à la violence criminelle est supérieur au taux annuel moyen des victimes de la guerre¹⁵. La longue guerre civile au Guatemala fit plus de 200 000 victimes et, là aussi, le taux d'homicides depuis la guerre est extrêmement élevé¹⁶. La violence criminelle est moins généralisée au Nicaragua, mais les pertes en vies humaines lors de la confrontation entre Sandinistes et contras a été aggravée par la catastrophe économique provoquée par la guerre et l'embargo économique décrété par les États-Unis.

Il était évident que les pays américains ne parvenaient pas à contenir les marchés pour les armes illicites. Suite aux informations signalant, sur la base de données de la police brésilienne, que des gangs brésiliens disposaient d'armes que les États-Unis avaient exportées légalement au Paraguay, les États-Unis mirent un terme à leurs exportations vers le Paraguay en 1996, peu après que le Président Clinton eut lancé un premier appel à l'Assemblée générale des Nations Unies pour enrayer le trafic illicite d'armes. Cette décision eut peu d'effet car le Paraguay avait importé, pendant des décennies, de grandes quantités d'armes et l'État et les trafiquants disposaient de stocks abondants. Elle illustrait toutefois la prise de conscience grandissante des conséquences du trafic d'armes auxquelles la CIFTA et la législation type finiraient par s'attaquer.

La période des courtiers

En 1998, année de l'entrée en vigueur de la CIFTA, les Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) voulurent se procurer un arsenal important d'un modèle d'AK-47. Les intermédiaires des FARC contactèrent Vladimiro Lenin Montesinos Torres, conseiller en matière de sécurité du Président péruvien de l'époque Alberto Fujimori¹⁷. Montesinos n'était pas un choix qui allait de soi car il avait contribué à la lutte menée contre deux mouvements d'insurgés péruviens, mais il connaissait indéniablement les armes. Il avait suivi une formation à l'École des Amériques de l'armée américaine et avait été capitaine dans l'armée péruvienne jusqu'en 1976 lorsqu'il fut surpris à vendre à des officiers des services de renseignement américains une liste d'armes que le Pérou avait achetées à l'Union soviétique.

Montesinos demanda à des généraux de l'armée péruvienne de signer un certificat d'utilisateur final pour des fusils d'assaut AK-47. Avec ce certificat, il envoya quelqu'un à Miami rencontrer un homme d'affaires franco-américain, Charles Acelor. Ce dernier le mit en contact avec Sarkis Soghanalian, un marchand d'armes libanais résidant depuis longtemps aux États-Unis et qui était en mesure de fournir un surplus jordanien d'AK-47. Un accord fut conclu par l'intermédiaire d'un attaché militaire russe à Lima : un avion-cargo modifié immatriculé en Ukraine larguerait des armes à des troupes situées près de la frontière colombienne.

Lors d'un premier vol entre la Jordanie et le Pérou, en mars 1999, cet avion largua son chargement au-dessus de la jungle colombienne : il descendit à 3 000 mètres du sol et largua 240 caisses d'armes par paquets de 20 caisses attachés à deux parachutes. L'avion fit au moins trois autres vols similaires, transportant au total 10 000 AK-47.

En juillet 1999, les forces de sécurité colombiennes saisirent les premiers de ces AK-47. L'origine de ces armes fut identifiée et le lien avec le Pérou fut établi. Montesinos déclara dans un premier temps

que les guérillas colombiennes avaient volé les armes à l'armée péruvienne. Il reconnut par la suite que des personnes se faisant passer pour des officiers de l'armée péruvienne l'avaient convaincu de conclure un accord. Lorsqu'il apparut que cette version était également fautive, Montesinos décida de se cacher. Il fut arrêté au Venezuela en juillet 2001 et extradé vers le Pérou où plusieurs ordonnances l'attendaient, dont une concernant son rôle dans le détournement de fusils d'assaut au profit de guérillas colombiennes. À ce stade, l'affaire était un cas particulièrement étayé de courtage illicite d'armes. Cette affaire alerta la communauté internationale et encouragea la coopération internationale pour éviter que de tels cas ne se reproduisent¹⁸. Une analyse de la façon dont cette affaire fut traitée permet d'évaluer les mesures prises par les Amériques face au courtage illicite d'armes.

Au moment du détournement des armes, le Pérou avait déjà ratifié la Convention interaméricaine contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions, d'explosifs et d'autres matériels connexes (CIFTA), mais ne disposait pas d'une loi particulière sur le courtage d'armes. Cela n'empêcha pas la Corte Superior de Justicia de Lima d'engager, en 2000, des poursuites très médiatisées¹⁹. En 2006, Montesinos fut condamné à 20 ans de prison pour trafic d'armes, abus de confiance et complot contre la sécurité de l'État et d'autres accusations qui permirent à la cour péruvienne de traiter cette affaire de courtage illicite.

Cette décision concerne plus de 30 autres personnes, notamment le personnel qui pilota l'avion et les intermédiaires entre Montesinos et les FARC ainsi que des hommes d'affaires résidant aux États-Unis qui ont favorisé la transaction. Ces révélations suscitèrent de grandes attentes : c'était l'occasion de voir ce que valait la législation des États-Unis sur le courtage d'armes²⁰. Le FBI (Federal Bureau of Investigation) contribua à retrouver la trace de Montesinos par le biais de comptes bancaires qu'il avait utilisés lorsqu'il se cachait au Venezuela. Quant à Soghanalian, il fut jugé par contumace car la cour péruvienne ne put obtenir son extradition des États-Unis.

Soghanalian plaida sa cause dans des entretiens parus dans la presse²¹. Il affirmait avoir demandé à Montesinos entre 75 et 95 dollars par fusil et niait avoir su que les armes seraient détournées. Il ajouta que l'accord avait été autorisé par la CIA (Central Intelligence Agency). Cette affirmation concorde avec les déclarations des autorités jordaniennes dans leur défense pour n'avoir pas empêché la vente : elles auraient affirmé avoir obtenu l'accord préalable de représentants d'agences américaines concernant cette affaire²². L'ordre aurait été donné de ne pas faire obstacle au transfert d'armes. Cela pourrait expliquer pourquoi aucun des vols n'a eu de problème en quittant la Jordanie, ni l'un d'entre eux lorsqu'il se réapprovisionna en carburant en Algérie, au Cap-Vert, à Grenade, à Trinité-et-Tobago, ou, pour les autres vols, lors d'escales en Espagne, en Mauritanie ou ailleurs. Aucun des quatre vols n'a connu de difficultés en pénétrant dans l'espace aérien amazonien qui est contrôlé dans le cadre des activités de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Montesinos a fait une affaire rentable en vendant les armes pour 8 millions de dollars des États-Unis²³. Les armes qu'il a vendues aux FARC ne leur ont pas été très utiles comme en atteste une note reproduite dans les documents de la cour péruvienne :

Les numéros de série révèlent qu'il s'agissait de fusils de type « MpiKM » fabriqués en Allemagne en 1984 et 1985. Ces armes avaient probablement été livrées au Nicaragua ; un nombre indéterminé d'entre elles furent remises à des groupes de guérilla en El Salvador et au Guatemala en ... 1987, 1988 et 1989²⁴.

Les FARC voulaient des fusils modernes de fabrication russe : Soghanalian s'était arrangé pour que soient livrés des AKM-MPiKM de calibre 7,62 x 39 mm. Les munitions de ce calibre étaient de plus en plus difficiles à trouver en Amérique latine où les munitions standard de l'OTAN de calibre 7,62 x 51 mm sont couramment utilisées et produites. Les forces armées péruviennes étaient les seules dans la région à avoir utilisé par le passé des munitions de calibre 7,62 x 39 mm et pour qui de telles

munitions avaient été fabriquées localement. À l'époque du largage des AKM-MPiKM, les munitions de ce calibre coûtaient cinq fois plus cher que des munitions plus classiques²⁵. Rétrospectivement et d'un point de vue général, l'on peut dire que le fait que les FARC obtinrent ce type d'arme fut en quelque sorte un « avantage » pour la Colombie. Les groupes de guérilla achetèrent des armes nécessitant des munitions qui coûtaient toujours plus cher et qui étaient difficiles à obtenir. Cela permit de limiter les ravages que les groupes de guérilla auraient pu faire si leur arsenal avait nécessité des munitions plus faciles à obtenir.

Il n'en reste pas moins que les fusils avaient été utilisés avant d'être saisis²⁶ et qu'ils avaient eu une importance symbolique. En Colombie, la jungle de la région de Caguan fut démilitarisée suite à la décision prise par le Gouvernement en 1998 de mener des pourparlers de paix avec les guérillas. Si les pourparlers piétinèrent les années suivantes, les guérillas purent interagir ouvertement avec la société civile et les observateurs internationaux, tout en étalant leur nouvel arsenal.

Si l'on examine la succession des événements, il semble simpliste de chercher à expliquer ces acquisitions d'armes comme une réaction des FARC au soutien apporté par les États-Unis aux forces armées colombiennes régulières. Les FARC contactèrent Montesinos avant octobre 1998 date à laquelle le Gouvernement de Pastrana présenta pour la première fois au Congrès son projet d'un programme de développement qui prévoyait initialement des mesures de développement social, une action pour protéger les droits de l'homme et l'environnement et un renforcement des institutions. La communauté internationale fut sollicitée pour financer ce plan connu à l'époque sous le nom de « Plan Colombie » pour la paix. Il fut révisé avec l'aide des autorités de Washington pour inclure l'appui militaire durant ce processus. Ce plan révisé satisfaisait la politique américaine de lutte contre la consommation de cocaïne aux États-Unis qui visait à cantonner la drogue là où elle était produite : les États-Unis pouvaient fournir des avions qui serviraient à l'épandage de produits chimiques sur les cultures de coca, des hélicoptères de combat pour protéger ces opérations et transporter des troupes ; ils pouvaient même assurer une formation et la modernisation des systèmes de communication. Aux États-Unis, des organismes de défense firent pression contre le Plan, soulignant que le financement des forces armées colombiennes pouvait conduire à des violations des droits de l'homme.

L'on peut dire que l'arrangement entre Montesinos et les FARC coïncidait en fait avec les intérêts américains sur deux plans : si les armes achetées par les FARC n'aggravaient pas la situation de la sécurité en Colombie, ce nouvel arsenal signifiait que les FARC représentaient une menace accrue pouvant favoriser un recul de l'opposition que suscitait le Plan Colombie²⁷. Le Congrès des États-Unis alloua en 2000 un premier budget au Plan (1,3 milliard de dollars), précisant qu'il était destiné à financer les efforts de la guerre contre la drogue et non pas à lutter contre les guérillas. En août 2002, les États-Unis levèrent cette restriction et continuèrent d'attribuer une aide militaire à la Colombie les années suivantes.

Les forces de l'État colombien n'étaient pas équipées pour mener uniquement la lutte contre la drogue et les guérillas ; elles étaient confrontées à d'autres menaces et notamment à une force privée – les groupes d'autodéfense de Colombie (connus sous le sigle espagnol AUC, Autodefensas Unidas de Colombia) – qui prétendait vouloir lutter contre les guérillas. Les AUC furent interdites en 1989 mais continuèrent de croître jusqu'à leur démobilisation entre 2003 et 2005. L'utilisation d'armes par les AUC expliquait en partie pourquoi la Colombie avait, en ce début de millénaire, le deuxième taux d'homicide par habitant le plus élevé au monde²⁸. Les AUC avaient obtenu la plupart de leurs armes grâce à des accords de courtage similaires à ceux décrits plus bas.

En 1999, un officier de l'armée colombienne à la retraite aurait acheté à la société bulgare Arsenal à Kazanlak 7 640 fusils d'assaut AK-47 M1A1 de calibre 5,56 mm, des pièces détachées et les munitions adaptées²⁹. Les armes avaient quitté le port bulgare de Varna sur un bâtiment qui avait ensuite accosté dans un port de la côte Pacifique à Buenaventura (Colombie), en novembre 2001.

Les armes furent débarquées sans éveiller la moindre interrogation puis chargées sur des camions et conduites à l'intérieur des terres pour être remises aux AUC plutôt qu'à l'industrie militaire de l'État colombien (INDUMIL) désignée sur le certificat d'utilisateur final comme l'importateur. Ces armes ne furent pas remarquées jusqu'à ce que certaines d'entre elles se retrouvent dans les stocks d'armes saisies par les autorités colombiennes. L'enquête révéla l'origine des fusils, identifia l'officier retraité comme le courtier et découvrit que le certificat d'utilisateur final avait été signé par un commandant de l'armée. Les liens manifestes entre les courtiers et les forces de l'État n'empêchèrent pas les autorités colombiennes de les poursuivre³⁰. La procédure juridique commença en avril 2003³¹. Elle fut menée jusqu'à la plus haute cour d'appel et dura jusqu'en novembre 2008³². Une étude de l'affaire montre que les autorités du pays exportateur auraient pu empêcher ce détournement si elles avaient trouvé suspect que l'officier ayant signé le certificat d'utilisateur final occupait une position dans la hiérarchie militaire ne lui permettant pas d'être responsable de tels documents ou si elles avaient appelé les autorités colombiennes pour une confirmation.

