

DAMOCLES

La lettre

Observatoire des armements / CDRPC

Seule la complémentarité de ces mécanismes (contrôle *a posteriori* et contrôle *a priori*) permettra la mise en œuvre d'un contrôle effectif et complet des opérations de courtage, d'intermédiation et d'achat pour revendre sur le territoire français¹. » **ÉDITORIAL**
Comment ne pas être d'accord avec le ministère de la Défense ? Sauf que si le contrôle a posteriori a été mis en place en 2002, depuis cette date nous attendons que les gouvernements successifs mettent à l'ordre du jour du Parlement les projets de lois — nous en sommes au troisième ! — qui permettront la mise en œuvre du contrôle a priori... 2002-2008, aucun créneau de disponible durant les six dernières années pour faire voter un projet qui pourtant ne prête pas à polémique entre majorité et opposition ? Cela donne le sentiment d'un manque singulier de volonté politique en la matière, voire même une manière de botter en touche vis-à-vis des ONG qui réclament l'adoption de ce projet... D'autant qu'en 2003, l'Union européenne a adopté une Position commune sur le contrôle du courtage. Chaque État est tenu de la transposer dans son droit interne... 19 États membres l'ont fait. Pas la France. À l'heure où la France assure la présidence de l'Union européenne, il serait plus que temps qu'elle mette en place un système « de contrôle effectif et complet des opérations de courtage ». C'est pourquoi ce numéro de Damoclès est entièrement dédié à cette question, comme un appel aux parlementaires — à qui nous adresserons aussi ce dossier — à s'emparer de cette question afin de renforcer le contrôle de la prolifération des armes.

Damoclès

1) Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2006, Ministère de la Défense, Dicod, novembre 2007, p. 34.

COMMERCE DES ARMES

Mettre fin aux « zones grises »

Les armes ne sont pas des marchandises comme les autres. Vendre du matériel militaire est un acte politique majeur qui relève théoriquement de la responsabilité des États. Mais il n'échappe pas non plus aux logiques commerciales et économiques... De l'appel d'offres à la livraison, de nombreux acteurs — comme les courtiers, intermédiaires, transporteurs, organismes financiers, etc. — se trouvent en marge des systèmes étatiques de contrôle des exportations de matériel militaire, favorisant ainsi toute une « zone grise » propice aux trafics en tous genres. Or, si les transferts d'armes ne sont pas en eux-mêmes causes des guerres, ils permettent le développement des nombreux conflits qui ensanglantent la planète.

Intermédiaires et gouvernements : des liens troubles...

Contrairement à une image largement répandue, le courtier en armes ne se précipite pas dès qu'une situation de chaos se profile quelque part sur la planète. Bien souvent, ce sont les gouvernements — pour éviter une intervention trop voyante ou sujette à controverse au sein de la communauté internationale ou de leur propre opinion publique — qui ont expressément décidé de recourir à ces intermédiaires pour organiser des transferts de matériels militaires dans des zones en conflits à destination notamment de pays sous embargo ou de groupes non-étatiques.

Pendant la guerre froide, les services secrets n'ont jamais cessé d'utiliser par exemple des lignes aériennes privées pour déguiser leurs livraisons clandestines d'armes. La Central Intelligence Agency (CIA) a par exemple utilisé un avionneur privé pour armer l'Union nationale pour l'indépendance totale en Angola (Unita). Après la chute du bloc de l'Est, les trafiquants d'armes n'ont fait que poursuivre cette activité sur la base des techniques précédemment établies. Les courtiers en général ont eu un grand rôle dans le conflit en Sierra Leone, en République démocratique du Congo ou même dans le génocide au Rwanda. En outre, les trafics ne pourraient pas prospérer s'ils n'étaient pas raccordés à d'anciens réseaux proches des États qui, en plus de les couvrir, ne manquent pas de les encourager.

Les autorités françaises, par exemple, se sont toujours servies des réseaux d'affaires des anciennes colonies pour monter leurs transferts d'armes. Jacques Foccart — conseiller influent du général Charles de

SOMMAIRE

- 1 **Contrôle des armes : mettre fin aux « zones grises »**
- 5 **La législation sur le courtage dans l'UE**
- 6 **Les intermédiaires sous surveillance**
- 7 **Essais nucléaires en Polynésie : une solution qui s'éternise**

Gaule sur la politique africaine dans les années 1960, pour ne pas dire initiateur attiré de la « Françafrique » —, a maintenu un réseau d'experts militaires, d'intelligence économique prolongeant ainsi les intérêts des entreprises françaises longtemps après la décolonisation, avec en sus une cellule « spéciale » installée directement à l'Élysée.

De même, ce n'est pas un hasard si le trafiquant d'armes Jacques Monsieur impliqué dans des transactions illicites avec l'Iran durant les années 1980 a collaboré avec les services secrets belges... Enfin, les activités de Robert Montoya, trafiquant d'armes français, notamment vers la Côte d'Ivoire en 2004, étaient bien surveillées par la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), les services de renseignement français. Ainsi, sans participer directement aux trafics d'armes, la DGSE est quotidiennement au fait des problèmes de prolifération, de transfert de technologie et de trafics d'armes. En effet, ce service est notamment chargé de surveiller les transferts d'armes vendues par la France afin de vérifier s'ils ne repartent pas ailleurs, et où si c'est le cas¹. De plus, il tente de rentrer en contact avec toutes les structures illégales (criminalité, terrorisme, etc.) avec lesquelles l'État ne souhaite pas voir entretenues des relations officielles (diplomates, armées, experts). C'est aussi pourquoi les agents secrets soignent leurs relations avec les trafiquants d'armes qui, du coup, se sentent couverts par eux. Cette frontière poreuse entre des réseaux officiels et ce petit monde occulte explique également la tentation chez un certain nombre d'agents secrets de se servir par la suite de leur carnet d'adresses pour se reconverter dans de juteuses affaires lucratives parmi lesquelles se trouvent le commerce d'armes.

Par exemple, Messieurs Imbot père et fils, tous deux ex-membres de la DGSE (René, le père, en a même été le chef de 1985 à 1987), entrent tout à fait dans ce cadre. Après avoir quitté leur poste officiel, ils auraient servi d'intermédiaire à la société Thomson en 1991 dans l'affaire des frégates à Taïwan².

Une attention particulière mérite d'être portée sur les intermédiaires prenant les traits d'institutions publiques. Par exemple, des officines d'exportation françaises³ assurant la promotion, la négociation, la vente et les services après-vente des matériaux d'armement ont pu être impliquées dans les trafics d'armes. Ainsi, l'ex-Sofremi (Société française d'exportation du ministère de l'Intérieur) a été impliquée dans des trafics illicites

à l'Angola par l'intermédiaire de Pierre Falcone qui se serait attribué au passage une juteuse commission⁴...

Dans la mesure où les entreprises d'armements disposent de directions commerciales, l'utilité de ces offices d'exportation se pose... Surtout depuis l'adoption par l'OCDE en 1997 d'une convention interdisant le versement de commissions (Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales). Récemment, l'office d'exportation français la Sofema (dont la Sofremi est devenue une des filiales) a de nouveau défrayé la chronique. Elle a été mise en cause par un courtier libyen Roger Tamraz pour avoir dénoncé un prétendu contrat d'armement entre Dassault et la Libye⁵. Ce contrat s'élevant à plusieurs centaines de millions d'euros, impliquait la remise en état des Mirages F1 détenus par la Libye. D'ailleurs, il aurait été reconduit avec un autre intermédiaire à l'issue de la visite du colonel Khadafi en France au mois de décembre 2007. L'intéressé qui prétend avoir été missionné par la Sofema a néanmoins été débouté de ses prétentions par le tribunal de commerce de Paris le 12 septembre 2007. Il exigeait le versement d'une commission de 9 millions d'euros dont il n'est pas parvenu à démontrer la contrepartie, à savoir les « services rendus » à la Sofema. Et pour cause... Ce type de commission est interdite par une Convention de l'OCDE. Les autorités françaises le savent et s'en « gaussent ». Le marché de l'armement est d'autant plus « gris » lorsque les « courtiers » suspects se présentent devant les tribunaux tandis que les États se drapent dans un flou juridique bien confortable...

Les limites du système de contrôle existant

Pour l'heure, on estime qu'à peu près 40 États — sur les 192 que comptent les Nations unies — possèdent une législation sur le courtage des armements. Très peu d'entre eux prennent en compte les activités liées à l'organisation ou au transfert d'armes entre deux pays tiers. Pourtant, les trafiquants d'armes se sont trop longtemps engouffrés dans cette faille juridique.

C'est le cas, par exemple, de Léonard Minin, un Israélien qui a organisé des trafics d'armes sur le sol italien à destination

EN DIRECT DE L'OBSERVATOIRE DES TRANSFERTS D'ARMEMENTS

Du courtage à l'intermédiation

Le courtage est traditionnellement défini comme une activité menée par des individus ou des sociétés visant à effectuer une médiation, organiser et faciliter une transaction d'armes entre un vendeur et un acheteur, dans le but d'en retirer un bénéfice financier¹. Il n'est donc pas obligatoire que les armes passent entre les mains du courtier. Afin d'en assurer le contrôle, un lien doit être établi entre l'activité du courtier et le territoire sur lequel il opère (envoi d'un fax par exemple). Les activités de courtage sont généralement exercées par des personnes privées, des firmes spécialisées dans le commerce des armes, des organisations qui représentent l'industrie militaire et qui réalisent la promotion de leurs produits, ainsi que par des agences gouvernementales qui facilitent l'acquisition des armes au bénéfice d'entités étrangères.

Les opérations de courtage peuvent comprendre :

- la prospection (identifier les acheteurs et les vendeurs potentiels) ;
- le conseil technique lié à l'offre, par exemple sur les systèmes d'armes, les modalités pour le transport et le financement ;
- l'approvisionnement, c'est-à-dire identifier les types et les quantités d'armes requises ;
- la médiation (rapprocher les parties pour qu'elles concluent un contrat) ;
- l'obtention de la documentation nécessaire, y compris les certificats d'utilisateur final ;
- les autorisations d'importation et d'exportation ;
- l'organisation du financement ;
- l'organisation du transport².

