

## **Note d'Analyse**

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité  
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles  
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org) - Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)

URL : <http://www.grip.org/bdg/g1065F.html>  
Date d'insertion : 22/12/2006



# **Les efforts pour lutter contre le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre : une mise à jour**

*par Holger Anders, chercheur au GRIP*

20 décembre 2006

Cet article fait le point sur les efforts destinés à combattre le courtage illicite d'armes légères et de petit calibre (ALPC). La première section présente le cas d'un trafiquant d'armes néerlandais ayant été récemment condamné à une peine de prison pour la fourniture illicite d'armes légères à des pays sous embargo dans l'ouest de l'Afrique. La deuxième section examine les normes disponibles aux niveaux mondial et régional pour lutter contre le courtage illicite. La troisième section envisage le champ d'action dont dispose l'actuel Groupe d'Experts gouvernementaux des Nations unies sur le courtage des ALPC. Ce groupe s'est récemment réuni pour la première fois afin d'aborder les mesures à prendre pour renforcer les efforts de coopération internationale dans la lutte contre le courtage illicite d'ALPC. D'aucuns affirment que ce groupe devrait examiner la faisabilité d'un instrument international régissant les contrôles sur le courtage, qui concernerait également les personnes chargées d'organiser le financement ou le transport des transferts illicites d'armes et les ressortissants opérant à partir d'un pays tiers.

### **Le cas de Guus Van Kouwenhoven**

En juin 2006, la cour de district de La Haye, aux Pays-Bas, a condamné M. Guus Van Kouwenhoven à huit années de prison pour des délits liés au trafic d'armes dans les années 2001-2003, en infraction à la législation néerlandaise imposant un embargo sur les armes au Liberia. Van Kouwenhoven est un ressortissant néerlandais, résidant à l'étranger, qui a été arrêté trois mois auparavant par la police néerlandaise lors d'une visite aux Pays-Bas. Il faisait partie du cercle d'hommes d'affaires qui ont exploité de juteuses concessions de ressources naturelles au Liberia, lesquelles ont rapporté plusieurs millions de dollars américains au

président Charles Taylor pendant la sanglante guerre civile au Liberia<sup>1</sup>. Van Kouwenhoven était le président et le directeur d'exploitation de la société de droit malais Oriental Timber Company (OTC), ainsi que l'administrateur de la société libérienne Royal Timber Company au cours de la période en question.

La cour de district a reconnu Van Kouwenhoven coupable d'avoir utilisé un navire affrété par l'OTC pour le transport de bois tropicaux depuis le Liberia aux fins d'importer illicitement des armes légères. La cour a estimé que les transferts d'armes enfreignaient directement la Résolution 1343 du Conseil de sécurité du 7 mars 2001, ce dernier ayant décidé que

« tous les Etats prendront les mesures nécessaires pour empêcher la vente ou la fourniture au Liberia, par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou encore en utilisant des navires ou des aéronefs immatriculés chez eux, d'armements et de matériels connexes, de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces détachées pour les susdits, qu'ils proviennent ou non de leur territoire »<sup>2</sup>.

Les armes étaient en partie destinées aux forces armées contrôlées par Taylor et en partie aux milices qui étaient dirigées et rémunérées par l'OTC et d'autres entreprises d'exploitation forestière et avaient directement participé à des actes s'apparentant à des crimes de guerre. Van Kouwenhoven ne fournissait aucun appui logistique aux transferts d'armes lorsqu'ils se trouvaient sur le territoire des Pays-Bas. Les armes n'étaient pas exportées depuis ce pays ni ne transitaient par lui<sup>3</sup>.

Cela signifie que Van Kouwenhoven n'enfreignait pas la législation néerlandaise sur le « courtage », c'est-à-dire la loi contrôlant l'implication financière de personnes et d'entités dans les transferts de marchandises stratégiques entre deux pays tiers. En premier lieu, la législation néerlandaise y afférente s'applique aux activités réalisées sur le territoire des Pays-Bas, mais pas aux activités extraterritoriales réalisées par des ressortissants<sup>4</sup>. En second lieu, rien ne permettait d'affirmer que les activités logistiques de Van Kouwenhoven seraient tombées sous le coup de la législation en matière « d'implication financière » dans les transferts entre deux pays étrangers.

