



ARMES LÉGÈRES

GESTION DES FRONTIÈRES TERRESTRES ET TRAFIC ILLICITE

Jihan Seniora
et Cédric Poitevin



Ce rapport est publié dans le cadre du programme
« cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde »
subventionné par la Région wallonne.

Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle
de la Région wallonne.

Les activités du GRIP sont soutenues
financièrement par

le Ministère de la Région wallonne,
le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
la Communauté française,
le Fonds de la Recherche scientifique – FNRS,
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Ministère des Affaires étrangères de Belgique,
le Fonds Maribel Social

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue de la Consolation, 70
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

Sommaire

Résumé	4
Introduction	5
A. Frontières terrestres	6
1. Spécificités et caractéristiques	6
2. Contrôle et surveillance aux frontières	7
a) Division des tâches entre les agents douaniers et les gardes-frontière	7
b) Organisation des gardes-frontière	8
<i>Reconstruire les capacités de gestion des frontières en période post-conflit</i>	9
c) La gestion des frontières ne s'arrête pas aux frontières	10
B. Lutter contre le trafic des ALPC à travers une frontière terrestre	11
1. Comprendre le trafic illicite transfrontalier des ALPC	11
a) Trafic illicite des ALPC à travers une frontière terrestre et activités illicites transnationales	11
b) Communautés transfrontalières	11
c) Zones frontalières, un refuge pour criminels, groupes rebelles et trafiquants	12
d) Trafic à petite échelle ou commerce de fourmi	12
2. Enjeux d'une gestion efficace des frontières	13
a) Faire des ALPC une thématique à part entière	13
<i>Le programme Export Control and Related Border Security (EXBS)</i>	14
b) Efficacité des contrôles aux postes frontaliers	14
c) Contrôles et mesures préalables à la traversée des frontières	15
d) Défi de la corruption	15
e) Importance d'une coopération accrue au sein de l'État	16
f) Importance de la coopération et de l'assistance internationales	16
<i>L'OSCE et la gestion des frontières</i>	17
g) Technologie et formation appropriées aux besoins spécifiques des États	18
Conclusion	19
Annexes	
- L'Union européenne et sa périphérie	20
- L'ONU, la lutte contre le commerce illicite des armes et le contrôle des frontières	22

Résumé

Malgré le peu d'attention qui lui a jusqu'ici été accordée, le rôle crucial d'une gestion efficace des frontières dans la réduction du trafic illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) et leurs munitions a été réaffirmé lors de la quatrième Réunion biennale des États sur le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères. Même si des évolutions récentes semblent réduire leur pertinence physique, les frontières demeurent centrales à la compréhension de la souveraineté d'un État, et leur gestion, à l'implication de celui-ci dans la protection de sa population. Le discours sécuritaire des États regorge en effet de menaces définies en termes « frontaliers » ou « transnationaux ».

Une gestion efficace et coordonnée des frontières terrestres qui permette de juguler le trafic illicite des ALPC nécessite, dans un premier temps, la compréhension et la prise en compte des dynamiques en jeu dans les zones frontalières en termes de demande en armes, d'intensité et du sens des trafics entre pays limitrophes. En effet, l'existence de liens entre le trafic transfrontalier des ALPC et d'autres trafics illégaux utilisant souvent les mêmes routes d'acheminement ; la présence de communautés transfrontalières dont le degré de coopération avec l'État peut varier selon les réalités ethniques et sociales de la région ; la géographie physique de certaines régions frontalières, éloignées et difficilement accessibles ou encore la spécificité du « commerce de fourmi », un trafic à très petite échelle à travers les frontières terrestres sont autant de facteurs qui peuvent avoir un impact sur la possibilité et l'efficacité des mécanismes de gestion des frontières.

Plusieurs enjeux doivent également être traités afin de renforcer à long terme l'efficacité de la gestion des frontières terrestres dans le cadre de la lutte contre le trafic des ALPC :

- La circulation des ALPC illicites doit être appréhendée comme une thématique à part entière dans la conception et la concrétisation d'une gestion efficace des frontières. Cette problématique nécessite des analyses spécifiques et des réponses adaptées tout en restant intégrée à des initiatives plus larges, notamment en raison des liens entre les différents types de trafics transfrontaliers.

- Le contrôle aux postes frontaliers doit se faire de façon optimale en clarifiant le rôle des agences impliquées et les besoins humains et techniques en fonction des réalités du terrain. À cela doit s'ajouter une surveillance coordonnée et assidue entre les postes frontaliers.
- Des mesures en amont et en aval doivent compléter et soutenir le travail fourni aux frontières physiques : législations nationales, identification préalable des acteurs du trafic par les services de renseignement, échange d'informations entre acteurs impliqués, lutte contre la corruption, etc. Les initiatives d'harmonisation des législations au niveau régional dans le domaine permettent de réduire des différences législatives entre États qui profitent aux trafiquants d'armes.
- La mise en place et/ou le renforcement de la coopération entre les agences au sein de chaque État ainsi qu'entre les États est essentielle. Une collaboration étroite entre les communautés frontalières et les autorités politiques peuvent également contribuer à améliorer l'efficacité des mécanismes de gestion des frontières.

Introduction

Le rôle crucial d'un contrôle efficace des frontières dans la réduction du trafic illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC) et leurs munitions a été réaffirmé lors des réunions préparatoires par le président de la quatrième Réunion biennale des États (BMS) sur le Programme d'action des Nations unies sur les armes légères¹. Thème très peu abordé dans la réglementation et dans la littérature académique, le contrôle des frontières est néanmoins une dimension incontournable des efforts internationaux de lutte contre la prolifération incontrôlée des ALPC. Ce rapport se propose de faire un état des lieux de la question en se penchant plus particulièrement sur les frontières terrestres.

Dans un premier temps, sont rappelées la valeur et la nature d'une frontière dans le système de relations internationales actuel. Celles-ci restent en effet centrales à la compréhension de la souveraineté d'un État malgré des évolutions récentes, comme les changements technologiques et la mondialisation, qui semblent réduire la pertinence physique de ces lignes de délimitation entre États. Dans une économie mondialisée, les frontières semblent parfois perdre plusieurs de leurs fonctions, mais les implications de sécurité de la migration, du trafic illégal et du terrorisme international restent en haut de l'agenda politique. De telles menaces sont en effet invariablement définies dans le discours sécuritaire en termes « frontaliers » ou « transnationaux »². Aussi, une gestion efficace et coordonnée des frontières terrestres d'un État constitue un rempart contre les menaces à l'encontre de son territoire et de sa population.

Après avoir expliqué les dimensions et les acteurs de la gestion des frontières, la deuxième partie de ce rapport s'attache à souligner les aspects du trafic illicite des ALPC à travers une frontière terrestre. En effet, les dynamiques en jeu dans les zones frontalières en termes de demande en armes,

d'intensité et du sens des trafics d'armes entre pays limitrophes ont une influence sur la possibilité et l'efficacité des mécanismes de gestion des frontières. Les défis rencontrés par les acteurs impliqués dans la gestion des frontières seront ensuite mis en exergue au regard des efforts menés contre le trafic illicite des ALPC à travers les frontières terrestres. L'efficacité des contrôles aux postes frontaliers, les enjeux de la coopération intra-étatique et interétatique, le défi de la corruption et les problématiques de la technologie et de la formation seront soulevés. Enfin, le rapport aborde la question de la pertinence de faire des ALPC une thématique à part entière dans la gestion des frontières ainsi que du rôle des mesures et contrôles en amont et en aval afin de faciliter le travail aux frontières mêmes.

1. Voir le site de la quatrième Réunion biennale des États sur les armes légères et de petit calibre URL : <http://www.poa-iss.org/BMS4/> et plus particulièrement *Discussion paper on the prevention and combating of the illicit trade in small arms and light weapons across borders*, 19 mai 2010, A/CONF.192/BMS/2010/WP.1 URL : http://www.poa-iss.org/bms4/Documents/A-CONF192-BMS-2010-WP1_E.pdf

2. HILLS Alice, « Border control services and security sector reform », *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Working Paper Series n° 37*, juillet 2002, p. 8.

A. Frontières terrestres

1. Spécificités et caractéristiques

Dans le monde actuel, les frontières semblent devenir à la fois moins importantes et plus importantes. D'une part, l'évolution économique mondiale amène les États à repenser leurs frontières en termes de flexibilité et de coopération. D'autre part, même dans les unions douanières et économiques, les frontières restent la marque la plus visible de la souveraineté d'un État sur un territoire. Dans cette logique, une gestion efficace des frontières peut donc être considérée comme un symbole de l'implication du gouvernement dans la protection de sa population³. La fonction d'une frontière dans la définition d'un État ne doit pas être sous-estimée à l'heure actuelle. En effet, dans certaines régions du monde, elles sont soit encore contestées soit toujours en processus de stabilisation. Un manque de délimitation et de démarcation claires de frontières entre deux États est potentiellement une source de tensions pouvant affecter les autres pays de la région. À titre d'exemple, en mai 2009, seulement 25 % des frontières terrestres en Afrique étaient considérées comme démarquées⁴. Consciente de l'importance de frontières stables pour la paix, la sécurité et la coopération au sein du continent, l'Union africaine a lancé en juin 2007 le Programme Frontières afin de délimiter et démarquer les frontières de ses États membres d'ici 2012⁵. Des frontières fixes et reconnues contribuent

3. Le cas européen est révélateur de cette dynamique. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et l'évolution du débat politique et sécuritaire sur la définition des menaces extérieures est significatif de l'importance pour les États de garantir un niveau de sécurité et de confort de leur population. Les migrations sont devenues une priorité politique, ce qui se concrétise par un renforcement des politiques de contrôle des frontières extérieures de l'UE en termes de surveillance mais également d'un renforcement des capacités des pays limitrophes, sources ou transit pour les migrants. En quête de contrôle sur son environnement, l'UE commence ainsi à s'occuper de sa sécurité chez le voisin. Cette notion de « déterritorialisation » des contrôles frontaliers sera abordée plus loin dans notre rapport.

4. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *From Barriers to Bridges, German African Border Project (GABP) Supporting the African Union Border Programme*, mai 2009. URL : <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/G8FriedenSicherheit/Konfliktsachen/GTZ-GABP-Broschuere.pdf>

5. *Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union africaine et les modalités de sa mise en œuvre telle qu'adoptée par la Conférence des ministres africains chargés des questions de frontières*, Union africaine, Addis Abeba (Éthiopie), le 7 juin

ainsi à la stabilité régionale permettant sur le long terme des échanges rentables et un développement socio-économique de pays voisins⁶.