Alors que le courtage englobe souvent de multiples activités (les trafiquants s'occupent très souvent des modalités financières du

contrat tout comme de l'organisation du transport des armes), les États réduisent généralement le courtage à la négociation et à l'organisation contractuelle (c'est-à-dire rapprocher les parties et créer les conditions afin que le vendeur et l'acheteur d'armes concluent un contrat). D'où l'importance du terme d'intermédiation qui permet d'englober les différents acteurs intervenant lors d'un transfert de matériel militaire. **T. F.**

1) *Dead on Time : arms transportation, brokering and the threat to human rights*, Amnesty International, 10 mai 2006, <http://web.amnesty.org/library/index/engact300082006>

2) Holger Anders, Silvia Cattaneo, *Regulating arms brokering, taking stock and moving forward the united nations process*, Grip, https://www.grip-publications.eu/pub/rapports/rg05-hs_courtage.pdf, p.9

du Sierra Léone et du Libéria, des États pourtant placés sous embargo international. Arrêté en août 2000 pour trafic d'armes, il fut néanmoins relâché, la Cour suprême italienne soulignant que les armes n'ayant pas touché le sol italien, le trafiquant ne pouvait être poursuivi. Autre exemple, en 1995, Peter Bleach, courtier anglais accrédité auprès du gouvernement britannique, a organisé la livraison de 2 500 AK-47 et de 1,5 million de munitions à un groupe rebelle de l'État du Bengale ouest (Inde). Pour mener à bien son opération, le courtier a pris soin de fournir un certificat d'utilisateur final du Bangladesh au grossiste anglais qui puisait sa marchandise chez une société bulgare et fit l'acquisition d'un Antonov 26 pour assurer le transport des armes. Mais le déroulement de l'opération a « déraillé » puisque l'avion fut intercepté au cours du trajet par le gouvernement indien. Il n'en reste pas moins que le courtier n'aurait eut aucune raison de demander une autorisation aux autorités de son pays puisque les armes ne transitaient pas par le sol britannique⁶.

La mise en place d'une législation sur le courtage est importante car elle permet aux États de contrôler — et si besoin de poursuivre — les courtiers pour toutes les opérations organisées à partir de leur territoire et ceci, souvent même par un lien minimal (l'envoi d'un fax, par exemple).

Ceci dit, la législation, pour être efficace, doit, d'une part, embrasser toutes les activités de courtage, c'est-à-dire mentionner expressément les services financiers et le transport. La plupart du temps, le champ des législations nationales se réduit à la négociation contractuelle ou exige que les armes aient été à un moment ou à un autre de la transaction détenues par l'intermédiaire. Et, d'autre part, elle doit prendre en compte à la fois les étrangers installés sur son territoire et les ressortissants opérant de l'étranger. Ce qui est rarement le cas !

Et en France ?

Il faut attendre 2001-2002, pour que la France — suite notamment aux différentes campagnes conduites à ce sujet⁷ — se préoccupe du contrôle des intermédiaires. L'objectif affiché est de « donner aux autorités françaises le moyen d'interdire des opérations d'intermédiation ou d'achat pour revendre, dans le domaine des matériels de guerre et de matériels assimilés, réalisées par des personnes établies en France, qui seraient illicites au regard du droit international ou inopportunes au regard de la politique générale de la France en matière de commerce d'armement ». Car, « en l'état actuel du droit, de telles opérations, particulièrement préjudiciables à la réputation de notre pays, ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle préventif⁸. »

Cette intégration des opérations de courtage et d'intermédiation dans le champ du système de contrôle des exportations français se situe à la fois au niveau administratif par décret (contrôle *a posteriori*) et au niveau législatif (contrôle *a priori*). À ce jour, seul le contrôle *a posteriori* est effectif.

Les intermédiaires soumis au registre...

Le 6 janvier 2002, le *Journal officiel* publie le décret n° 2002-23, première étape du nouveau système de contrôle. Ce décret impose aux intermédiaires d'obtenir une autorisation préalable et de tenir à jour un registre de leurs activités.

Le gouvernement définit l'activité d'intermédiation comme « toute opération à caractère commercial ou à but lucratif dont l'objet est soit de rapprocher des personnes souhaitant conclure un contrat d'achat ou de vente de matériels de guerre ou de

matériels assimilés, soit de conclure un tel contrat pour le compte d'une des parties. Cette opération d'intermédiation faite au profit de toute personne quel que soit le lieu de son établissement prend la forme d'une opération de courtage ou bien celle d'une opération faisant l'objet d'un mandat particulier ou d'un contrat de commission » (article 1).

L'autorisation préalable de l'État est indispensable pour exercer toute activité de courtage ayant lieu sur le territoire national, quel que soit le lieu d'exercice des tierces parties. Les demandes d'accréditation sont à faire auprès de la Direction des affaires stratégiques du ministère de la Défense. Elle est limitée dans le temps : elle ne peut excéder cinq ans, durée au-delà de laquelle il doit être procédé à son renouvellement par les autorités compétentes. Une fois enregistrés, les courtiers sont libres de conduire leurs opérations spécifiques d'intermédiation de matériel de guerre comme bon leur semble.

Seule obligation : tenir un registre spécial où sont inscrits, dès les premiers contacts, le nom des entreprises mises en relation ou des autres participants à l'opération, le contenu et les étapes de celle-ci ainsi que les matériels mis en fabrication, réparation, transformation, achetés, vendus, loués ou détruits. Une copie du registre est transmise tous les six mois au service compétent du ministère de la Défense. Ce dernier a également toute latitude pour suspendre *sine die* l'autorisation accordée à un intermédiaire.

Le *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2006*⁹ donne quelques chiffres à ce sujet. Mais ils sont globaux, concernant l'ensemble des autorisations accordées pour la fabrication, le commerce et l'intermédiation de matériels de guerre, sans préciser ce qui relève de chacun des secteurs. Ainsi, 1 130 autorisations sont actuellement en cours de validité. En 2006, 259 autorisations ont été renouvelées et 257 nouvelles autorisations accordées. Quatre demandes ont été refusées et 23 classées sans suite. Quarante-sept autorisations sont devenues caduques suite à la cessation d'activité des sociétés concernées. En outre, deux autorisations ont été retirées avant terme pour infraction à la réglementation. Il serait important que le rapport fasse apparaître les données spécifiques concernant l'intermédiation.

Une loi qui se fait désirer...

Outre ce contrôle *a posteriori*, le gouvernement avait prévu de soumettre chaque opération de courtage ou d'intermédiation au même régime que les exportations d'armes. Pour cela un projet de loi avait été déposé par le ministre de la défense de l'époque dès le 12 décembre 2001 (voir note 8). Ce texte est resté à l'état de vœu pieux sur le bureau du Sénat. Il n'a jamais été soumis au débat ni au vote des parlementaires.

Après le changement de majorité parlementaire et de gouvernement de 2002, il faudra attendre juillet 2006 pour que le ministre de la Défense dépose un nouveau projet de loi légèrement modifié, cette fois devant l'Assemblée nationale¹⁰. Son sort sera identique au précédent et il est devenu caduc avec les élections présidentielles et législatives de 2007.

Le feuilleton n'est pas terminé ! M. Hervé Morin, titulaire du portefeuille de la Défense, s'est emparé du dossier et a redéposé, sans changer une virgule, le projet de loi, devant le Sénat, le 5 juin 2007¹¹.

Le projet de loi soumet les opérations de courtage ou d'intermédiaires au régime de demande préalable d'autorisations, comme c'est déjà le cas pour toutes les opérations de vente ou de transfert de matériel de guerre. Il donne ainsi au gouvernement le

moyen d'interdire toutes les opérations « réalisées par des personnes établies en France, qui seraient illicites, au regard du droit international, ou inopportunes au regard de la politique générale de la France en matière de commerce d'armement¹² ».

Ce régime s'applique aux personnes résidentes ou établies en France pour les opérations réalisées en France ou à l'étranger. Le texte prévoit l'attribution d'une autorisation soit « individuelle » (couvrant une ou plusieurs opérations identifiées), soit « globale » (pour un ensemble de matériels, de provenances et de destinations). Il est mentionné que la licence globale permet ainsi de donner une liberté d'action accrue au bénéficiaire, notamment « les sociétés mères agissant comme intermédiaires à l'égard de leurs filiales étrangères. » Toute autorisation peut être suspendue ou abrogée en vertu de l'adoption d'un nouvel accord international d'embargo prononcé par le Conseil de sécurité ou d'une résolution de l'Union européenne.

Le projet de loi offre également la possibilité au gouvernement de communiquer à des gouvernements étrangers les informations relatives aux intermédiaires et aux négociants de façon à permettre des poursuites pénales ou à assurer un meilleur contrôle de ces activités au niveau international.

Les infractions seront punies d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende ; à laquelle peut s'ajouter une peine complémentaire d'interdiction d'exercice de cinq ans ou plus, voire définitive.

Les limites du projet de loi

À Bouaké, en 2005, des avions de combat ivoiriens ont bombardé les soldats français de « la mission Licorne » faisant dix tués et 33 blessés. Mais les commentateurs omettent régulièrement de préciser que ceux-ci ont été vendus à la Côte d'Ivoire par un ex-gendarme français Robert Montoya devenu trafiquant d'armes¹³. Des avions qui ont d'ailleurs été entretenus et pilotés par des individus « prêtés » par Montoya. La société officiait pour une entreprise d'armement biélorusse, l'établissement public BSVT d'un certain général Kolesnikov. Robert Montoya a vendu à la Côte d'Ivoire deux hélicoptères de combat Mi 24, quatre avions Sukhoï 25, un avion de transport Antonov 12, des camions de marque Oural, des jeeps Uaz. Une fois arrivé, le matériel a été transporté par des mercenaires biélorusses.

Une partie des ventes a eu lieu après que l'embargo international du 15 novembre 2004 décidé par le Conseil de sécurité de l'ONU ait été décrété. À aucun moment, ni avant ni après le bombardement, Robert Montoya n'a pu être inquiété pour l'illégalité de ses activités d'intermédiation. En France, la seule base légale sur laquelle ce dernier peut actuellement faire l'objet de poursuites est le délit de « participation à une activité de mercenaire ».

Si la loi avait été adoptée, aurait-elle permis de poursuivre Robert Montoya pour faits de courtage illicite ? Non, car au moment des faits, ce dernier ne réside pas en France et ses sociétés n'y sont pas établies...

En effet, le projet exclut les personnes de nationalité française non résidentes qui exercent des activités d'intermédiation à l'étranger. La compétence extra-territoriale est donc minimale.

De plus, pour des faits commis par des résidents français hors du territoire de la République (art 113-6 du code pénal), ils peuvent donner lieu à des poursuites seulement à la condition que ceux-ci soient punis dans le pays où ils ont été commis. Or, ce sera rarement le cas, car la plupart des États situés en dehors de l'Union européenne ne disposent pas de réglementation sur le courtage.

Second point où l'actuel projet de loi comporte de graves lacunes : dans la définition même des activités d'intermédiation qui ne prend pas en compte les transporteurs et les financiers pourtant également impliqués dans ce commerce.

D'ailleurs, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans un avis sur le projet de loi sur l'intermédiation, adopté par l'assemblée plénière le 8 février 2007, formule justement deux recommandations : **étendre le champ de la définition aux transporteurs et aux financiers** ; et **étendre le champ d'application aux nationaux français non établis ou non résidents en France**¹⁴. Apportant sa caution aux revendications que nous avons pu formuler notamment dans un communiqué de presse diffusé à l'occasion du dépôt du projet de loi et reprise dans la campagne « 2008 : le contrôle à portée de main ! » de la plateforme « contrôlez les armes »¹⁵.