Toutefois, la cour a estimé que les agissements de Van Kouwenhoven enfreignaient la législation néerlandaise, celle-ci ayant transposé en droit national l'embargo décrété par le Conseil de sécurité à l'encontre du Liberia. La violation du droit interne néerlandais était une exigence essentielle en l'espèce, car les personnes soupçonnées de contourner les sanctions onusiennes ne peuvent être poursuivies que par des cours nationales si les sanctions des Nations unies ont été transposées dans le droit interne de l'Etat instruisant les poursuites. En outre, le défendeur doit relever de la compétence de l'Etat instruisant la cause.

S'agissant de personnes accusées d'implication dans des transferts illicites d'armes, la compétence juridique est acquise si la personne a agi sur le territoire de l'Etat poursuivant ou si les victimes d'un crime en sont des ressortissants. En revanche, pour les trafiquants d'armes qui sont des ressortissants de l'Etat poursuivant, mais ayant exercé leurs activités à l'étranger, la compétence n'est possible que si l'Etat a promulgué les dispositions légales pertinentes. Tel était le cas des Pays-Bas, qui avaient édicté une disposition légale relative à l'embargo sur les armes contre le Liberia. Le fondement de la poursuite de Van Kouwenhoven était en l'espèce sa nationalité néerlandaise<sup>5</sup>.

### **Les enseignements à tirer du cas Van Kouwenhoven**

La condamnation de Van Kouwenhoven permet de tirer plusieurs enseignements essentiels pour les débats actuellement en cours dans le domaine de la lutte contre le courtage illicite d'ALPC. Une législation nationale adéquate est essentielle au renforcement des responsabilités dans le commerce des armes et pour s'assurer de l'existence d'une base légale dans le cadre de la poursuite des personnes accusées d'implication dans des transferts illicites d'armes. En outre, cette affaire illustre clairement la fonction et l'utilité des contrôles des activités de négoce des armes par des ressortissants, même si, comme dans le cas de Van Kouwenhoven, la personne visée exerçait ses activités depuis l'étranger et que les armes en question ne provenaient pas de l'Etat poursuivant, ni n'y avaient transité. Il se pourrait que les contrôles n'empêchent pas toujours les activités illicites, mais ils jettent les bases légales permettant de tenir les personnes impliquées dans des transferts illicites d'armes pour responsables de leurs agissements.

La situation juridique aux Pays-Bas atteste également de la viabilité et des limites du principe légal des contrôles « extraterritoriaux restreints » relatifs aux activités de courtage en armes. Les Pays-Bas ont transposé la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Liberia dans leur législation nationale. Le droit néerlandais couvrait dès lors les activités de trafic de ses ressortissants, indépendamment du fait que ces activités aient été ou non effectuées à partir du territoire néerlandais. Dans le même temps, la législation néerlandaise ne couvre pas les activités de ressortissants se livrant à des trafics d'armes vers des destinations qui ne sont pas sous embargo. Cela signifie que les activités extraterritoriales de Van Kouwenhoven n'auraient pas enfreint la législation néerlandaise s'il avait négocié des armes de contrebande vers un Etat caractérisé par des abus massifs des droits de l'homme ou du droit humanitaire international, mais qui n'était pas soumis à embargo.

### **Les normes existantes pour lutter contre le courtage illicite d'ALPC**

Les défenseurs du contrôle des armes ont souligné la nécessité de surveiller étroitement les activités de personnes et d'entités spécialisées dans le négoce d'ALPC ou agissant en tant qu'intermédiaires entre les acheteurs et les vendeurs d'ALPC pendant plus d'une décennie. Nous

avons assisté, au cours de ces dernières années, à l'émergence d'un vaste ensemble de normes régionales et internationales encourageant ou, dans certains cas, contraignant les Etats à réglementer certaines activités des courtiers en armes. Au niveau mondial, l'adoption de normes de contrôle est encouragée dans le Programme d'Action des Nations unies de 2001 sur les ALPC (UN PoA) et dans le Protocole des Nations unies sur les armes à feu de 2016. Aux niveaux régionaux, l'adoption de normes relatives au contrôle des activités de courtage en armes est prônée dans divers instruments ayant été adoptés par des Etats qui sont membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, de l'Union européenne, de l'Organisation des Etats américains, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de la Communauté de développement de l'Afrique australe ou de l'Arrangement de Wassenaar. Les contrôles en matière de courtage sont également encouragés dans le Protocole de Nairobi de 2004 sur les ALPC dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique.<sup>7</sup>

