

La lutte contre le trafic illicite des armes légères et de petit calibre dans le transport aérien de l'espace OSCE

Par **Ilhan Berkol**, Chercheur au GRIP

1. L'importance du trafic aérien vers les zones de conflits

Afin de prévenir le détournement des transferts d'armes, un contrôle effectif du transport est d'une importance capitale. Cet aspect est négligé dans les initiatives actuelles sur les armes légères et de petit calibre (ALPC). Notamment, les instruments existants ne sont pas encore appliqués sur le terrain. Pourtant, s'agissant de la mise en œuvre des nombreux instruments existant aux niveaux régional et international, les États devraient envisager une régulation stricte de tous les types de transport d'armement. Il est nécessaire de s'assurer que les armes qui sont expédiées sont bien arrivées à leur destination via les routes qui ont été définies au préalable. Cette étape pratique est indispensable pour assurer l'efficacité de chaque instrument et prévenir la déviation vers les réseaux illicites.

Sans une réglementation harmonisée du transport, au moins au niveau régional, il sera très difficile d'atteindre cet objectif. Des mesures de contrôle strictes, accompagnées d'inspections physiques et d'échange d'information entre les points principaux de la route prise par le transporteur, sont nécessaires en vue de diminuer le risque de détournement durant le transport. Il convient de ne pas perdre de vue que le courtage illicite en armement est basé principalement sur l'organisation du transport.

La plupart des zones de conflits ne sont pas accessibles par la terre et la mer, ce qui confère au transport aérien un rôle vital (et souvent illégal) lors de la fourniture d'armes et d'équipements militaires, notamment en Afrique. Ce mode de transport répond aux exigences de discrétion et de rapidité. Il réduit également le nombre de postes frontaliers à franchir au minimum, diminuant les possibilités d'interception. Les combattants ont besoin d'être livrés le plus près possible des zones de combat, souvent à travers des régions lointaines et mal surveillées.

Un des problèmes rencontrés dans la lutte contre le trafic d'ALPC est que les cargos envoyés dans les zones de conflits ne sont pas toujours illégaux au départ. Les expéditions d'armes, légales au départ, sont transformées en transferts illicites durant le transport. Les agents de transport et leurs réseaux d'intermédiaires associés emploient une série de techniques et de stratégies afin d'éviter les contrôles légaux et minutieux. La dimension et la structure de l'industrie du cargo aérien a changé d'une manière significative depuis le début des années 90, et a vu une augmentation du nombre de compagnies.

Les acteurs souhaitant éviter les contrôles en utilisant les différences dans les systèmes nationaux prennent des routes via de multiples atterrissages et arrêts d'approvisionnement en essence, voire même en changeant les avions ou les marquages de l'avion et en fournissant des documents falsifiés. Ils utilisent des réseaux de douane et de responsables de transport aériens corrompus et bénéficient de la complicité de certains États en ce qui concerne les certificats d'utilisateur final.

Un certain nombre de pays, notamment dans les zones de conflit, ne disposent pas de la technologie, de la formation et des ressources pour réglementer correctement le marché du cargo aérien privé. Les organisations internationales régulant le transport aérien, telles que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Association internationale du transport aérien (AITA), n'ont pas de pouvoir réel pour faire appliquer leurs règlements aux autorités nationales.

2. L'initiative de l'OSCE sur le transport aérien illicite d'ALPC

Une initiative conjointe de la Belgique et de la France a été lancée fin 2006 au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui compte 56 pays membres, afin de lutter contre le transport aérien illicite des ALPC. Deux décisions officielles de l'OSCE(1) viennent appuyer cette initiative qui appelle à une meilleure coopération et une plus grande implication des gouvernements et des départements de défense et de douane ainsi que du secteur privé et des organisations internationales dans la coopération. Ces décisions prévoient :

- l'élaboration d'un mécanisme pour échanger des informations sur la législation et la réglementation nationales des États participants en matière de contrôles à l'importation et à l'exportation en ce qui concerne le secteur du transport aérien, ainsi que sur la mise en œuvre des règlements et des engagements internationaux en rapport avec la lutte contre le trafic illicite d'ALPC par voie aérienne, en particulier en violation des embargos du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur les armes, en vue d'identifier les lacunes éventuelles ainsi que les meilleures pratiques ;
- la participation à un dialogue avec les acteurs privés dans le secteur du transport aérien et les organisations internationales compétentes en vue de les sensibiliser davantage à la question du trafic illicite d'ALPC et d'encourager la coopération entre les secteurs public et privé ;
- l'élaboration d'un guide des meilleures pratiques sur la lutte contre le trafic illicite d'ALPC par voie aérienne sous tous ses aspects.