Pour renforcer le dispositif de contrôle des activités des intermédiaires, une autre loi est en cours d'adoption : celle sanctionnant les violations d'embargos, adoptée en première lecture le 10 octobre 2007 par le Sénat et depuis en attente de vote par l'Assemblée nationale. Tout acte violant un embargo sera puni de 7 ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende. La définition des embargos, circonscrite par une résolution des Nations unies au matériel de guerre et à la contrefaçon frauduleuse, est étendue aux mesures interdisant ou restreignant les activités commerciales, économiques ou financières ou les actions de formation, de conseil ou d'assistance technique. Cette loi constitue un instrument essentiel dans la lutte contre les trafiquants d'armes complémentaire des règles spécifiques en matière de courtage.

Tony Fortin & Patrice Bouveret

- 1) Laurent Léger, *Trafics d'armes, enquête sur les marchands de mort*, Flammarion, Paris, 2006, pp. 27-28.
- 2) Laurent Léger, *op. cit.*, p. 24.
- 3) Ce sont des organismes para-étatiques de droit privé qui servent d'intermédiaires entre les industriels et les États.
- 4) Anaïz Parfait, *Les sociétés de service à l'exportation*, rapport, Observatoire des armements, Lyon, juillet 2006, p. 10.
- 5) Pascal Junghans, « Un jugement jette une lumière crue sur les projets de ventes d'armes françaises à la Libye », *La Tribune*, 21 décembre 2007.
- 6) Collectif Études sécuritaires, *Armes légères : syndrome d'un monde en crise*, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 39-40.
- 7) Cf. le numéro spécial de *Damoclès* (n° 95, 4/2002, 36 p.), « Les transferts d'armes de l'Union européenne : un contrôle insuffisant » et notamment « Évolution de la politique de contrôle des armes », pp. 26-29.
- 8) Extraits de l'exposé des motifs du projet de loi n° 137 « relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions » déposé le 12 décembre 2001 au Sénat par M. Alain Richard, ministre de la Défense. Disponible sur le site : <www.senat.fr>.
- 9) *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2006*, Ministère de la défense, Dicot, novembre 2007, p. 27. Disponible sur : <www.defense.gouv.fr>.
- 10) Projet de loi n° 3629 « relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le code de la défense », présenté par M^{me} Michèle Alliot-Marie, Assemblée nationale, 25 juillet 2006. Disponible sur le site : <www.assemblee-nationale.fr>.
- 11) Projet de loi n° 323 « relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le code de la défense » déposé au Sénat le 5 juin 2007 par M. Hervé Morin, ministre de la Défense. Disponible sur le site : <www.senat.fr>.
- 12) Extraits de l'exposé des motifs du projet de loi n° 323, p. 3.
- 13) Lire le chapitre que Laurent Léger consacre à ce personnage qui a appartenu aux unités d'élites de la gendarmerie avant de se reconvertir en marchand d'armes sans scrupules in *Trafics d'armes, op.cit.*, pp. 89-106.
- 14) CNCDH, « Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation ». Disponible sur <www.cncdh.fr>.
- 15) Disponible sur : <www.obsarm.org>.

La législation sur le courtage dans l'Union européenne

L' Union européenne a mis en place plusieurs outils de contrôle de ses exportations de matériel de guerre pour à la fois permettre une harmonisation des politiques conduites par les vingt-sept États membres, éviter que l'Union européenne se trouve mêlée de trop près à des scandales en la matière, contribuer à « assainir » le marché des armes de ses aspects les plus choquants, et éviter toute interrogation sur citoyenne sur les raisons d'être d'un tel commerce. Rappelons que l'Union européenne, avec environ 25 % des parts de marché, est le second exportateur mondial de matériel militaire ! Les intermédiaires et les courtiers sont un des rouages opérant aux frontières du licite et de l'illicite. C'est pourquoi, après que plusieurs scandales aient défrayé la chronique, dès le 23 juin 2003, le Conseil de l'Union européenne adoptait une « Position commune sur le contrôle du courtage en armements ». Six ans après, 19 États membres seulement ont transposé cette position commune dans leur droit national. Huit manquent toujours à l'appel, dont un absent de marque : la France. Durant tout le second trimestre 2008, la France préside l'Union européenne. Parmi les objectifs qu'elle s'est fixée, figure l'avancée de l'Europe de la défense avec les questions d'armements afférentes. Il est notamment prévu l'assouplissement des conditions de transferts d'armements entre États membres, alors que le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armes — dix ans après sa mise en place — n'a toujours pas été transformé en Position commune. Il n'a donc toujours pas de caractère juridiquement contraignant. Et la France porte une large part de responsabilité dans ce retard¹.

Le 23 juin 2003, le Conseil de l'Union européenne adopte la « Position commune 2003/468/PESC sur le contrôle du courtage en armements¹ ». Elle a pour objet de « contrôler le courtage en armements afin d'éviter que soient contournés les embargos sur les exportations d'armes décrétés par les Nations unies, l'Union européenne ou l'OSCE, ainsi que les critères énoncés dans le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements ».

Dans l'article 2 du texte, il est clairement énoncé que les États membres doivent prendre « toutes les mesures nécessaires pour contrôler les activités de courtage se déroulant sur leur territoire ». Les activités des nationaux, les résidents ainsi que les étrangers opérant sur le territoire des États de l'Union européenne sont donc concernés. Les États membres devront établir « un cadre juridique clair » pour les activités licites. Enfin, le courtage est défini « comme les activités de personnes ou d'entités :

- qui négocient ou organisent des transactions pouvant comporter le transfert, d'un pays tiers vers tout autre pays tiers, d'articles figurant sur la liste commune des équipements militaires appliquée par l'UE ;
- ou qui procèdent à l'achat, à la vente ou au transfert de ces articles qui sont en leur possession, depuis un pays tiers et à destination de tout autre pays tiers ».

Cette législation tente donc de réglementer les transactions effectuées par des personnes qui n'ont pas nécessairement les armes en leur possession et qui opèrent à partir d'un pays étranger afin d'échapper aux lois de leur pays.

Mais, si la Position commune oblige les États à « contrôler les activités de courtage se déroulant sur leur territoire », pour les activités « exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire », ils sont seulement « encouragés à envisager le contrôle ».

Toute activité de courtage est subordonnée à l'obtention d'une licence ou d'une autorisation écrite auprès de l'État membre dans lequel le courtier réside ou est établi (article 3). De manière facultative, les États ont la possibilité de tenir un registre des courtiers en armement susceptible de leur permettre de déterminer la fiabilité du demandeur.

Cependant, cela ne les dispense en rien d'exiger de ces derniers une licence pour chaque transaction (article 4). La qualité du registre des courtiers est indispensable pour assurer la transparence, on comprend donc pourquoi les États sont tenus de « conserver, pendant au moins 10 ans, les données concernant toutes les personnes et entités qui auront obtenu une licence ». De même, les États membres se doivent de mettre en place un système permettant l'échange d'informations sur les activités

1) Pour un bilan des dix ans du Code de conduite, voir Bonne conduite ? Les dix ans du code de Conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, rapport de Saferworld réalisé avec la contribution de plusieurs ONG européennes, juin 2008, 36 pages. Disponible sur : www.obsarm.org/.

de courtage (article 5). Les informations visées concernent la législation, les courtiers inscrits dans un registre (le cas échéant), des renseignements sur les courtiers, des refus opposés aux demandes d'inscription dans un registre (le cas échéant) et aux demandes de licence. Enfin, chaque État membre devra donner effet à cette Position commune en établissant des sanctions, y compris pénales (article 6).

Rappelons que la Position commune est un instrument juridique grâce auquel le Conseil définit l'approche de l'Union sur une question déterminée. Les États membres s'obligent alors à se conformer à ce texte et ce, tant pour les questions internes que pour leur politique extérieure.

On a reproché à cette Position commune de ne pas aborder les activités générales liées au courtage des armes, telles que les activités de logistique et de transport, l'assurance et autres services financiers. Le refus de prendre en compte la portée extraterritoriale du contrôle constitue également une lacune sérieuse.

Il est regrettable que les États ne soient pas mis dans l'obligation de tenir un registre des courtiers en armements. Car un tel instrument permettrait, précisément, de mieux surveiller les activités des courtiers.

De même, les États membres devraient être invités à fournir au Conseil de l'Union européenne un certain nombre d'informations relatives aux licences des courtiers en armement (nombre total de licences attribuées avec une identification claire de la destination finale du bien, une description et une valeur des biens aussi bien que le destinataire final de ces biens, le nombre total de licences refusées, les consultations initiées et reçues). Ces informations pourraient ensuite être rendues publiques, par exemple dans le cadre du rapport annuel sur le Code de conduite. En effet, l'absence de transparence est sans aucun doute un des facteurs majeurs favorisant les trafics et autres comportements illicites.

Après cette rapide présentation globale du texte de la Position commune, nous allons maintenant examiner les différents points au regard de l'interprétation faite par les États membres de l'Union européenne.

La notion et le type de courtage

Tous les États de l'Union européenne définissent le courtage uniquement comme l'organisation du contrat (négociation, rapprochement des parties...). Seuls les Pays-Bas, où la notion de courtage inclut sous certaines conditions les transactions financières, font exception.

La quasi-totalité des États font une distinction entre le courtage effectué dans le cadre des opérations d'exportation et celui relatif aux transferts entre pays tiers. On compte néanmoins plusieurs exceptions. En Belgique, le courtage est quasiment assimilé à l'opération d'exportation puisque le courtier est celui qui « crée les conditions en vue de la conclusion d'un contrat comportant les opérations de négociation, exportation, quelles que soient l'origine ou la destination des biens et indépendamment du fait qu'ils entrent sur le territoire belge ». Aucune distinction n'est donc établie entre les transactions entre deux pays tiers et celles réalisées depuis le territoire d'origine.

En conséquence, les conditions liées à la délivrance de la licence de courtage sont identiques à celles qui président l'attribution de la licence d'exportation. En pratique, les autorités n'établissent pas de différence. En Suède et à Malte, la

législation sur le courtage comprend indifféremment les transactions réalisées depuis le territoire d'origine et celles entre deux pays tiers². À noter qu'il est communément admis par les États que la notion de pays tiers exclue les membres de l'Union européenne.

Les types de biens

Les biens auxquels fait référence la Position commune sont ceux compris dans la Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne. Cette liste vise le matériel de guerre spécialement conçu pour l'usage militaire (ainsi que leurs composants et accessoires), réparti en 22 catégories³.

Des contrôles spécifiques « étendus » sont parfois réservés à certaines catégories de biens. L'Allemagne réserve ainsi sa compétence extraterritoriale aux contrôles d'armes légères et petit calibre ainsi qu'aux biens à double usage tandis que le Royaume-Uni en garde l'exclusivité pour les équipements de torture, mines antipersonnel et missiles à longue portée. Seule différence, en Allemagne, le contrôle s'applique uniquement aux résidents, tandis qu'il s'étend à tous les ressortissants au Royaume-Uni.