D'autres armes furent également détournées au profit des AUC ; elles provenaient des stocks que Cuba avait fournis aux forces sandinistes au Nicaragua. Ces armes étaient dans l'arsenal des forces de police nicaraguayennes ; ces dernières, qui étaient à court d'argent, furent tentées par l'idée d'échanger ces vieux fusils AK-47³³. Ori Zoller, propriétaire d'une agence de courtage d'armes à feu, proposa d'échanger plusieurs milliers d'AK-47 de la police contre plusieurs centaines d'armes de poing. Il allait trouver un acquéreur pour les AK-47 pour compenser sa livraison de nouvelles armes de poing.

Son compatriote israélien, Shimon Yelinek, prit des dispositions pour qu'un certificat d'utilisateur final désigne la police panaméenne comme l'acquéreur de plusieurs milliers de fusils, ce qui facilitait l'accord du côté nicaraguayen. Le navire *Otterloo*, qui avait été acheté au Mexique par une société panaméenne de transport maritime installée depuis peu, devait transporter 3 000 AK-47 et plusieurs millions de munitions correspondantes. En novembre 2001, ce navire ne s'arrêta pas au Panama mais déchargea les fusils en Colombie. Les AUC organisèrent la suite du transport.

Ce cas célèbre de détournement est connu sous le nom du navire, l'*Otterloo*. Les autorités colombiennes découvrirent en janvier 2002 que les AUC avaient reçu ces armes. En mai, les gouvernements colombien, nicaraguayen et panaméen demandèrent à l'OEA d'enquêter pour établir les responsabilités et voir comment éviter que de tels événements ne se reproduisent. Le Secrétaire général de l'OEA confia l'enquête à Morris D. Busby, un ambassadeur américain avec une longue expérience en Amérique centrale. Son équipe de recherche conclut que les autorités nicaraguayennes n'avaient pas contrôlé le certificat d'utilisateur final panaméen manquant ainsi aux engagements que le Nicaragua avait pris en ratifiant en 1999 la CIFTA³⁴. Le Nicaragua dut mettre sur pied une commission d'enquête interinstitutionnelle pour examiner l'affaire.

Cette décision inspira de l'optimisme au rapport de *Small Arms Survey* de 2003 :

La révélation la plus intéressante de cette affaire concerne l'attitude des gouvernements. Au lieu de se retrancher derrière des démentis et des faux-fuyants, les gouvernements de la région ont montré des dispositions à reconnaître leurs problèmes liés au trafic d'armes illégales, même si certains hésitent encore à les régler. Par le passé, de telles transactions auraient été tolérées ou condamnées comme le résultat malheureux d'une négligence ou de la corruption. Le rapport 2003 de l'OEA ne laisse aucun doute quant à la nécessité d'une réforme complète de la gestion des stocks gouvernementaux et du processus décisionnel en Amérique centrale³⁵.

L'enquête de l'OEA recommandait aussi des mesures pour empêcher que des courtiers non autorisés, comme Yelinek, ne puissent conclure à l'avenir des opérations portant sur des armes. L'OEA adopta en 2003 un amendement au Règlement type portant sur le courtage.

Malgré l'absence à l'époque de lois pour lutter contre les activités de courtage, les lois antiterroristes existantes auraient pu être utilisées pour engager des poursuites contre Yelinek et dissuader ainsi d'autres personnes. Le Panama ayant été parmi les premiers à ratifier la CIFTA, l'on pouvait espérer qu'il prendrait les mesures nécessaires pour engager des poursuites contre Yelinek. Mais Yelinek quitta le Panama en avril 2002 quand les journaux colombiens commencèrent à révéler que l'*Otterloo* avait livré les dernières acquisitions d'armes des AUC³⁶. Il témoigna auprès des autorités judiciaires en Israël qu'il n'avait pas été impliqué dans cette affaire. Il retourna au Panama en novembre pour témoigner de sa volonté de coopérer et il fut arrêté à son arrivée. Yelinek témoigna plus tard auprès de la commission d'enquête nicaraguayenne³⁷, mais c'était trop tard pour l'Ambassadeur Busby ; son rapport était déjà en cours de traduction pour être présenté aux gouvernements colombien, nicaraguayen et panaméen³⁸. Le rapport de l'OEA ne propose donc pas une enquête complète du rôle joué par un personnage central de cette affaire.

La mise en liberté sous caution fut accordée à Yelinek en mars 2003. Plusieurs tribunaux panaméens contestèrent être compétents pour se prononcer sur un crime qu'un israélien était soupçonné d'avoir commis dans un pays autre que le Panama³⁹. En mars 2004, la Cour suprême du Panama décida d'abandonner les poursuites contre Yelinek et de clore l'enquête. Le déroulement de cette procédure a été contesté⁴⁰.

En Colombie, les autorités judiciaires locales suivaient depuis quelque temps déjà une piste mentionnée dans le rapport de l'OEA. L'installation portuaire de Puerto Zungo, où l'*Otterloo* avait débarqué sa cargaison meurtrière, était à l'époque sous contrat avec Banadex, la filiale colombienne de la société alimentaire Chiquita. Banadex s'occupait de la cargaison et avait du personnel, des entrepôts et de l'équipement pour recevoir les armes et les munitions et les transférer aux AUC⁴¹.

En 2007, les autorités judiciaires des États-Unis conclurent une enquête mettant en évidence le rôle de la société Chiquita avec les AUC dans l'affaire *Otterloo*. Chiquita, inculpé d'avoir fourni du matériel à un groupe terroriste, plaida coupable. Le Département de la Justice des États-Unis conclut un accord avec Chiquita qui paya une amende de 25 millions de dollars⁴². Cet accord prévoyait qu'aucune procédure pénale ne pouvait être engagée contre des cadres de la société.

Pendant ce temps, les États-Unis cherchaient à engager des poursuites contre des personnes soupçonnées d'avoir livré des armes à des groupes armés colombiens. En 2007, les États-Unis prirent des mesures pour que le courtier en armes Monzer al Kassar soit arrêté à Madrid⁴³. Il fut extradé vers les États-Unis où un tribunal fédéral le condamna à 30 ans de prison pour conspiration de livraison de matériel militaire lourd à une organisation terroriste. L'affaire reposait sur des preuves que les États-Unis avaient obtenues en montant une opération d'infiltration plutôt que sur un réel accord avec les FARC. En 2008, une procédure similaire permit l'arrestation à Bangkok du courtier en armes russe Viktor Bout. Des agents infiltrés de l'Agence américaine de lutte contre le trafic de drogue (DEA) avaient convaincu Bout d'effectuer un voyage d'affaires en Thaïlande en lui faisant croire qu'il était sur le point de conclure une vente d'armes avec des représentants des FARC.

Les difficultés actuelles

Comme le montrent peut-être les opérations d'infiltration contre Viktor Bout et Monzer al Kassar, la demande pour des arsenaux de type militaire et par conséquent l'ère des grands projets de courtage international semblent finis dans la région des Amériques. Monzer al Kassar fut extradé vers les États-Unis et la demande d'extradition de Viktor Bout est en cours alors que nous écrivons ces lignes, même

si Sarkis Soghanalian qui réside aux États-Unis n'a pas été extradé vers le Pérou pour y être jugé. Au Pérou et en Colombie, des courtiers en armes occasionnels, n'ayant pas l'expérience nécessaire pour tenir secrets les éléments compromettants de leurs accords, ont été lourdement condamnés. Cela a peut être bien dissuadé d'autres personnes de s'engager dans des affaires similaires.

Il n'en reste pas moins que le trafic d'armes se poursuit. Les arsenaux les plus impressionnants saisis par les forces de sécurité de l'État colombien seraient ceux des trafiquants de stupéfiants. Citons, par exemple, l'arsenal saisi au milieu de l'année 2008 soupçonné d'avoir appartenu aux troupes de « Don Mario », le chef d'une organisation de trafic de stupéfiants. Il comprenait des AK-103 russes que les forces étatiques du Venezuela avaient importés légalement seulement quelques mois auparavant. L'on ignore pour l'instant comment les armes se sont retrouvées entre les mains de trafiquants de stupéfiants.

Au Venezuela, la violence criminelle s'intensifie ; le taux d'homicides à Caracas est l'un des plus élevés au monde. La grande majorité de ces homicides résultent de violences commises avec des armes à feu⁴⁴. Au cours de la dernière décennie, El Salvador, le Honduras et le Guatemala figuraient parmi les dix pays ayant les taux d'homicides les plus élevés au monde – avec des taux plus meurtriers qu'à l'époque des guerres civiles en Amérique centrale – en raison principalement de la violence armée criminelle⁴⁵. Les coûts médicaux et les actions contre la criminalité pèsent fortement sur les petits pays d'Amérique centrale, augmentant leur intérêt pour un système efficace de contrôle des armes.

Au Mexique, les cartels de la drogue sont plus violents et plus lourdement armés. Le contrôle des armes effectué par le Mexican Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) est jugé très insuffisant⁴⁶. Avec l'aide du Bureau américain des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs, il a été mis en évidence que plus de 90% des armes à feu récupérées au Mexique en 2008 proviendraient des États-Unis⁴⁷ où il est possible d'acheter légalement des armes à feu auprès de dizaines de milliers de vendeurs d'armes agréés et auprès de particuliers qui vendent leurs collections privées lors d'expositions d'armes à feu.

Malgré les efforts menés au niveau régional pour contrôler les activités de courtage, le régime de contrôle des transferts d'armes vers les Amériques pâtit des différences qui existent au sein de la région.

Malgré les efforts menés au niveau régional pour contrôler les activités de courtage, le régime de contrôle des transferts d'armes vers les Amériques pâtit des différences qui existent au sein de la région. Dans certains pays, comme la Colombie, le Brésil ou le Mexique, une législation rigoureuse a été adoptée et est appliquée, mais le nombre de décès liés à des armes à feu reste très élevé dans ces pays, notamment parce qu'ailleurs dans la région, la législation est inexistante ou très mal appliquée, ce qui favorise les transferts illicites. Les armes à forte puissance de feu vendues librement sur le marché américain trouvent des débouchés illicites lucratifs au sud du Rio Grande. Les gangs criminels peuvent payer les prix élevés du marché illicite ; ce facteur économique encourage de nombreux petits trafiquants et courtiers et disperse le commerce illicite au point qu'il devient techniquement impossible à contrôler.

Il est donc particulièrement difficile de contrôler les transferts illégaux d'armes depuis les États-Unis. Les jugements rendus récemment par des tribunaux américains sont partagés qu'il s'agisse d'affaires de courtage d'armes de petite ampleur ou de plus grande ampleur. En Arizona, un État réputé pour sa législation indulgente sur les armes à feu et le grand nombre de marchands d'armes, et d'où provenaient 500 des armes récupérées en 2008 par la police mexicaine, un tribunal a rendu un non-lieu dans l'affaire d'un vendeur local ayant vendu sciemment, par des intermédiaires, près de 700 armes à deux trafiquants qui les avaient ensuite livrées à un cartel de la drogue dans l'État mexicain de Sinaloa⁴⁸. La plupart des armes vendues dans cette affaire étaient des AK-47 importés⁴⁹. Dans le même temps, ailleurs aux États-Unis, une femme résidant aux États-Unis accusée de conspiration

d'achat d'armes à forte puissance de feu à Miami fut jugée coupable d'avoir exporté illégalement des armes vers le Honduras⁵⁰. Elle avait notamment exporté l'arme de poing qui va avec le pistolet mitrailleur FN PS 90, une arme pouvant transpercer un gilet pare-balles. Les fabricants belges de cette arme soutiennent que ce type d'arme n'est vendu qu'à des forces de police⁵¹. Le détournement de telles armes vers le Honduras prouve que le critère 7 du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, qui veut que les autorisations d'exportation soient contrôlées pour éviter le risque de réexportations illégales, n'est pas toujours appliqué efficacement. Des preuves s'accumulent laissant à penser que les importateurs américains représentent un maillon faible des régimes de contrôle des armes. Les autorités européennes de contrôle des exportations ne refusent quasiment jamais les permis d'exportation vers les États-Unis⁵².

Pour arrêter les transferts illégaux d'armes à feu, il faudra faire plus que déployer du matériel de détection et des agents supplémentaires du Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs à la frontière entre les États-Unis et le Mexique, même si les États-Unis déposaient leur instrument de ratification de la CIFTA comme l'ont déjà fait 29 autres pays de l'OEA. Chaque État se heurte à des difficultés pour améliorer le contrôle des activités de courtage. Seul un régime de contrôle des exportations appliqué de manière homogène dans la région permettra aux Amériques d'améliorer la situation.

