

## Contrôler les courtiers en armes agissant à l'étranger: Défis et options politiques dans les Etats membres de l'UE

Holger Anders, chercheur au GRIP

3 Août 2009

### Résumé

L'insuffisance des contrôles exercés sur les courtiers en armes agissant en dehors de leur État d'origine demeure une lacune essentielle de la lutte contre les activités de courtage indésirables. Les décideurs politiques font souvent preuve de scepticisme quant à la rentabilité et à l'applicabilité de contrôles extraterritoriaux sur le courtage. Le présent article examine les défis de l'application des contrôles extraterritoriaux ainsi que les différentes options politiques en la matière. Il défend la nécessité pour l'Union européenne, d'adopter une norme minimale commune exigeant l'interdiction des violations des embargos nationaux et multilatéraux sur les armes par des ressortissants et/ou des citoyens et des résidents permanents et ce, quel que soit le lieu où se déroule l'activité. Des poursuites judiciaires entamées avec succès par le passé dans certains États de l'Union à l'encontre de courtiers ayant violé des embargos alors qu'ils se trouvaient à l'étranger, démontrent la pertinence de ces contrôles.

**Mots clés :** Courtage en armements, contrôles extraterritoriaux, Union européenne.

### Abstract

A lack of controls on arms brokers operating outside their home state remains a critical loophole in the combat of undesirable brokering activities. Policy-makers are sometimes skeptical whether extraterritorial brokering controls are cost-effective and can be implemented. This paper considers enforcement challenges of extraterritorial brokering controls and presents different policy options. It is argued that EU states should adopt a common minimum standard requiring the prohibition of violations of national and multilateral arms embargoes by nationals and/or citizens and permanent residents and wherever the activity is carried. Past successful prosecutions in EU states of brokers who violated embargoes while abroad demonstrate the viability of such controls.

**Key words:** Arms brokering, extraterritorial controls, European Union.

### Citation :

ANDERS Holger, *Contrôler les courtiers en armes agissant à l'étranger : Défis et options politiques dans les Etats membres de l'UE*. Note d'analyse du GRIP, 29 juin 2009, Bruxelles.

URL : [http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES\\_ANALYSE/2009/NA\\_2009-06-29\\_FR\\_H-ANDERS.pdf](http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-06-29_FR_H-ANDERS.pdf)



## I. Introduction

La non-régulation du courtage en armements est une importante lacune dans la lutte contre les transferts d'armes illicites ou indésirables. Les courtiers servent d'intermédiaires et de facilitateurs de transferts d'équipement militaire entre des acheteurs et des vendeurs. L'équipement peut être transféré entre des pays étrangers et ne jamais toucher le territoire de l'État d'où opère le courtier. La législation doit couvrir de manière explicite le courtage des ces transferts « entre pays tiers » afin de contribuer efficacement à la lutte contre le commerce illicite des armes. En effet, les courtiers et les agents de transport sont souvent identifiés comme les acteurs clé de l'approvisionnement de réseaux vers des destinations sous embargo et des utilisateurs finaux indésirables. Il existe aussi des cas où des trafiquants connus ont été acquittés par des tribunaux nationaux parce que la législation ne s'étendait pas aux activités mises en cause<sup>1</sup>.

La plupart des États ont établi des contrôles sur les courtiers agissant sur leur territoire. Mais le débat sur l'extension de ces contrôles aux courtiers agissant de l'étranger demeure ouvert. Les contrôles extraterritoriaux privent les courtiers de la possibilité d'éviter des contrôles dans leur pays d'origine (au sein de l'UE) en organisant des transferts depuis un État étranger où les contrôles sont faibles, voire inexistantes. Les contrôles extraterritoriaux sont particulièrement importants compte tenu de la nature souvent mobile des courtiers individuels disposant de bureaux dans plusieurs États. Parallèlement à cela, il est notoire que les contrôles effectués sur les courtiers agissant à l'étranger sont difficiles à appliquer. Ils risquent d'être contournés à l'insu des autorités. Certains décideurs sont dès lors d'avis que les contrôles extraterritoriaux sont peu rentables et s'opposent à leur introduction dans la législation nationale.