Nous observons un niveau élevé de convergence entre les normes relatives au contrôle des activités de courtage en armes prônées dans les instruments mondiaux et dans les instruments régionaux. Les « activités de courtage » sont habituellement définies dans ces instruments en vue de couvrir les personnes et les entités agissant sur le territoire national d'un Etat et qui sont impliquées dans le transfert d'armes entre deux pays étrangers. Les activités spécifiquement précisées incluent souvent la médiation de contrats entre acheteurs et vendeurs, ainsi que l'achat et la vente d'armes appartenant au courtier et transférées entre deux Etats étrangers. Parmi les autres normes indiquées dans ces instruments figurent aussi souvent l'enregistrement de personnes et d'entités désireuses d'effectuer des activités de courtage et, dans certains instruments, l'extension des contrôles aux ressortissants actifs à l'étranger<sup>8</sup>.

Dans le même temps, nous observons que les normes mondiales et régionales en matière de courtage d'armes présentent encore nombre de faiblesses significatives. Premièrement, la plupart des instruments ne font qu'encourager – sans contraindre – les Etats à mettre en œuvre des contrôles sur les activités de courtage en armes. Deuxièmement, les activités de courtage en armes ne sont pas toujours clairement définies dans ces instruments ou leur portée est limitée. C'est ainsi par exemple que l'activité consistant à organiser des services financiers ou de transport pour les transferts illicites d'armes ne relève que rarement du champ d'application des contrôles. Une personne organisant le transport d'un transfert illicite, sans cependant être impliquée dans les négociations contractuelles ni détenir les armes, ne tombe dès lors pas sous le coup de ces contrôles. Troisièmement, aucun instrument susceptible de renforcer et de consolider les normes recommandées contenues dans l'UN PoA et le Protocole sur les armes à feu n'est en vigueur au Moyen-Orient ni en Asie.

De plus, des lacunes significatives demeurent à propos de l'adoption et de l'application nationales par les Etats de leurs engagements

internationaux et régionaux. Seuls une quarantaine d'Etats ont à l'heure actuelle promulgué une législation nationale exigeant des courtiers qu'ils sollicitent une licence avant de débiter des activités soumises à contrôle<sup>9</sup>. De nombreux Etats permettent dès lors *de facto* aux courtiers de procéder à des transferts illicites sans courir le risque de sanctions juridiques imposées par l'Etat à partir duquel ils exercent leurs activités. En outre, les contrôles domestiques existants ne couvrent que rarement les activités des personnes fournissant un soutien financier ou logistique aux transferts illicites d'armes ou aux activités de ressortissants actifs depuis un pays tiers<sup>10</sup>.

Les partisans des contrôles sur les armes soulignent également que les embargos onusiens sur les armes ne sont pas intégralement transposés dans le droit national<sup>11</sup>. Cela signifie que les personnes impliquées dans des transferts enfreignant les embargos onusiens pourraient ne pas encourir de sanctions juridiques et que les courtiers sans scrupules pourraient agir en toute impunité. En revanche, l'affaire instruite à l'encontre de Van Kouwenhoven démontre clairement que les embargos onusiens sur les armes transposés en droit national et couvrant des activités effectuées par des ressortissants à l'étranger pourraient s'avérer très utiles dans la lutte contre le courtage illicite en armes.