A la suite de cette initiative, le Forum sur la coopération et la sécurité de l'OSCE (FSC) a tenu une réunion spéciale à Vienne le 21 mars 2007 où, pour la première fois, des centres de recherche de la société civile ont été invités à donner leurs points de vue en matière de lutte contre le trafic aérien des ALPC(2) à côté des organisations internationales concernées. Le rapport de cette réunion préconise l'application des décisions qui ont été prises au sein de la structure du FSC(3), entre autres une collaboration avec l'OACI et EUROCONTROL (*European Organisation for the Safety of Air Navigation*), impliquant également la douane et les autorités nationales responsables de la supervision du transport. Il propose l'établissement de registres pour les agents impliqués dans le transport licite des ALPC ainsi que des mécanismes de sanction au niveau international pour les responsables impliqués dans la déviation vers le circuit illicite.

3. Un exemple concret : le transport des matières dangereuses

Le transport des ALPC et de leurs munitions ne relève que partiellement d'une réglementation spécifique de l'OACI, au titre des normes applicables au transport aérien de matières dangereuses(4). Les mesures prônées par cette réglementation constituent une base contenant les « meilleures pratiques » à ce sujet,

1. Décision n° 7/06 (FSC.DEC.7/06) du 15 novembre 2006 du Forum pour la Coopération en matière de sécurité, et Décision n° 9/06 (MC.DEC.9/06) du Conseil ministériel du 5 décembre 2006.

2. Ilhan Berkol, chercheur au GRIP a participé à cette réunion et présenté un document intitulé : « Lutter contre le trafic illicite des armes légères et de petit calibre par voie aérienne dans l'espace OSCE ».

3. OSCE Cyprus Chairmanship, « Chairperson's report on the special meeting on combating the illicit trafficking of small arms and light weapons by air: Vienna 21 March 2007 », FSC DEL/185/07, 25 avril 2007.

4. Annexe 18 à la convention de Chicago sur « la sécurité du transport aérien de marchandises dangereuses ».

de nature à altérer sensiblement les activités illicites des trafiquants. Les mesures de l'OACI en matière de sécurité aérienne, déjà en vigueur et en passe d'être renforcées sur la base des orientations arrêtées lors de la récente conférence des directeurs généraux de l'aviation civile, peuvent contribuer également à empêcher, ou du moins à limiter, certaines pratiques utilisées par les transporteurs concernés, notamment en améliorant les conditions d'identification des appareils et des responsables des vols.

Les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses sont adressées aux gouvernements et aux organisations internationales intéressées par la sécurité du transport des marchandises dangereuses (emballées). L'objectif premier est de garantir la sécurité du public. En résumé, les Réglementations-modèles de l'ONU existent depuis 1996(5). Mises à jour deux fois par an par un Comité d'experts, elles s'appliquent à quatre domaines : le transport par route, par rail, maritime, et aérien. Le but est de faciliter l'intégration directe du Règlement type dans toutes les réglementations nationales et internationales et ainsi d'améliorer l'harmonisation et de faciliter la mise à jour périodique de tous les instruments juridiques concernés. Ainsi les États Membres de l'ONU, les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales ont pu réaliser des économies substantielles.

L'adoption à l'échelle internationale de ce système de classification, de nomenclature, d'emballage, de marquage, d'étiquetage et de documentation a engendré une simplification des opérations de transport et de manutention, et accéléré, en cas de besoin, la mise en place de dispositifs de contrôle approfondis(6).