La portée extraterritoriale du contrôle

La Position commune de l'Union européenne n'impose pas aux États de disposer d'une compétence extraterritoriale. Elle les encourage uniquement à « envisager le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire ». Une « proposition » seulement, qui exclut les ressortissants (citoyens établis à l'étranger).

Pourtant, la portée extraterritoriale serait nécessaire dans la mesure où seulement une quarantaine d'États disposent d'une législation sur le courtage des armes dans le monde. Il paraît donc illusoire d'attendre une harmonisation complète de tous les systèmes nationaux avant encore de nombreuses années, même si un groupe d'experts intergouvernementaux a remis, lors de l'Assemblée générale des Nations unies de 2007, un rapport contenant de nombreuses recommandations pouvant déboucher sur l'élaboration d'un instrument international réglementant le courtage.

En principe, la licence attribuée en application de la législation sur le courtage concerne seulement les transactions effectuées à partir du territoire de chacun des États. En d'autres termes, pour que la compétence des États soit active, il est nécessaire qu'un des éléments au moins de l'opération de courtage soit lié au territoire de l'État partie. Le simple envoi d'un fax par exemple est généralement de nature à enclencher sa compétence.

Or, dans les faits, il apparaît que les transferts d'armement effectués par un certain nombre de courtiers sont hors contrôle puisqu'ils opèrent à partir d'un État tiers, sans crainte ainsi d'être inquiété puisque celui-ci ne possède pas de législation sur le courtage des armes.

À l'heure de la globalisation des échanges et des moyens de communication, il n'est en effet guère compliqué de conduire une transaction via un téléphone cellulaire ou une liaison Internet, à partir d'un territoire étranger. Une législation permettant de contrôler les opérations de courtage réalisées en dehors de l'Union européenne est donc essentielle.

Pour les résidents ou tous les ressortissants ?

Sept États seulement ont mis en place la compétence extra-territoriale mais à un niveau minimal puisque celle-ci s'intéresse uniquement aux activités effectuées par leurs résidents à l'étranger, ce qui exclut les ressortissants. C'est le cas de la Hongrie, l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Suède.

Les Pays-Bas vont plus loin : les activités réalisées à l'étranger par des sociétés dont la maison mère est située sur le territoire national sont également tenues de se faire enregistrer et d'obtenir une licence pour leurs opérations de courtage. De plus, tout résident néerlandais qui souhaite s'impliquer dans une transaction financière liée à du matériel de guerre se déroulant en dehors de l'Union européenne doit obtenir une licence.

Toutefois, la Belgique, la Roumanie et le Royaume-Uni pour certains biens (équipements de torture, missiles à longue portée, mines antipersonnel et les destinations sous embargo) élargissent le contrôle extraterritorial vers les ressortissants situés à l'étranger.

Pourtant, l'Arrangement de Wassenaar de 2003⁴ — auquel les États européens ont participé — demande pourtant à dépasser la distinction entre résidents et non résidents. Cet accord recommande en effet aux États d'appliquer un contrôle extraterritorial sur le courtage des armes conventionnelles de sorte que l'intermédiaire (un citoyen, un résident ou un justiciable) soit assujéti à la juridiction de l'État partie.

Limitée à certains biens ?

Neuf États dans l'Union européenne mettent en œuvre une compétence extraterritoriale qui couvre l'ensemble des armes : Belgique, Estonie, Finlande, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Roumanie et Suède.

Des États comme l'Allemagne prévoient bien une compétence extraterritoriale des activités de leurs résidents, mais elle est réduite aux opérations concernant le transfert des armes légères et de petit calibre et des biens à double usage.

Au Royaume-Uni, elle est réservée aux destinations sous embargo ainsi qu'aux « biens restreints » comprenant l'équipement de torture, les mines antipersonnel et les missiles à longue portée.

L'attribution des licences et l'enregistrement

Deux formes de contrôle distincts des opérations de courtage peuvent être mises en œuvre par les États : attribution de licences, rendue obligatoire par la Position commune ; et, tenue d'un registre des courtiers et des opérations qui, elle, est facultative. Le contrôle mis en place pour les intermédiaires est pratiquement identique à celui qui s'impose aux exportateurs d'armes.

Pour obtenir une licence, une certaine quantité d'informations doit être fournies, au minimum : le destinataire final, l'importateur, l'exportateur et le type d'équipement vendu. Les courtiers doivent conserver les relevés de leur transaction pendant un certain temps afin que puisse être établi un fichier à leur nom (type et quantité d'armes échangées).

Dans certains cas, comme en République Tchèque, en Bulgarie ou en Slovaquie, seules les personnes morales (et non les individus) peuvent être autorisées à obtenir une licence de courtage⁵.

Le système le plus courant comprend deux types de contrôles. Il suffit le plus souvent que l'intermédiaire soit enregistré. Dans le meilleur des cas, un registre des courtiers est tenu par l'État. Cet enregistrement fait office d'autorisation préalable accréditant les demandeurs pour réaliser ses futures opérations de courtage.

Ensuite, le courtier doit demander des licences spécifiques pour chaque opération. Ainsi, en Slovaquie, l'obtention par le courtier d'un permis en même temps qu'une licence est nécessaire pour chaque transaction.

Certains États choisissent de ne pas enregistrer les courtiers, mais seulement les licences, comme l'Allemagne, la Suède ou la Finlande⁶. Dans certains cas, des licences de types différents s'adaptent en fonction des biens ou des étapes différentes de la transaction. En Hongrie, cas unique, des licences différentes sont exigées pour la négociation et la conclusion du contrat.

Dans d'autres cas de figure, des licences ouvertes, qui permettent de conclure plusieurs transactions de même nature, peuvent également être attribuées par opposition aux licences individuelles délivrées au cas par cas. En Pologne, ces deux types de licences peuvent être accordées.

L'attribution des licences relève généralement d'un organisme spécifique. En Hongrie, par exemple, les licences de courtage sont attribuées par le « Hungarian Trade Licensing Office » en consultation avec le « Committee on the licensing trade in military equipment ». Les membres du comité sont désignés par le bureau du Premier ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense, de l'Économie et du Transport, des Affaires étrangères et des Finances⁷.

Les conditions relatives à la délivrance de la licence

Dans la plupart des cas, les conditions relatives au courtage sont identiques à celles relatives au régime de l'exportation (comme en Bulgarie par exemple). Généralement, les licences sont attribuées en fonction de critères internes comme la politique étrangère ou la sécurité nationale.

Les États européens sont bien sûr tenus de respecter les critères du Code de conduite de l'Union européenne pour l'octroi de licences de courtage⁸. Mais d'autres éléments doivent également être pris en compte : la section III du document de l'OSCE sur les armes légères et de petit calibre qui énumère différents facteurs comme le respect des droits de l'homme et le risque que les armes soient détournées à des fins illégitimes ; les embargos décidés par le Conseil de sécurité des Nations unies ainsi que ceux de l'Union européenne.

Le transport

La Position commune ne cite pas explicitement le transport dans les activités de courtage, ce qui est évidemment regrettable car il représente un chaînon majeur des trafics d'armes. Si les activités de transport ne font pas l'objet d'un contrôle préventif (attribution de licences), il serait au minimum souhaitable que les transports effectués vers des destinations sous embargo soient sanctionnés. C'est le cas des États qui ont criminalisé les violations d'embargo dans leur droit interne comme le Danemark où toute activité de transport organisée entre pays tiers est expressément punie si elle contrevient à une décision d'embargo.

La difficulté provient du fait que les compagnies forment une nébuleuse dans laquelle il est souvent bien difficile de repérer les propriétaires, car des avions peuvent avoir plusieurs immatriculations dans des États différents... « *Dans le commerce des armes, les immatriculations de complaisance peuvent être utiles en raison du laxisme caractérisant le contrôle des aéronefs et des exploitants effectué par le pays d'immatriculation des appareils. La plupart des services de libre immatriculation sont fournis dans des petits pays, dont la capacité de surveillance est limitée et qui ont une très faible aéronautique* ». »

Un certain nombre d'initiatives sont actuellement menées pour contrôler le trafic des armes légères par voie aérienne. La France a lancé en 2006 une réflexion à ce sujet d'une part au sein de l'Union européenne puis d'autre part au sein de l'Arrangement de Wassenaar et de l'OSCE dans la perspective de rédaction d'un guide des meilleures pratiques en ce domaine.

Reste à étendre cette initiative au transport maritime... Les cargos impliqués dans les trafics sont souvent enregistrés sous des pavillons de complaisance qui permettent aux armateurs d'échapper non seulement à une fiscalité plus contraignante, mais surtout à de véritables contrôle douanier et de sécurité.

Les services financiers

Seuls les Pays-Bas prennent en compte dans leur législation sur le courtage le financement des transferts d'armes. Cependant, la législation manque de clarté et on ne sait toujours pas si l'implication financière se réduit aux opérations d'achat et de vente ou si elle englobe également les gains et les commissions du courtier qui organise des transactions¹⁰.

En théorie, là encore, les États ayant introduit la criminalisation pénale des violations d'embargo devraient néanmoins poursuivre les intermédiaires financiers impliqués dans les trafics d'armes.

Dans des États comme le Royaume-Uni ou Chypre, les entreprises enregistrées dans les zones *off shore* n'ont pas besoin d'obtenir une licence de courtage pour mener leur activité. Ainsi, si elles opèrent dans un pays de l'Union européenne ayant introduit dans sa législation les règles de la Position commune, il y a beaucoup de chances pour qu'elles échappent à tout contrôle dans la mesure où les autorités ne disposeront pas d'informations claires permettant de les identifier.

Les sanctions

Les États de l'Union européenne ont tous prévu des sanctions pour les opérations de courtage illicite.

De manière générale, la sanction des activités de courtage dépend de l'étendue de la compétence pénale de l'État en matière d'infractions. En Allemagne, par exemple, il faut que les avions soient enregistrés sous le pavillon allemand pour que la compétence soit active¹¹. De même les différentes activités comprises dans le courtage doivent faire l'objet d'incriminations. C'est le cas des activités financières en Finlande.

Les sanctions dans le cadre du contrôle extraterritorial

Dans la plupart des cas, les poursuites ne s'appliquent que pour les résidents nationaux ou étrangers pour les violations commises à l'étranger comme l'encourage la Position commune.

De fait, pour que la répression des trafiquants d'armes soit effective, il est nécessaire que les législations intègrent les personnes situées sur le territoire de l'État partie, indépendamment de leur nationalité et de leur pays de résidence. C'est la formule adoptée par la Belgique : les personnes n'ont qu'à être situées sur le territoire belge pour être poursuivies¹², ce qui est une forme d'extension de la compétence universelle aux faits de courtage illicite.

Ensuite, la compétence extraterritoriale est souvent assortie de conditions liées au droit pénal. Par exemple, dans le projet de loi français sur l'intermédiation, celle-ci ne s'applique que si les faits sont condamnables dans le pays où ils ont été commis (article 113-6 du code pénal).