### **Champ d'action du groupe d'experts de l'ONU sur le courtage en ALPC**

En 2004, l'Assemblée générale des Nations unies a sollicité la création d'un Groupe d'experts gouvernementaux (GEG) chargé d'examiner les mesures qu'il conviendrait de prendre pour améliorer la coopération internationale en matière de prévention, de lutte et d'éradication du courtage illicite d'ALPC. Cette décision de l'Assemblée générale mettait un terme à plusieurs années de consultations larges en vue de définir d'autres mesures pratiques de lutte contre le courtage illicite d'ALPC<sup>12</sup>. Plusieurs Etats et défenseurs du contrôle des armes souhaitaient donner un mandat plus spécifique au GEG lors de ces consultations, mais l'opposition d'autres Etats a en définitive limité le mandat à la simple recherche de « nouvelles mesures ». La première des trois sessions du GEG s'est déroulée en novembre 2006. Les deuxième et troisième sessions sont prévues pour mars et juin 2007 et le GEG devrait présenter son rapport final l'Assemblée générale des Nations unies à compter de septembre 2007.

Les débats de la première session du GEG ont été le reflet partiel des discussions déjà menées lors des précédentes consultations larges au niveau de l'ONU. Certains Etats représentés dans le GEG prétendaient ne pas percevoir la nécessité de contrôles nationaux sur le courtage en armes, car ils géraient un monopole d'Etat sur les activités de négoce des armes. Ils prétendaient que les efforts devraient être ciblés sur les contrôles nationaux des exportations et prônaient le recours à une certification des utilisateurs finaux en tant que moyen de lutte contre les transferts illicites d'armes. Plusieurs Etats mettaient en outre en doute la nécessité de disposer d'un instrument sur les contrôles de courtage en

raison de l'existence de normes dans les divers instruments internationaux et régionaux régissant le contrôle des ALPC. En outre, certains Etats affirmaient que l'organisation de contrôles sur les personnes organisant le transport et le financement des transferts d'armes et sur les ressortissants opérant à l'étranger serait impossible à mettre en œuvre en raison des difficultés liées à l'application de ces contrôles<sup>13</sup>.

### **Les défis du GEG sur le courtage**

Un défi majeur pour les prochaines sessions du GEG sera de dégager un consensus parmi les participants à propos des questions suivantes. Il conviendrait d'aboutir à une définition précise des notions de « courtage » et de courtage « illicite » d'ALPC. Limiter la définition du courtage à la seule médiation contractuelle ou aux seules transactions d'achat ou de vente d'ALPC entre deux pays étrangers induirait une faille significative dans laquelle les personnes organisant le transport et le financement des transferts d'armes pourraient s'engouffrer.

Il convient également de saisir parfaitement les implications de l'éventualité où des Etats s'abstiendraient de prévoir des contrôles sur les activités de courtage et/ou d'adopter un instrument international fixant des normes minimales en matière de contrôles domestiques. Les courtiers sans scrupules tirent fréquemment profit de l'absence de contrôles sur les activités impliquant des transferts entre deux pays étrangers pour organiser des transferts illicites sans encourir le moindre risque de sanctions juridiques. Le renforcement des lois nationales sur les exportations aurait pour effet d'entraver les activités de courtiers impliqués dans des transferts illicites, sans cependant combler la faille précitée.

De même, la fixation de normes minimales communes sur le courtage est requise dans tous les Etats afin d'éviter que des courtiers sans scrupules se contentent de déplacer leurs activités pour les exercer à partir d'Etats contrôlant peu ou prou les transferts d'armes entre deux pays étrangers. Il est difficile d'éviter cet en l'absence d'un instrument international, en raison des progrès limités ayant été enregistrés jusqu'à présent par les Etats. En revanche, un instrument universel et légalement contraignant serait un progrès significatif dans le sens de la création de contrôles domestiques susceptibles de contribuer effectivement à la lutte contre le courtage illicite.

Des contrôles extraterritoriaux sont également requis car les courtiers impliqués dans les transferts illicites d'armes sont souvent extrêmement mobiles et parviennent à se soustraire aux contrôles susceptibles d'être organisés dans leur Etat d'origine. Le minimum serait que les Etats criminalisent l'implication de leurs ressortissants dans le courtage en armes vers des destinations sous embargo, y compris les activités de transport et de financement, indépendamment du port d'attache du courtier. L'argument selon lequel de tels contrôles seraient impossibles omet de reconnaître que les Etats sont souvent tenus d'adopter des

contrôles permanents dans le cadre des embargos obligatoires sur les armes décrétés par les Nations unies.