Dans le cadre des ALPC, leurs munitions ont la spécificité d'être considérées comme des produits dangereux. Il en va de même pour les explosifs. Dès lors, en ce qui concerne leur emballage pour le transport, elles doivent obtenir l'homologation d'une institution reconnue par le pays exportateur dans le respect des réglementations internationales qui régissent le transport des matières dangereuses. Les emballages subissent des épreuves de chute et de gerbage pour la conformité et sont ensuite marqués par un numéro UN (Nations unies) de 4 chiffres désignant la catégorie et le type de munition. On y ajoute des lettres qui désignent le pays et l'exportateur. Un certificat d'homologation est délivré par l'administration concernée en vue de l'exportation. Comme le système est harmonisé, les procédures de classification, de colisage, de marquage, d'étiquetage, d'affichage et de documentation sont identiques dans tous les pays. Dès lors, pendant le transport, la marchandise et son origine sont reconnaissables partout dans le monde. Mais cela ne concerne que l'emballage et non le contenu. En ajoutant au système existant le contrôle du contenu pendant le transport et en étendant le processus à toutes les ALPC, on pourrait arriver à un consensus international sur base d'un système qui a déjà fait ses preuves.

Organismes de contrôle

L'homologation des emballages des matières dangereuses pour leur transport se fait par des organismes de contrôle habilités, comme l'Institut belge de l'Emballage (IBE) en Belgique. Sur l'avis de l'IBE, un certificat d'homologation est délivré par la Commission de coordination pour le transport des matières dangereuses, dépendante du ministère belge des Communications et de l'Infrastructure, avec l'approbation du Service des explosifs du ministère des Affaires économiques. C'est alors que le producteur peut commencer à emballer sa marchandise pour le transport. Au moment de l'exportation, les douaniers contrôlent la conformité des emballages et de leurs inscriptions. Ces dernières sont identiques, et donc identifiables, dans tous les pays, quel que soit le mode de transport. Il serait donc possible d'étendre la réglementation internationale sur les emballages au marquage des ALPC, contrôlé par des organismes agréés, au moment de leur expédition. Le marché civil pourrait suivre le même circuit que pour le transport des matières dangereuses.

5. La version actuelle des Réglementations-types de l'ONU sur le transport des matières dangereuses (14e édition, 2005) est disponible sur : http://www.unece.org/trans/danger/publi/unrec/rev14/14files_f.html

6. Pour plus d'information voir la note d'analyse du GRIP sur le transport des matières dangereuses : <http://www.grip.org/bdg/g4542.htm#quatre> (en français) et <http://www.grip.org/bdg/g4543.htm> (en anglais)

Parallèlement, ces informations pourraient être centralisées dans un registre international et/ou régional. Ainsi, comme il est stipulé dans les recommandations du Comité d'experts de l'ONU, la responsabilité générale de l'expéditeur inclurait le marquage et le *labelling* de chaque emballage mais aussi de chaque munition, explosif ou arme conformément aux réglementations et plus particulièrement selon les meilleures pratiques du Manuel de l'OSCE sur les ALPC.

Notons que les organismes de contrôle de trois pays européens ont entrepris des démarches les uns auprès des autres et auprès de l'Union européenne (UE) pour mettre sur pied une banque de données mettant leurs informations à disposition des institutions européennes(7). Cette initiative pourrait être l'embryon d'un système plus élargi d'échange de données.

4. Création d'un mécanisme international d'enregistrement et de traçage des ALPC(8) pour le transport aérien

A l'instar des contrôles effectués par des organismes indépendants agréés par les différentes associations de transporteurs internationaux et par les États pour la conformité des emballages de matières dangereuses en vue de leur transport, les contrôles concernant la fabrication, le transfert et le suivi des ALPC et de leurs munitions pourraient être effectués par une agence internationale ou régionale, par exemple, dans le cadre de l'OSCE. Elle aurait des bureaux ou des correspondants dans chaque pays, et tiendrait un registre centralisant les données concernant leur transport. Elle aurait le droit de procéder à des vérifications au moment du transport et, en cas de problème, pourrait initier des enquêtes concernant le transfert des ALPC.

Dans le cas particulier des transferts par voie aérienne, une collaboration serait nécessaire avec l'OACI impliquant également la douane et les autorités nationales responsables de superviser le transport et plus particulièrement celui des matières dangereuses impliquant des organismes de contrôle agréés.