Même si les frontières semblent avoir perdu leur pertinence dans un monde de plus en plus interconnecté, leur gestion est toujours à l'agenda politique. Une gestion efficace requiert une définition par le pouvoir politique de ce qui constitue une menace pour sa sécurité. Celui-ci détermine ce qui vaut la peine d'être surveillé et ce qui n'est pas prioritaire dans le travail de contrôle et de surveillance aux frontières, et octroie les ressources pour mener ces tâches à bien⁷. Par conséquent, en fonction de la volonté et des priorités politiques, les moyens octroyés à la gestion des frontières varieront dans le temps et dans l'espace⁸. La perception unique de sa frontière par chaque État a également des implications quant au degré de coopération entre États dans la gestion de leur frontière commune. En effet, séparant par définition deux entités politiques, les frontières sont gérées en règle générale de part et d'autre de celles-ci. Chaque État perçoit et définit ce qui doit être fait en termes de sécurité de son côté de la frontière et comment le faire selon divers critères. Cela conduit à des traitements différenciés des enjeux frontaliers et des modèles de coopération qui fluctuent en intensité selon les priorités nationales et selon les évolutions du discours sécuritaire national. Notons également que la fragilité d'un côté de la frontière peut également avoir des répercussions sur la capacité de l'autre côté à mener ses contrôles et à maintenir un degré de sécurité interne. Par exemple, la portée des initiatives américaines de lutte contre le trafic illicite d'armes à feu des États-Unis vers le Mexique semble limitée par les fragilités politiques et administratives de son voisin⁹. Une gestion efficace

2007. URL : [http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues\(Fr.\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Border%20Issues(Fr.).pdf)

6. La délimitation est définie comme le processus de détermination d'une frontière et la démarcation comme le processus de fixation de cette frontière. Voir Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), réf. 4.

7. MARENIN, Otwin, « Challenges for integrated border management in the European Union », *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Occasional Paper* n° 17, 2010, p. 30.

8. *Ibid.*, p. 30-31.

9. United States Government Accountability Office, « U.S. efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and cooperation challenges », *Report to Congressional Requesters*, juin 2009. Le rapport de GAO relève notamment les questions de la corruption, du manque de formations spécifiques et la barrière linguistique.

des frontières requiert de ce fait un minimum de coopération entre États limitrophes.

Une frontière est la concrétisation d'une *opportunité* pour un État de contribuer au maintien de sa sécurité interne en empêchant les menaces extérieures d'atteindre son territoire et sa population. La frontière est par conséquent tant une séparation physique entre États qu'un processus de contrôle au service de leur sécurité¹⁰. Néanmoins, les exigences du système mondial économique actuel requièrent un certain degré d'ouverture des frontières. Aussi, les frontières doivent non seulement être exclusives (ne pas laisser entrer les personnes et les biens indésirables) mais également inclusives (faciliter la mobilité des personnes et des biens). Il est donc important pour un État de trouver un équilibre entre le besoin de mobilité et le besoin de contrôle, entre « des portes et des murs »¹¹. En effet, une frontière complètement fermée n'est pas la solution. Au contraire, elle risquerait davantage de créer un environnement propice pour des activités illicites. L'équilibre entre « des portes et des murs » doit donc être respecté afin de permettre le développement d'activités économiques légales dans et par-delà la région frontalière et ainsi diminuer les opportunités de développement d'activités illicites¹².

Une frontière ne peut jamais être complètement sous contrôle : elle ne peut qu'être au mieux gérée en fonction de la géographie, des moyens financiers, techniques et humains ou encore des réalités ethniques. En effet, la géographie dans les zones frontalières rend certaines parties d'une frontière terrestre difficiles à surveiller. La nature du milieu – zones désertiques, forestières, montagneuses – influe largement sur l'efficacité des mécanismes de contrôle et de surveillance mis en place¹³. De plus, le manque d'infrastructure routière et de connections entre les différentes parties d'un pays,

la longueur des frontières et des liaisons interétatiques mal assurées représentent tant d'obstacles supplémentaires à la gestion des frontières¹⁴. À cela s'ajoute, dans certaines régions, un tracé des frontières compliqué ne respectant pas les arrangements ethniques et économiques préexistants. Les populations frontalières ont souvent leurs propres dynamiques de coopération qui ne tiennent pas compte des contraintes nationales liées à l'existence de la frontière¹⁵. Les allégeances entre communautés transfrontalières supplantent parfois les allégeances à l'État. La présence de communautés frontalières réticentes à la coopération avec les agents étatiques peut par conséquent compromettre l'efficacité des activités des États à leurs frontières.

2. Contrôle et surveillance aux frontières

La tâche de gestion des frontières est double : d'une part, contrôler et surveiller afin de détecter et filtrer les risques en termes de sécurité, les individus et les biens indésirables et, d'autre part, permettre un équilibre entre ouverture et fermeture des frontières (voir *supra*). Exécuter ces tâches requiert un éventail de compétences. Les agents travaillant aux frontières occupent de ce fait une place particulière dans l'appareil étatique car ils doivent être capables de remplir tant des fonctions de sécurité interne et externe que des fonctions plus fiscales. Aussi, lorsque l'on traite de la question de la gestion des frontières, il est nécessaire de définir de quoi on parle. Cela est d'autant plus important que chaque État a son système de gestion des frontières impliquant différentes agences avec divers mandats et priorités. Une ou plusieurs agences étatiques peuvent ainsi être impliquées dans la machine sécuritaire aux frontières afin de gérer les différentes dimensions de la gestion des frontières. Deux éléments méritent d'être soulignés : la distinction entre les agents douaniers et les gardes-frontière et le modèle d'organisation des gardes-frontière.

a) Division des tâches entre les agents douaniers et les gardes-frontière

La division des rôles et des mandats entre les agents douaniers et les gardes-frontière n'est pas toujours claire. Dans certains pays, cette distinction

10. Comme nous le verrons dans ce rapport, ce processus de contrôle se produit tant à la frontière physique qu'au-delà. En effet, un travail en amont et en aval doit être fourni par diverses agences de l'État en complément aux mécanismes de gestion des frontières physiques.

11. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 28.

12. SEESAC, *Cross border trafficking in South Eastern Europe : Assessing trafficking activities in the Southern Adriatic region*, 18 octobre 2003, p. 13-14.

13. FALL Hamédine, « Contrôle des frontières et criminalité transfrontalière en Afrique de l'Ouest », dans AYISSI Anatole et SALL Ibrahima (ed.) *Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest : Manuel de formation des forces armées et de sécurité*, UNIDIR/2003/13, 2003, p. 89.

14. *Ibid.*, p. 89-90.

15. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 35.

n'existe pas. Ceci est souvent le cas des pays en développement pour qui des agences séparées aux frontières représentent une dépense colossale¹⁶. Les compétences des douaniers et des gardes-frontière aux postes frontaliers sont souvent mal définies et sujettes à débat. Il est néanmoins admis que les mesures contre le trafic illicite des biens sont du ressort des autorités douanières et que le travail des gardes-frontière est davantage axé sur les contrôles des personnes¹⁷.

Les autorités douanières sont responsables de l'administration des lois concernant l'importation, l'exportation et le transit des biens ainsi que de la vérification des modalités de transport de ces biens. Elles remplissent ainsi un rôle important au niveau de la mobilité des biens mais aussi des moyens de transport entrant et quittant un territoire. Néanmoins, leur fonction la plus visible et la plus développée concerne la perception des droits et taxes dus à l'entrée de marchandises sur un territoire¹⁸. Également responsables de la détection et de la prévention des tentatives de trafic, les autorités douanières peuvent être impliquées dans la surveillance des frontières.

Les gardes-frontière ou police des frontières sont, quant à eux, des agents affectés soit à un point de passage frontalier soit le long de la frontière et chargés d'effectuer les contrôles et la surveillance des frontières. Cela se traduit par des contrôles des individus traversant la frontière aux postes frontaliers et par des patrouilles pour éviter des passages illégaux entre ceux-ci¹⁹.

b) Organisation des gardes-frontière

L'organisation des gardes-frontière varie d'un pays à un autre. Différents modèles de gardes-frontière sont possibles : de type policier, militaire, paramilitaire... Les gardes-frontière peuvent constituer une organisation indépendante et spécialisée au même titre que la police et les forces armées. Ils peuvent également être intégrés au sein de la police.

16. *Ibid.*, p. 34.

17. SEESAC, *loc. cit.*, p. 3.

18. À cela s'ajoute parfois une mission économique dans la lutte contre les pratiques déloyales par exemple ou d'assistance à l'industrie sous la forme de protection tarifaire. COLE J.O. Nat, « Arms smuggling, a challenging issue for customs service in post-war Sierra Leone », dans AYISSI Anatole et POULTON Robin Adward (ed.) *Bound to Cooperation : Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, UNIDIR/2006/9, 2006, p. 67.

19. Les termes gardes-frontière et police des frontières sont souvent utilisés de manière interchangeable.

En effet, ils exercent une fonction assimilable à une fonction policière. Garantissant la sécurité interne, ils assurent la protection des personnes sur un territoire en application de la loi. Enfin, une partie ou la totalité des tâches des gardes-frontière peut être directement et complètement gérée par les membres des forces armées. Dans la plupart des cas, une coopération technique et humaine est privilégiée. Bien souvent, les circonstances géopolitiques et géographiques influenceront la forme et le degré d'interaction entre les différences agences. Dans un environnement difficile, sensible ou dangereux, l'équipement, l'organisation du personnel ou encore le type de discipline des gardes-frontière peuvent ainsi se calquer sur des modèles militaires. Par exemple, la police des frontières israélienne utilise des équipements avancés de communication et de vision de nuit, des lance-grenades, des casques balistiques, des véhicules 4x4 tout-terrain blindés²⁰. Au niveau du personnel, l'implication des forces armées dans les activités de gestion des frontières peut être problématique. L'exemple serbe montre que les soldats en charge de la surveillance de la frontière monténégrine n'avaient pas reçu de formation et n'étaient pas guidé par une stratégie spécifique pour exercer leur tâche. À cela s'ajoutait un manque de coordination flagrant des efforts de contrôle menés aux postes frontaliers et avec les autorités policières locales²¹. La relation entre les gardes-frontière et les forces armées n'est donc pas exempte d'ambiguïtés.

20. HILLS Alice, *loc. cit.*, p. 14.

21. SEESAC, *loc. cit.*, p. 4.

Reconstruire les capacités de gestion des frontières en période post-conflit

Les périodes de tensions et de conflits se traduisent souvent par l'effondrement du système étatique, et donc du secteur de sécurité. En temps de guerre, les agents douaniers et les gardes-frontière sont souvent les premiers attaqués dans une logique de destruction des structures étatiques et les infrastructures de gestion des frontières sont pillées. Tant les ressources humaines que techniques doivent être (re)construites dans l'immédiat après-guerre. Les contrôles aux frontières et des frontières doivent être établis au plus vite après la fin des hostilités et idéalement être prévus dans les accords de paix qui précèdent le déploiement d'une mission de paix²². Des frontières mal ou pas gérées contribuent en effet à la persistance de dynamiques déstabilisatrices telles que la circulation incontrôlée des ALPC. Celles-ci peuvent entraver l'efficacité des efforts internationaux de maintien et de consolidation de la paix²³ alors que le rétablissement rapide des services douaniers peut, par exemple, permettre la reconstitution d'une source de revenus pour le pays²⁴.