Notes

1. Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, adoptée le 14 novembre 1997 à Washington.
2. Le Règlement type concernant les mouvements des armes fut rédigé par la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) en 1997 puis modifié en 2003. Le Règlement type sur le courtage d'armes à feu adopté en 2003 par l'Organisation des États américains (OEA) est un chapitre supplémentaire aux deux autres règlements.
3. Pour en savoir plus sur l'élaboration de cette législation type voir Michael Sullivan, 2009, « Armas de fuego », *En la Mira – the Latin American Small Arms Watch*, vol. 4, n° 26, janvier-février.
4. Une deuxième Conférence d'examen de la CIFTA eut lieu en 2008 et le Comité consultatif organise des réunions annuelles.
5. Le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, la Jamaïque, le Mexique, le Panama, le Pérou, Saint-Kitts-et-Nevis ont tous ratifié rapidement. En mai 2009, l'Argentine, le Brésil, le Guyana, le Honduras, le Nicaragua, le Paraguay, la République dominicaine, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay avaient également ratifié le protocole.
6. Pablo Dreyfus et Nicholas Marsh, 2006, *Tracking the Guns: International Diversion of Small Arms to Illicit Markets in Rio de Janeiro*, Oslo et Rio de Janeiro, PRIO et Viva Rio/ISER.
7. Ibid.
8. Rachel Stohl, Matt Schroeder et Dan Smith, 2007, *The Small Arms Trade: A Beginner's Guide*, Oxford, Oneworld Publications, p. 8 et 9.
9. Lucy Mathiak et Lora Lumpe, 2000, « Government Gun-running to Guerrillas », in Lora Lumpe (sous la direction de), *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms*, Londres, Zed Books, p. 54 à 80.
10. C'est ce qu'affirment Rachel Stohl et Doug Tuttle, 2008, « The Small Arms Trade in Latin America », *NACLA (North American Congress on Latin America) Report on the Americas*, mars-avril, p. 14 à 20. Le Honduras nie ces affirmations.
11. « Los misiles de las FARC », *Semana* (Bogota), 6 septembre 1999.
12. Entretien de l'auteur avec l'équipe de MAPP/OAS (Mission to Support the Peace Process) à Bogota, août 2008.
13. Kim Cragin et Bruce Hoffman, 2003, *Arms Trafficking and Colombia*, Santa Monica (Californie), RAND Corporation.
14. International Crisis Group, 2004, *Colombia's Borders: the Weak Link in Uribe's Security Policy*, Latin America Report n° 9, Bruxelles et Quito, ICG, septembre, p. 13.
15. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2007, *Crime and Development in Central America*, Nations Unies.
16. Ibid. La grande majorité des homicides sont commis avec des armes à feu.
17. Sauf indication contraire, les détails concernant cette affaire sont disponibles dans Kathi Austin, 2001, *Arms Trafficking: Closing the Net. A Test Case for Prosecution under the US Law on Arms Brokering*, Washington, Fund for Peace.

18. Par exemple, cette affaire est mentionnée dans Small Arms Survey, 2008, « Deadly Deception: Arms Transfer Diversion », in *Small Arms Survey 2008: Risk and Resilience*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 112 à 144.
19. Primera Sala Penal Especial de la Corte Superior de Justicia de Lima, Impartiendo justicia a nombre de la Nación, *Sentencia* (Exp. n° 038-2001).
20. Kathi Austin, op. cit.
21. « Arms Dealer Implicates Peru Spy Chief in Smuggling Ring », *Los Angeles Times*, 1^{er} novembre 2000 ; et « Sarkis Soghanalian: The Cold War's Largest Arms Merchant », *Frontline/World [PBS]*, mars 2001, <www.pbs.org/frontlineworld/stories/sierraleone/soghanalian.html>.
22. « Arms Dealer Implicates Peru Spy Chief in Smuggling Ring », *Los Angeles Times*, 1^{er} novembre 2000 ; « CIA Links Cited on Peru Arms Deal that Backfired », *New York Times*, 6 novembre 2000 ; « Las armas de las FARC », *Semana*, 19 juin 2001.
23. Jeremy McDermott, 2004, « FARC and the Paramilitaries Take over Colombia's Drugs Trade », *Jane's Intelligence Review*, vol. 16, n° 7, juillet, p. 28 à 33.
24. Traduction par l'auteur de la note reproduite dans *Sentencia* (Exp. n° 038-2001), op. cit., p. 72, « [49] Fojas 25,063, del Tomo LL-1. July 19, 1999 N° 328/GIAT/DINTE/PONAL/DAS/CI-129 ». La note (confidentielle) est signée par un chargé de liaison du Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs à l'ambassade des États-Unis à Bogota ; elle fait suite à une demande du Groupe interinstitutionnel colombien d'analyse terroriste (GIAT) visant à déterminer la filière suivie par des fusils qui venaient d'être saisis.
25. Ibid.
26. Selon le récit de chercheurs du groupe de réflexion colombien Fundación Ideas Para la Paz, certains de ces fusils se trouvaient parmi les 27 000 armes confisquées récemment qui furent détruites lors d'une cérémonie publique en décembre 2008.
27. Cette théorie est avancée dans « Las armas de las Farc », *Semana* (Bogota), 19 juin 2001.
28. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, Covering the Period 1990–2000*, Tableau 02.02, <www.unodc.org/pdf/crime/seventh_survey/567svr.pdf>.
29. Philip Gounev et al. (sous la direction de), 2004, *Weapons Under Scrutiny: Implementing Arms Export Controls and Combating Small Arms Proliferation in Bulgaria*, Saferworld, p. 37.
30. Fiscalía, « Aseguramientos por caso de fusiles búlgaros », communiqué de presse n° 170, 29 mai 2002, <www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/Bol2002/mayo/bol170.htm>.
31. Fiscalía, « Confirmada acusación por armas de Bulgaria », communiqué de presse n° 120, 29 mars 2003, <www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/Bol2003/marzo/bol120.htm> ; « Tráfico pesado – Dos oficiales (r) del Ejército y una empresaria de la industria militar van a juicio, acusados de contrabando de armas para las Auc », *Revista Cambio* (Bogota), 7 avril 2003.
32. Voir <www.ramajudicial.gov.co/cs_j_portal/assets/Estd.%20Nov.%2028.doc>.
33. Les détails cités ici sont disponibles dans *Report of the General Secretariat of the Organization of American States on the Diversion of Nicaraguan Arms to the United Defense Forces of Colombia*, 6 janvier 2003, document OEA/Ser.G, CP/doc.3687/03 (daté du 29 janvier 2003).
34. Ibid.
35. Small Arms Survey cite cette affaire dans « Insights and Mysteries: Global Small Arms Transfers », in *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, 2003, Oxford, Oxford University Press, p. 116.
36. « Armamento ilegal nicaragüense podría estar en manos de autodefensas », *El Tiempo* (Bogota), 24 avril 2002.
37. « Entrevistan a empresario Yelinek », *La Prensa* (Panama City), 3 février 2003.
38. « OEA fracasa en caso armas: Morris Busby, Delegado Especial del Secretario General en la 'cuerda floja' », *El Nuevo Diario* (Managua), 8 décembre 2002.
39. « Going through the Motions about AUC Arms », *The Panama News*, vol. 9, n° 16, 17 août-6 septembre 2003, <www.thepanamanews.com/pn/v_09/issue_16/news_03.html>.
40. Guido Bilbao, « Fallo polémico. El tráfico de armas que jamás se investigó », *La Prensa* (Panama City), 13 mars 2005. L'article indique que deux membres de la Cour de justice étaient ministres à l'époque de l'affaire *Otterloo* et qu'ils connaissaient déjà bien cette histoire.
41. Kevin Grey, « The Banana War », *Condé Nast Portfolio*, octobre 2007. Grey fonde ces affirmations sur des documents de procédure du Fiscalía 41 de Medellín du 7 novembre 2002.
42. Département de la Justice des États-Unis d'Amérique, « Chiquita Brands International Pleads Guilty to Making Payments to a Designated Terrorist Organization and Agrees to Pay \$25 Million Fine », communiqué de presse, 19 mars 2007.
43. Cette affaire est décrite dans *Small Arms Survey 2008*, op. cit., p. 122.

44. Des armes à feu ont été utilisées dans plus de 95% des affaires examinées dans un rapport de l'Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2007, *Violencia Interpersonal y Percepción Ciudadana de la Situación de Seguridad en el Distrito Metropolitano*, Caracas.
45. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, 2007, *Crime and Development in Central America*, Nations Unies.
46. Raúl Benítez Manaut, « La crisis de seguridad en México », *Nueva Sociedad* n° 220, mars-avril 2009, p. 173 à 189,
47. Déclaration de William Hoover, Directeur adjoint des opérations sur le terrain, Bureau des alcools, du tabac, des armes à feu et des explosifs, devant le Sous-Comité pour l'hémisphère occidental du Comité de la Chambre des représentants sur les affaires étrangères, 7 février 2008.
48. « Prosecutors Seek Appeal in Dismissal of Gun Case », *The New York Times*, 19 mars 2009.
49. « US Guns Wielded in Mexican Crimes: Arms Dealer's Case Highlights Flow of Weapons across Border », *International Herald Tribune*, 27 février 2009.
50. « Naples Woman Convicted in Weapons Plot », *The Miami Herald*, 24 mars 2009.
51. Entretien de l'auteur avec un cadre de FN Herstal.
52. Voir les rapports annuels établis en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr>.

Le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre en Europe : les lacunes des régimes de vérification et de contrôle des armes en Europe orientale

Peter DANSSAERT et Brian JOHNSON-THOMAS

Le Code de conduite en matière d'exportation d'armements de l'Union européenne fut adopté en 1998 ; il proclame l'Union comme l'une des régions les plus progressistes en matière de renforcement et d'harmonisation des contrôles des exportations d'armes. Le code comprend huit critères. Tous les États membres doivent les prendre en compte avant d'accorder une autorisation d'exportation d'armes ; il met également en place un mécanisme de notification, de consultation et de communication de rapports entre les États membres de l'Union européenne. En vertu du processus de stabilisation et d'association, ce code est obligatoire pour tous les pays candidats à l'Union : les pays voisins et d'autres pays peuvent décider de se rallier au Code¹. En résumé, les critères stipulent que des armes ne doivent être exportées là où elles risqueraient d'être utilisées pour exacerber les violations des droits de l'homme, aggraver un conflit armé, compromettre le développement durable, encourager des actes de terrorisme ou d'être réexportées vers des destinations où de tels risques existent. Les autorités nationales qui délivrent les licences d'exportation doivent faire preuve de toute la diligence voulue dans leurs décisions et évaluer avec la plus grande rigueur l'utilisation et l'utilisateur finals précisés pour les transferts en question. En décembre 2008, ce code est devenu une Position commune juridiquement contraignante de l'Union européenne.

Selon nous, un accord de contrôle des armes qui ne reconnaît pas la nécessité d'un mécanisme de licences et de contrôles des activités des courtiers en armes ne peut être efficace. Par conséquent, dans le cadre de cet article, l'intérêt principal du Code de conduite de l'Union européenne est qu'il est étendu aux activités de courtage par la Position commune de l'Union européenne de juin 2003². Cette Position commune instaure également un système qui permet aux États membres de l'Union européenne de partager des informations concernant les courtiers en armes actifs au sein de l'Union et les oblige à mettre au point des contrôles adéquats des exportations et des procédures d'exécution pour réglementer les activités des courtiers en armes au sein de l'Union.

Malgré l'adhésion de la plupart des pays de l'Europe orientale à l'Union européenne et alors que les autres se sont engagés à s'associer au Code de conduite de l'Union en matière d'exportation d'armements, des éléments laissent à penser qu'au moins quatre pays d'Europe orientale ne s'acquittent pas pleinement des responsabilités qui leur incombent en vertu du Code s'agissant des armes légères et de petit calibre. Si les États semblent faire des efforts pour respecter le Code, ils n'en observent pas en réalité l'esprit. Dans cet article, nous nous intéressons à six événements récents : premièrement, la condamnation récente au États-Unis de Monzer al Kassar suite à une opération d'infiltration dans

Peter Danssaert est un chercheur spécialisé dans la question du commerce des armes à l'International Peace Information Service (IPIS), Anvers. Il a récemment mis ses connaissances au service du Parlement britannique, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Brian Johnson-Thomas est un consultant indépendant qui collabore étroitement avec IPIS. Il a récemment mis son expertise au service de la Commission européenne, de l'OSCE et du Conseil de sécurité de l'ONU.

laquelle il avait accepté de livrer des armes aux Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ; deuxièmement, l'audience à Bangkok concernant l'extradition de Viktor Bout, suite à une opération d'infiltration montée par l'Agence américaine de lutte contre le trafic de drogue (DEA) des États-Unis ; et troisièmement, un voyage récent au Monténégro au cours duquel les auteurs ont rencontré des ministres et hauts fonctionnaires de différents ministères et d'entreprises publiques. À cela, viennent s'ajouter nos conclusions suite à des visites en Bulgarie, en Serbie et en Ukraine en 2008 en tant qu'expert sur les armes et consultant sur les armes et l'aviation pour le Groupe d'experts du Conseil de sécurité de l'ONU contrôlant l'embargo sur les armes imposé contre la République démocratique du Congo.

L'affaire Monzer al Kassar

Monzer al Kassar a été condamné le 25 février 2009 par la cour fédérale pour le district sud de New York pour avoir accepté de livrer des armes aux FARC, l'organisation terroriste interdite. Il a été condamné à la suite d'une longue opération d'infiltration menée par la DEA au cours de laquelle il a reçu d'importantes sommes d'argent pour fournir des armes et notamment des missiles surface-air très évolués. Les armes devaient être achetées à la société publique roumaine d'armement, Romarm, qui, d'après les documents, ne s'est pas opposée à cette vente. L'agent de la DEA William Brown a déclaré sous serment que :

En fin de compte, al Kassar a reçu plus de 400 000 dollars pour le contrat de livraison d'armes ; cet argent présenté comme [...] le produit d'activités liées à la drogue provenait en réalité de comptes secrets de la DEA [...] al Kassar a eu de nombreux contacts avec ses fournisseurs d'armes en Bulgarie et en Roumanie établis depuis longtemps et il s'est rendu dans les deux pays pour finaliser les accords lui permettant d'obtenir des armes pour les FARC³.