Cet article examine les défis et les options politiques en matière de contrôles extraterritoriaux du courtage. Il présente les différents types de contrôles ainsi que les normes nationales et multilatérales pertinentes existant au sein de l'UE. Il aborde ensuite les difficultés d'application de ces mêmes contrôles et les options politiques qui s'offrent aux États de l'UE à cet égard. Il recommande que les gouvernements de l'Union adoptent une norme minimale commune sur les contrôles extraterritoriaux du courtage. Cette norme devrait interdire les violations des embargos nationaux et multilatéraux, quel que soit l'endroit où les ressortissants et/ou citoyens et les résidents permanents exercent leurs activités.

## II. Contexte

L'exigence de base pour exercer un contrôle sur un courtage en armements dans un pays tiers est l'obligation, pour les individus et les entités sises sur le territoire national, d'obtenir une licence. Les demandes de licences de courtage sont évaluées à la lumière de critères nationaux et multilatéraux, ceux-là même qui sont utilisés pour évaluer les demandes d'exportations d'équipement militaire. Les États qui se contentent de contrôler les courtiers agissant sur leur territoire national laissent béantes d'importantes lacunes juridiques. Les courtiers qui facilitent des transferts d'armes illicites ou indésirables sont souvent des hommes d'affaires individuels qui n'ont besoin de rien de plus qu'un télécopieur, un ordinateur portable et un téléphone mobile pour exercer leurs activités. Leur mobilité leur permet d'exploiter facilement l'absence de contrôles extraterritoriaux en se rendant à l'étranger pour effectuer une opération de courtage sans violer la législation de leur État d'origine.

---

1. Amnesty International. 2003. *The Terror Trade Times*, (Numéro 4, AI Index ACT31/002/2003). Londres : Amnesty International, juin, p. 2.

À titre illustratif, l'UE impose des embargos unilatéraux sur les armes contre la Chine, le Myanmar, l'Ouzbékistan et le Zimbabwe, c'est-à-dire des embargos qui ne sont pas imposés par d'autres États non membres de l'UE<sup>2</sup>. En l'absence de contrôles extraterritoriaux, un courtier peut contourner l'embargo, par exemple sur le Zimbabwe, en arrangeant un transfert depuis un État non membre de l'UE qui n'applique pas de sanctions à l'égard de ce pays. De même, les États de l'UE ont refusé 50 demandes de licence d'exportation d'équipement militaire vers l'Afrique subsaharienne en 2007 au motif que les transferts auraient violé les normes de l'UE en matière d'exportation d'armements<sup>3</sup>. Ces mêmes États de l'UE auraient également été obligés de refuser les licences de courtage pour ces transferts. Une fois de plus, sans contrôles extraterritoriaux, un courtier désireux d'effectuer un transfert susceptible d'être refusé par son État d'origine, n'a qu'à l'organiser au départ d'un pays étranger où les normes sur les transferts seraient plus faibles.

### Types de contrôles extraterritoriaux

Les contrôles extraterritoriaux du courtage étendent l'obligation de la licence pour faciliter des transferts aux courtiers même lorsque ceux-ci opèrent à l'étranger.

Les contrôles peuvent varier en fonction des différents types de courtiers concernés par la juridiction nationale, des différents types d'équipements concernés et des destinations des transferts. La législation britannique traite de certaines activités de courtage extraterritorial exercées par les ressortissants qui sont aussi résidents ou établis au Royaume-Uni. Les législations finlandaise et suédoise couvrent les activités de courtage extraterritorial de tous leurs citoyens et résidents permanents, indépendamment de leur nationalité. La législation néerlandaise comprend les contrôles sur des activités de courtage menées par des sociétés se trouvant en dehors du territoire néerlandais mais dont le siège principal est établi aux Pays-Bas. Les contrôles peuvent également varier selon qu'ils s'appliquent à tout équipement militaire ou seulement à certaines catégories considérées comme particulièrement préoccupantes (voir plus bas).

Des contrôles extraterritoriaux limités interdisent le courtage des transferts qui violent des embargos. L'interdiction s'applique aux courtiers quel que soit le lieu où l'activité de courtage est exercée. Le courtage extraterritorial de transferts « acceptables » vers des destinations sous embargo, par exemple vers des forces internationales de maintien de la paix, doit faire l'objet d'une licence délivrée préalablement dans l'État d'origine.