Aussi, des efforts dans le domaine de la gestion des frontières et du contrôle des exportations doivent être entrepris immédiatement afin de permettre l'établissement et le maintien du processus de paix²⁵. Néanmoins, à l'heure actuelle, les mandats des opérations de paix menées dans le cadre de l'ONU semblent pour la plupart sous-estimer le besoin de s'occuper de toutes les dimensions de la gestion des frontières, et cela de manière rapide et efficace. La majorité des mandats des opérations de paix (à part quelques exceptions comme celles au Kosovo, au Timor oriental et dans une moindre mesure au Sierra Leone) couvrent seulement des activités basiques de contrôle des frontières physiques²⁶. Il semblerait toutefois que des activités plus larges de gestion dans le domaine sont souvent menées en dehors du cadre onusien. Ainsi, plusieurs programmes régionaux, internationaux ou sponsorisés par un État sont mis en place en vue d'améliorer les dimensions économique et sécuritaire des frontières²⁷.

En ce qui concerne les programmes de réforme de secteur de sécurité (RSS), le rôle des gardes-frontière est très souvent oublié²⁸ ou mis au second plan. En effet, les programmes se concentrent typiquement sur la transformation des forces de police et des forces armées qui sont considérés respectivement comme les piliers de garantie de la sécurité interne et de la sécurité externe du pays.

Néanmoins, l'intégration dans les programmes de RSS des acteurs impliqués dans la gestion des frontières doit être systématique afin de contribuer pleinement à la restauration d'un secteur de sécurité efficient. Les acteurs impliqués dans la gestion des frontières doivent profiter des processus de décentralisation, démocratisation, démilitarisation et professionnalisation du secteur de sécurité²⁹. Plusieurs raisons de cette intégration peuvent être mises en exergue. Premièrement, interagissant régulièrement avec la police et les forces armées, la réforme des gardes-frontière doit se faire en parallèle avec les réformes dans les piliers traditionnels de sécurité. Deuxièmement, la professionnalisation des gardes-frontière couplée à une amélioration des conditions de travail, des salaires et de leur statut social peut contribuer à améliorer leur efficacité et leur visibilité au sein de la société. Enfin, la mise en place de mécanismes de surveillance démocratique de leurs activités peut contribuer à réduire le phénomène de corruption³⁰.

22. ANDREWS N. Katherine, HUNT L. Brandon, et DURCH J. William, « Post-Conflict Borders and UN Peace Operations : A phased approach to post-conflict border security », *Report from the project on the rule of law in post-conflict settings future of peace operations program, Stimson Center Report* n° 62, août 2007, p. 31-32.

23. WALSH A. Kathleen, « Post-Conflict Borders and UN Peace Operations : Border security, trade controls, and UN Peace Operations », *Report from the project on the rule of law in post-conflict settings future of peace operations program, Stimson Center Report* n° 62, août 2007, p. 2-3.

24. *Ibid.*, p. 10.

25. ANDREWS N. Katherine, HUNT L. Brandon, et DURCH J. William, *loc. cit.*, p. 31-32.

26. Les opérations de paix incluent typiquement une forme plus limitée de gestion des frontières (assistance et surveillance des cessez-le-feu, des mouvements des réfugiés et des personnes déplacées internes et de transaction humanitaire ou encore surveillance du trafic d'armes et du commerce de produits sous embargo). D'autres activités de consolidation de paix axées sur la construction des capacités étatiques peuvent venir compléter ce mandat restreint. WALSH A. Kathleen, *loc. cit.*, p. 10-11.

27. En 2007, plus de 140 initiatives fournissaient de l'assistance technique, financière, sur les opérations douanières et les pratiques commerciales, des formations et des capacités d'échange d'information dans les domaines de contrôle des exportations et de contrôle aux postes frontaliers... *Ibid.*, p. 4-6.

28. Par exemple le RSS en RDC reste partielle parce que les renseignements civils et militaires et les services chargés du contrôle des frontières ne sont pas impliqués. SEBAHARA Pamphile, « Les enjeux de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en Afrique », Note d'Analyse du GRIP, 17 décembre 2008, Bruxelles.

29. Pour une explication des quatre dimensions se référer à AEPLI, Pierre, « Border management in transitional democracies » dans Aditya Batara G. & Beni Sukadis (ed.), *Border Management Reform in Transition Democracies*, DCAF & LESPERSI, 2007.

30. WALSH A. Kathleen, *loc. cit.*, p. 17.

c) La gestion des frontières ne s'arrête pas aux frontières

Les États ont l'opportunité d'instaurer une série de contrôles en amont (octroi de licences pour les marchandises, passeport, partage des informations) et en aval (partage des informations avec d'autres pays) de leurs efforts de contrôle et de surveillance aux frontières afin de les soutenir. Bien souvent, les mécanismes de surveillance et de contrôle des frontières même ne sont qu'un type de filtres de menaces parmi d'autres, effectués avant ou après la traversée de la frontière. A cela peut s'ajouter un processus de sous-traitance des contrôles aux frontières. Dans cette logique, le processus de déterritorialisation des frontières mené par l'Union européenne est révélateur de la capacité d'une entité politique à effectuer des contrôles en dehors de son territoire afin de soutenir ses politiques (amélioration de la surveillance des frontières maritimes, lutte contre l'immigration illégale...) ³¹. Cette volonté de gérer les risques de sécurité « à la source » se reflète dans la majorité des programmes d'aide avec les pays limitrophes : l'Union européenne a ainsi négocié entre autres avec la Libye, le Maroc et la Tunisie afin d'améliorer leurs contrôles des flux de migrants essayant de rejoindre l'UE. Dans la même optique, les États-Unis offrent aide, conseils et équipements au Mexique à utiliser à sa frontière avec le Guatemala ³².

Même si la priorité sécuritaire actuelle dans certaines régions du monde concerne la question de l'immigration illégale, une analyse des moyens et des ressources utilisés face à cette « menace » est révélatrice des capacités des États à réagir et imposer une série de mesures tant chez eux qu'à l'extérieur de leur territoire lorsqu'ils le jugent nécessaire ³³.

31. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 44.

32. *Ibid.*, p. 44-45.

33. Un changement dans les priorités des États européens vers un traitement plus strict et assidu du trafic illicite des armes se traduirait vraisemblablement par la mise en place de mesures dans sa périphérie.

B. Lutter contre le trafic des ALPC à travers une frontière terrestre

1. Comprendre le trafic illicite transfrontalier des ALPC

Plusieurs aspects spécifiques au trafic illicite des ALPC à travers une frontière terrestre peuvent être mis en évidence : premièrement, le lien entre le trafic illicite des armes et la criminalité transnationale organisée ; deuxièmement, le rôle des communautés transfrontalières ; troisièmement, les zones frontalières comme refuges pour les trafiquants d'armes et enfin, le « trafic de fourmi ».

a) Trafic illicite des ALPC à travers une frontière terrestre et activités illicites transnationales

Les liens entre le trafic illicite d'ALPC et le crime transnational organisé ont souvent été soulignés dans les études sur les activités de trafics³⁴ : les groupes criminels utilisent des armes et sont souvent impliqués dans leur transfert illicite. Le trafic d'armes s'inscrit ainsi dans des « réseaux de trafics » basés sur l'interconnexion de plusieurs activités illicites : trafic de drogue, traite des êtres humains, trafics d'armes et de matières premières, blanchiment d'argent³⁵. Une gestion défailante des frontières peut de ce fait créer un environnement propice à des échanges « drogues contre ressources précieuses ou armes » et vice et versa. Dans le cadre du trafic illicite des ALPC vers le Mexique, certains intermédiaires échangent directement les armes à feu provenant illégalement des États-Unis contre de la drogue³⁶.

Un cas de figure similaire a été soulevé dans les rapports des groupes d'experts des Nations unies sur les embargos d'armes en Somalie : en temps de guerre, les membres de groupes armés sont parfois un vecteur pour la circulation des armes,

34. UNODC, *Thematic discussion on linkages between terrorism, organised crime, trafficking in drugs and natural resources*, 14 juillet 2005.

35. FALL Haméline, *op. cit.*, p. 92.

36. GOODMAN Colby & MARIZCO Michel, « U.S. Fire-arms Trafficking to Mexico : New Insights Provide Key Trends « and Challenges to a Troubling Phenomenon, *Woodrow Wilson International Center for Scholars and University of San Diego « U.S. and Mexico's Security Cooperation »*, juin 2010, draft working paper.

traversant la frontière pour vendre leurs armes en échange de nourriture ou d'autres commodités³⁷. Les individus impliqués dans le trafic d'armes utilisent bien souvent les mêmes routes et itinéraires que pour le transport d'autres marchandises illégales à travers les frontières. L'exemple des Balkans est particulièrement éclairant quant aux similitudes dans les schémas de trafics utilisés par les trafiquants. Même si l'intensité et l'ampleur du trafic des armes a largement diminué depuis plus d'une décennie au profit du trafic de drogue, d'êtres humains et de biens de consommation, des routes utilisées précédemment pour le trafic d'armes demeurent utilisées. En effet, elles restent lucratives et accessibles face aux faiblesses étatiques persistantes³⁸. Un constat similaire peut être dressé concernant les routes de trafics entre l'Amérique latine et les États-Unis³⁹.

b) Communautés transfrontalières

Un autre facteur pouvant faciliter le trafic à travers une frontière est la présence de communautés frontalières, notamment en Afrique où les frontières ont été tracées au 19^e siècle sans prise en compte des réalités ethniques. Comme, dans beaucoup de cas, des liens ethniques ou économiques existaient avant l'imposition de frontières, les populations locales ont souvent construit des coopérations formelles et informelles dans divers domaines sans prendre en compte les contraintes liées à l'existence de la frontière politique⁴⁰. En outre, en situation difficile, le trafic à petite échelle est vu comme un moyen de survie pour les populations locales.

37. UNSC (2008), Report of the Monitoring Group on Somalia submitted in accordance with resolution 1766 (2007), S/2008/274 of 24 April. Pour une étude sur le cas Soudan- République démocratique du Congo se référer à MARKS Joshua, « Border in name only : Arms trafficking and armed groups at the DRC-Sudan Border », *Small Arms Survey HSBA Working Paper* n°4, mai 2007, p. 25. Pour une étude sur la criminalité transnationale organisée en Afrique de l'Ouest se référer à UNODC, *Transnational Organized Crime in the West African Region*, Vienne, janvier 2005. URL : http://www.unodc.org/pdf/transnational_crime_west-africa-05.pdf

38. SEESAC, *loc. cit.*, p. 6.

39. « Drug trafficking routes [between the United States and Mexico] almost overlap the gun trafficking routes perfectly. It is a similar system and the close overlap is because of the same actors and the same connections ». Inter-Parliamentary Seminar on the topic « Parliamentary Action on Small Arms – the illicit transfer of small arms to Latin America », that was held on the 27th of April in the US Congress in Washington D.C., USA, p. 6.

http://www.parliamentaryforum.org/joomla/images/stories/minutes_seminar_in_us_congress_on_salw_2010.pdf

40. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 35.