A contrario, en Belgique, il est souligné expressément que le contrôle est prévu y compris si les autorités belges n'ont pas enregistré de plaintes ou reçu de notifications officielles des autorités du pays dans lequel la violation présumée a eu lieu, ainsi que dans les cas où l'activité n'est pas punissable dans le pays où elle a été commise.

Néanmoins, l'effectivité du contrôle extraterritorial dépend de la bonne communication des preuves documentaires entre les États, sur la base desquelles peuvent se dérouler les poursuites judiciaires.

Autre condition : si la compétence extraterritoriale est essentielle, encore faut-il que les États aient prévu une coopération en matière d'extradition. Ces deux conditions réunies font souvent défaut en dehors même de l'établissement de la preuve qui constitue déjà en soi un élément délicat. Cependant, les États ont déjà mis en œuvre des compétences extraterritoriales dans d'autres domaines : les crimes d'une gravité exceptionnelle ou les actes de terrorisme, par exemple.

Dans une résolution adoptée le 18 janvier 2007, le Parlement européen préconise des pratiques minimales communes en matière de contrôles extraterritoriaux, comportant notamment l'interdiction d'activités de courtage qui violent un embargo sur les armes, qu'elles aient lieu à l'intérieur ou à l'étranger et considère comme la norme *minimale* l'exemple de l'Allemagne où le courtage en armes légères et de petit calibre effectué à l'étranger est lui aussi soumis à licence¹³.

Les sanctions pour violation de l'embargo

La situation d'embargo à laquelle sont soumis un certain nombre d'États est bien la raison même de l'existence des trafics, d'où la nécessité d'interdire le courtage de matériel militaire vers ces destinations. En fait, la majeure partie des trafics d'armes provient de matériel au préalable légalement exporté et ensuite détourné vers des destinations illégales.

Des certificats d'utilisateur final (ou « certificats de non réexportation ») sont normalement délivrés pour garantir la bonne destination des armes. Toutefois, là encore, des certificats de complaisance peuvent être obtenus, rendant plus difficile l'établissement de la preuve pour engager des poursuites judiciaires en cas de détournement d'armes...

Les États ont cependant au moins l'obligation juridique de se conformer aux embargos décidés par le Conseil de sécurité et d'instaurer des mesures assurant que les personnes relevant de leur juridiction les respectent¹⁴, ces dernières pouvant être d'ordre administrative ou pénales (article 41 de la Charte des Nations unies). Au moins sept États dans l'Union européenne ont instauré des sanctions : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède.

Là encore, la France ne se distingue pas par son avant-gardisme. Comme nous l'avons indiqué précédemment (voir page 4), un projet de loi attend d'être soumis au vote des députés.

En général, ces sanctions dépassent les activités de courtage pour s'appliquer à tout échange commercial. Une protection large, qui concerne tout acte visant à favoriser le transfert de biens militaires (approvisionnement et livraison). Ainsi, le Royaume-Uni, par exemple, prévoit des sanctions criminelles pour tous les actes — y compris le transport et le financement — qui conduisent à l'exportation d'armes vers des destinations sous embargo, alors que le régime de contrôle du courtage, lui, est réduit aux opérations contractuelles.

Au Danemark, toute activité de transport organisée entre pays tiers est sanctionnée si elle contrevient à une décision d'embargo.

En outre, certains États appliquent l'extraterritorialité pour la compétence pénale, alors qu'ils l'excluaient pour le régime préventif de contrôle. C'est le cas des Pays-Bas qui la retiennent pour tout acte commis par ses nationaux en violation d'un embargo indépendamment du pays où ils se trouvent, comme pour le Royaume-Uni. Dans la plupart des autres pays, comme en Allemagne, seuls les résidents nationaux sont concernés par les sanctions.

L'effectivité des sanctions

En pratique, les poursuites judiciaires pour trafic illicite à l'endroit des courtiers n'ont été mises en œuvre que dans de rares affaires. Par exemple, le 23 novembre 2007, un courtier en armes, John Knight, a été condamné à 4 ans de prison pour avoir organisé la vente de 130 mitrailleuses Hecker & Kloch au ministère de l'Intérieur koweïtien¹⁵. Cette transaction, effectuée en janvier 2007, violait la loi sur le contrôle du commerce des biens de 2003, instrument régulant le courtage au Royaume-Uni. Peu avant celle-ci, en novembre 2006, l'intéressé avait demandé une licence d'exportation aux autorités qui lui a été refusé, en raison de son implication dans des activités terroristes. De fait, John Knight était bien connu pour son passé sulfureux. En 2004, il avait en effet tenté de fournir de grandes quantités d'armes au Soudan alors que le pays était en plein génocide. Malgré le refus de licence, le trafiquant a exécuté la transaction. Mais les armes, transportées au départ de l'Iran, ont été interceptées par les douanes du Koweït. C'est la première fois qu'un citoyen britannique est condamné pour courtage illicite, un constat qui s'explique en partie par des règles insuffisamment contraignantes. Dans le domaine des armes légères (différenciées des « biens restreints » par la législation) transférées en dehors des destinations sous embargo, la poursuite ne peut s'engager que si le trafiquant réside sur le territoire britannique.

Aux Pays-Bas, le trafiquant d'armes Guus Van Kouwenhoven a été poursuivi pour avoir importé des armes par navire au bénéfice du Libéria, régime placé sous embargo international. L'intéressé, proche du président Charles Taylor auprès duquel il a pu obtenir des concessions de ressources naturelles, résidait au Libéria. En juin 2006, il a été condamné à 8 ans de prison par la cour de district de La Haye pour des délits liés aux trafics d'armes réalisés en violation de la législation néerlandaise sur l'embargo imposé au Libéria. La condamnation ne pouvait pas se fonder sur la législation sur le courtage des armes étant donné que celle-ci ne couvre pas les faits

extraterritoriaux et qu'aucun élément n'était en mesure de prouver l'implication du trafiquant dans le cadre d'une transaction financière¹⁶.

On compte aussi un autre précédent aux Pays-Bas : Frans van Aanrat, a été poursuivi pour crimes de guerre et de génocide et condamné le 23 décembre 2005 à 15 ans de prison par le même tribunal de La Haye (une peine prolongée de deux ans en appel) pour avoir négocié la livraison d'armes chimiques au régime de Saddam Hussein qui ont servi à attaquer les Kurdes dans le cadre des massacres perpétrés à Halabja en 1988, mais aussi en Iran à Sardasht, en 1987 et 1988. Les opérations de négociation contractuelle ont été menées en Suisse. Le trafiquant a été poursuivi sur la base de la compétence universelle qui autorise la justice néerlandaise à juger les personnes accusées de crimes de guerre ou de génocide dès lors qu'elles résident aux Pays-Bas. Si l'intention génocidaire n'a pas été reconnue, Frans Van Aanrat a néanmoins été condamné pour complicité de crimes de guerre¹⁷. Là encore, la violation sur le fondement du courtage illicite ne pouvait servir de base légale. Il en est de même de son « corrolaire », la législation réprimant les violations des embargos, car l'Irak n'était pas sous le coup de cette interdiction internationale au moment où les faits ont été commis.

Tony Fortin

- 1) Texte publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 25 juin 2003. Disponible sur : <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1484&lang=fr>>.
- 2) *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons*, Unidir, Genève, 2006, p. 73.
- 3) La liste est régulièrement mise à jour. La dernière version a été adoptée le 10 mars 2008 par le Conseil de l'Union européenne. Elle est disponible sur : <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1484&lang=fr>>.
- 4) « Elements for Effective Legislation on Arms Brokering », disponible sur : <www.wassenaar.org>.
- 5) *Developing a Mechanism...*, *op. cit.*, p. 79.
- 6) *Ibid.*, p. 88.
- 7) *Ibid.*, p. 82.
- 8) Le Code de conduite de l'Union européenne n'est pas juridiquement contraignant, mais il l'est politiquement.
- 9) Laurent Léger, *Trafics d'armes. Enquête sur les marchands de mort*, Flammarion, Paris, 2006, p. 82.
- 10) *Developing a Mechanism...*, *op. cit.*, p. 106.
- 11) *Ibid.*, p. 108.
- 12) Holger Anders, *Le contrôle du courtage des armes*, Grip, Bruxelles, 2004/1, p. 12. Disponible sur : www.grip.org.
- 13) Résolution du Parlement européen sur les septième et huitième rapports annuels du Conseil, présentés conformément au point 8 du dispositif opérationnel du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements (2006/2068(INI)), <http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0008&language=FR&ring=A6-2006-0439/>.
- 14) Ce qui exclut de fait les ressortissants résidents à l'étranger.
- 15) Alexandra Topping, « Arms dealer jailed for sale of Iranian guns to Kuwait », *Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/armstrade/story/0,,2216411,00.html/>.
- 16) Holger Anders, *Les efforts pour lutter contre le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre : une mise à jour*, Grip, <http://grip.org/bdg/g1065F.html/>.
- 17) Antonella Sampo, « Complicité de crimes de guerre : l'homme d'affaires néerlandais condamné à 15 années de prison », *Sentinelles*, <http://www.sfdi.org/actualites/a2006/Sentinelles%2048.htm#vananraat/>.

Synthèse sur la législation sur le courtage des États membres

Dix-neuf États étaient en conformité avec la Position commune sur le courtage début 2008. Huit États — dont la France — ne le sont pas encore, cinq ans après son adoption !

En grisé les États qui ne sont toujours pas en conformité avec la Position commune de l'Union européenne

Allemagne

Interdiction pour les résidents d'opérer des activités de courtage à partir d'un tiers État à destination de pays sous embargo. Du fait de son volet extraterritorial sur les armes légères, la législation allemande est actuellement jugée comme la norme minimale par le Parlement européen.

Autriche

Une nouvelle loi adoptée en 2005 intègre la réglementation du courtage conformément à la Position commune. Une autorisation est nécessaire pour toute personne qui a sa résidence ou son siège social en Autriche et veut procéder à l'exportation, au transit ou au courtage de matériel militaire entre deux pays se trouvant hors du territoire douanier de l'Union européenne.

Belgique

Depuis la loi du 25 mars 2003, tout belge ou étranger, résidant ou commerçant en Belgique est soumis à l'obtention d'une licence dès lors qu'il agit comme intermédiaire dans une négociation, exportation ou livraison de matériel à usage militaire. Dans le cas d'une infraction commise à l'étranger, la juridiction peut se saisir de toute affaire dont les faits ne sont pas punissables dans le pays où ils ont été commis et si les autorités belges n'ont pas reçu de plaintes ou de notification officielle des autorités du pays. La Belgique est le seul État à avoir intégré les huit critères du Code de conduite dans son droit interne. Mais la régionalisation de l'octroi des licences des ventes d'armes (loi du 12/08/2003) entraîne un partage des compétences très confus à l'heure où l'on tente une harmonisation de la politique européenne en la matière. Autre lacune de la législation belge : l'assimilation de deux types d'opérations, exportation et courtage, qui prive cette dernière de son caractère spécifique à l'occasion de son contrôle préventif.