Les contrôles limités ne concernent pas le courtage extraterritorial de transferts vers des destinations qui ne sont pas sous embargo. En revanche, les contrôles extraterritoriaux complets étendent l'obligation de licence pour les activités de courtage extraterritorial aux transferts vers toutes les destinations. Cela signifie que le courtier est soumis aux contrôles exercés par son État d'origine quel que soit le lieu de son activité et quelle que soit la destination de l'équipement faisant l'objet du courtage.

- 
2. Conseil de l'Union européenne. 2009. *Liste des embargos de l'UE sur les exportations d'armes, des embargos du Conseil de sécurité de l'ONU sur les exportations d'armes et des embargos sur les exportations d'armes imposés par l'OSCE* (Document du Conseil 9616/09). Bruxelles : Conseil de l'UE, 7 mai.
  3. Conseil de l'Union européenne. 2008. *Dixième rapport annuel établi en application du point 8 du dispositif du Code de conduite de l'UE en matière d'exportations d'armements* (Document du Conseil 13539/08). Bruxelles : Conseil de l'UE, 1er octobre, p. 405.

### III. Contrôles extraterritoriaux du courtage au sein de l'UE

La position commune du Conseil de l'UE de 2003 sur le contrôle du courtage en armements fournit le cadre multilatéral des contrôles nationaux du courtage au sein de l'UE. La position commune contraint les États à adopter un cadre légal clair pour les contrôles des personnes et des entités qui négocient ou organisent des transferts entre pays tiers au sein de leur territoire. La position commune traite également des opérations d'achat, de vente ou d'organisation de transferts d'équipements étant en possession du courtier, qui impliquent le transfert de l'équipement entre des pays tiers. Les demandes de licence de courtage de transferts entre pays tiers doivent être évaluées à la lumière des critères de l'UE en matière d'exportation d'équipement militaire<sup>4</sup>.

Les deux tiers des 27 États européens exercent ces contrôles sur les courtiers au sein de leur territoire depuis la fin 2008. Chypre, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg et le Portugal se préparent encore à appliquer la position commune<sup>5</sup>.

La position commune de l'UE de 2003 recommande que les États « envisagent le contrôle des activités de courtage exercées hors de leurs frontières par leurs ressortissants résidents ou établis sur leur territoire »<sup>6</sup>. La moitié des États de l'UE exercent au moins quelque élément de ces contrôles. Il s'agit de : la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Hongrie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède et le Royaume-Uni. Les contrôles établissent au minimum la compétence judiciaire sur les courtiers qui violent, même depuis l'étranger, des embargos sur les armes, qu'ils soient nationaux ou dictés par l'UE, l'OSCE ou l'ONU.

Dix États étendent les contrôles à une obligation de licence pour les activités de courtage extraterritorial vers toute destination. Dans sept de ces États, cette obligation s'applique au courtage extraterritorial de tout équipement militaire. Les Pays-Bas limite l'obligation au courtage d'armes à feu automatiques. Le Royaume-Uni l'applique à des missiles de longue portée et aux équipements de torture. Le tableau 1 présente un aperçu des différents contrôles extraterritoriaux du courtage dans les États de l'UE.

---

4. Conseil de l'Union européenne. 2003. *Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements*. Bruxelles : Conseil de l'UE 23 juin.

5. Conseil de l'UE, 2008, p. 439-442.

6. Conseil de l'UE, 2003, art. 2.1.

**Tableau 1 : Contrôles extraterritoriaux du courtage dans les États de l'UE**<sup>7</sup>

État	Contrôles limités (interdiction des violations d'embargos)	Contrôles complets (licence pour toute destination)
<b>Belgique</b>	Oui	
<b>Bulgarie</b>	Oui	
<b>République tchèque</b>	Oui	Oui
<b>Estonie</b>	Oui	Oui
<b>Finlande</b>	Oui	Oui
<b>Allemagne</b>	Oui	
<b>Hongrie</b>	Oui	Oui
<b>Lituanie</b>	Oui	Oui
<b>Pays-Bas</b>	Oui	Pour les armes à feu automatiques
<b>Pologne</b>	Oui	Oui
<b>Roumanie</b>	Oui	
<b>Suède</b>	Oui	Oui
<b>Royaume-Uni</b>	Oui	Pour les missiles longue portée et l'équipement de torture

#### IV. Les défis de l'application

Les décideurs politiques qui s'opposent aux contrôles extraterritoriaux invoquent souvent comme raison les difficultés d'application. En effet, l'application des contrôles du courtage sur le territoire national pose déjà certaines difficultés. Les courtiers impliqués dans des affaires illicites peuvent avoir recours à différents moyens de communication, allant du téléphone mobile ou par satellite à l'e-mail et au télécopieur. Ils peuvent utiliser un langage codé et des documents falsifiés et fallacieux pour dissimuler leurs pistes. Ils créent des circuits commerciaux et des chaînes de transferts complexes, impliquant plusieurs États et acteurs, et sont habiles à exploiter l'absence ou l'insuffisance des contrôles exercés sur leurs activités.