Il a aussi précisé que les armes que les FARC étaient censés vouloir acheter à al Kassar étaient les suivantes :

4 350 fusils d'assaut AKM ; 3 350 fusils d'assaut AKMS ; 200 fusils d'assaut RPK ; 50 fusils de précision Dragunov ; 500 pistolets Makarov ; 2 millions de munitions de calibre 7,62mm x 39mm ; 120 lance-roquettes ; 1 650 roquettes PG-7V et 2 400 grenades à main RGO-78⁴.

Ces articles étaient théoriquement couverts par un certificat d'utilisateur final délivré par le Gouvernement nicaraguayen et devaient être livrés par la mer dans un port du Suriname⁵.

Les agents infiltrés de la DEA commencèrent à envoyer d'importantes sommes d'argent sur des comptes bancaires contrôlés par al Kassar et les documents de procédure américains montrent clairement que al Kassar réussit à négocier avec Romarm et d'autres pour inclure dans le marché des missiles surface-air, notamment des SA-7, des SA-16 et des SA-18⁶. Dans sa déclaration sous serment, Brown poursuit :

Al Kassar [nous] a dit qu'il était en Bulgarie et qu'il allait se rendre le jour suivant en Roumanie concernant le contrat des armes. [...] il rencontrerait les fabricants d'armes en Roumanie le 11 mai. [...] J'ai la confirmation grâce aux archives des compagnies aériennes que al Kassar [...] est arrivé en Roumanie le 10 mai 2007⁷.

Lors de son voyage en Roumanie et en Bulgarie, al Kassar reçut des devis de deux sociétés de défense : Armitrans⁸ (Bulgarie) et Romarm (Roumanie)⁹. Brown est très clair « al Kassar avait livré certaines armes provenant de Romarm, un fabricant d'armes à Bucarest (Roumanie) »¹⁰. Selon Brown, un jour « al Kassar fit savoir qu'il était en Roumanie et que le fabricant d'armes était mécontent ; al Kassar avait promis [...] de verser de l'argent pour cette affaire »¹¹. L'agent infiltré de la DEA « dit à al Kassar que les FARC avaient 3,5 millions d'euros en Roumanie pour payer le fabricant d'armes. Al Kassar répondit que le fabricant d'armes roumain n'accepterait pas cet argent et qu'il fallait s'arranger autrement. [...] à cause des délais de paiement, al Kassar avait payé le fabricant d'armes avec une partie de ses propres fonds »¹² et avait affirmé qu'« il ne voulait pas compromettre sa réputation auprès du fabricant d'armes »¹³. Al Kassar proposa également de fournir un certificat d'utilisateur final supplémentaire pour les missiles surface-air « pour 15 à 20 pour cent du coût total des armes mentionnées sur le certificat »¹⁴.

Voulant sans doute induire en erreur les autorités roumaines, al Kassar fit appel à un intermédiaire pour se procurer les armes et les munitions auprès de Romarm. Il s'agissait de Milan Djurovich de Trawl Services Limited, une société enregistrée au Royaume-Uni, mais qui avait apparemment des bureaux à Belgrade (Serbie). Al Kassar avait en sa possession des documents qui indiquaient que Milan Djurovich utilisait aussi une autre société, Transtrade GmbH. Al Kassar reçut un fax avec l'entête de Trawl envoyé depuis le numéro de fax de Transtrade pour une rencontre à Bucarest le 11 mai 2007¹⁵. La licence d'exportation roumaine C32.7515 du 16 mai 2007 délivrée à Romarm indique Trawl Services Ltd comme le courtier¹⁶. Al Kassar avait également la copie d'un contrat entre Trawl Services et Romarm¹⁷. Les notes manuscrites au dos du document donnent une idée du bénéfice qu'espérait faire al Kassar. Djurovich prévoyait d'acheter à Romarm des fusils d'assaut (2000 AKM et 2250 AKMS), des mitrailleuses (200 RPK) et des fusils de précision (50 Dragunov) pour une somme totale de 607 000 dollars des États-Unis ; il comptait les revendre à Abu Munawwar (al Kassar¹⁸) pour 920 000 dollars. Al Kassar revendrait ces armes aux FARC pour 2 005 000 dollars¹⁹.

Monzer al Kassar a été mentionné maintes fois dans toute une série de contrats d'armes douteux²⁰. Selon un rapport de 1993 sur le scandale de l'Irangate, il aurait reçu 500 000 dollars pour une livraison d'armes au contras nicaraguayens²¹. Son nom fut également cité dans une affaire argentine de trafic d'armes impliquant le président argentin de l'époque Carlos Menem : entre 1991 et 1995, des armes auraient été vendues à la Croatie et à l'Équateur alors que les Nations Unies avaient imposé un embargo sur les livraisons d'armes à la Croatie et que l'Équateur était engagé dans un conflit de frontière avec le Pérou (Buenos Aires était le garant pour la négociation de la paix entre les deux pays). La plupart des coupables argentins furent condamnés en 2001 : « la cour a demandé d'autres investigations sur le citoyen syrien Monser al Kassar (*sic*) et les traces laissées par les commissions illégales [...]. Les enquêteurs doivent suivre les traces de l'homme d'affaires al Kassar et faire la lumière sur la responsabilité de Washington dans ces événements »²². En 1992, suite à des allégations de blanchiment d'argent, la Suisse bloqua 6,2 millions de dollars qui se trouvaient sur un compte bancaire ouvert à Genève au nom de al Kassar. Il n'y eut pas de livraison de thé et de café au Yémen ; ce furent des armes polonaises qui furent livrées à la Bosnie et à la Croatie : le produit de cette livraison était passé sur le compte bancaire genevois²³. En 2003, le Groupe d'experts sur la Somalie des Nations Unies a conclu que al Kassar avait porté atteinte à l'embargo sur les livraisons d'armes imposé contre la Somalie en 1992²⁴.

Les États membres de l'Union européenne doivent interpréter avec toute la diligence voulue le Code de conduite en matière d'exportation d'armements. Comment un trafiquant d'armes notoire a-t-il pu conclure des accords avec des sociétés de défense en Bulgarie et en Roumanie, alors que ces deux pays s'étaient employés à être candidats à l'adhésion à l'Union européenne, avaient été admis, et que cette appartenance les obligeait à respecter scrupuleusement le Code de conduite de l'Union ?

L'affaire Viktor Bout

Viktor Bout pourrait être extradé de Thaïlande. Il a été arrêté à la suite d'une opération de la DEA très similaire à celle organisée contre Monzer al Kassar, au cours de laquelle il aurait été incité à fournir des armes aux FARC. Dans cette affaire, les documents n'ont pas encore été produits en justice, mais l'acte d'accusation présenté au juge fédéral du district sud de New York, qui a permis de délivrer un mandat d'amener à l'encontre de Bout, est disponible. Selon la déclaration sous serment de l'agent spécial Robert Zachariasiewicz, Andrew Smulian, co-accusé avec Bout, a déclaré, après lui avoir parlé, que « Bout avait 100 missiles surface-air Igla disponibles immédiatement. [...] Smulian a aussi affirmé que les armes se trouvaient en Bulgarie et que leur déplacement coûterait 5 millions de dollars »²⁵. Lors d'une rencontre ultérieure avec les agents infiltrés de la DEA, le 30 janvier 2008, Smulian a réaffirmé : « les armes sont prêtes en Bulgarie » ; Bout et Smulian proposèrent par la suite de transporter les armes avec « une compagnie aérienne basée en Roumanie »²⁶. Selon l'acte d'accusation, Bout pense qu'il peut obtenir des armes et les exporter de Bulgarie, ce qui soulève des interrogations sur l'application du Code de conduite de l'Union européenne par le nouvel État membre.

Le régime de contrôle des exportations du Monténégro

Les 20 et 21 janvier 2009, les auteurs ont eu une série d'entretiens avec des représentants des autorités et de l'industrie de défense monténégrines. Ces discussions ont soulevé certaines questions concernant le régime monténégrin de contrôle des exportations d'armes. Les tableaux des licences d'importation et d'exportation délivrées en 2007²⁷ comportent ainsi un certain nombre d'incohérences. Par exemple, l'importation de 1 200 mitrailleuses provenant du Zimbabwe apparaît dans le tableau des importations comme une importation provenant de la Suisse alors que ce pays n'est que le lieu de résidence de la société ayant conclu l'accord et non pas le pays d'origine des armes. La même année, l'exportation vers la Macédoine de 103 kits de remise en état pour des torpilles 53-65KE fut autorisée. D'après le tableau des exportations, ces kits devaient être utilisés à des fins civiles au Kirghizistan, un pays qui, rappelons-le, est très éloigné de l'océan le plus proche²⁸.

La Bulgarie

Au cours d'une série d'entretiens avec les autorités compétentes à Sofia en octobre 2008, il nous est apparu clairement que le Code de conduite en matière d'exportation d'armements n'était pas toujours interprété selon les principes sur lesquels il repose. Par exemple, une quantité non négligeable de pièces détachées de mitrailleuses avait été transférée au Gouvernement rwandais²⁹. Le Rwanda est soumis à un régime de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU différent de celui de la République démocratique du Congo. Le transfert de ces pièces était donc licite, mais comme ces pièces peuvent être facilement transportées et en raison de la proximité géographique des deux États et de la porosité des frontières et des allégations selon lesquelles le Rwanda aurait aidé le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), un groupe rebelle agissant dans l'Est de la République démocratique du Congo, ce transfert soulevait des interrogations. Un examen des documents pertinents montre que la société qui a conclu ce marché était une petite affaire qui n'existait pas physiquement à l'adresse donnée au Royaume-Uni : cette société avait été achetée par une entité inconnue qui avait simplement souscrit au capital-actions pour une seule livre sterling ; le secrétariat était assuré par une personne de nationalité ukrainienne et le seul directeur nommé était aussi ukrainien³⁰. Une interprétation plus prudente du Code de conduite de l'Union européenne aurait empêché l'octroi d'une licence d'exportation à cette société. Depuis que cette affaire a été portée à leur attention, les autorités bulgares ont consulté leurs collègues britanniques sur les demandes de licences d'exportations

déposées ultérieurement par cette société. Cette démarche est le signe encourageant d'une plus grande coopération européenne et d'un meilleur respect du Code.

La Bosnie-Herzégovine

Jusqu'en octobre 2006, la force de mise en œuvre (IFOR) dirigée par l'OTAN et celles qui lui succédèrent (la Force de stabilisation (SFOR) puis l'EUFOR) ont contrôlé toutes les exportations et importations de matériel militaire de la Bosnie-Herzégovine³¹. Toutes les parties concernées affirmaient respecter le Code de conduite de l'Union européenne, les protocoles régionaux de contrôle des armes et l'« équilibre régional des régimes »³². Les mouvements de matériel militaire étaient contrôlés par une procédure administrative impliquant les Formulaires 5 et 6. Les autorités de Bosnie-Herzégovine transmettaient le Formulaire 5 à la force multinationale 15 jours à l'avance, précisant le contenu, la date des mouvements prévus et la destination finale. Une fois l'autorisation obtenue, les autorités de Bosnie-Herzégovine pouvaient délivrer une licence d'exportation ou d'importation et préparer le Formulaire 6, qui est un formulaire de demande de transport. Le formulaire devait là aussi être authentifié par le ministère compétent. Il était ensuite transmis à la force multinationale 5 jours avant la livraison. Le Formulaire 6 devait également préciser le contenu, les dates proposées et la destination finale : toutes les données du Formulaire 6 devaient correspondre à celles du Formulaire 5. Si le Formulaire 6 n'était pas rempli correctement, aucune exportation (ou importation) n'était autorisée.

En 2006, les auteurs ont appris du Ministère de la défense de la Bosnie-Herzégovine que la majorité de ses excédents d'armes et de munitions étaient destinés à être détruits, mais ils ne l'ont toujours pas été³³. Au lieu de cela, une très grande quantité d'armes et de munitions ont été exportées : si près de 332 000 armes légères et de petit calibre ont été vendues, seulement 85 000 ont été détruites et si près de 65 millions de munitions ont été vendues, seulement 3 millions ont été détruites³⁴. Nombre de ces armes et munitions ont été envoyées en Iraq. L'armée américaine avait besoin d'armes pour ses opérations de réforme du secteur de la sécurité en Iraq et la Force de stabilisation, dirigée par l'OTAN, exerçait le contrôle des exportations d'armes de la Bosnie-Herzégovine qui en avait en abondance. La livraison d'armes de Bosnie-Herzégovine vers l'Iraq était si importante que l'entrée en vigueur du moratoire de la Bosnie-Herzégovine sur les exportations d'armes légères et de petit calibre, établi le 22 juillet 2004, fut repoussée d'une année³⁵.

Si près de 332 000 armes légères et de petit calibre ont été vendues, seulement 85 000 ont été détruites et si près de 65 millions de munitions ont été vendues, seulement 3 millions ont été détruites.