Bulgarie

La définition du courtage a été restreinte par rapport à celle introduite par l'amendement de 2002, elle ne comprend plus les services financiers et de transport, s'adaptant ainsi strictement à la Position commune. De plus, les courtiers en armements n'ont plus à obtenir des licences de commerce imposées jusque-là par la législation de 1995, leur simple enregistrement suffirait. Cette évolution aurait pour conséquence de permettre à des personnes se livrant à des activités illégales d'acquiescer leur licence.

Chypre

Chypre ne dispose pas pour le moment de législation sur le courtage, mais un décret incluant son contrôle est en préparation.

Danemark

Une loi, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005, introduit le contrôle du courtage entre deux pays tiers. Cette loi s'intéresse spécifiquement aux personnes qui négocient ou organisent des transactions et qui implique le transfert d'équipement militaire d'un pays tiers à un autre pays tiers. Cependant, la loi mentionne que le régime d'autorisation exclut les activités des résidents étrangers menées dans un autre État de l'Union européenne ou en dehors de l'Union. Toute activité de transport entre deux pays tiers est sanctionnée si elle contrevient à un embargo décidé par les Nations unies, l'Union européenne ou l'OSCE (sur le transport des armes et de l'équipement de guerre entre pays tiers).

Espagne

Le courtage est soumis à contrôle depuis le décret royal n° 1782/04 du 30 juillet 2004. Les activités de courtage sont définies comme des activités de personnes et organismes qui négocient ou organisent des transactions d'un pays tiers à tout autre pays tiers, ou qui achètent, vendent ou organisent le transfert de ces articles sous leur propriété d'un pays tiers à un autre pays tiers. Le décret de 2004 prévoit également que les autorités compétentes échangent des informations avec les autres États membres de l'Union européenne et les États tiers sur les courtiers enregistrés, ainsi que sur les demandes d'enregistrement et d'autorisations refusées. Dans le cas où plusieurs États membres participeraient au contrôle de la même transaction de courtage, des réunions immédiates entre ces États doivent être tenues.

Estonie

La loi sur les biens stratégiques, entrée en vigueur le 5 février 2004, organise les exportations des équipements militaires et les opérations de courtage. Celles-ci sont définies comme les opérations fournissant ou rendant disponible une information, une assistance pratique ou des fonds en vue d'organiser ou de négocier l'arrangement de transactions relatives aux biens militaires qui implique le transfert de biens d'un pays étranger à un autre pays étranger. Le contrôle de courtage peut être mis en œuvre notamment dans le cas de services fournis par une personne légale ou physique estonienne sur le territoire d'un État étranger. La législation estonienne prévoit donc des contrôles extraterritoriaux à l'égard des résidents estoniens. Le courtier doit rendre compte de son activité aux autorités nationales, il ne peut obtenir de licences spécifiques que pour le courtage des biens pour lesquels il a été enregistré. L'enregistrement peut être annulé pour toute fausse déclaration.

Finlande

Le contrôle des opérations de courtage est effectif depuis décembre 2002. Sont concernés par l'obtention d'une licence les citoyens finlandais, les entreprises et étrangers considérés comme résidents permanents, pour toute opération de courtage ou d'intermédiation entre pays tiers en dehors du territoire finlandais. Les activités de courtage englobent la cession et les transferts de savoir-faire, les licences de fabrication, les machines-outils, les logiciels, etc. Le ministère de la Défense possède une banque de données de toutes les licences accordées accessibles au public.

France

Actuellement, le contrôle se limite à l'obligation d'enregistrement préalable des intermédiaires (décret n° 2002-23 du 3 janvier 2002) et à la tenue, par ces derniers, d'un registre des opérations de courtage ou d'intermédiation qu'ils conduisent. Une copie du registre est transmise tous les six mois au ministère de la Défense. Un projet de loi instaurant un régime d'autorisation préalable des opérations au « cas par cas » est en attente d'être adopté par le Parlement depuis... décembre 2001 !

Grèce

La Grèce ne dispose pas pour le moment de législation sur le courtage, mais une modification de la loi pour inclure son contrôle est en préparation.

Hongrie

Le décret 16/2004 a mis en place un contrôle sur le courtage en armement. Cette législation couvre les activités qui comprennent la vente ou l'achat d'équipement militaire entre des parties issues de deux pays ou plus. Le contrôle s'applique aussi bien pour les activités menées sur le territoire national qu'à l'étranger par les résidents ou les personnes établies sur le territoire national. L'intermédiation est soumise à la même législation que l'exportation. Le système hongrois se distingue par son éventail de licences qui régissent chaque stade de la transaction (autorisation d'exercer, conduite de la négociation, exécution de la commande).

Irlande

Une loi sur le contrôle des exportations a été initiée en 2007. Elle doit fournir au ministère le cadre pour réglementer le courtage des biens stratégiques, sur le territoire irlandais mais aussi en dehors, afin que l'État soit en conformité avec la Position commune. Le contrôle s'appliquera pour les citoyens irlandais et les entreprises enregistrées en Irlande.

Italie

Un groupe interministériel, établi à l'été 2003 sous la coordination du ministère de la Justice, a travaillé sur un projet d'amendement pour mettre la législation italienne en conformité avec la Position commune. Nous ne savons pas quand le Parlement en débattrait...

Lettonie

La législation sur la circulation des armes a connu plusieurs modifications ces dernières années notamment pour intégrer les normes de l'Union européenne. Un nouveau projet intégrant la Position commune est en débat au Parlement.

Lituanie

Une loi sur le contrôle de l'exportation des biens stratégiques intégrant les activités de courtage est entrée en vigueur le 1er août 2004. Elle a été amendée en avril 2006. La législation prend en compte la portée extraterritoriale du contrôle. Les courtiers en matériels militaires doivent s'enregistrer au ministère de l'Intérieur et rendre compte une fois par an de leurs activités. Les informations transmises doivent mentionner les parties au contrat, les types d'armes et les quantités échangées. Pour chaque transaction, le courtier doit demander une licence spécifique au ministère de l'Économie. L'attribution des licences de courtage est décidée au cas par cas et reste individuelle.

Luxembourg

Le Luxembourg ne dispose pas pour le moment de législation sur le courtage, mais un amendement pour la mettre en conformité avec la Position commune est en préparation. Cependant, les courtiers sont soumis aux dispositions générales relatives au commerce qui exigent notamment une autorisation d'établissement ministérielle. Celle-ci est délivrée après une enquête administrative où les antécédents judiciaires du candidat sont pris en compte. L'article 506-1 du code pénal inclut les trafics illicites d'armes comme infraction primaire au blanchiment d'argent. La loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme réprime les cas où le courtier réaliserait des opérations financières illicites par le biais d'un professionnel du secteur.

Malte

Les activités de courtage relatives au transfert d'armements entre Malte et tout autre pays sont régies par la réglementation relative au contrôle des exportations datant de 2003. Le courtier est défini comme la personne naturelle et légale engagée dans des activités de courtage. Le contrôle s'applique à toute personne située à Malte indépendamment de sa nationalité et de son pays de résidence. Les courtiers doivent d'abord demander une licence pour être autorisés à exercer, puis un agrément spécifique pour chaque opération.

Pays-Bas

Le courtage des armes est réglementé par l'arrêté sur les transactions financières liées aux biens stratégiques de 1996 et la loi sur les armes et munitions de 1997. Le régime s'applique aux résidents hollandais pour les transactions financières liées aux transferts des biens stratégiques entre deux pays tiers en dehors de l'Union européenne. Le contrôle des licences s'applique aux citoyens hollandais résidents aux Pays-Bas, aux organismes légaux et sociétés établies sur le territoire, aux sociétés établies en dehors du territoire mais ayant leur siège aux Pays-Bas. Ainsi, la compétence extraterritoriale s'applique pour l'activité de ces sociétés, en particulier de leurs filiales situées à l'étranger.

Le régime des Pays-Bas est le seul à prendre en compte le contrôle des transactions financières auxquelles se réduit sa compétence extraterritoriale. Cependant, on ne sait toujours pas si l'implication se réduit aux opérations d'achat et de vente ou si elle englobe également les gains et commissions du courtier qui organise des transactions.

Pologne

L'adhésion à l'Union européenne a conduit la Pologne à modifier sa législation notamment dans le domaine des armes et à intégrer les recommandations de la Position commune. Les services de courtage sont définis comme les activités de personnes physiques ou morales consistant en la négociation, la consultation d'affaire, et l'assistance dans l'exécution des contrats relatifs au transfert de biens d'importance stratégique entre deux pays tiers. La législation prend également en compte l'achat, la vente ou l'organisation de n'importe quel transfert, y compris l'expédition, des articles d'importance stratégique entre deux pays tiers.

Portugal

Le Portugal ne dispose toujours pas de législation spécifique sur le courtage. Cependant, une loi est en préparation.

République Tchèque

La loi n° 38/1994 amendée par la loi du 9 juin 2004 régleme le courtage des armes, y compris celui portant sur les opérations entre deux pays tiers. Les personnes visées sont les citoyens et résidents tchèques qui détiennent un permis pour ce type de commerce. Le détenteur de ce permis qui est valable jusqu'à cinq ans doit être un résident permanent du territoire de la République Tchèque. Chaque permis identifie les catégories de biens que la personne peut échanger et les États vers lesquels le transfert est autorisé. La demande de licence s'applique aussi pour toute activité de courtage entre deux pays tiers. Une licence peut être refusée si elle rentre en conflit avec la politique étrangère, la sécurité nationale ou les intérêts commerciaux de l'État.

Roumanie

Tout citoyen roumain où qu'il soit localisé ou toute société enregistrée en Roumanie qui désire s'engager dans des activités de courtage doit s'enregistrer à l'Agence nationale roumaine sur le contrôle de l'exportation (ANEX) relevant du ministère des Affaires étrangères. Le courtier doit en plus demander une licence pour chaque transfert individuel. Ce régime de contrôle couvre aussi les opérations réalisées à l'étranger. Malgré cette législation solide, une seule poursuite a été lancée jusque-là contre un courtier ayant mené une opération illicite.

Royaume-Uni

La loi sur le contrôle des biens stratégiques exige une licence pour les activités liées au transfert des biens contrôlés ou restreints entre deux pays tiers. Pour le courtage des marchandises restreintes, un permis est également requis pour les citoyens britanniques situés à l'étranger. La compétence est également extraterritoriale s'agissant des interdictions

relatives aux transactions vers des régimes placés sous embargo. Ces interdictions s'appliquent aussi pour tout citoyen indépendamment du pays où il se trouve. Malgré tout, on peut regretter le manque de volonté politique dans l'application des normes contre le courtage illicite et la violation des embargos. En effet, un rapport parlementaire de 2005 estime que, fort de 130 sociétés installées au Soudan, le commerce britannique a progressé de 25 % en 2004, une année qui coïncide avec le pic du génocide. Au total, entre 2001 et 2004, 180 tonnes d'armes auraient été fournies au Soudan par le Royaume-Uni¹.