Faisant partie intégrante des économies transfrontalières informelles, le trafic illicite local peut à se normaliser⁴¹. Cela peut expliquer la réticence des communautés locales à coopérer avec les autorités dans la lutte contre les activités de trafic transfrontalier⁴². Parfois, un degré de tolérance de la part des agents qui patrouillent la frontière ou des autorités locales renforce le climat de normalisation. Citons les peuples nomades et pastoraux dans les régions frontalières du Kenya, du Soudan et de l'Ouganda participant à la circulation illicite des armes. Avec les Toposa du Soudan, les Karimojong et les Turkana participent au marché des armes et du bétail au sein du triangle frontalier entre les trois pays⁴³. Un autre exemple fait état de rebelles tchadiens qui entretenaient des dépôts d'armes et de munitions dans des cavernes autour de la région du Tibesti située à la frontière entre le Nigéria, le Tchad et le Niger. Ces armes généralement transportées à dos de chameau dans des villes frontalières du Niger et du Nigéria étaient vendues illicitement aux Nigériens et autres acheteurs potentiels. Les activités des trafiquants et des rebelles tchadiens étaient facilitées par la complicité des « frères de tribu » situés de l'autre côté des deux frontières (Kingum, Betti, Zinder, Diffa, Sibdou et Kazawe, en République du Niger et Mallam Fatori, Maigatari et Nguru au Nigéria)⁴⁴.

c) Zones frontalières, un refuge pour criminels, groupes rebelles et trafiquants

Certaines régions frontalières peuvent devenir des zones de refuge pour des malfaiteurs et des lieux de criminalité et de trafic où les déplacements des trafiquants et criminels sont éventuellement facilités par les complicités ethniques des populations des régions frontalières. Une étude sur la criminalité en Afrique de l'Ouest souligne le phénomène de correspondance entre les zones transfrontalières

traversées de tensions et les zones de trafics, de circulation illicite d'armes de guerre et de prolifération de la grande criminalité⁴⁵. Les routes de trafics contournent les points de contrôle à la frontière, utilisant des parties de territoire où les solidarités entre populations locales priment (voir les exemples repris dans le paragraphe précédent).

d) Trafic à petite échelle ou commerce de fourmi

Enfin, plusieurs études relèvent que l'une des formes que prend le trafic par voie terrestre des ALPC et de leurs munitions est celle d'un trafic à petite échelle (aussi appelé le « trafic de fourmi »). Que ce soit le phénomène des « hommes de paille » entre les États-Unis et le Mexique ou les micro-trafics impliquant des États avec des institutions gouvernementales faibles comme celui entre le Soudan et la République démocratique du Congo⁴⁶, le trafic à petite échelle à travers une frontière terrestre s'avère relativement répandu.

Le commerce de fourmi est défini comme le processus par lequel les armes sont achetées légalement dans un pays pour être introduites frauduleusement par petits lots, parfois une à une, dans un autre pays⁴⁷. Étant légères, petites et faciles à transporter, les ALPC et leurs munitions peuvent aisément faire l'objet d'un trafic illicite transfrontalier. Dissimulation et falsification d'étiquetages et de documents sont les stratégies les plus utilisées. Par exemple, cachées dans d'autres biens en métal ou dans des grandes cargaisons, les armes sont difficiles à détecter, à moins de mener des contrôles minutieux avec un équipement de pointe⁴⁸. Le trafic de fourmi est facilité par les différences entre les législations nationales de pays limitrophes concernant l'achat et la détention d'armes à feu. Typiquement, ce type de trafic profite de contrôles moins rigoureux dans les pays où sont achetées les armes à feu que dans les pays de destination.

41. SEESAC, *loc. cit.*, p. 6

42. Adejo, P.Y., « Délinquance et circulation transfrontalières des armes : le Cas du Nigéria » in AYISSI Anatole et SALL Ibrahima (ed.), *Lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest : Manuel de formation des forces armées et de sécurité*, UNIDIR/2003/13, 2003, p. 98.

43. *Annuaire sur les armes légères : Des comptes à régler. 2006. « Une menace constante : Les groupes armés en Afrique de l'Ouest »*. Genève : Small Arms Survey, p. 282. Bruxelles, GRIP pour la traduction française, disponible sur http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2006/French%202006/CH11%20Uganda_FR.pdf

44. Adejo, P.Y., *op. cit.*, p. 101.

45. FALL Hamédine, *op. cit.*, p. 91.

46. Le flot d'armes du Soudan en RDC constitue un micro-traffic avec des petites cargaisons de moins de 50 armes MARKS Joshua, *loc. cit.*, p. 11 et p. 20.

47. *Annuaire sur les armes légères : Évaluer le coût humain, « Les liens entre le marché légal et les circuits illicites : les transferts d'armes légères dans le monde »*, *Small Arms Survey*. 2002. Genève. Bruxelles, GRIP pour la traduction française, p. 135.

48. BOURNE Mike, BERKOL Ilhan, « Deadly diversions : Illicit transfers of ammunition for Small arms and light weapons » dans PÉZARD Stéphanie ANDERS Holger (ed.) *Targeting Ammunition : A primer*, SAS, Genève, p. 110.

Le cas du trafic entre les États-Unis et le Mexique est révélateur de cette dynamique. Le trafic se concentre principalement le long de la frontière longue de 3.000 km. La majeure partie des armes rentrées illicitement au Mexique proviennent d'armureries, de prêteurs sur gages ou de foires d'armes des États du Sud des États-Unis (Californie, Texas, Arizona, Nouveau Mexique). Des résidents américains, appelés hommes de paille – « straw purchasers », achètent légalement des armes auprès d'un revendeur officiel. Néanmoins, ils effectuent cet achat en dissimulant l'identité réelle du destinataire de l'arme. En effet, ces armes sont achetées pour des trafiquants d'armes ou même directement pour des cartels de drogue mexicains⁴⁹. Les armes sont ensuite généralement transmises à des intermédiaires – contrebandiers, petits criminels, représentants d'un cartel – qui leur font passer la frontière ou chargent une autre personne de le faire. Ces intermédiaires peuvent répéter ce processus des centaines de fois par an. Ces armes circulent souvent le long des autoroutes américaines ou entrent au Mexique par les postes frontaliers, transportées par un véhicule privé ou commercial. Enfin, une fois au Mexique, ces armes se retrouvent souvent aux mains de leur destinataire réel, les membres des cartels⁵⁰. Le phénomène des hommes de paille est très difficile à repérer. En effet, ceux-ci rentrent dans les critères pour acquérir une arme et n'ont pas antécédents judiciaires ; il est donc difficile pour le vendeur de prévoir les réels motifs de l'achat⁵¹.

Ainsi, pour instaurer une gestion efficace des frontières terrestres permettant de juguler le trafic illicite des ALPC, la compréhension des dynamiques en jeu dans les zones frontalières en termes de demande en armes, d'intensité et du sens des trafics entre deux pays limitrophes s'avère capitale⁵².

2. Enjeux d'une gestion efficace des frontières

Les divers aspects du trafic illicite des ALPC à travers une frontière terrestre soulignés plus haut doivent être pris en considération dans l'élabora-

tion et l'articulation des mécanismes de gestion des frontières. De plus, pour assurer une certaine efficacité dans la lutte contre le trafic illicite des ALPC, il faut prendre en compte plusieurs enjeux particuliers. En premier lieu, les ALPC doivent être reconnues comme une thématique à part entière dans la conception et la concrétisation d'une gestion efficace des frontières. Deuxièmement, comme précédemment relevé, les postes frontaliers sont un endroit clé pour effectuer des vérifications sur la personne, ses biens et son moyen de transport. Troisièmement, la gestion des frontières peut être renforcée et soutenue par la mise en place de mécanismes de contrôles complémentaires. Un autre défi est la corruption des agents de sécurité des frontières. D'autres aspects incontournables sont la coopération au sein de l'État et celle entre les États. Enfin, les transferts de technologie et les formations adaptés aux besoins des États s'avèrent d'une grande importance.

a) Faire des ALPC une thématique à part entière

Le premier défi pour prévenir la circulation incontrôlée des ALPC à travers les frontières terrestres est de reconnaître qu'elles représentent un enjeu à part entière dans la gestion des frontières. Cela nécessite donc des analyses spécifiques et des réponses adaptées afin d'intégrer cette problématique de manière optimale au cadre spécifique du contrôle des frontières physiques. Toute importante qu'elle soit, la problématique des ALPC ne doit pas être abordée de manière exclusive. Par souci d'efficacité, elle doit être intégrée à des initiatives plus larges, notamment en raison des liens entre les différents types de trafics transfrontaliers.

Ainsi, au sein de programmes de réforme du secteur de sécurité et de désarmement, démobilisation et réintégration, l'examen des connections entre la transformation des agences affectées à la gestion des frontières, la circulation des armes et la mobilité des ex-combattants à travers les frontières terrestres peut permettre la conception de programmes efficaces. Cela permet, par exemple, de gérer le phénomène d'ex-combattants franchissant la frontière pour aller vendre leurs armes non-récoltées sur les marchés des pays voisins⁵³.

49. GOODMAN Colby & MARIZCO Michel, *loc. cit.*

50. United States Government Accountability Office, *loc. cit.*, p. 22-23.

51. *Ibid.*, p. 21.

52. MARKS Joshua, *loc. cit.*

53. *Ibidem.*

Le programme Export Control and Related Border Security (EXBS)

L'objectif de ce Programme mis en place par le Département d'État américain début des années 1990 est de combattre les menaces de prolifération des armes de destruction massive et de certaines armes conventionnelles avancées¹. Il se concentre géographiquement sur les États susceptibles d'être la source ou un point de transit (Afrique du Nord, Moyen-Orient, Ex-URSS, Balkans, Asie centrale...) pour ce genre de matériels². La justification avancée par Washington pour son implication dans le domaine est qu'une menace contre un pays est une menace contre les États-Unis. Ce programme se concrétise par le renforcement des mesures de contrôle des exportations et des systèmes de contrôle des frontières ainsi que par un échange des meilleures pratiques dans ces deux domaines en favorisant des efforts de coopération bilatérale et régionale.