Responsabilités et contrôles

C'est la responsabilité de l'expéditeur d'assurer que toutes les exigences en matière de transport aérien soient respectées. A cet effet, des contrôles devraient être effectués avant et au moment de l'embarquement pour assurer :

- que les produits ne sont pas prohibés pour le transport aérien ;
- qu'ils sont emballés en conformité, par exemple, avec les exigences concernant les matières dangereuses (classe, marquage, étiquetage, quantité maximale par emballage)(9) et de préférence que l'emballage soit certifié par un organisme de contrôle reconnu par les autorités du pays exportateur et/ou de transit ;
- que les contenus sont conformes aux documents et que ces derniers sont en accord avec les législations existantes dans le pays d'expédition et plus particulièrement dans l'espace OSCE ainsi qu'avec celles du pays destinataire et d'éventuels pays de transit ;
- que l'expéditeur a fourni suffisamment à l'avance l'itinéraire du transporteur pour que ces vérifications puissent être effectuées par les autorités ou l'organisme ou l'instance chargés des contrôles concernant le transfert(10); à cette fin, une preuve que l'expéditeur a informé à l'avance

7. Selon les informations communiquées par M. Maxence Wittebolle, Directeur technique de l'Institut belge de l'Emballage. Les trois organismes sont de Belgique, d'Autriche et des Pays-Bas.

8. Voir également, I. Berkol, « Projet de convention sur le marquage, l'enregistrement et le traçage des ALPC », Rapport du GRIP n° 2004/4 : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4036.pdf> (en français) et <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4037.pdf> (en anglais)

9. Il existe des instructions techniques pour le transport sécurisé des matières dangereuses par avion. Voir par exemple sur le site du gouvernement belge : <http://www.mobilit.fgov.be/fr/air/aeronews.htm#danggood>

10. En Belgique, la loi exige que les aéronefs présentent aux autorités douanières un manifeste de marchandises qui

les pays de transit et de destination de l'itinéraire du transport ainsi que des autorisations nécessaires à la réception des produits devrait être fournie ;

- que les ALPC sont marquées en conformité avec les législations existantes dans tous les pays concernés par le transport et qu'elles sont bien enregistrées par les autorités du pays d'expédition(11).

L'expéditeur devrait donc fournir une **déclaration** certifiant que toutes les exigences applicables pour le transport aérien sont remplies dans le respect des législations nationales et internationales existantes pour le transport(12).

En plus de ces exigences, il serait souhaitable :

- de réglementer le transport des ALPC en ne l'autorisant que lorsqu'il est effectué par un agent de transport spécifiquement autorisé à cet effet(13);
- d'imposer aux transporteurs, assureurs(14)et organismes financiers(15) de n'effectuer ou d'assurer les transactions relatives aux ALPC que sur la base de la présentation de documents conformes aux lois et conventions existantes en la matière(16) ;
- de rendre obligatoire l'enregistrement, auprès des autorités nationales, des fabricants, vendeurs et courtiers qui produisent ou font le commerce d'ALPC(17) ;
- de prévoir des sanctions en accord avec les États pour tout ce qui contrevient aux réglementations(18) ;
- de prévoir l'échange d'information entre les pays expéditeur, de transit et de destination en vue de vérifier par croisement d'information que les armes qui sont parties sont bien arrivées à leur destination en conformité avec les documents qui les accompagnent. Dans le cadre de l'OSCE, les organismes de contrôle éventuels peuvent se charger de cette vérification qui doit être en premier lieu physique au moment du passage des armes(19).

mentionne les lieux de chargement et de déchargement ainsi que toutes les escales au moins trois jours à l'avance (AR du 8 mars 1993, Art. 9 et Art. 10.§2).