La procédure de nombre de ces livraisons n'a pas toujours respecté les protocoles régionaux contrairement à ce qui était dit³⁶. Toutes les livraisons destinées à l'Iraq impliquaient des courtiers en armes de plusieurs pays (Croatie, États-Unis, Royaume-Uni et Suisse). Un grand nombre de ces livraisons bafouaient l'esprit et certains aspects du Code de conduite de l'Union européenne. Le dossier n° 50627/04 de l'EUFOR³⁷ en est l'illustration parfaite³⁸. Il concerne le transfert à partir de l'aéroport de Tuzla vers l'Iraq d'environ 35 millions de munitions d'armes légères et de petit calibre et d'environ 10 000 fusils d'assaut Kalashnikov³⁹. Les trois Formulaires 5 utilisés nommaient comme l'acheteur et l'utilisateur final Marius Joray Waffen A.G. de Suisse, représenté par Ivan Peranec. Marius Joray a nié, à maintes reprises, être impliqué dans ces transferts ; il affirme que son nom a été utilisé abusivement dans toutes ces transactions⁴⁰. En octobre 2006, la société bosniaque d'armement Unis Promex a montré aux auteurs des copies des licences d'exportation. Toutes mentionnaient clairement Marius Joray Waffen A.G. comme l'acheteur⁴¹. Marius Joray Waffen A.G. est un petit commerce d'armes dans la ville de Laufen ; Ivan Peranec dirige Scout d.o.o., une prétendue agence de voyages⁴² à Zagreb, mais il était en fait courtier en armes en Bosnie-Herzégovine⁴³. Sur les 26 Formulaires 6 correspondants à ces exportations réalisées entre le 8 décembre 2004 et le 23 juin 2005, seulement trois mentionnaient Marius Joray Waffen A.G. en Suisse comme la destination finale. Les autres

Formulaires 6 stipulaient comme destination finale : l'Autorité provisoire de la Coalition (Bagdad), Marius Joray Waffan A.G./Autorité provisoire de la Coalition (Iraq), Marius Joray Waffan/ République d'Iraq (Général Saad Saleh Khafagi)⁴⁴. Puisque les noms figurant sur les Formulaires 6 ne correspondent pas à ceux des Formulaires 5, la procédure n'est pas respectée.

En juillet 2005, environ 78 000 fusils d'assaut et mitrailleuses légères furent exportés au Royaume-Uni avec une licence d'importation pour trois marchands d'armes britanniques⁴⁵. Ces fusils d'assaut sont interdits au Royaume-Uni et l'on se demande ce que ces marchands comptaient faire de ces armes. Il n'en reste pas moins que le 12 juillet 2005, le bateau *Sloman Traveller* a quitté le port croate de Ploče pour se rendre à Immingham (Royaume-Uni). Il avait fallu plusieurs semaines pour récupérer ces armes dans des arsenaux disséminés en Bosnie-Herzégovine et les transporter jusqu'à Ploče⁴⁶ – tout cela aurait eu lieu sous escorte policière⁴⁷. Une note d'un expéditeur découverte dans les archives de l'Autorité portuaire signale que des armes avaient disparu lors du transfert entre le poste de frontière bosniaque et Ploče : lorsque le camion fut déchargé sur les quais le 1^{er} juillet 2005, il manquait six palettes de fusils d'assaut⁴⁸, soit environ 720 fusils d'assaut. La note décrit les lacunes des mesures de sécurité : « 693 palettes censées contenir 7 389 caisses d'armes en excédent. Contrôle des palettes : des sangles métalliques desserrées ... *Les caisses ne sont pas scellées*. Le transporteur ne peut être tenu responsable pour le nombre et le contenu des caisses » (non souligné dans l'original)⁴⁹. Lors de divers entretiens, les autorités bosniaques et l'EUFOR ont affirmé aux auteurs que les caisses avaient été descellées pour inspection avant le transport puis scellées à nouveau⁵⁰. Aucune mesure n'a été prise pour déterminer où sont passées les armes manquantes.

L'Ukraine

Le Gouvernement ukrainien a communiqué des informations sur toutes les exportations d'armes et de munitions vers les pays de la région des Grands Lacs en Afrique entre 2004 et 2008 pour aider les auteurs dans leur travail pour le Groupe d'experts du Conseil de sécurité de l'ONU sur la République démocratique du Congo. Des quantités considérables de munitions avaient été exportées, mais il n'y avait pas vraiment d'autres informations. Il était précisé qu'il était impossible de noter le marquage figurant sur les munitions exportées vers la région car elles provenaient de stocks excédentaires hérités de l'Union soviétique. Des marques figurent pourtant sur ces munitions et des numéros de lots doivent se trouver sur les caisses. Ces numéros de lot auraient pu être enregistrés au moment de l'octroi des licences d'exportation ; cela aurait facilité le suivi ultérieur de ces lots. Le Code de conduite de l'Union européenne comporte un

Le Code de conduite de l'Union européenne comporte un guide décrivant les meilleures pratiques pour appliquer chaque critère du Code.

critère du Code. Même si ce guide ne précise pas quelle est la meilleure pratique concernant les informations des licences d'exportation, l'on peut raisonnablement estimer qu'il serait préférable d'inscrire un maximum d'information, et non pas un minimum, non seulement sur les licences d'exportation mais aussi sur les manifestes de chargement, les lettres de transport aérien et autres documents du même genre. Une interprétation plus rigoureuse des responsabilités du pays exportateur serait dans l'intérêt du pays destinataire aussi bien sur le plan humanitaire que sur celui du développement.

Conclusion

Les courtiers en armes ne sont pas les plus pondérés des interlocuteurs lorsqu'il s'agit de conclure des accords de contrôle des armes. La réglementation des activités des courtiers en armes est d'une importance capitale pour des accords efficaces de contrôle des armes. En effet, tant que des États percevront le rôle et l'intérêt que représentent pour certains les courtiers en armes, ils devront admettre

que, dans un marché toujours plus mondialisé, les courtiers peuvent exercer pour le bien comme pour le mal. Le Code de conduite et la Position commune sur le courtage de l'Union européenne mesurent bien cette situation. Il faut maintenant veiller à ce que les raisons et les principes sur lesquels se fonde le Code soient mieux compris par tous les acteurs concernés.

D'aucuns peuvent estimer que les affaires citées dans cet article montrent que les États s'efforcent de s'adapter à ce régime difficile de vérification et de contrôle des exportations d'armes. Le Conseil de l'Union européenne pourrait mener une action plus homogène pour veiller à ce que les efforts actuels, qui reposent souvent sur des projets bilatéraux mais ne relèvent pas d'un plan d'ensemble⁵¹, s'inscrivent dans un programme d'assistance mieux défini et plus efficace pour ancrer les principes du Code de conduite en matière d'exportation d'armements dans la culture politique des nouveaux États membres ou d'éventuels candidats.

Une mesure concrète pour aider les États à mieux connaître leurs responsabilités s'agissant du Code de conduite serait de sensibiliser plus de monde au Code. Au lieu d'informer uniquement les fonctionnaires des ministères concernés, il faudrait aussi sensibiliser les médias et les politiques : ces groupes devraient savoir quelles questions poser aux gouvernements, pas seulement lorsqu'un rapport annuel est présenté au parlement, mais de manière permanente. Ce processus, qui nécessite une série de petits séminaires en divers endroits en raison de la grande zone géographique concernée (et aussi de questions de langues, etc.), constituerait un mécanisme régulateur interne supplémentaire sur les exportations d'armes et, en favorisant les discussions, permettrait de veiller à ce que le Code de conduite soit mieux respecté à l'intérieur des États concernés et au sein de l'Union européenne.

Notes

1. Dans son Plan d'action avec l'Union européenne (adopté en février 2005), l'Ukraine accepte de tenir dûment compte de la teneur et des principes du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements. Elle a reçu le soutien d'États membres de l'Union dans ses efforts pour y parvenir. La Bosnie-Herzégovine a pris, en 2002, l'engagement de respecter le Code de conduite de l'Union européenne dans le cadre du processus de stabilisation et d'association ; le Monténégro s'est officiellement rallié au Code (comme le notent les rapports annuels établis en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, disponibles en ligne, <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=fr>).
2. Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements.
3. *US v. Monzer al Kassar*, Affidavit in Support of Request for Extradition, 17 juillet 2007, document de procédure 56-2, affaire 1:07-cr-00354, par. 9 et 10.
4. *Ibid.*, par. 25.
5. Le 2 mai 2007, al Kassar et un agent de la DEA rencontrèrent le propriétaire et le capitaine du navire pour discuter du transport des armes. Lors de cette rencontre, il fut clairement dit que le navire ferait une escale au Suriname pour des raisons techniques et que la marchandise serait alors déchargée. (*US v. Monzer al Kassar*, Government's Memorandum in Connection with the Sentencing of Monzer al Kassar, document de procédure 108, affaire 1:07-cr-00354, p. 15 à 17.)
6. *US v. Monzer al Kassar*, Affidavit in Support of Request for Extradition, 17 juillet 2007, document de procédure 56-2, affaire 1:07-cr-00354, par. 41 ; Voir aussi Compte rendu d'audience du 10 novembre 2008, 8BAKASF ; Compte rendu d'audience du 18 novembre 2008, 8BIFKASF ; Compte rendu d'audience du 19 novembre 2008, 8BJGKASF.
7. *US v. Monzer al Kassar*, Affidavit in Support of Request for Extradition, 24 juillet 2007, affaire 1:07-cr-00354, par. 64 à 67.
8. Lettre d'Armitrans à la Policia Nacional Nicaragua, 10 mai 2007, Réf. n° 114-En/10.05.2007.
9. *US v. Monzer al Kassar*, Government's Memorandum in Connection with the Sentencing of Monzer al Kassar, op. cit., p. 17.
10. *US v. Monzer al Kassar*, Affidavit, 24 juillet 2007, op. cit., par. 70.
11. *Ibid.*, par. 73.
12. *Ibid.*, par. 73 et 74.
13. *Ibid.*, par. 74.
14. *Ibid.*, par. 69.

15. Fax de Trawl Services, 27 avril 2007, dans les dossiers des auteurs.
16. Licence d'exportation C32.7515, 16 mai 2007, dans les dossiers des auteurs.
17. Contrat n° 004/07-nlc, Annexe n° 1, 13 avril 2007.
18. *US v. Monzer al Kassar*, Compte rendu d'audience du 6 novembre 2008.
19. Contrat n° 004/07-nlc, Annexe n° 1, 13 avril 2007.
20. Voir Brian Wood et Johan Peleman, 1999, *The Arms Fixers*, BASIC, NISAT et PRIO, p. 9.
21. L.E. Walsh, *Final Report of the Independent Counsel for Iran/Contra Matters, Volume I: Investigations and Prosecutions*, 4 août 1993, Washington, Government Printing Office, chap. 8, <fedbbs.access.gpo.gov/library/iran_rpt/>.
22. « Illicit Arms Case Broadens in Scope », *IPS-Inter Press Service*, 9 avril 2001.
23. « Victoire à l'arraché d'un trafiquant d'armes », *Swissinfo.ch*, 13 mars 2003.
24. Rapport du Groupe d'experts sur la Somalie créé par la résolution 1425 (2002), document des Nations Unies S/2003/223, 25 mars 2003, par. 41 à 48.
25. *US v. Viktor Bout and Andrew Smulian*, « Indictment », affaire 1:08-cr-00365-SAS, document de procédure 5.
26. *Ibid.*, par. 17d et 20.
27. Ministère du développement économique du Monténégro, 2008, *Annual Report on Foreign Trade in Controlled Goods in 2007*.
28. L'on a du mal à imaginer quelle peut être l'utilisation civile d'une torpille.
29. Certificat rwandais d'utilisateur final, 16 janvier 2007, référence 033/DEF/318/F/007/08.
30. Cette information a été obtenue auprès de Companies House, <www.companieshouse.gov.uk>.
31. La force multinationale se fondait sur l'article VI de l'Annexe 1A de l'Accord de paix de Dayton, qui l'autorisait à réguler le trafic militaire en surface en Bosnie-Herzégovine. Il ressort toutefois des documents obtenus par les auteurs que la force est allée au-delà du contrôle et de la réglementation des activités militaires en surface en Bosnie-Herzégovine (voir Peter Danssaert, Jan Cappelle et Brian Johnson-Thomas, 2007, *Recent Arms Deliveries from the Successor States of the Former Yugoslavia*, Anvers, International Peace Information Service). Nick Williams, Conseiller politique en chef de l'EUFOR, l'a nié dans un e-mail adressé aux auteurs, 26 novembre 2006.
En Bosnie-Herzégovine, depuis 2006, la loi sur l'importation et l'exportation d'armes et de matériel militaire et sur le contrôle de l'importation et de l'exportation d'articles à double usage charge quatre ministères d'État de contrôler le commerce des armes et du matériel militaire en Bosnie-Herzégovine. Trois de ces ministères ont un droit de veto : le Ministère du commerce extérieur et des relations économiques se charge de l'octroi des licences d'importation, d'exportation ou de transit ; le Ministère des affaires étrangères et le Ministère de la sécurité doivent donner leur accord pour qu'une licence puisse être délivrée ; enfin, le Ministère de la défense peut donner son avis. Jusqu'en mars 2008, l'EUFOR était toujours chargée d'accorder les autorisations de transport à partir ou à l'intérieur du territoire bosniaque. L'on ne sait pas encore très bien si cela a permis d'infléchir la tendance du courtage illicite d'armes.
32. E-mail entre SFOR Joint Military Affairs Current Operations et le conseiller juridique de la SFOR, 2 mai 2003.
33. Entretiens avec des représentants du Ministère de la défense de Bosnie-Herzégovine, 20 et 25 octobre 2006.
34. Fin 2006, il restait plus de 200 millions de munitions dans les stocks en excédent (Entretiens avec des représentants du Ministère de la défense de la Bosnie-Herzégovine, 20 et 25 octobre 2006).
35. Danssaert *et al.*, op. cit., p. 25 et 26.
36. Pour une analyse détaillée des livraisons vers l'Iraq, voir Amnesty International et TransArms, 2006, *Dead on Time: Arms Transportation, Brokering and the Threat to Human Rights*.
37. Référence 10-03-39-223-80/04 « Unis Promex to Swiss ».
38. L'EUFOR débute sa mission en Bosnie-Herzégovine en décembre 2004 et la Force de stabilisation partit en décembre 2005.
39. Danssaert *et al.*, op. cit., p. 20 et 21, 27 à 30.
40. « Anfrage Banga Boris. Schweizer Waffenschiebereien nach Irak und Afghanistan? » (06.1056), *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Beilagen – Nationalrat, Wintersession 2006, Zwölfte Sitzung*, 20 décembre 2006.
41. Visite de IPIS à Unis Promex, 19 octobre 2006.
42. L'agence était présente sur Internet, <www.cursor.hr/pa.nsf/Pages/scout-zg> (site visité le 21 avril 2006).
43. Différents Formulaires 5 et 6 de la SFOR et de l'EUFOR ; entretien avec des représentants du Ministère de la défense de la Bosnie-Herzégovine, 20 octobre 2006. Pour plus d'information sur les activités de Scout d.o.o. avec le courtier d'armes américain Taos Industries, voir H. Griffiths, 2007, « The Case of Taos Industries, Speedex and Scout » in UNIDIR, Small Arms Survey et Département des affaires de désarmement de l'ONU, *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons: Scope and Implications*, Genève, UNIDIR, p. 23 et 24 ; Amnesty International et TransArms, op. cit., p. 111 à 113.
44. SFOR/EUFOR, dossier 50627/04. (Voir Danssaert *et al.*, op. cit., p. 27 à 30.)
45. Danssaert *et al.*, op. cit., p. 23.
46. Entretien avec l'Autorité portuaire de Ploče, 16 octobre 2006.
47. Entretien avec des représentants du Ministère de la défense de Bosnie-Herzégovine, 20 octobre 2006.