Les initiatives sont prises sur plusieurs fronts : amélioration des réglementations nationales de contrôle des exportations et de l'octroi de licences d'importation et d'exportation, fourniture d'équipements et de formation de détection, organisation de la coopération entre les agences. Des appareils à rayons X pour filtrer les marchandises, des techniques d'inspection non intrusives, des capteurs de surveillance des frontières, des véhicules ou encore des matériels de communication ont été transférés aux différents partenaires. Plus particulièrement au niveau d'un renforcement des contrôles des frontières terrestres, certaines initiatives dans les Balkans, en Asie centrale et en Afghanistan se sont traduites par la fourniture d'équipements afin de développer des équipes mobiles aux frontières, par le déploiement de bâtiments modulaires le long des frontières entre les points de passages, par le déploiement de capteurs de surveillance, de scans, de chariots élévateurs à fourche et de grues. Sont également fournis des formations, séminaires et échanges techniques pour les agences de maintien de l'ordre et les agences en charge du contrôle des frontières, des formations d'inspection des véhicules pour les gardes-frontière et les agents de douanes. EXBS travaille ainsi avec les autorités locales afin de moderniser les points de traversée frontalière et la surveillance le long des frontières.

Malgré le fait que l'objectif premier est la lutte contre la prolifération des ADM, et plus particulièrement dans l'optique de la récente résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, ce programme porte ses fruits aussi dans la lutte contre les différents types de trafics illicites et de contrebande, dont des armes et des munitions. En août 2009, les services douaniers du Kosovo ont ainsi intercepté une contrebande de munitions. Ils ont arrêté une voiture suspecte au poste frontalier de Vermica à la frontière avec l'Albanie. D'après le Département d'État américain, en utilisant les techniques d'inspection et un fibroscope fournis par le programme EXBS, l'inspection du véhicule a permis de découvrir 45 lots de munitions dissimulés dans un compartiment caché en dessous de la banquette arrière. Les douanes ont par la suite remis le conducteur et le passager du véhicule à la police des frontières kosovare³.

1. Se référer à la page Export Control Cooperation du site du Département d'État des États-Unis. URL : <http://www.state.gov/t/isn/ecc/index.htm>

2. US Department of State, EXBS Brochure. URL : <http://www.state.gov/documents/organization/120098.pdf>

3. US Department of State, EXBS PowerPoint. URL : <http://www.state.gov/documents/organization/126248.pdf>

b) Efficacité des contrôles aux postes frontaliers

Face à un trafic d'armes profitant des spécificités des zones frontalières, le contrôle des frontières doit se concentrer sur trois dimensions : l'individu traversant la frontière, ses biens ou marchandises et son mode de transport. Aux postes frontaliers, les gardes-frontière jouent un rôle important dans le contrôle des personnes (un individu avec ses possessions à pied ou en voiture ou un employé devant transporter pour une entreprise des biens d'un pays à un autre). Le contrôle sur l'individu se traduit par un contrôle de l'authenticité des divers

documents (passeport, etc.). Le contrôle physique et administratif des biens, cargaisons et modes de transport est principalement effectué par les agents douaniers. Il est en général du ressort des autorités douanières d'inspecter les cargaisons et de détecter les violations des termes d'une licence ou les tentatives d'exporter des marchandises sans licence⁵⁴. Notons néanmoins que la vérification se fait plutôt au niveau des documents et non de la

54. Small Arms Survey, « Devils in Diversity : Export Controls for Military Small Arms », *Small Arms Survey : Shadows of War*. 2009. Genève : Graduate Institute of International Studies, p. 86.

conformité des marchandises avec les documents. De plus, la vérification physique des marchandises par la douane ne se ferait que dans très peu de cas, sauf demande spécifique des autorités⁵⁵. Cela n'est pas étonnant lorsque l'on sait que l'accent est mis de plus en plus sur des priorités fiscales et une facilitation commerciale au sein des services de douanes nationales au détriment de préoccupations plus sécuritaires. Signalons également que la vaste majorité des ressources douanières se concentre davantage sur des inspections des trafics entrants plutôt que les trafics sortants⁵⁶. Ces différents aspects doivent être traités par le pouvoir politique et les agences douanières afin d'éviter un affaiblissement des contrôles des biens aux frontières.

En outre, des moyens spécifiques sont requis afin de pouvoir détecter les armes en possession d'un individu ou dissimulées dans une cargaison d'un véhicule : des moyens humains (comme un personnel qualifié, en nombre suffisant avec des formations spécifiques) mais aussi des moyens techniques (tels que des bases de données pour partager des informations sur les individus et les armes confisquées (traçabilité), un équipement de détection et d'examen physique de la marchandise et des biens). Des lecteurs de plaques d'immatriculation, des détecteurs de métaux, des systèmes utilisant la radiographie pour des inspections non intrusives, des opérations de détection mobiles ou encore l'usage d'unités canines peuvent être considérés en fonction des réalités sur le terrain⁵⁷. En outre, la surveillance entre les postes frontaliers peut également bénéficier des moyens technologiques : radars de longue portée, capteurs de mouvement, patrouilles aériennes⁵⁸.

c) Mesures complémentaires aux contrôles à la traversée des frontières

Pour alléger le travail aux frontières, il est important de travailler en amont. Premièrement, il est du ressort du pouvoir politique de renforcer les législations et les pratiques concernant les transferts internationaux d'armes mais également l'achat et la

détention des armes au sein du territoire. Comme précédemment soulevé, le phénomène du trafic à petite échelle est facilité par les différences entre législations de pays voisins⁵⁹. Aussi, travailler à une amélioration des mesures nationales ou à une harmonisation des législations au niveau régional peut constituer une opportunité pour réduire ce type de trafic.

Renforcer les capacités des services de renseignements permet également une identification plus précise des acteurs impliqués dans les trafics, les zones sensibles et les dynamiques des trafics d'ALPC à travers les frontières terrestres. De même pour les services policiers quant aux opérations menées contre les réseaux, aux initiatives de prévention et de sensibilisation de la population. Des initiatives de désarmement peuvent également être utiles pour réduire la circulation des armes au sein et entre les pays.

Enfin, le manque de coopération entre les autorités et les populations locales peut affecter le degré d'efficacité de la gestion des frontières. Aussi, une amélioration de la confiance des populations locales dans les autorités étatiques (pouvant amener à une meilleure collaboration) doit être privilégiée à travers des échanges et une communication accrue entre les différents acteurs locaux⁶⁰. Un engagement clair du pouvoir politique à l'encontre des populations locales peut se traduire par une implication en termes humains et d'infrastructures dans les zones frontalières. L'établissement de routes et de postes frontaliers acceptés par les communautés transfrontalières ainsi qu'une meilleure répartition des ressources dans les zones frontalières peuvent aider à canaliser et normaliser la circulation légale des personnes et des biens.

d) Défi de la corruption

Un des plus gros problèmes rencontrés est la corruption car elle affecte tant l'efficacité que l'existence même de la gestion aux frontières. De plus, la présence de ce phénomène aux frontières peut avoir des répercussions sur la capacité d'autres agences étatiques de mener leurs activités à bien (la police, le secteur de la justice...) ⁶¹. Les agents aux frontières sont particulièrement sensibles à ce

55. BERKOL Ilhan, « Armes à feu : Le protocole de l'ONU dans la réglementation européenne », *Rapport du GRIP*, 2006, Hors série, p. 14.

56. GRIFFITHS Hugh et WILKINSON Adrian, *Guns, Plans and Ships : Identification and Disruption of Clandestine Arms Transfers*, SEESAC, Belgrade, août 2007, p. 33.

57. GOODMAN Colby & MARIZCO Michel, *loc. cit.*

58. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 34.

59. GOODMAN Colby & MARIZCO Michel, *loc. cit.*

60. SEESAC, *loc. cit.*, p. 5.

61. UNODC, *loc. cit.*, p. 2-3 et MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 32.

phénomène car ils constituent la première interface rencontrée par la criminalité transnationale organisée. Les problèmes d'infrastructure, des institutions étatiques faibles, l'isolement social et géographique, les bas salaires contribuent souvent au découragement et à la frustration des agents⁶². De plus, ce qui peut être demandé aux agents en termes de collaboration à des activités illégales est souvent minimal, et peut se limiter à « regarder dans une autre direction ou être à un autre endroit » lorsqu'un véhicule ou une cargaison douteux passe la frontière⁶³. Les conditions de vie et de travail difficiles des agents frontaliers sont par conséquent un terreau fertile pour le développement de la criminalité transfrontalière profitant des faiblesses de la situation.

e) Importance d'une coopération accrue au sein de l'État

D'une part, une coordination parmi les unités administratives locales est essentielle pour diminuer les tensions entre des agendas politiques locaux qui peuvent être contradictoires. D'autre part, la coopération accrue entre les différentes agences de l'État (police, justice, douanes, gardes-frontière, services de renseignement...) peut se traduire par l'établissement de voies de communication et d'échange d'informations officielles. Bien souvent, le degré de coopération entre ces acteurs est une question de volonté politique. En effet, la réforme ou le renforcement des capacités de gestion des frontières se produit souvent en parallèle à des réformes dans d'autres secteurs étatiques. Les lenteurs bureaucratiques, des priorités différentes et un manque de volonté politique peuvent entraver les avancées et l'efficacité des actions d'un acteur et affecter celles des autres.

Notons enfin que la coopération au niveau intra-étatique est souvent entravée par le manque de distinction claire entre les différentes agences impliquées dans la gestion des frontières⁶⁴. Aussi, définir clairement le rôle, le mandat et les compétences des autorités douanières (biens) et des gardes-frontière (personnes) représente une étape primordiale vers une amélioration de la visibilité et de l'efficacité des mécanismes de gestion des frontières (voir *supra*).

62. FALL Hamédine, *op. cit.*, p. 89.

63. HILLS Alice, *loc. cit.*, p. 17.

64. *Ibid.*, p. 1.

f) Importance de la coopération et de l'assistance internationales

L'importance de la coopération entre les agences au niveau interétatique à travers le partage d'informations, la création de capacités communes d'analyse des risques et l'établissement de patrouilles conjointes a été soulignée précédemment dans ce rapport. Cette coopération accrue peut améliorer la coordination du travail et contribuer à l'amélioration de l'inter-opérationnalité dans le domaine.

Un des problèmes fréquemment rencontrés sur le terrain est le manque de synchronisation des patrouilles des deux côtés de la frontière. Par exemple, les patrouilles de part et d'autre de la frontière ont lieu en même temps, créant une absence de surveillance à d'autres moments. Les trafiquants bien équipés en téléphones mobiles et autres gadgets, connaissant le terrain et les faiblesses du système de surveillance prennent clairement avantage de ces « espaces libres »⁶⁵. Le manque de synchronisation peut s'avérer problématique, et ce d'autant plus que les méthodes opérationnelles varient de part et d'autre de la frontière. Aussi, une coopération transfrontalière est nécessaire pour favoriser la connaissance de l'autre et améliorer l'inter-opérationnalité.