Slovaquie

La loi de 1998 sur le commerce du matériel militaire a été amendée pour intégrer le courtage. Seules les compagnies slovaques et les individus situés à la fois à l'intérieur et en dehors du territoire slovaque, peuvent être autorisés à s'engager dans le commerce des armes. Le courtage et le transfert d'armes entre deux pays tiers exige l'enregistrement préalable ainsi qu'une licence individuelle, dont l'attribution dépend de l'accord entre plusieurs ministères.

Slovénie

Le courtage est seulement autorisé pour les compagnies commerciales, établissements ou autre organisation enregistrée pour commercer dans l'équipement militaire et après réception d'un permis individuel permettant de se livrer à des échanges spécifiques. Pour s'inscrire dans le registre, les sociétés doivent révéler leur nom et leur adresse et indiquer, le cas échéant, s'être inscrit dans le registre de l'État (étranger) dans lequel ils exercent leur activité économique.

Suède

Les autorités suédoises, les sociétés, les personnes, résidentes ou domiciliées de manière permanente en suède, souhaitant s'engager dans des activités d'approvisionnement à l'étranger et de courtage, doivent obtenir une autorisation. De même, une licence est exigée pour le commerce de biens militaires localisés à l'étranger et à destination d'un pays étranger. Le contrôle extraterritorial existe donc bien dans la législation suédoise, mais il est *a minima* puisqu'il ne s'applique qu'aux personnes résidentes ou domiciliées de manière permanente en Suède. La Suède a décidé que les informations figurant sur le registre national des courtiers en armements ne seront plus confidentielles.

Synthèse réalisée par T. Fortin, A. Riahi et P. Bouveret

SOURCE : « Neuvième rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements » (*Journal officiel de l'Union européenne* du 26 octobre 2007) ; les différentes éditions du « rapport annuel sur la mise en œuvre de l'action commune 2002/589/PESC du Conseil du 12 juillet 2002 relative à la contribution de l'Union européenne à la lutte contre l'accumulation et la diffusion déstabilisatrice des armes légères et de petit calibre. » (sixième et dernière édition : *Journal officiel de l'Union européenne* du 11 décembre 2007).

1) Royaume-Uni, *Parliamentary update on Darfur, Waging Peace*, http://www.wagingpeace.info/documents/050112_Parliamentary_Briefing_Darfur.pdf/.

Les intermédiaires mis sous surveillance

La multiplication des conflits inter-étatiques et l'implication plus forte des sociétés civiles et des ONG ont conduit la « communauté internationale » à se saisir du problème des trafics d'armes au début des années 2000. Depuis quelques années, les États sont encouragés à mettre en œuvre des mécanismes de contrôle des transferts d'armement incluant la question des intermédiaires. Les réticences demeurent toutefois assez vives. En effet, mettre en place des règles du jeu équitables, comme respecter les droits de l'homme ou le droit international humanitaire, est considéré par beaucoup d'États comme un frein à leur souveraineté. Cela explique en partie pourquoi la plupart des instruments conçus dans le cénacle onusien ne sont pas contraignants et souligne l'absence d'une véritable volonté politique pour limiter la prolifération des armes. Rapide présentation de quelques-unes des initiatives internationales et régionales incluant la problématique des intermédiaires.

Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects

L'ONU, en juillet 2001, a organisé une Conférence sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC), sous tous ses aspects. À l'issue des travaux, il a été adopté un « Programme d'action ». Du fait de l'opposition de certains États — et en particulier des États-Unis — le programme d'action repose sur une base volontaire, ce qui rend sa mise en œuvre concrète beaucoup plus lente et aléatoire...

S'agissant plus spécifiquement des intermédiaires, le Programme d'action demande aux États d'adopter « une législation ou des procédures administratives » qui « doivent inclure, entre autres, 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'État (II § 4) ». Il invite également les États à « parvenir à une position commune au sujet des principales questions et de l'ampleur des problèmes liés au courtage illicite d'armes légères en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer les activités des courtiers (II, §39) » et à « étudier d'autres mesures destinées à soutenir la coopération internationale dans le domaine de la prévention, de la maîtrise et de l'élimination du courtage illicite des armes légères. » (IV, § d)

Il existe un mécanisme de suivi de sa mise en œuvre qui s'est traduit par l'organisation d'une première Conférence d'examen en 2006. La seconde s'est déroulée à New York du 14 au 18 juillet 2008.

Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions

Entré en vigueur en 2005, le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée est le seul instrument onusien contraignant sur le transfert illicites des armes à feu. Il comprend des mesures sur le courtage centrées autour de plusieurs objectifs :

- a) L'exigence d'un enregistrement des courtiers exerçant sur le territoire des États parties ;
- b) L'exigence d'une licence ou d'une autorisation de courtage ; ou
- c) L'exigence de 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 transaction.

Il est aussi mentionné que « les États Parties qui ont établi un système d'autorisations concernant le courtage sont encouragés à fournir, des renseignements sur les courtiers et le courtage lorsqu'ils échangent des informations et à conserver les renseignements relatifs aux courtiers et au courtage. »

Mais, il est seulement imposé aux États qui n'auraient pas instauré un système de contrôle du courtage d'envisager de le mettre en place... Ce qui n'est pas très contraignant !

Groupe d'experts intergouvernementaux sur le courtage illicite des armes légères et de petit calibre

Dans le prolongement de la Conférence de 2001 sur les ALPC, un certain nombre d'États et d'ONG ont fait pression pour que l'Assemblée générale de l'ONU initie un instrument contraignant de contrôle du courtage, première étape pour limiter la prolifération des armes légères.

Résultat : l'adoption le 8 décembre 2005 par l'Assemblée générale de la résolution 60/81 créant un Groupe d'experts gouvernementaux « chargé d'examiner de nouvelles mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale en vue de prévenir, combattre et éliminer le courtage illicite des armes légères ». On est encore loin de l'élaboration d'un instrument contraignant !

Le groupe, composé de 27 experts, a débuté ses travaux en novembre 2006. Au terme de trois sessions de travail, il a remis son rapport (A/62/163) qui a été diffusé en août 2007. Lors de la 62^e session de l'Assemblée générale, l'ONU, prend acte du rapport et « encourage les États à mettre en œuvre ses recommandations » par 179 voix pour, aucune abstention et une

seule voix contre : les États-Unis. Il contient nombre de mesures concrètes et plaide en faveur d'un renforcement de la coopération internationale, notamment en terme d'échanges d'information et de communication.

Les principes de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

En 1993, les États membres de l'OSCE ont instauré une série de Principes en vue d'interdire les exportations d'armes susceptibles de violer les droits humains. Les États parties sont incités à contrôler les activités de courtage situées en dehors de leur territoire et menées par des résidents nationaux ou des courtiers établis sur leur territoire.

L'un des principes posés est l'exigence d'une licence ou d'une autorisation écrite délivrées par les autorités compétentes pour toute activité de courtage. Il est ajouté que les États devront évaluer l'application de ces licences en fonction de la nature spécifique des opérations. De plus, les États parties doivent conserver les enregistrements de toutes les licences et autorisations écrites pendant au moins dix ans. Ils peuvent aussi mettre en place un registre des courtiers en armement ; la norme minimale restant toutefois la licence pour chaque transaction. Pour décider de délivrer une licence, les États doivent prendre en compte tous les enregistrements révélant l'implication du demandeur dans des activités illicites. Le troisième principe est constitué par l'échange d'information entre les États sur : les données sur la législation, les courtiers ainsi que les refus d'enregistrement. Il est également demandé des sanctions adéquates, y compris pénales.

De manière générale, il est demandé aux États d'éviter d'octroyer des licences lorsqu'ils estiment que, de toute évidence, les armes légères risquent d'être détournées vers des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité internationalement reconnue d'un autre État, d'être revendues ou détournées de quelque autre manière dans le pays destinataire ou réexportées à des fins contraires à celles énoncées dans la demande d'autorisation.

De même, les États doivent tenir compte des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies, des décisions prises par l'OSCE, des accords sur la non-prolifération des armes légères, ou d'autres accords relatifs à la maîtrise des armements ou au désarmement.

Arrangement de Wassenaar

En décembre 2002, l'Arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations pour les armes classiques et les marchandises et technologies à double usage (regroupant 40 États) a adopté une série de Directives relatives aux meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre. Le texte propose que pour toute activité de transfert d'armes menée d'un pays tiers à un autre pays, une licence ou une approbation écrite devrait être obtenue auprès des autorités compétentes de l'État où ses activités prennent place, que le courtier soit citoyen, résident, ou placé sous la juridiction de l'État-partie.

Des enregistrements des individus et des sociétés ayant obtenu une licence devraient être conservés, l'établissement d'un

registre des courtiers étant facultatif. Le texte exige également des sanctions et des mesures administratives adéquates dans le but d'assurer l'effectivité des contrôles sur le courtage des armes.

Tony Fortin

LES DOCUMENTS CITÉS SONT DISPONIBLES SUR LES SITES :

<www.un.org>
<www.osce.org>
<www.wassenaar.org>

De nombreuses enceintes au niveau international ont également abordé la question de l'importance du contrôle des opérations d'intermédiation. Voici une liste — issue du rapport du groupe d'experts gouvernementaux des Nations unies sur le courtage (A/62/163) — venant compléter les initiatives présentées dans ce numéro :

- Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues de l'Organisation des États américains (OEA/CICAD) : règlement type du contrôle des mouvements internationaux des armes à feu et de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions (adopté en 1998, amendé en 2003).
- Organisation de l'unité africaine : Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères (2000).
- Protocole relatif au contrôle des armes à feu, des munitions et d'autres matériels connexes dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (2001).
- Plan andin pour prévenir, combattre et éliminer le trafic illicite d'armes légères sous tous ses aspects (2003).
- OEA/CICAD : règlement type du contrôle des mouvements internationaux des armes à feu et de leurs pièces détachées et composants ainsi que des munitions (2003).
- 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).
- Code de conduite des États d'Amérique centrale en matière de transfert d'armes, de munitions, d'explosifs et autres matériels connexes (2006).
- Position africaine commune à la Conférence des Nations Unies chargée d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects (2005).
- Convention de la Cedeao (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).
- Directives de l'Apec (Association de coopération économique en Asie-Pacifique) sur le contrôle et la sécurité des systèmes de défense aérienne portatifs (Manpads) (2004).
- Principes de l'Organisation des États américains (OEA) pour le contrôle des exportations de systèmes de défense aérienne portatifs (Manpads) (2004).

CONSÉQUENCE DES ESSAIS NUCLÉAIRES EN POLYNÉSIE

Une solution qui s'éternise

Le Pacifique français va mal. En mai, Yves Jégo, secrétaire d'État à l'outremer, s'est heurté à l'hostilité kanake en Nouvelle-Calédonie où des syndicalistes viennent d'être mis en prison. Il a même fallu faire donner les forces de l'ordre et leurs grenades lacrymogènes pour protéger le ministre. En Polynésie, alors qu'une majorité stable de 44 représentants territoriaux sur les 57 de l'Assemblée de Polynésie s'était constituée, l'ancien secrétaire d'État Christian Estrosi décide de nouvelles élections qui, depuis janvier 2008, ont installé l'instabilité politique. Le maintien au pouvoir de Gaston Tong Sang, le poulain polynésien de M. Sarkozy, ne tient qu'à une voix et il n'est pas assuré qu'entre la rédaction de cet article et sa publication, la donne politique n'ait pas encore changé à Papeete.