Il est exact que la collecte d'informations à propos d'activités menées par des ressortissants actifs à l'étranger peut représenter un défi majeur en matière de respect de la loi. Toutefois, l'absence de toute législation pertinente implique que les ressortissants puissent être en mesure d'agir en toute impunité en se réfugiant à l'extérieur des frontières de leur pays. En effet, le cas de Van Kouwenhoven démontre la fonction d'une telle interdiction, car elle fournit une base légale aux poursuites dans les cas où existent suffisamment d'éléments de preuve attestant d'une activité illicite menée par un ressortissant.

Un autre défi majeur est de s'assurer que tout processus susceptible d'être recommandé par le GEG à l'Assemblée générale des Nations unies dans le domaine de la lutte contre le courtage illicite d'ALPC soit harmonisé par rapport aux partenaires internationaux et régionaux. C'est ainsi qu'Interpol, l'Organisation mondiale des douanes, l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation maritime internationale et des agences sectorielles telles que l'Association du transport aérien international pourraient avoir un rôle potentiel à jouer dans les efforts de lutte contre le courtage illicite d'ALPC. Les possibles synergies et les possibilités pratiques de coopération entre ces organisations, l'ONU et leurs Etats membres ne sont cependant toujours pas pleinement exploitées au niveau international.

## **Conclusions**

Au cours de ces dernières années, un vaste train de normes internationales et régionales en matière de contrôle du courtage d'ALPC a vu le jour et plusieurs Etats ont déjà mis en œuvre des mécanismes de contrôle effectifs dans leur législation nationale ou s'y attelle. Néanmoins, la mise en œuvre de normes existantes demeure lente et est souvent assortie de failles, même dans les Etats ayant déjà adopté des contrôles en matière de courtage. Le GEG sur le courtage constitue dès lors une opportunité majeure de mobilisation en vue d'obtenir un appui supplémentaire pour les efforts actuellement entrepris dans le cadre de l'encouragement des mesures pratiques de lutte contre le courtage illicite d'ALPC.

Le GEG pourrait grandement contribuer à ces efforts en examinant la faisabilité d'un instrument international, de préférence légalement contraignant, de lutte contre le courtage illicite d'ALPC. Un tel instrument devrait prévoir l'interdiction de certaines activités par des ressortissants à l'étranger et couvrir les activités de transport ou de financement des transferts d'armes entre pays étrangers. A défaut de cet instrument, le risque que des courtiers sans scrupule continuent à tirer profit de l'absence actuelle de contrôle ou des lacunes dans les contrôles nationaux en matière de courtage d'ALPC demeure très élevé.

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

- 
- 1 Voir *BBC News*. 2006. Profile: *Liberia's "Mister Gu"*. Londres: BBC News, 7 juin.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/5055442.stm>
- 2 Conseil de sécurité des Nations unies. 2001. *Résolution 1343 (2001)*. S/RES/1343 (2001) du 7 mars 2001.
- 3 Voir UNIDIR. Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons: scope and implications. Genève: UNIDIR (A paraître), p. 104.
- 4 Voir Pays-Bas. *Décision du 24 octobre 1996* (décision n° 552 de 1996) *sur la Réglementation des transactions financières liées à des marchandises stratégiques*.
- 5 Ibid.
- 6 Voir UNIDIR, *op. cit.*, p. 157ff.
- 7 Ibid.
- 8 Ibid.
- 9 Ibid., p. xv.
- 10 Ibid., p. 65ff.
- 11 *Contrôlez les armes*. 2006. Embargos des Nations unies sur les armes : le tour d'horizon des dix dernières années. Note d'information. Londres: *Contrôlez les armes*.  
[http://www.controlarms.org/find\\_out\\_more/reports/UN-arms-embargoes-final-13306.pdf](http://www.controlarms.org/find_out_more/reports/UN-arms-embargoes-final-13306.pdf)
- 12 Voir <http://disarmament.un.org/cab/salw-brokering.html>
- 13 Entretiens téléphoniques avec des membres du GEG, 4-5 décembre 2006.

Avec le soutien de la



Wallonie