Plus généralement, la collaboration peut se faire à plusieurs niveaux. Au niveau bilatéral, l'établissement de commissions binationales pour discuter de coopération sur divers sujets de sécurité (la sécurité aux frontières, criminalité transnationale...) peut se concrétiser par des initiatives pratiques comme la mise en place de patrouilles conjointes. Au niveau régional, des initiatives dans le domaine de la gestion des frontières et du trafic illicite des ALPC ont été menées par plusieurs organisations régionales (voir l'encadré « l'OSCE et la gestion des frontières » et Annexe « l'Union européenne et sa périphérie »). Les forums régionaux peuvent aussi constituer des espaces de discussions et d'échanges afin de créer des opportunités d'harmonisation des législations nationales sur les armes (détention, achat, exportation) et sur d'autres enjeux connexes. À tous ces niveaux, renforcer les collaborations entre les différents acteurs impliqués de différents pays et tendre à une harmonisation des législations et des pratiques (établir par exemple

65. *Ibid.*, p. 2.

L'OSCE et la gestion des frontières

Le Document de l'OSCE sur les ALPC du 24 novembre 2000¹ fournit un cadre et une base de coopération en termes de renforcement des capacités des agences affectées aux frontières. Il encourage les États à renforcer leurs mécanismes douaniers et de sécurité frontalière. La fourniture de conseils et d'assistance afin d'améliorer la gestion des frontières dans une logique de réduction du trafic illicite des ALPC est également soulignée. Plusieurs initiatives de lutte contre le trafic d'armes aux frontières ont été développées. Notons par exemple les efforts à la frontière entre l'Ouzbékistan et l'Afghanistan. Des échanges d'expertise, de techniques et de procédures entre les gardes-frontière et agents douaniers ont été organisés sur diverses questions comme le trafic d'armes ou l'usage de documents de voyage falsifiés. À cela, se sont ajoutés des programmes de formation d'inspection, de traçage et de saisie d'ALPC transférées illégalement dans la région. Des formations théoriques et pratiques dans les domaines de la collecte d'informations, d'évaluation des risques et du contrôle des biens exportés ont également été fournies².

La gestion des frontières est une activité importante de l'OSCE. Le concept de « frontières ouvertes et sûres », qui avait fait son apparition dans la Stratégie de l'OSCE de décembre 2003³ visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au 21^e siècle, souligne la volonté de l'Organisation de trouver un équilibre entre des « portes et des murs ». Dans cette logique, l'OSCE a adopté en décembre 2005 un « Concept de gestion et de sécurité des frontières » qui constitue un cadre politique pour la coopération entre les États participants sur les enjeux liés aux frontières. L'objectif de ce Concept est donc double : faciliter la mobilité légale des personnes et des biens et améliorer la sécurité des frontières afin de contribuer à la stabilité régionale et lutter contre les trafics de drogue, d'armes et d'êtres humains. Un des principaux buts de la coopération soulignés dans le concept de 2005 est de réduire et prévenir les menaces du terrorisme et du crime transnational organisé participant au trafic des armes.

Pour ce faire, des initiatives concrètes ont été mises en place dans diverses régions. Notons premièrement l'établissement en mai 2009, à Douchanbé au Tadjikistan, d'un collège pour la formation du personnel impliqué dans la gestion des frontières des États participants et partenaires. Ce collège sert de point unique de formation et de partage de la connaissance sur les questions frontalières permettant des échanges en termes de bonnes pratiques et de normes régionales et internationales concernant la gestion des frontières. Des formations spécifiques sur la problématique des ALPC permettraient d'approfondir le travail déjà entrepris. Ensuite, l'assistance offerte par l'OSCE se veut pratique et spécifique à chaque situation frontalière⁴. Elle se traduit entre autres par un soutien à la mise en place de plans stratégiques nationaux, une assistance aux pays pour mettre en place des programmes de réformes dans le domaine de la sécurité et la gestion des frontières, des formations théoriques et pratiques pour les agents douaniers et les gardes-frontière, des exercices de détection, de patrouilles et de surveillance ainsi qu'un appui logistique⁵. L'organisation de séminaires et de réunions régulières au sein d'un pays ou entre pays limitrophes fournit également un espace de dialogue, de partage d'informations et d'expériences et, *in fine*, contribue à améliorer la confiance mutuelle. Améliorer la coopération entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des frontières tant au niveau intra-étatique qu'interétatique est essentiel. Une coopération mieux ciblée et coordonnée entre l'OSCE et d'autres organisations internationales est également mise en évidence dans le Concept de décembre 2005⁶.

1. OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, adopted at the 308th Plenary Meeting of the OSCE Forum for Security Co-operation on 24 november 2000, FSC.DOC/1/00.

2. OSCE, *Combating arms trafficking at the border*, 11 novembre 2002. URL : <http://www.osce.org/item/111.html> et OSCE Press release, *OSCE Centre trains Uzbek border guards and custom officials on intercepting illegal guns, spotting false travel documents*, 25 octobre 2004, URL : <http://www.osce.org/item/8683.html>

3. OSCE, *Border Security and Management Concept*, Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, MC.DOC/2/05, 6 décembre 2005.

4. En Géorgie, les compétences requises pour faire face aux conditions météorologiques à haute altitude ont été enseignées. Voir « Mission en Géorgie », *Magazine de l'OSCE*, juillet 2006, p. 13. URL : <http://www.osce.org/item/19837.html>

5. OSCE, *Tough training in a rugged environment for Tajik special forces border patrols*, 22 octobre 2009. URL : <http://www.osce.org/item/40908.html> Pour explication des divers initiatives *Newsletters of the Border Security and Management National Focal Point Network*, 1er mars 2009. URL : <http://www.osce.org/cpc/publications.html?lsi=true&limit=10&grp=451>

6. Marianne Berecz « Open, safe and secure : managing borders in OSCE area », *Magazine de l'OSCE*, juillet 2006. URL : <http://www.osce.org/item/19837.html>

des guides pratiques) peuvent valoriser le travail fourni dans le domaine de la lutte dans le trafic illicite des ALPC.

g) Technologie et formation appropriées aux besoins spécifiques des États

La technologie est devenue incontournable dans la gestion de frontières, que ce soit pour la collecte et le partage d'informations sur les individus et les biens, la communication, l'analyse des risques ou les opérations de détection. Actuellement, le contrôle à la frontière physique est constitué tant de barrières technologiques, de l'exploitation de bases de données que de contrôle physique⁶⁶. Néanmoins, les transferts de technologie doivent être adaptés aux capacités d'absorption des acteurs impliqués dans la gestion des frontières. Doivent être également pris en compte le niveau de formation et les infrastructures existantes⁶⁷. Une stratégie de transfert en étapes, accompagnée d'un processus de formation à la technologie, doit être privilégiée.

Une formation appropriée aux besoins des gardes-frontière est également essentielle afin de construire des capacités et compétences qui persistent après la formation en tant que telle. Dans cette logique, la « formation pour formateurs » est un outil efficace. Cette formule contribue à prendre en compte les dimensions locales de la formation et les réalités politiques et économiques du contexte et à maintenir la formation à niveau sur le long terme. Par exemple, le programme EXBS du Département d'État américain commence avec un modèle standard de formation puis ajuste son contenu selon le pays ou la région où la formation a lieu, en utilisant des données et la langue pertinente du pays ou de la région⁶⁸.

Notons également l'existence de programmes de formation pour formateurs au sein du Centre régional des Nations unies pour la paix, le désarmement et le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes (UN-LIREC). Ce Centre a par exemple étendu son projet de formation des formateurs en matière de sécurité publique à la surveillance des frontières et aux enquêtes douanières. Plusieurs cours et séminaires coordonnés par le Regional Public Security Training Centre

sur les techniques d'investigation et les échanges d'informations régionaux mais également des exercices pratiques conjoints ont été organisés dans plusieurs pays de la région pour tous les acteurs impliqués dans la lutte contre le trafic illicite des ALPC à une frontière (douanes, gardes-frontière, forces armées, agences de renseignements...). En 2007, ce sont quelques 1 100 fonctionnaires des sept États de la région qui ont suivi une formation sur la question⁶⁹.

66. MARENIN, Otwin, *loc. cit.*, p. 51.

67. WALSH A. Kathleen, *loc. cit.*, p. 18.

68. *Ibid.*, p. 15-16.

69. Rapport du Secrétaire général des Nations unies, « Consolidation de la paix grâce à des mesures concrètes de désarmement, Assistance aux États pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des armes légères et de petit calibre, Le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects », A/63/261, 11 août 2008, § 32 et « *TREINASP focuses on the prevention of illicit firearms trafficking at border areas* » <http://www.treinasp.org/SecPRESSCENTRE/firmPressCentreDetail.aspx?PrI=316&Src=WS>

Conclusion

Malgré le peu d'attention qui lui a jusqu'ici été accordée, la gestion des frontières terrestres est une dimension incontournable des efforts internationaux de lutte contre la prolifération incontrôlée des armes légères et de petit calibre (ALPC) et de leurs munitions. En effet, même si leur importance semble parfois remise en question par certaines évolutions (comme les changements technologiques et la mondialisation des échanges), les frontières demeurent la marque la plus visible de la souveraineté d'un État sur un territoire, et leur gestion de son implication dans la protection de sa population contre des menaces qu'il définit comme telles : migrations, terrorisme international, et trafics multiformes (êtres humains, drogue, matières premières ou encore ALPC).

Le trafic illicite des ALPC à travers les frontières terrestres se caractérise par des dynamiques qui lui sont propres et doivent être prises en compte dans les réponses que l'on peut lui apporter. Premièrement, il existe très souvent un lien entre ce trafic et d'autres aspects du crime transnational, comme le trafic de drogue ou de matières premières et la traite des êtres humains. Les individus impliqués dans ces différents trafics utilisent souvent les mêmes routes d'acheminement. Deuxièmement, la présence de communautés transfrontalières ayant des liens ethniques et économiques chevauchant la frontière peut favoriser le trafic à petite échelle d'ALPC et de leurs munitions. Ce « trafic de fourmi » est un troisième aspect important du trafic d'ALPC illicites le long des frontières terrestres : les armes passent d'un pays à un autre en petite quantité mais de manière régulière. Enfin, dans certaines régions du monde, les zones frontières peuvent devenir des refuges pour des groupes criminels ou des trafiquants, par exemple, en raison de leur éloignement et de leur difficulté d'accès ou encore des liens de ces réseaux avec les populations locales. Aussi, une gestion efficace des frontières terrestres qui permette de juguler le trafic illicite des ALPC nécessite, dans un premier temps, la compréhension des dynamiques en jeu dans les zones frontalières en termes de demande en armes, d'intensité et du sens des trafics entre pays limitrophes.