Les autorités nationales habilitées à octroyer les licences et à mener les investigations ont besoin de personnel expérimenté et de ressources adéquates afin de surveiller et analyser de manière efficace les cas qui soulèvent une suspicion raisonnable de violation des réglementations nationales. Même dans ce cas, les autorités chargées d'enquêter ne sont pas toujours capables de rassembler les preuves nécessaires pour entamer, avec succès, des poursuites pour courtage illicite d'armes. En décembre 2004, un tribunal belge a condamné huit personnes impliquées dans une société diamantaire basée à Anvers pour l'importation de diamants d'Afrique de l'Ouest en violation d'un embargo de l'ONU.

La police fédérale belge et le procureur qui avaient mené l'enquête soupçonnaient les personnes condamnées d'être également impliquées dans un trafic d'armes illicite. Mais ils ne purent fournir suffisamment de preuves pour obtenir une condamnation sur ce point<sup>8</sup>.

7. L'information contenue dans ce tableau est basée sur Anders, H. et Cattaneo, S. 2006. *Regulating Arms Brokering: Taking Stock and Moving Forwards the United Nations Process*. Bruxelles, GRIP, Annex A, p. 33-35. Elle ne reprend pas les éventuelles évolutions législatives sur les contrôles de courtage qu'ont connues certains États européens depuis 2005.

8. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). 2006. *Developing a Mechanism to Prevent Illicit Brokering in Small Arms and Light Weapons* (UNIDIR index UNIDIR/2006/23). Genève: UNIDIR, p. 112-113.

## Application des contrôles extraterritoriaux

Les défis de l'application des contrôles sur les courtiers agissant à l'étranger sont encore bien plus importants que pour les courtiers « nationaux ». Une catégorie d'acteurs en particulier est particulièrement difficile à contrôler : il s'agit des citoyens nationaux résidant et travaillant à l'étranger de manière permanente. Les autorités de l'État dont relève la nationalité du courtier ne disposent d'aucun moyen pour surveiller les activités du courtier de manière régulière. En cas de suspicion raisonnable d'activités criminelles, elles n'ont aucune autorité légale pour mener des recherches extraterritoriales dans les locaux commerciaux et privés du courtier.

Le contrôle d'activités extraterritoriales exercées par des citoyens et des résidents permanents pose également de grandes difficultés. Mais cette dernière catégorie d'acteurs est plus facilement mise sous surveillance et enquête en raison de la présence sur le territoire du domicile privé et des bureaux des courtiers ainsi que de leur présence physique régulière dans leur pays d'origine.

Les autorités nationales peuvent également être alertées de violations possibles d'embargos sur les armes par divers agences et organismes étrangers. La police fédérale belge a commencé ses investigations concernant les activités de contrebande de diamants de la société basée à Anvers (voir plus haut) en réponse à des rapports rendus par un panel de l'ONU sur des violations d'embargos<sup>9</sup>. De même, au début des années 2000, un tribunal néerlandais a condamné un homme d'affaires néerlandais à huit ans de prison pour violation d'un embargo de l'ONU sur le Liberia. Le procureur a commencé à enquêter sur ce cas en réponse à un rapport rendu par une ONG de surveillance mondiale. Ce cas est également significatif parce que les autorités néerlandaises ont réussi à rassembler des preuves à l'étranger et ont poursuivi un ressortissant national pour activités de courtage menées en dehors des Pays-Bas<sup>10</sup>.