11. Le but ici est d'assurer la traçabilité des emballages et de leur contenu. Signalons qu'actuellement les emballages pour produits dangereux sont traçables jusqu'au plus simple composant en vue de déterminer les responsabilités en cas de problème.
12. Voir OAIC, Doc 9284-AN/905 2003-2004, Edition ADDENDUM n° 2, 19/12/03, chapitre 4 « Certification ».
13. Ceci peut être fait en enregistrant les agents habilités à transporter des ALPC ou, à défaut, en autorisant le transporteur à effectuer le transport via un certificat d'approbation fourni par les autorités du pays expéditeur et de transit. Il s'agit d'une mesure concrète de prévention de la déviation vers le marché illicite.
14. En ce qui concerne l'assurance, il s'agit d'assurer les armes contre les risques pendant leur transport et non de l'assurance minimum exigée à l'égard du transporteur pour la sécurité des tiers. L'assureur devrait vérifier que la transaction est régulière avant de donner son accord pour assurer les armes.
15. Les organismes financiers devraient vérifier la régularité de la transaction avant d'effectuer les transferts financiers, et en principe devraient automatiquement informer les autorités concernées de l'existence de la transaction. Même si ce point sort du cadre du transport aérien, il s'agit d'un outil important pour cadrer les transferts d'armes, et cela est utilisé, par exemple, dans le cadre de flux financiers, notamment pour lutter contre le terrorisme.
16. Ceci demande donc une connaissance des législations applicables en matière de transferts d'ALPC par les transporteurs, les assureurs et les organismes financiers impliqués dans la transaction, conduisant ainsi au contrôle intrinsèque du système.
17. Il s'agit également d'une mesure concrète de prévention d'un éventuel détournement vers le marché illicite. Certains pays européens comme la Belgique ainsi que les États-Unis enregistrent déjà les fabricants, les vendeurs et les courtiers.
18. Par exemple retrait de licences, amendes, pénalités pour toute falsification et complicité de détournement, etc.
19. Il s'agit en fait d'une disposition importante qui permettrait d'agir d'une manière proactive et donc aussi préventive.

Mesures de sûreté

Il est également intéressant de noter que les recommandations de l'ONU sur le transport des matières dangereuses prévoient un chapitre sur la sécurité lors du transport(20) qui inclut un **plan de sûreté** pour le transport. Ce plan, comprenant une série d'éléments cités dans le chapitre en question, doit être adopté et appliqué par les transporteurs, les expéditeurs et les autres personnes (y compris les gestionnaires d'infrastructures) participant au transport des marchandises dangereuses. Il est prévu entre autres :

- l'attribution spécifique des responsabilités en matière de sûreté à des personnes présentant les compétences et qualifications et ayant l'autorité requises ;
- le relevé des marchandises dangereuses ou des types de marchandises dangereuses transportés ;
- l'évaluation des opérations courantes et des risques pour la sûreté qui en résultent, notamment transbordements intermodaux, stockage en transit temporaire et opérations de manutention et de distribution ;
- les mesures en vue d'assurer la sûreté des informations relatives au transport contenues dans le plan.

Une note spécifique dans ce même chapitre prévoit que « *les transporteurs, les expéditeurs et les destinataires devraient collaborer entre eux ainsi qu'avec les autorités compétentes pour échanger des renseignements concernant d'éventuelles menaces, appliquer des mesures de sûreté appropriées et réagir aux incidents mettant en danger la sûreté* ». Toutes les mesures de sûreté concernant les produits dangereux pourraient être étendues aux ALPC.

Enfin, il serait utile d'établir **un manuel technique** pour le transport aérien des ALPC et de procéder à la formation du personnel technique, de la douane, des vérificateurs d'organismes de contrôle, des transporteurs et de tout autre acteur concerné. Des circulaires d'information devraient être envoyées aux organisations bancaires, de transport et d'assurance. Des réunions d'experts comprenant toutes les instances intéressées par le transport aérien des ALPC devraient être tenues régulièrement afin d'améliorer le mécanisme et de l'adapter à l'évolution technologique et politique. Il serait évidemment utile, voire même indispensable, d'étendre à l'avenir ce processus aux autres modes de transport, à savoir routier, maritime, fluvial et par le rail.

* * *

© 2007, GRIP - Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

10 rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33 - Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.
Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

Avec le soutien de la



Wallonie

20. Réglementations-type de l'ONU (*op. cit.*), chapitre 1.4 « Dispositions concernant la sûreté ». On entend par sûreté « *les mesures ou les précautions à prendre pour minimiser le vol ou l'utilisation impropre de marchandises dangereuses pouvant mettre en danger des personnes ou des biens* ».