Pour assurer l'efficacité de la lutte contre le trafic illicite des ALPC dans le cadre du contrôle des frontières, plusieurs défis particuliers doivent être relevés, et cela à plusieurs niveaux (national, régional et international). Le premier d'entre eux est que la circulation des ALPC illicites doit être appréhendée comme une thématique à part entière dans la conception et la concrétisation d'une gestion efficace des frontières. Elle répond en effet à des dynamiques propres et doit être intégrée efficacement aux initiatives politiques plus larges de contrôle des frontières. Deuxièmement, aux postes frontaliers mêmes, le contrôle doit se faire de façon optimale en clarifiant le rôle des agences impliquées (gardes-frontière, agents douaniers...) et les besoins humains et techniques en fonction des réalités du terrain. À cela doit s'ajouter une surveillance coordonnée et assidue entre les postes frontaliers.

Ces dimensions de la gestion des frontières doivent être complétées par des mesures prises en amont : législations nationales, identification préalable des acteurs du trafic par les services de renseignement, etc. Les initiatives d'harmonisation des législations au niveau régional dans le domaine constituent une opportunité vers la réduction des différences législatives entre États qui profitent aux trafiquants d'armes. Un quatrième défi est sans conteste la corruption qui affecte tant l'efficacité que l'existence même de la gestion des frontières. La mise en place et/ou le renforcement de la coopération entre les agences au sein de chaque État ainsi qu'entre deux ou plusieurs États est également essentielle. Une communication et confiance accrues entre les communautés frontalières et les autorités politiques et administratives peuvent également contribuer à améliorer l'efficacité des mécanismes de gestion des frontières. Enfin, les transferts de technologie et les formations adaptés aux besoins des États s'avèrent d'une grande importance.

Annexes

L'Union européenne et sa périphérie

Les activités de l'Union européenne (UE) à sa périphérie en termes d'assistance à la gestion des frontières sont révélatrices de la pertinence d'un système de gestion efficace et cohérent des frontières au service de la sécurité et de la prospérité des États récipiendaires mais aussi de l'UE elle-même. Cela est visible à travers différents types d'initiatives qu'elle a promues dans des pays limitrophes en termes de renforcement de leurs capacités de gestion des frontières. La mission d'assistance à la frontière de l'UE entre l'Ukraine et la Moldavie (EUBAM) et le programme de gestion des frontières en Asie centrale (BOMCA) sont caractéristiques de la volonté de l'UE d'assister ses voisins à améliorer les standards de gestion des frontières afin de contribuer à sa propre sécurité.

L'EUBAM a été instituée en décembre 2005, à la suite de la demande conjointe de la Moldavie et de l'Ukraine et la signature d'un mémorandum d'accord. Elle fait actuellement partie de la Politique européenne de voisinage. En décembre 2009, l'EUBAM a été renouvelée jusqu'en novembre 2010. L'objectif de la mission est double. Premièrement, elle assiste les deux pays dans l'amélioration de la surveillance et du contrôle de leur frontière en les rapprochant des normes européennes⁷⁰. Dans ce cadre, un des dimensions du programme est de contribuer à la « lutte contre la traite des êtres humains, la contrebande de biens, le trafic d'armes et la corruption »⁷¹. La mission a également pour tâche de fournir un appui technique, de faciliter la coopération et l'harmonisation des

70. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Bilan de la politique européenne de voisinage (PEV)*, COM (2010) 207, 12 mai 2010. URL : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/com10_207_fr.pdf

Selon le Rapport de suivi sectoriel de la PEV de mai 2010, cette activité est également poursuivie par les autres partenaires de la PEV afin de lutter contre le crime organisé transnational. Cela s'est par exemple traduit par des efforts de professionnalisation et de démilitarisation des agents de gestions des frontières. Voir Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 : Sectoral Progress Report*, SEC(2010) 513, 12 mai 2010, p. 6-7.

71. Surtout dans la région de Transnistrie où on supposait que se produisait un trafic d'armes. KRIVOSHEEV Denis, Marzouk Mia et Hvidemose Dorte, « Public Security Needs and Perceptions in Ukraine EU's SSR Aid Programming for Ukraine », *IFP Security Cluster*, mars 2009, p. 27. URL : [http://www.eubam.org/files/100-199/191/Ukraine_Final%20\(2\).pdf](http://www.eubam.org/files/100-199/191/Ukraine_Final%20(2).pdf)

standards et de contribuer au renforcement de la confiance entre les deux pays et entre leurs acteurs de gestion des frontières. Deuxièmement, l'EUBAM doit aider les États à faciliter le commerce et la liberté de mouvement des individus. La dynamique de l'EUBAM est *in fine* de fournir une assistance et des conseils aux services douaniers et aux gardes-frontière ukrainiens et moldaves pour les mener vers un plus grand professionnalisme⁷² tout en garantissant un équilibre entre « portes et murs ».

Le travail de la mission se concentre sur plusieurs aspects de consolidation des capacités des acteurs. Premièrement, une assistance technique est fournie afin de combler les faiblesses en infrastructures, compétences et équipements. Le rapport annuel d'EUBAM pour l'année 2008-2009 souligne néanmoins que davantage d'investissements sont nécessaires en termes de machines à rayons X, de ponts-bascules (pour peser les véhicules), de technologies de l'information, d'équipements de communication afin d'utiliser les bases de données nationales et Internet⁷³.

Deuxièmement, l'EUBAM fournit des programmes de formation complets à ses partenaires à travers des visites d'étude dans les pays membres de l'UE, des transferts de compétence sur le lieu de travail et des séminaires de formation menés par des experts aux niveaux local et central⁷⁴. Ces séminaires portent sur divers sujets : gestion des ressources humaines, résolution de conflit et compétence interculturelle, communication⁷⁵, facilitation du commerce, standards régionaux et internationaux, normes éthiques, techniques d'apprentissage et d'enseignement, détection de documents falsifiés, techniques d'inspection de véhicules, unités mobiles, classification des biens, techniques d'enquête, utilisation de l'équipement, mesures anti-corruption, le crime organisé transnational...⁷⁶.

72. *Ibid.*

73. EUBAM, *Annual Report : December 2008-December 2009*, URL : <http://www.eubam.org/files/300-399/323/EUBAM%20AR%202009%20EN.pdf>

74. Pour l'année 2008-2009 ce sont quelque 1 400 agents qui ont reçu une formation de l'EUBAM. EUBAM, *Annual Report : December 2008-December 2009*.

75. La formation en relations publiques a par exemple permis d'améliorer le rapport entre les services de relations publiques des agences de gestion des frontières et les services de presse, et de les doter d'outils pour la sensibilisation au public (« public outreach ») dans leur travail. KRIVOSHEEV Denis, Marzouk Mia et Hvidemose Dorte, *loc. cit.*, p. 25.

76. EUBAM, *Annual Report : December 2008-December 2009*.

Troisièmement, concernant la coopération entre les agences nationales impliquées dans les questions frontalières mais aussi entre les agences des deux pays, l'EUBAM s'est régulièrement impliquée dans l'encouragement, l'assistance et la surveillance d'opérations transfrontalières menées depuis 2006⁷⁷. Les activités conjointes menées avec l'EUBAM incluent des patrouilles conjointes, des opérations de contrôle conjointes aux points de passages, des activités conjointes d'information publique⁷⁸....

Enfin, un accent tout particulier est mis sur l'importance de développer des capacités d'analyse de risque et d'échange d'informations. Un traitement électronique des données doit être privilégié pour l'identification et l'évaluation de risques et pour développer des initiatives pour les contrer⁷⁹. Concernant l'échange d'informations, notons l'existence de plusieurs accords signés entre les agences ukrainiennes et moldaves de gestion des frontières, la fourniture de formations par l'EUBAM sur l'usage de programmes informatiques ainsi que la publication d'un « Combined Monthly Assessment Report on Border Security on Moldova-Ukraine State Border », préparée par l'EUBAM et les agences partenaires sur le terrain et permettant d'améliorer la vue d'ensemble analytique des enjeux frontaliers et de prévoir des tendances émergentes⁸⁰.

Le rapport annuel 2008-2009 souligne également la dimension de la mission en termes de prévention du crime. À cet effet, il réaffirme l'importance du travail étroit entre partenaires dans les domaines de la prévention des crimes transfrontaliers comme la traite des êtres humains, les trafics de drogue et de biens, les fraudes douanières et la prolifération des armes. Deux groupes de travail ont été mis en place dans ces domaines. Notons qu'une des motivations pour l'implication de l'UE dans la région est d'essayer de contribuer à une résolution pacifique du conflit en Transnistrie et à la lutte contre le crime organisé dans la région. L'EUBAM a permis de développer les capacités des agences dans les domaines de la détection et de l'inspection et de contribuer à une plus grande transparence concernant la nature et l'ampleur de la circulation licite et illicite des biens et des personnes

à travers les frontières de la région. Cela a permis de mieux définir les contours du problème du trafic illicite et de répondre à certaines allégations sur l'échelle d'un trafic d'armes via la Transnistrie⁸¹.

Face aux énormes défis en Asie centrale en termes de frontières, l'UE a également initié en 2002 le programme de gestion des frontières dans la région (BOMCA)⁸². La logique de la coopération est similaire à celle de l'EUBAM : des frontières bien gérées contribuent à un commerce et un transit légitimes et développent la sécurité, la stabilité et la prospérité dans la région ainsi que celles de l'UE par extension. Cette initiative doit aider ces cinq États à « faire face aux menaces de sécurité transnationales (crime organisé, trafic de drogue et d'armes et la traite des êtres humains) et [à] stabiliser les corridors de commerce pour revitaliser les économies de la région »⁸³. La stratégie consiste à améliorer les infrastructures, les capacités et les compétences locales et à encourager à des réformes institutionnelles profondes. L'approche prônée par l'UE repose sur un partage d'information, une coopération accrue (entre les pays de la région et entre donateurs), un processus de formation (dont celle pour formateurs), une sensibilisation du personnel de la région aux bonnes pratiques européennes dans le domaine de la gestion frontalière et la fourniture d'équipements⁸⁴.

77. Se référer au Rapport annuel pour la question de l'organisation de patrouilles conjointes.

78. Söderköping Process, *International conference on integrated border management to be held in Kyiv*, 14 avril 2010 URL : <http://soderkoping.org.ua/page27502.html>

79. EUBAM, *Annual Report : December 2008-December 2009*.

80. EUBAM PRESS PACK, *KEY results* URL : <http://www.eubam.org/index.php?action=group&group=33&sid=%3C>

81. « Regardless of whether arms smuggling was indeed a problem, and whether EUBAM's presence helped curb it, there is agreement on both sides of the border that EUBAM's work has had a positive effect. In establishing clarity around this issue, EUBAM has contributed to establishing the preconditions for a more positive relationship between Tiraspol and Chişinău. » KRIVOSHEEV Denis, Marzouk Mía et Hvidemose Dorte, *loc. cit.*, p. 28.