Le contexte polynésien n'est donc guère favorable pour la gestion sereine du suivi des conséquences des essais nucléaires français en Polynésie. Engagé depuis l'accession au pouvoir de M. Oscar Temaru en 2004, ce « suivi » a réalisé une sorte de consensus des institutions polynésiennes : l'Assemblée crée une Commission d'enquête en 2005-2006, le Conseil économique, social et culturel publie un rapport accablant fin 2006, le gouvernement met en place un groupe de travail permanent, le Conseil d'orientation pour le suivi des conséquences des essais nucléaires.

Ce consensus polynésien a fait choc à Paris où, depuis la fin des essais en 1996, on avait tourné la page en pliant bagages, comme ce fut le cas naguère pour les anciens sites d'essais du Sahara. Les Polynésiens ont vu alors débarquer à maintes reprises le « pompier de service », M. Jurien de la Gravière, délégué à la sûreté nucléaire de défense. Ce délégué venait inaugurer une « ère nouvelle de transparence », tout en reconnaissant les erreurs de communication de ses prédécesseurs militaires et politiques qui avaient érigé en catéchisme les contre vérités et la désinformation sur leurs essais nucléaires. Mais sur le fond, le discours sur les « essais propres » est invariant : « *Aucun risque lié à la radioactivité* » vient d'asséner à nouveau Marcel Jurien de la Gravière dans le quotidien *La Dépêche* du 2 juin 2008 ! On ne fait pas mieux comme mépris à l'égard des anciens travailleurs polynésiens de Moruroa atteints, eux aussi comme leurs collègues métropolitains de l'Aven, d'un surnombre de cancers, de leucémies et autres problèmes sanitaires...

Mais voilà ! Depuis le 15 avril, le « ménage politique » a été fait à Tahiti et le délégué à la sûreté nucléaire de défense trouve aujourd'hui un interlocuteur compréhensif en la personne de Gaston Tong Sang qui a annoncé « *faire confiance à l'État* » dans le suivi nucléaire. Mais tout comme les séquelles douloureuses de la révolte kanake des années 1980, le dossier nucléaire en Polynésie reste d'une telle acuité ici que Paris aurait probablement tout intérêt à le traiter avec beaucoup plus de sérieux et d'attention.

Paris joue avec le feu

En effet, pendant que le nouveau président polynésien se faisait tresser des couronnes par ses amis parisiens de l'Élysée, Matignon et autres « rue Oudinot », l'Assemblée de la Polynésie s'emparait à nouveau du dossier nucléaire. Un projet de résolution a été déposé conjointement par les deux camps qui annoncent une protestation unanime lors d'un débat programmé pour le 19 juin. Le sursaut des élus polynésiens vient d'une incroyable initiative parlementaire française créant une nouvelle catégorie d'archives désormais « incommunicables ». Parmi ces dernières, toutes celles qui ont trait à la conception ou à la mise au point des armes nucléaires, autrement dit des essais nucléaires !

Après tous les discours sur la volonté de transparence de l'État dont M. Jurien de la Gravière les a abreuvés, voilà qui fait désordre et qui suggère qu'on veut tordre le cou à la volonté des Polynésiens, élus comme société civile, de faire la « vérité » sur les conséquences de trente ans d'essais nucléaires.

Vers une médiation ?

Alors que l'administration Clinton a, depuis 1992, ouvert pratiquement toutes ses archives des essais nucléaires au public, pourquoi une telle crispation française sur le « secret » ? Faut-il croire que les annonces d'ouverture — parcimonieuse — des archives des essais français faites en novembre 2006 au Sénat par M^{me} Alliot-Marie, alors ministre de la défense, ne sont que du vent ?

En fait, les « intégristes des essais propres » sont manifestement en train de perdre la partie. Avec les associations de victimes créées depuis 2001, le retentissement médiatique dans l'opinion à propos des conséquences des essais, la jurisprudence des tribunaux qui n'hésitent plus à condamner l'État à l'indemnisation des victimes pour « faute inexcusable », l'interpellation du gouvernement algérien se calquant sur celle de la Polynésie, le consensus parlementaire en gestation, le gouvernement français — et les responsables de la défense — sont inexorablement acculés à résoudre le problème.

Le Comité de soutien « Vérité et Justice » créé le 3 juin à Paris propose une solution législative. C'est indispensable. Mais, peut-être pourrait-on suggérer une évidence... Confier la gestion des conséquences des essais à des fonctionnaires de la caste civilo-militaire qui a eu la direction de ces essais tant au Sahara qu'en Polynésie, est absolument contre-productif pour l'État. Pourquoi pas une « médiation » indépendante à l'image de ce que Michel Rocard avait su mettre sur pied, il y a vingt ans pour engager le dialogue néo-calédonien ?

Bruno Barrillot

Comité de soutien « Vérité et Justice »

Nouvelle étape dans la lutte qui oppose depuis de nombreuses années, les vétérans des essais nucléaires français au gouvernement.

Issus d'horizons divers — scientifiques, parlementaires, artistes, sportifs, journalistes de la presse écrite, télévision et radio — plus d'une soixantaine de personnes ont décidé de se constituer en Comité de soutien à l'Association des vétérans des essais nucléaires (Aven) et à l'association Moruroa e tatou, afin d'amplifier ce combat pour la vérité et la justice.

Au cours d'une conférence de presse qui s'est tenue le 3 juin au Sénat sous la houlette de la sénatrice honoraire Hélène Luc, en présence de plusieurs parlementaires de gauche comme de droite, ils ont invité le gouvernement ainsi que l'Assemblée nationale et le Sénat à tout faire pour satisfaire rapidement les revendications des vétérans des essais nucléaires par :

- le vote d'une loi sur le suivi sanitaire et environnemental des essais nucléaires ;
- la création d'un fonds d'indemnisation pour les victimes ;
- la création d'une commission de suivi des essais nucléaires ;
- l'ouverture des archives secrètes des essais nucléaires de la France au Sahara et en Polynésie française.

Plus de 40 ans après ces essais, il est urgent de reconnaître leurs droits. De nombreuses victimes sont déjà décédées.

Vous êtes invités à signer l'appel du Comité inséré dans ce numéro. **P. B.**

Comité de soutien Vérité et Justice, 187, montée de Choulans, 69005 Lyon
comite.veriteetjustice@yahoo.fr

Notes de lecture

Laurent Mucchielli (sous la direction de)
La frénésie sécuritaire
Retour à l'ordre et nouveau contrôle social

Paris, La Découverte, Sur le vif, 2008, 140 p., 10 €



Un livre qui vient à point pour décrypter cet « effet de mode » qu'est devenue l'insécurité dans les médias. Du tournant sur la sécurité de la fin des années 1990, ne sommes-nous pas passés à une véritable frénésie sécuritaire ? Loin d'être une réponse à la demande de sécurité exprimée par les populations, cette frénésie sécuritaire se déploie en plusieurs processus. Les auteurs de l'ouvrage en identifient au moins cinq qui coexistent : « dramatisation, criminalisation, déshumanisation, disciplinarisation et désocialisation ». Processus qui seront ensuite décryptés dans

chacun des 10 chapitres de l'ouvrage rédigés par des spécialistes reconnus dans leurs domaines.

Mathieu Rigouste, dans une contribution très intéressante, décrit comment « les quartiers populaires servent de laboratoire pour l'importation de technologies militaires dans le champ du contrôle intérieur », régénérant ainsi des figures de l'ennemi intérieur... Élaborée lors de la « bataille d'Alger » en 1957, les techniques de *contre-guérilla* sont mises à profit dans le dispositif mis en place pour faire face aux *violences urbaines*... L'auteur doit publier prochainement un ouvrage sur cette question dont nous ne manquerons pas de rendre compte.

Ce « nouveau management de la sécurité », sous couvert notamment de faire du chiffre — et avec l'introduction des nouvelles technologies (vidéosurveillance, biométrie) — restreint le champ de la liberté individuelle et accroît le contrôle social sans apporter de réponses aux causes du « désordre », nous conduisant vers l'instauration d'une nouvelle « société sécuritaire » où la répression remplace la prévention.

Patrice Bouveret



Pierre Pascallon (sous la direction)
La défense antimissiles en débat(s)

Paris, L'Harmattan, 2008, 362 p., 34,50 €

Pierre Pascallon et le club « Participation et progrès », poursuit son travail de réflexion de la politique de défense avec l'organisation régulière de colloques donnant lieu ensuite à la publication d'ouvrages venant alimenter les quelques bribes du débat français en la matière.

Là, il est question des enjeux du déploiement du bouclier antimissiles. Cette militarisation de l'espace devrait à terme permettre aux États-Unis de rendre leur territoire invulnérable aux missiles « ennemis » et ainsi leur permettre de frapper comme ils l'entendent à travers le monde, y compris avec des armes nucléaires de faible puissance... Et ce, jusqu'à ce qu'une autre puissance puisse mettre en place un tel système. On comprend le refus des dirigeants russes au déploiement des éléments de ce bouclier à leur porte dans les anciens pays du Pacte de Varsovie ! Inutile, non plus, de parler des velléités d'indépendance stratégique de l'Union européenne dans ce contexte...

P. B.



BULLETTIN D'ABONNEMENT

Abonnement

4 numéros par an :

France : **10 €**

Autres pays : **15 €**

Étudiants, chômeurs,
tarif réduit : **8 €**

Soutien à partir de **40 €**

TVA (2,10 %) incluse

Nom, prénom

Adresse

.....

Code postal / commune

Tél. / e-mail

S'abonne à *Damoclès* à partir du n° :

Chèque à l'ordre du CDRPC, CCP Lyon 3305 96 5

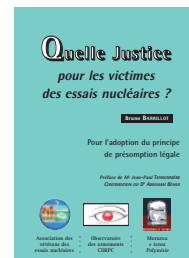
À découvrir

Quelle Justice pour les victimes des essais nucléaires ?

de **Bruno Barrillot**,
co-édité par
l'Observatoire, l'Aven
et Moruroa e tatou.

144 pages.

Disponible contre **12 euros**
(port compris) auprès du CDRPC.



www.obsarm.org

Damoclès, 187, montée de Choulans 69005 Lyon • Tél. 04 78 36 93 03 • Fax 04 78 36 36 83

Édité par l'Observatoire des armements / CDRPC • Directrice de la publication : Patrice Bouveret

COMITÉ DE RÉDACTION : Bruno Barrillot, Patrice Bouveret, Tony Fortin, Bernard Ravenel, Michel Robert, Patrick Teil

Imprimé par nos soins • ISSN 0296-1199 • Maquette : CDRPC • Dépôt légal à date de parution