## V. Options politiques

Les États de l'UE sont confrontés à un choix de politiques différentes en matière de contrôles extraterritoriaux du courtage :

- **Option 1 : Restreindre les contrôles à des normes minimales**

Une possibilité consiste à ne pas adopter de contrôles extraterritoriaux et de se concentrer uniquement sur les courtiers agissant sur le territoire national. Cette option répond aux exigences minimum imposées par la position commune de l'UE de 2003 sur le contrôle du courtage en armements. Adopter cette option revient à accepter que les courtiers résidant ou établis de manière permanente sur le territoire national peuvent agir en toute impunité pour mener leurs activités extraterritoriales. En effet, les contrôles nationaux sont facilement contournables en menant les activités indésirables à l'étranger. De plus, les autorités nationales ne disposeront d'aucune base légale pour poursuivre des citoyens et des résidents exerçant à l'étranger, par exemple, des activités visant à violer un embargo sur les armes. La non-adoption de contrôles extraterritoriaux sur le courtage en armements revient à demeurer en deçà des normes volontairement adoptées par la moitié des États de l'UE.

---

9. Ibidem.

10. Ibid., p. 104.



- **Option 2 : Adopter des contrôles extraterritoriaux limités**

Une autre possibilité consiste à interdire les violations d'embargos par des nationaux et/ou des citoyens quel que soit le lieu où l'activité de courtage est exercée. Cette interdiction concerne généralement la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects d'équipements militaires en violation d'embargos nationaux ou multilatéraux. L'interdiction devrait être complète et couvrir le courtage et le transport d'armes ainsi que le financement et toute autre forme d'assistance, d'organisation ou de facilitation de violations d'embargos. Les contrôles extraterritoriaux limités traitent d'un domaine d'importance cruciale, à savoir celui des courtiers violant des embargos sur les armes en toute impunité. Les autorités nationales peuvent être informées d'activités extraterritoriales en violation d'un embargo par des acteurs se trouvant sous leur juridiction par divers organismes chargés d'enquêtes ou de l'application de la loi.

- **Option 3 : Adopter des contrôles extraterritoriaux complets**

Une troisième possibilité consiste à établir une obligation de licence pour les activités de courtage menées par des nationaux et/ou des citoyens et résidents permanents, et ce, indépendamment du lieu où l'activité est exercée ou de la destination de l'équipement qui fait l'objet du courtage. Étendre l'obligation de licence au courtage extraterritorial d'équipement militaire vers n'importe quelle destination amplifie la portée du contrôle. Des contrôles extraterritoriaux complets comportent d'évidentes difficultés d'application et les autorités nationales ne disposent que de ressources et de capacités limitées pour surveiller efficacement les activités des courtiers à l'étranger. Mais ces contrôles privent les courtiers de la possibilité de contourner des embargos sur les armes ainsi que l'obligation de licence dans le pays d'origine, sans risquer de faire face à des sanctions légales dans leur pays. L'adoption de contrôles extraterritoriaux complets du courtage suit l'exemple donné par environ un tiers des États de l'UE.

## VI. Conclusion

Les contrôles extraterritoriaux sont essentiels pour mettre un terme à l'impunité des courtiers mobiles qui contournent les réglementations de leur pays d'origine en menant des activités indésirables à l'étranger. Les difficultés d'application existent, en particulier si les courtiers sont tenus de demander une licence pour leurs activités de courtage n'importe où dans le monde et pour des transferts vers n'importe quelle destination. Mais ces contrôles créent une base légale plausible pour poursuivre des courtiers qui violent des réglementations nationales.

On en veut pour preuve les condamnations de courtiers dans plusieurs États de l'UE au cours de la dernière décennie, y compris dans des cas de violations extraterritoriales de réglementations nationales<sup>11</sup>. La non-adoption de contrôles extraterritoriaux signifie que les autorités nationales acceptent que les courtiers continuent d'agir en toute impunité en organisant et facilitant des transferts d'armes indésirables depuis l'étranger.

Les États de l'UE devraient adopter une norme minimale commune exigeant au minimum l'établissement de l'interdiction de la violation d'embargos sur les armes nationaux et multilatéraux, quel que soit le lieu d'agissement des ressortissants et/ou citoyens et résidents permanents. L'interdiction devrait se baser sur une clause « catch-all » (globale) qui couvre toute

---

11. Plusieurs exemples de poursuites menées dans des États de l'UE et ailleurs sont cités dans UNIDIR, 2006, p. 101-137.

activité ayant un rapport avec la violation d'embargos et, partant, couvrir aussi les activités de courtage et autres activités connexes visant à effectuer des transferts en violation d'embargos.

\* \* \*