82. Kazakhstan, Kirgystan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, se référer au site officiel du programme URL : <http://bomca.eu-bomca.kg/> et Commission européenne, *Programmes de coopération extérieure, Gestion des frontières en Asie centrale (BOMCA)* URL : http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm

83. European Commission, *Fact Sheets : EU supports well-managed borders in Central Asia*, avril 2009.

URL : http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/factsheet_border_management_en.pdf

84. *Ibidem*.

L'ONU, la lutte contre le commerce illicite des armes et le contrôle des frontières

Les questions de la pertinence d'une gestion efficace des frontières et de l'importance pour les États de coopérer en termes de formation et de partage d'informations dans le domaine ont été soulevées dans le cadre du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects et lors des précédentes réunions biennales des États sur la mise en œuvre de celui-ci.

Au niveau régional, le Programme d'action encourage à « créer, quand cela est approprié, des mécanismes sous-régionaux et régionaux, et en particulier à instaurer une coopération douanière transfrontière et constituer des réseaux pour le **partage d'informations** entre les organismes chargés de la détection et de la répression des infractions, des contrôles aux frontières et les douanes afin de prévenir, de combattre et éliminer le trafic illicite transfrontière des armes légères »⁸⁵. Au niveau mondial, la prise de conscience de l'existence de liens entre le commerce illicite des armes légères et la **criminalité transnationale organisée** se traduit par plusieurs recommandations dont celles d'« encourager les États à envisager de ratifier les instruments internationaux contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ou d'y adhérer »⁸⁶. Comme nous l'avons signalé ci-dessus, une approche globale et intégrée prenant toutes les dimensions de l'enjeu du trafic illicite des ALPC à travers les frontières terrestres doit être privilégiée. Cela inclut un renforcement des mécanismes de lutte contre la criminalité transnationale organisée profitant des faiblesses des institutions étatiques et de ces agents.

En ce qui concerne l'application, la coopération et l'assistance internationale, le Programme d'action souligne que « les États devraient, s'il y a lieu,

85. Nations unies, *Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre sous tous ses aspects*. Document A/CONF.192/15, 20 juillet 2001, II § 27. URL :

<http://www.grip.org/bdg/pdf/g1877.pdf>

86. *Ibid.*, II § 38. Notons également une autre recommandation : « Encourager les États et l'Organisation mondiale des douanes, ainsi que d'autres organisations concernées, à renforcer leur coopération avec l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) en vue d'identifier les groupes et les individus engagés dans le commerce illicite d'armes légères sous tous ses aspects, de façon à permettre aux autorités nationales d'engager à leur rencontre des poursuites conformément à leur législation », *ibid.*, II § 37.

développer la coopération, l'échange de données d'expériences et la formation des personnels compétents, y compris des personnels des douanes, de la police, des services de renseignement et chargés du contrôle des armements aux niveaux national, régional et mondial, de façon à lutter contre le commerce »⁸⁷. Aussi, l'échange d'information est un outil important dans la coopération entre les agents impliqués dans la lutte contre le trafic illicite des ALPC – dont les services douaniers et les gardes-frontière – au niveau intra-étatique mais aussi interétatique. Une formation adéquate des acteurs impliqués dans la lutte contre le trafic illicite des ALPC peut être garantie par une assistance et coopération régionales ou internationales.

Les trois réunions biennales qui ont suivi la conférence de juillet 2001 ont été l'occasion de brièvement traiter de la question du rôle des agents de gestion des frontières dans la lutte contre le trafic illicite des ALPC. La première réunion biennale semble s'être particulièrement intéressée à la question des frontières. Le rapport de la BMS1 souligne en effet l'importance de l'amélioration des capacités et des institutions dont les douanes et les services de sécurité des frontières des pays les plus touchés qui souffrent d'un manque cruel de moyens et d'infrastructures. Concernant le manque de moyens suffisants de détection et de répression des pays les plus touchés par le phénomène du trafic illicite des armes, « les principaux problèmes [...] sont le manque d'équipements des patrouilles frontalières, le sous-effectif des services des douanes, de police et de détection et de répression, la faible rémunération des personnels engagés dans les opérations à haut risque d'identification et d'arrestation de détenteurs d'armes illicites et la corruption qui favorise le vol de stocks d'armes non enregistrées »⁸⁸. Cette remarque est révélatrice du rôle important de la surveillance des frontières et des obstacles actuels à une gestion efficace des frontières. Le rapport de la première réunion biennale des États sur le Programme d'action signale aussi qu'« une assistance mieux ciblée faciliterait la mise en œuvre des initiatives actuelles dans trois domaines interdépendants, à savoir : la **réforme de la sécurité** ; le renforcement de la coopération transfrontière de façon à permettre l'extradition et le jugement des

87. *Ibid.*, III § 7.

88. Nations unies, *Rapport de la première Réunion biennale des États chargée d'examiner l'application du Programme d'action en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. A/CONF.192/BMS/2003/1, 18 juillet 2003, § 50. URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4018.pdf>

trafiquants d'armes ; et l'échange de données sur les expériences de façon à coordonner l'action de la police, des services fiscaux, des services de contrôle aux frontières et des services de renseignement dans le domaine du trafic illicite transnational d'armes »⁸⁹.

Concernant la réforme de la sécurité, la première réunion biennale met en évidence qu'une amélioration de la gestion des frontières doit s'accompagner de programmes de DDR efficaces. En effet, « aussi bien pour les pays concernés que pour les gouvernements donateurs, il apparaît de plus en plus clairement que les futurs programmes de collecte des armes auront des résultats plus durables s'ils s'étendent à l'ensemble d'une sous-région plutôt qu'à un seul pays. **Les mouvements d'armes au travers de frontières, pour l'essentiel non surveillées et perméables, sont particulièrement importants en Afrique** où l'emploi d'armes légères dans les zones frontalières a tendance à exacerber les tensions entre pays et communautés voisins⁹⁰. [Dans cette logique] **le partage d'informations entre pays séparés par une frontière perméable pourrait permettre de lutter contre le trafic transfrontière d'armes volées dans des entrepôts mal gardés**. Cela est toutefois impossible dans l'immédiat dans les régions où les relations entre États sont encore tendues et hostiles »⁹¹.

En 2008, lors de la troisième réunion biennale des États, ceux-ci, « reconnaissant que la **coopération et l'assistance internationales**, y compris l'assistance en vue du renforcement des capacités, est un thème fondamental, essentiel pour la mise en œuvre pleine et effective du Programme d'action, ont souligné les mesures suivantes : a) Les États devraient renforcer l'échange d'informations sur les expériences nationales et les enseignements tirés de la mise en œuvre du Programme d'action ; b) **Les États sont encouragés à renforcer la coopération pratique entre les organismes de gestion des stocks, la police, la justice et les services de contrôle frontalier et douanier pour lutter contre le trafic illicite transfrontière des armes légères et les activités criminelles connexes** (terrorisme, crime organisé, trafic de stupéfiants et de métaux précieux) »⁹².

89 *Ibid.*, § 54.

90 *Ibid.*, § 46.

91 *Ibid.*, § 48.

92. Nations unies, *Rapport de la troisième Réunion biennale des États pour l'examen de la mise en œuvre du Programme d'action en vue de prévenir, de combattre et d'éliminer le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects*. A/CONF.192/BMS/2008/3, 20 août 2008, 1§7. <http://www.poa-iss.org/bms4/Documents/BMS3Outcome-F.pdf>

L'importance d'une stratégie qui comprend tous les types de trafics illicites est ainsi mise en évidence. Comme signalé précédemment, comprendre les dynamiques des activités transnationales criminelles peut éclairer sur les routes empruntées et les acteurs impliqués dans le trafic illicite des ALPC à travers les frontières. Signalons que plusieurs documents émis pour la troisième réunion biennale des États soulignent l'importance d'améliorer les « capacités de surveillance des frontières terrestres »⁹³, les « mécanismes de sécurité pour les contrôles aux frontières afin d'éviter le détournement d'armes »⁹⁴ et la « coopération douanière transfrontière et la constitution de réseaux pour le partage d'informations entre les organismes chargés de la détection et de la répression des infractions, des contrôles aux frontières et les douanes »⁹⁵. Notons que le document de travail présenté par l'Indonésie au nom des États membres du Mouvement des pays non alignés sur le renforcement de l'assistance internationale aux fins de l'application du Programme d'action sur les armes légères fournit des précisions intéressantes concernant la fourniture de matériel : du matériel tel que des barrières mobiles à rayons X, des détecteurs et des systèmes radar perfectionnés pour le contrôle des frontières ainsi que des moyens de protection tels que des gilets pare-balles⁹⁶.

Le Programme d'action encourage les États à établir et renforcer la coopération entre agences de sécurité frontalière comme l'échange d'informations et d'expériences et le contrôle à l'entrée et à la sortie des territoires.

Enfin, notons que le Protocole des Nations unies sur les armes à feu fait lui aussi référence à la pertinence d'accroître le contrôle des frontières dans son article 11 sur les mesures de sécurité et de prévention : « Afin de détecter, de prévenir et d'éliminer les vols, pertes ou détournements, ainsi que la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, chaque État Partie prend les mesures appropriées [...] Pour ac-

93. Nations unies, *Document de travail sur la coopération et l'assistance internationales et le renforcement des capacités nationales. Incidences sur le plan des ressources des engagements contractés par les États au titre du Programme d'action et de l'Instrument international de traçage*. A/CONF.192/BMS/2008/WP.1, 3 juin 2008.

94. *Ibidem*.

95. Nations unies, *Document de travail présenté par l'Indonésie au nom des États membres du Mouvement des pays non alignés, Renforcement de l'assistance internationale aux fins de l'application du programme d'action sur les armes légères*, A/CONF.192/BMS/2008/WP.8, 18 juillet 2008.

96. *Ibidem*.

croître l'efficacité des contrôles des importations, des exportations et du transit, y compris, lorsqu'il y a lieu, des contrôles aux frontières, ainsi que l'efficacité de la coopération transfrontière entre la police et les services douaniers⁹⁷. Ajoutons que la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée souligne l'importance de la formation et de l'assistance technique du personnel impliqué en termes de connaissance et de capacité concernant : les « itinéraires empruntés et les techniques employées par les personnes soupçonnées d'implication dans des infractions visées par la présente Convention, y compris dans les États de transit, et mesures de lutte appropriées ; la surveillance du mouvement des produits de contrebande ; [ainsi que la] **détection et la surveillance du mouvement du produit du crime, des biens, des matériels ou des autres instruments, et méthodes de transfert, de dissimulation ou de déguisement de ce produit, de ces biens, de ces matériels ou de ces autres instruments, ainsi que les méthodes de lutte contre le blanchiment d'argent et contre d'autres infractions financières** »⁹⁸.

97. Nations unies, *Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée*. Document A/RES/55/255, 8 juin 2001
URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g1879.pdf>

98. Nations unies, *Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée*, article 29. URL : <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>