

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

Anne-Charlotte MERRELL WETTERWIK

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

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

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

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

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

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

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

Le point de départ : le marché du courtage

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CES AFFAIRES ?

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

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

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

Les mesures prises ont-elles valeur d'exemple ?

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

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

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

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

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

Les autres difficultés et d'éventuelles solutions

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

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

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

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

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

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

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

LA NÉCESSITÉ D'ÉCHANGER DES INFORMATIONS

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

LA NÉCESSITÉ DE SUIVRE LA TRACE DES ACTIVITÉS DE COURTAGE

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

LA NÉCESSITÉ DE TROUVER UN JUSTE ÉQUILIBRE

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

Notes

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

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