48. Visites de Brian Johnson-Thomas à l'Autorité portuaire de Ploče, 16 et 17 octobre et 15 et 16 novembre 2006 ; Danssaert et al., op. cit., Annexe 5.
49. Reproduit dans Danssaert et al., op. cit., Annexe 4.
50. Entretiens avec des représentants du Ministère de la défense de Bosnie-Herzégovine, les 20 et 25 octobre 2006.
51. Voir, par exemple, l'Action commune 2008/230/PESC du Conseil du 17 mars 2008 concernant le soutien d'activités de l'Union européenne visant à promouvoir auprès des pays tiers le contrôle des exportations d'armements et les principes et critères du code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements.

La réglementation du courtage d'armes en Afrique australe

Guy LAMB

Les courtiers sont un maillon essentiel dans la chaîne des transferts d'armes vers les armées, les corps de police, les milices et les groupes rebelles ; la mise en place et l'application de contrôles des activités de courtage d'armes sont donc l'objet d'une attention considérable, notamment au sein du système des Nations Unies. Un certain nombre d'accords multilatéraux aux niveaux international, régional et sous-régional visant à éradiquer la prolifération incontrôlée des armes comportent des recommandations et des engagements pour contrôler les activités de courtage. Ces accords ont un double objectif : réglementer le courtage licite (autrement dit faciliter les transferts légaux d'armes, de munitions et d'équipement militaire entre gouvernements) et faire une distinction très claire avec le courtage illicite (qui consiste généralement à détourner vers des marchés criminels des armes, des munitions et du matériel militaire provenant de sources légales ; à faciliter les transferts d'armes réalisés en violation des embargos imposés par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ; ou à faciliter l'accès aux armes pour les gangs de la criminalité transnationale organisée).

Les accords multilatéraux ne sont toutefois pas suffisants. Pour contrôler réellement les courtiers en armes, il faut adopter et appliquer une législation nationale : de nombreuses régions ne disposent pas encore aux niveaux régional et sous-régional d'une législation exécutoire (et des sanctions applicables). Il faut impérativement instaurer et préserver un large réseau d'États appliquant des contrôles nationaux car les courtiers en armes sans scrupules savent déplacer leurs activités et échapper aux contrôles. Les pays qui n'ont pas de lois et de réglementations adaptées sur le courtage compromettent indirectement les initiatives internationales visant à lutter contre le trafic illicite d'armes.

Cet article s'intéresse aux activités de courtage d'armes et à leur réglementation dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), une région touchée par le courtage illicite d'armes dans les années 1990 et au début des années 2000 et qui a élaboré en 2001 un Protocole sur le contrôle des armes à feu et des munitions. Cet instrument régional, qui vise à contrôler les flux illicites d'armes légères et de petit calibre, comprend des dispositions sur le courtage d'armes¹.

L'évolution du courtage d'armes en Afrique australe

Le courtage d'armes en Afrique australe remonte au dix-huitième siècle avec le début de la pénétration coloniale en Afrique australe. Il s'agissait à l'époque d'entrepreneurs et de transporteurs d'ascendance européenne qui organisaient la livraison d'armes à feu, de munitions et de poudre à canon pour les colons (et plus tard pour les autochtones) pour chasser, pour protéger les personnes et les biens et pour combattre dans des conflits armés. Entre 1977 et 1994, les courtiers en armes ont travaillé en étroite collaboration avec le Gouvernement sud-africain pour introduire des armes en Afrique du Sud

Guy Lamb dirige le Programme sur la gestion des armes à l'Institut d'études de sécurité (Afrique du Sud).

en violation d'un embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité de l'ONU (résolution 418)². Du début des années 1970 jusqu'à la fin des années 1990, les courtiers en armes organisaient les livraisons d'armes, de munitions et de matériel militaire vers les gouvernements comme vers les groupes non étatiques dans la région de l'Afrique australe.

Au milieu des années 1990, la communauté internationale a examiné avec plus d'attention les activités de courtage d'armes en Afrique australe car il devenait évident que les courtiers fournissaient des armes aux forces rwandaises et à un groupe d'insurgés en Angola, l'União Nacional Para a Independência Total de Angola (UNITA), en violation de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité de l'ONU. Dans le cas des transferts d'armes vers l'UNITA, un rapport de Human Rights Watch de 1994 précise que :

[...] l'UNITA est toujours soutenue par des sources privées en Afrique du Sud et a trouvé un certain nombre de gouvernements qui sont prêts à lui fournir des armes ou à faciliter ses acquisitions d'armes par le biais de sources privées, plus particulièrement au Zaïre [aujourd'hui République démocratique du Congo]³.

Le Groupe d'experts chargé d'étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'UNITA fit en 2000 des allégations similaires en soulignant le rôle des courtiers en armes :

[...] les achats d'armements de l'UNITA n'avaient pas lieu par contacts directs entre l'UNITA et les pays producteurs. [...] l'UNITA passait commande à des intermédiaires, qui lui procuraient les articles demandés. L'UNITA réalisait l'essentiel de ses importations d'armements avec un petit nombre d'intermédiaires privilégiés mais il lui était arrivé de faire des appels d'offres, surtout quand elle avait des exigences ou des besoins particuliers. En règle générale, l'intermédiaire qui fournissait les armements se chargeait aussi du transport et de la livraison du matériel, de la formation qui pouvait être requise pour l'utiliser, de l'entretien et parfois même de la fourniture des pièces de rechange⁴.

S'agissant du Rwanda, des rapports portent à croire qu'un courtier en armes sud-africain, en collaboration avec un officiel du Gouvernement hutu en exil, avait obtenu que des armes et munitions que possédait le Gouvernement des Seychelles soient livrées en juin 1994, pour les forces hutu rwandaises, dans le pays aujourd'hui connu comme la République démocratique du Congo⁵. Les autorités des Seychelles avaient confisqué les armes et les munitions en question en 1993, alors qu'elles étaient destinées à la Somalie qui était soumise à un embargo imposé par le Conseil de sécurité. Le courtier en armes sud-africain aurait informé les autorités des Seychelles que cette livraison était destinée au Gouvernement du Zaïre (aujourd'hui la République démocratique du Congo)⁶.

Plus récemment (en 2006), un courtier en armes belge basé en Afrique du Sud a violé l'embargo du Conseil de sécurité sur les armes à destination de la Côte d'Ivoire⁷. En raison principalement de l'inertie bureaucratique, les autorités sud-africaines n'ont pu tenter à temps une action en justice contre ce courtier en armes qui a maintenant quitté l'Afrique du Sud.

Depuis 1997, des particuliers et des personnes morales de droit commercial se trouvant au Zimbabwe ont été accusés de courtage illicite d'armes. Des personnes étroitement associées à Zimbabwe Defence Industries (ZDI), une entreprise privée contrôlée par l'État, auraient organisé des transferts illicites d'armes vers un groupe d'insurgés en Sierra Leone et le régime de Charles Taylor au Libéria⁸. En mars 2004, un groupe de mercenaires présumés (principalement sud-africains), qui fomentait selon toute vraisemblance un coup d'État contre le Gouvernement de Guinée équatoriale, fut arrêté à l'aéroport de Harare⁹. Le groupe fut accusé d'avoir cherché à se procurer des armes à Harare auprès de ZDI. Un important homme d'affaires zimbabwéen a aussi été mis en cause dans

des livraisons d'armes au Zimbabwe en violation d'un embargo européen sur les armes ainsi que dans d'autres affaires internationales suspectes¹⁰.

Le courtage illicite d'armes, qu'il soit organisé à l'intérieur ou à l'extérieur de la sous-région, a encore de graves conséquences dans certaines parties de l'Afrique australe, notamment dans l'est de la République démocratique du Congo. Le Groupe d'experts du Conseil de sécurité de l'ONU sur la République démocratique du Congo a noté dans son rapport de janvier 2008 que « des réseaux [...] régionaux de contrebande livrent des armes aux groupes armés irréguliers de l'est de la République démocratique du Congo »¹¹. Ces activités constituaient une violation de l'embargo imposé par le Conseil de sécurité aux livraisons d'armes « à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri, et aux groupes qui ne sont pas parties à l'Accord global et inclusif [sur la transition], en République démocratique du Congo »¹².

La réglementation du courtage d'armes : quelques affaires en Afrique australe

Les pays de la région d'Afrique australe font des efforts pour réglementer le courtage d'armes. Le Protocole juridiquement contraignant de la SADC sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes de 2001 engage ses États membres à appliquer une législation qui contrôle les activités des courtiers en armes sur leurs territoires. L'alinéa *m* du paragraphe 3 de la section 5 du Protocole précise que ce devrait être une priorité pour les États parties d'intégrer dans leurs législations nationales des dispositions réglementant le courtage des armes à feu¹³.

En juin 2009, seulement deux États membres ont des dispositions législatives régulant spécifiquement les activités de courtage ; ce sont Maurice et l'Afrique du Sud¹⁴. Les autres États membres de la SADC n'ont pas mis en place de contrôles spécifiques pour le courtage à cause d'un manque de moyens et de connaissances techniques, mais aussi à cause du manque de volonté politique. Certains États membres de la SADC disposent de contrôles indirects du courtage : certains aspects du courtage d'armes sont donc implicitement régulés par les mesures nationales de contrôle de l'importation, de l'exportation et du transport des armes et des munitions ; il s'agit généralement d'un système de permis ou de licence qui, dans la plupart des cas, oblige les personnes ou les sociétés à obtenir un document officiel pour faire entrer des armes ou des munitions dans le pays, les faire sortir ou les faire transiter sur le territoire de ce pays.

Faisons maintenant le point sur la réglementation des activités de courtage et son efficacité dans les États membres où l'activité de courtage d'armes a été importante ou dans ceux qui ont instauré une réglementation et des contrôles du courtage d'armes ou des activités connexes.

L'AFRIQUE DU SUD

L'industrie de l'armement de l'Afrique du Sud est la plus avancée de l'Afrique subsaharienne ; elle est établie depuis la fin des années 1930¹⁵. À la suite de l'embargo sur les armes du Conseil de sécurité de l'ONU, l'industrie de l'armement se développa fortement dans les années 1970 et 1980 grâce à des investissements importants du Gouvernement ce qui permit de fabriquer localement des armes, des munitions et du matériel militaire¹⁶. À la fin des années 1980, après que l'Afrique du Sud se fut retirée militairement de l'Angola et de la Namibie, et suite à la réduction considérable des dépenses d'équipement dans le budget de la défense, l'industrie de la défense mit l'accent sur les exportations et fit appel de manière intensive aux courtiers en armes afin de contourner l'embargo sur les armes. Cet embargo serait levé en mai 1994¹⁷. Comme nous l'avons dit plus haut, des courtiers en armes basés en Afrique du Sud et n'ayant pas l'autorisation du Gouvernement sud-africain facilitèrent des

transferts d'armes vers des régions en proie à un conflit armé et vers des groupes ou gouvernements visés par un embargo du Conseil de sécurité.

En 1995, une année après les premières élections démocratiques multiraciales, le Gouvernement sud-africain définit une nouvelle politique de contrôle des exportations d'armes qui devint en 2002 une loi (National Conventional Arms Control Act). L'adoption de cette nouvelle politique faisait suite aux activités d'un courtier en armes libanais, Eli Wazan, qui avait réussi en 1993 à exporter des armes sud-africaines vers le Yémen grâce à de faux certificats d'utilisateur final (qui mentionnaient le Liban comme destination finale). L'Afrique du Sud cherchait à l'époque à encourager une politique étrangère plus responsable et davantage axée sur les droits de l'homme et le Yémen était largement considéré comme un pays pouvant être utilisé pour réexporter des armes vers des zones de conflit. Le Gouvernement instaura une commission d'enquête. Suite au rapport de la commission, l'Afrique du Sud révisa sa réglementation sur les exportations d'armes par un mémorandum du Gouvernement¹⁸. Le mémorandum conduisit à la création du Comité national de contrôle des armes classiques (NCACC), un comité permanent chargé de superviser la réforme du régime d'exportation des armes et la réglementation des exportations d'armes sud-africaines. Un secrétariat (actuellement connu comme la Direction pour le contrôle des armes classiques ou DCAC) ainsi qu'un comité d'examen interministériel furent créés pour appuyer le NCACC.

La loi sur le contrôle des armes classiques inclut la plupart des dispositions du mémorandum. Elle prévoit des contrôles relativement détaillés du courtage d'armes : les courtiers doivent s'inscrire auprès de la DCAC et demander une licence d'exportation avant d'organiser des transferts ayant un lien avec des armes. Toutes les demandes de licences pour l'exportation d'armes doivent être approuvées par le NCACC. Ce comité peut contrôler tous les transferts d'armes et enquêter sur tous ceux qu'il juge suspects. De plus, un courtier en armes reconnu coupable d'avoir enfreint les principales dispositions de cette loi peut être condamné jusqu'à 25 ans d'emprisonnement.

En 2008, la loi sur le contrôle des armes classiques a été amendée ; cela a renforcé le régime de contrôle des activités de courtage en Afrique du Sud en étendant la réglementation des activités de courtage aux articles contrôlés (et non pas seulement aux armes classiques) ; cette liste plus complète d'armes et de matériel en rapport avec les armes doit être fixée par le NCACC en 2009. La section 1 de la loi actuelle définit les services de courtage. Il s'agit d'activités consistant à :

- intervenir pour négocier ou organiser un contrat, l'achat, la vente ou le transfert d'articles contrôlés pour obtenir une commission, en retirer un avantage financier ou autre ou défendre une cause ;
- intervenir dans la négociation ou la conclusion d'un contrat concernant une prestation de services pour obtenir une commission, en retirer un avantage financier ou autre ou défendre une cause ;
- faciliter le transfert de documents, le paiement, le transport ou les opérations de transit, ou plusieurs de ces éléments, dans le cadre de toute transaction concernant l'achat, la vente ou le transfert d'articles contrôlés ;
- et servir d'intermédiaire entre tout fabricant ou fournisseur d'articles contrôlés et tout acheteur ou destinataire de ceux-ci.

Le cadre de réglementation sud-africain est largement considéré par la communauté du contrôle des armements comme rigoureux et sérieux.

La loi sur le contrôle des armes classiques (sous sa forme modifiée) fixe un ensemble de dispositions pour contrôler les activités de courtage d'armes. Ce régime est le plus complet d'Afrique australe. Cette législation s'applique à tout citoyen sud-africain, à tout résident permanent ou toute organisation enregistrée ou inscrite en Afrique du Sud, quel que soit son emplacement géographique. Le cadre de réglementation sud-africain est largement considéré par la communauté du contrôle des armements

comme rigoureux et sérieux. Le Gouvernement sud-africain doit toutefois progresser dans le sens d'une application systématique car, au cours des deux dernières années, le NCACC ne s'est pas réuni souvent et n'a pas respecté toutes les mesures de transparence prévues par la loi. En outre, la DCAC n'a pas les moyens nécessaires pour appliquer pleinement les responsabilités qui lui incombent.

LA RÉPUBLIQUE DE MAURICE

Le Gouvernement mauricien mène aujourd'hui une action rigoureuse en matière de contrôle des armes à feu et la loi sur les armes à feu de 2006 interdit les activités de courtage à Maurice. Selon le paragraphe 32 de la loi :

personne ne peut, au nom de quelqu'un d'autre, que ce soit ou non en échange d'une rémunération, d'une commission ou d'une autre contrepartie, négocier un contrat ou un accord en rapport avec la fabrication, l'exportation, l'importation, le financement, l'intervention comme intermédiaire, l'acquisition, la vente, le transfert, le transport, le transit, l'approvisionnement ou la livraison d'armes à feu, de leurs pièces, éléments ou munitions ou tout autre acte réalisé par une personne et ne correspondant pas à ses activités régulières et qui favorise directement les activités de courtage¹⁹.

S'agissant des armes à feu, des munitions et du matériel connexe destinés aux forces de sécurité officielles, le Gouvernement mauricien importe directement de fabricants étrangers car Maurice ne fabrique pas d'armes ni de munitions. Il s'agit généralement de commandes portant sur de petites quantités, mais elles font l'objet d'appels d'offres et sont gérées par le bureau du Premier Ministre. Le courtage étant interdit à Maurice, seules des personnes ou entités étrangères peuvent soumettre une offre²⁰.

Les marchands d'armes à feu et de munitions se fournissent directement auprès de fabricants étrangers, principalement en Europe (par exemple, des entreprises en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en République tchèque et en Suède)²¹. Un marchand a déclaré qu'il importait des armes à feu et des munitions auprès d'un courtier basé en Afrique du Sud, mais que ce processus d'importation s'était révélé trop coûteux et trop long (en raison de la réglementation sud-africaine rigoureuse en matière d'exportation d'armes). C'est pour cette raison qu'une réglementation rigoureuse du courtage doit être réellement appliquée dans tous les pays qui produisent des armes²².

L'ANGOLA

Une bonne partie de la procédure pénale et de la législation concernant les armes à feu en Angola est dépassée. Par exemple, l'article 265 du code pénal angolais (1954) prévoit des peines de une à cinq années d'emprisonnement pour les personnes reconnues coupables d'avoir illicitement fabriqué, importé, transporté, acheté, vendu, dissimulé, caché, commercialisé ou détenu du matériel de guerre, des armes à feu et leurs munitions. La législation angolaise interdit l'importation, l'exportation et la vente privées d'armes à feu militaires.

En Angola, il est impossible d'acheter en toute légalité des armes à feu à des fins civiles. Toute personne souhaitant acquérir une arme doit d'abord obtenir un permis de port d'arme puis un permis d'importation. Elle doit ensuite acheter l'arme dans un autre pays (probablement la Namibie ou l'Afrique du Sud) et fournir aux autorités frontalières les documents nécessaires au moment de l'importation. Le manque de communication entre les autorités angolaises et namibiennes compromet toutefois ce système, comme nous le notons dans la partie consacrée à la Namibie.

L'Angola n'a pas encore ratifié le Protocole de la SADC et n'a pas adopté de dispositions et de contrôles rigoureux sur le courtage d'armes. Cette situation est inquiétante vu l'expérience de l'Angola en matière de courtage illicite d'armes, surtout avec l'UNITA, comme nous l'avons dit précédemment.

LE BOTSWANA

Au Botswana, la loi sur les armes et les munitions de 1981 prévoit que les marchands d'armes doivent être enregistrés et réglemente le commerce des armes dans le pays. L'article 13 de la loi stipule qu'aucune personne ne peut faire le commerce, acheter, vendre ou transférer des armes ou des munitions à moins d'être un marchand d'armes enregistré et d'être un citoyen botswanais ou de résider dans le pays. Il faut une autorisation gouvernementale pour importer ou exporter en toute légalité des armes et du matériel connexe.

Le Gouvernement botswanais passe par les marchands d'armes enregistrés pour se procurer des armes et des munitions destinées à une utilisation officielle²³. L'effectif des forces de sécurité botswanaises étant relativement modeste, la livraison d'armes et de munitions au Gouvernement n'est pas des plus rentables. Ajoutons à cela le fait que le commerce des armes à feu et des munitions pour une utilisation civile représente un petit volume et qu'il est très réglementé (il comprend notamment un système de tirage au sort pour attribuer des licences de port d'armes aux particuliers). Les marchands d'armes à feu ont donc commencé à vendre d'autres biens, comme du matériel et des accessoires de pêche et de camping. Aucun cas important de courtage illicite n'ayant été signalé dans le pays, le Botswana ne considère pas comme une priorité la mise en place de contrôles portant spécialement sur le courtage.

LE MALAWI

Au Malawi, la loi 14:01 de 1967 sur les armes à feu porte sur l'utilisation, la possession et le commerce d'armes à feu et de matériel connexe. Le Registre des armes à feu (à la police du Malawi) représente l'autorité centrale concernant l'acquisition d'armes à feu. Cette autorité réglemente l'octroi des permis et licences pour l'exportation et l'importation d'armes à feu. Les marchands d'armes à feu doivent rendre compte au responsable du Registre des armes à feu de toutes les transactions qu'ils réalisent et sont tenus de tenir un registre et de lui communiquer ces informations.

Aucun trafic important dans lequel serait mêlé le Malawi n'a été signalé ; il est impossible de confirmer l'efficacité des contrôles actuellement en place.

LA NAMIBIE

La loi sur les armes et munitions de 1996 réglemente la fabrication, le commerce, les transferts, l'utilisation et la possession d'armes légères et de petit calibre en Namibie, mais ne comporte aucune disposition particulière réglementant les activités de courtage d'armes. Les personnes et les organisations qui veulent faire le commerce d'armes et de munitions en Namibie doivent obtenir une licence de la police namibienne (Nampol). Les marchands d'armes sont tenus de consigner dans des registres toutes les armes et munitions qu'ils achètent, éliminent, transfèrent et vendent. Ils doivent aussi communiquer des données mensuelles au registre des armes à feu. Seuls les marchands agréés et les organismes publics, comme les Forces de défense de la Namibie, peuvent importer et exporter des lots commerciaux d'armes et de munitions ; ils doivent impérativement obtenir un permis d'importation délivré par Nampol²⁴.

D'après le point de contact national sur les armes légères et de petit calibre, Nampol fait appel à des marchands pour obtenir la majorité de ses armes à feu et munitions. Tous les contrats pour les armes et munitions de la police font l'objet d'appels d'offres et, en principe, seuls des marchands agréés en Namibie peuvent soumettre des offres²⁵. Les marchands d'armes qui obtiennent de la police un contrat jouent en fait le rôle de courtiers. Le Ministère de la défense se procure ses armes, ses munitions et le matériel militaire directement auprès des fabricants et ne fait pas appel à des courtiers²⁶.

La législation namibienne actuelle en matière de contrôle des armes à feu autorise les citoyens des pays de la SADC (qui ne résident pas en Namibie) à acheter des armes à feu en Namibie puis à les exporter vers leur pays de résidence (à condition de respecter les contrôles nationaux sur les armes à feu). Les citoyens angolais utiliseraient cette possibilité très fréquemment. Pour que cette transaction soit légale, les non-citoyens doivent obtenir une lettre d'autorisation de l'autorité idoïne dans leur pays de résidence ainsi qu'un permis officiel d'exportation délivré par Nampol. La communication entre Nampol et les autorités de l'État vers lequel la personne entend exporter une ou plusieurs armes et des munitions est généralement inexistante. Il est par conséquent impossible de savoir si les armes et munitions ont quitté le territoire namibien. À cause de cette situation, des particuliers peuvent stocker et s'engager dans des activités illégales de commerce d'armes à feu et de munitions en Namibie. Nampol a pris des mesures juridiques contre ces personnes basées dans les régions frontalières du nord du pays qui stockent des armes à feu²⁷.

LA TANZANIE

En Tanzanie, la loi de 1991 sur le contrôle des armements interdit l'importation et l'exportation d'armement sans autorisation et documents officiels délivrés par le Conseil consultatif sur le contrôle des armements, un organe interministériel nommé par le Président de Tanzanie. Toute personne qui cherche à faire transiter des armes et du matériel connexe sur le territoire tanzanien sans autorisation s'expose à des poursuites.

Les autorités exercent un contrôle strict sur les actions des marchands d'armes à feu en Tanzanie. Des rapports détaillés de tous les achats et de toutes les ventes d'armes à feu et de munitions doivent être envoyés au Responsable du Registre des armes à feu de la police tanzanienne. Toutes les importations d'armes à feu doivent être préalablement autorisées par le Responsable du Registre des armes à feu. Les marchands sont tenus d'informer la police de la livraison de stocks d'armes à feu dans leurs locaux. La police assure alors la protection de la marchandise pendant le transport. En raison de la proximité avec l'est de la République démocratique du Congo, ces contrôles ne sont toutefois pas suffisants. Depuis quelques années, les activités visant à contourner l'embargo sur les armes sont florissantes en République démocratique du Congo ; la Tanzanie doit donc se doter d'une législation plus spécifique pour réellement décourager et limiter le courtage illicite.

LE ZIMBABWE

Dans ce pays, le principal document législatif en matière de contrôle des armes à feu est la loi de 1957 sur les armes à feu, mais elle ne porte pas sur le courtage d'armes. Un amendement de cette législation a été rédigé récemment mais il n'a pas encore été approuvé par le conseiller juridique de l'État ni approuvé par le corps législatif. Cette loi traite néanmoins du commerce et du transport des armes à feu et des munitions. Aujourd'hui, tous les marchands d'armes à feu doivent avoir une licence officielle et doivent tenir des registres sur leurs stocks et leurs transactions. Celui qui transporte des armes à feu et des munitions sur le territoire zimbabwéen doit avoir sur lui une licence ou un permis officiel. La police de la République du Zimbabwe veille rigoureusement au respect de ce système. Il

semblerait toutefois que les activités de courtage de grande ampleur, surtout celles en rapport avec Zimbabwe Defence Industries, ne soient pas soumises au même régime.

LES AUTRES PAYS D'AFRIQUE AUSTRALE

Même si le Protocole de 2001 de la SADC sur le contrôle des armes à feu engage les États membres à appliquer la législation sur le courtage, les autres États membres de la SADC n'ont pas de contrôles spécifiques en matière de courtage. Le Lesotho, le Mozambique, le Swaziland et la Zambie gèrent les exportations et les importations d'armes à feu avec des systèmes de permis ou de licences semblables à ceux qui existent au Botswana, au Malawi et en Namibie. En République démocratique du Congo, la possibilité d'appliquer la législation sur le contrôle des armes à feu est une question controversée : la possession d'armes à feu par des civils est théoriquement interdite. Cette interdiction n'est toutefois pas réellement appliquée. Il convient d'ajouter que même si elle connaît bien les activités illicites des courtiers, la République démocratique du Congo n'a pas encore instauré de contrôles officiels ni de réglementation portant sur les courtiers en armes.

Conclusion

Depuis dix ans, les activités de courtage d'armes ont atteint des niveaux importants dans la région de la SADC et elles vont probablement se poursuivre dans un avenir proche. Une grande partie d'entre elles sont légales, mais certaines personnes et certaines personnes morales de droit commercial concluent des affaires malhonnêtes en violation des embargos imposés par le Conseil de sécurité et l'Union européenne, même si pour l'instant, dans la région de la SADC, aucun courtier n'a été reconnu coupable de trafic d'armes. Les contrôles actuels, qui sont indirects, sont de toute évidence insuffisants : les États membres de la SADC qui n'ont pas encore de réglementations spécifiques sur le courtage d'armes doivent considérer comme une priorité l'adoption d'une telle législation.

Les États membres de la SADC qui n'ont pas encore de réglementations spécifiques sur le courtage d'armes doivent considérer comme une priorité l'adoption d'une telle législation.

En 2007, l'Organisation de coopération des commissaires de police de la région de l'Afrique australe (SARPCCO), en partenariat avec l'Institut d'études de sécurité (Afrique du Sud), a établi des procédures opérationnelles permanentes pour mettre en œuvre les éléments clés du Protocole de la SADC sur les armes à feu. L'idée était de fournir aux responsables politiques, aux fonctionnaires du pouvoir législatif et aux spécialistes du contrôle des armes à feu des indications sur la façon d'amender leurs législations nationales pour qu'elles soient conformes au Protocole de la SADC. Un certain nombre de ces procédures opérationnelles concerne la réglementation des activités de courtage d'armes.

La mise en œuvre de ces procédures opérationnelles est facilitée par le Comité régional de coordination sur les armes légères et de petit calibre de la SARPCCO qui regroupe les responsables du contrôle des armes à feu de tous les États membres de la SARPCCO²⁸. Le Comité régional de coordination se réunit deux fois par an et les membres s'aident les uns les autres pour que leur législation et contrôles nationaux soient conformes aux exigences du Protocole de la SADC. Ainsi, en 2009, le Botswana et la Namibie sont en train d'amender leur législation sur le contrôle des armes à feu et utilisent les procédures opérationnelles permanentes comme référence. De plus, en 2009, la SARPCCO a entrepris d'acheter pour les États membres du matériel pour marquer les armes à feu et a élaboré une base de données commune à l'ensemble de la région de la SADC pour enregistrer les informations concernant les armes à feu. Ces deux avancées aideront les forces de sécurité de la région de la SADC à prendre des mesures constructives face au problème du courtage illicite d'armes et de munitions.

Notes

1. Cet article résume les conclusions de Guy Lamb et Nicholas Marsh (sous la direction de), 2009, *Dangerous Dealings: Arms Brokering and Regulations in Southern Africa*, Institute for Security Studies et International Peace Research Institute (Oslo). Ont également participé à cet ouvrage : Ben Coetzee, Noël Stott et Gugu Dube.
2. Signe Landgren, 1989, *Embargo Disimplemented: South Africa's Military Industry*, Oxford, Oxford University Press, p. 237 et 238 ; Jose Vegar, 1997, « Stiffed Arms Merchant Sues », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 53, n° 6, novembre/décembre.
3. Human Rights Watch, 1994, *Arms Trade and Violations of the Laws of War Since the 1992 Elections*, New York, Human Rights Watch, p. 53. Voir aussi le rapport de suivi de Human Rights Watch, 1999, *Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process*, New York, Human Rights Watch, p. 112 à 123.
4. *Rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier les violations des sanctions imposées par le Conseil de sécurité à l'União Nacional para a Independência total de Angola (UNITA)*, reproduit dans le document des Nations Unies S/2000/203, 10 mars 2000, par. 15.
5. Brian Wood et Johan Peleman, 1999, *The Arms Fixers*, BASIC, NISAT et PRIO, chap. 3 ; cette affaire est également citée dans le *Rapport de la Commission internationale d'enquête (Rwanda)*, document des Nations Unies S/1996/195, 14 mars 1996, par. 21 à 39.
6. Wood et Peleman, op. cit.
7. *Rapport présenté par le Groupe d'experts en application du paragraphe 2 de la résolution 1708 (2006) du Conseil de sécurité concernant la Côte d'Ivoire*, document des Nations Unies S/2006/964, 12 décembre 2006, p. 7 et 8.
8. « Zim Running Guns for Africa », *City Press* (Johannesburg), 29 juin 2008.
9. « SA 'Mercenaries' Plead Not Guilty », *BBC News*, 19 août 2004.
10. « Probe into BAE Arms Deals Widens », *BBC News*, 19 octobre 2006.
11. *Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo*, reproduit dans le document des Nations Unies S/2008/43, 13 février 2008, par. 56.
12. Résolution 1493 (2003) du Conseil de sécurité de l'ONU, document des Nations Unies S/RES/1493(2003), 28 juillet 2003.
13. Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), Protocole sur le contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes, signé à Blantyre, 14 août 2001.
14. Les membres de la SADC sont : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République démocratique du Congo, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.
15. Gavin Cawthra, 1986, *Brutal Force: The Apartheid War Machine*, Londres, International Defence and Aid Fund, p. 49.
16. Peter Batchelor et Susan Willett, 1998, *Disarmament and Defence: Industrial Adjustment in South Africa*, Oxford, Oxford University Press, p. 32 à 35.
17. Peter Batchelor, Paul Dunne et Guy Lamb, 2002, « The Demand for Military Spending in South Africa », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n° 3, p. 339 à 354.
18. La Commission d'enquête (Commission of Inquiry into Alleged Arms Transactions between Armscor and One Eli Wazan and Other Related Matters), présidée par le juge E. Cameron, fut désignée en octobre 1994 et publia son rapport le 15 juin 1995.
19. République de Maurice, Firearms Act 2006, par. 32.
20. Entretien avec Atmahdeo Baynath de Central Firearm Index, Police mauricienne, Port-Louis, 16 et 17 octobre 2007.
21. Entretien avec M.J.R.G. D'Hotman De Villiers, Managing Director, G.D.V. Co. Ltd, Port-Louis, 16 octobre 2007 ; entretien avec C. Lagesse, Manager, Commercial Division, Robert Le Maire Limited, Port-Louis, 16 octobre 2007.
22. Entretien avec Lagesse, 16 octobre 2007.
23. Entretien avec Superintendant G. Tlogelang, Gaborone, 19 septembre 2007.
24. République de Namibie, Arms and Ammunition Act 7 (1996).
25. Entretien avec I. Nangombe, Head of the Namibia Firearms Registry, Ministry of Safety and Security, Windhoek, 26 septembre 2007 ; entretien avec M. Shaama, Head of Namibia National Focal Point on Small Arms and Light Weapons Sub Division, Ministry of Safety and Security, Windhoek, 26 septembre 2007.
26. Entretien avec M. Shiweda, Managing Director, Windhoeker Maschinenfabrik (pty) Ltd, Windhoek, 26 septembre 2007 ; entretien avec J. Auala, Chief Executive Officer, August 26 Holding Company (pty) Ltd, Windhoek, 27 septembre 2007.
27. Entretien avec Nangombe, 26 septembre 2007.
28. Les États membres de la SARPCCO sont : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

ACTUALITÉ DE L'UNIDIR

NOUVELLE PUBLICATION

Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing

Le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires est une œuvre inachevée de l'ère nucléaire. Alors qu'un nombre croissant de gouvernements et de dirigeants avancent des propositions pour l'abolition des armes nucléaires, de nombreux enseignements peuvent être tirés du combat mené pour le TICE, des oppositions qu'il suscita et de sa négociation entre 1994 et 1996. L'explosion nucléaire expérimentale effectuée par la République populaire démocratique de Corée en 2006 a rappelé la nécessité de ce traité, mais plus d'une décennie d'obstacles politiques et institutionnels ont empêché le TICE d'entrer en vigueur.

De nouvelles opportunités permettent d'y croire à nouveau. Connaître l'histoire du Traité aidera la société civile, les gouvernements et les diplomates à encourager ce processus et à élaborer des instruments et des stratégies plus efficaces pour conclure d'autres accords de désarmement.

Unfinished Business: The Negotiation of the CTBT and the End of Nuclear Testing

Rebecca Johnson

UNIDIR, 2009

382 pages

No de vente G.V.E.09.0.4

ISBN 978-92-9045-194-5

Disponible uniquement en anglais

US\$ 50 (plus frais de traitement et d'expédition)

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous présentons également une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web avec les coordonnées des personnes responsables. Vous pouvez aussi commander ou télécharger nos publications en ligne <www.unidir.org>.

LE POINT SUR UN PROJET

Coopération entre la Commission européenne et l'Organisation des Nations Unies pour la consolidation de la paix

Ce projet d'une durée de six mois qui a débuté en avril 2009 doit étudier la coopération entre la Commission européenne et l'ONU s'agissant de la consolidation de la paix. Par des analyses quantitatives et qualitatives, il va identifier les tendances de la relation de financement qui existe entre la Commission et l'ONU, examiner la cohérence des politiques et concepts de la Commission et de l'ONU en matière de consolidation de la paix et étudier des options que la Commission pourrait envisager afin de soutenir davantage les réformes de consolidation de la paix menées par les Nations Unies. Cette analyse permettra de mieux connaître le partenariat entre la Commission et l'ONU et la cohérence de leurs approches en matière de consolidation de la paix. Elle arrive à point nommé pour l'évaluation des politiques et structures des Nations Unies pour la consolidation de la paix (avec notamment la parution, en juin 2009, du rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la consolidation de la paix au lendemain de conflits et l'examen en 2010 de la Commission de consolidation de la paix).

Ce projet donnera lieu, au cours de la présidence suédoise de l'Union européenne en 2009, à la publication d'un rapport de recherche qui sera discuté dans un groupe de travail du Conseil européen sur les Nations Unies (CONUN). Le thème de recherche principal sera le suivant « Comment la Commission européenne a-t-elle soutenu les actions de consolidation de la paix menées par les Nations Unies ? ». Nous proposerons des possibilités d'action pour renforcer le partenariat entre la Commission et l'ONU. Le rapport devra plus particulièrement recenser les tendances de la Commission européenne en matière de financement pour les Nations Unies, notamment dans les pays fragiles, et présentera une vue comparative des politiques de la Commission et des Nations Unies en matière de consolidation de la paix. Le rapport fera aussi le point sur le soutien apporté par le passé par la Commission au mécanisme de l'ONU pour la consolidation de la paix et examinera la coopération opérationnelle entre la Commission et l'ONU dans les pays jugés prioritaires par la Commission de consolidation de la paix. Le but est de mettre en évidence les possibilités et les difficultés que représente l'harmonisation des politiques et des programmes, que ce soit sur le terrain ou aux sièges, et d'avancer des idées qui permettraient à l'Union européenne de mieux soutenir les efforts actuels visant à réformer les actions de consolidation de la paix menées par les Nations Unies.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Catriona Gourlay

Chef de projet

Tél. : +41 (0)22 917 11 44

Fax : +41 (0)22 917 01 76

E-mail : cgourlay@unog.ch