

## Mise en œuvre des sanctions et des autorités de contrôle des frontières africaines

Par Thomas Bifwoli

### 1. Introduction

La mise en œuvre des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies exige à la fois de la bonne volonté des États membres respectifs et l'efficacité et la préparation des différentes institutions au sein des États membres de l'ONU.

L'une des institutions clés est une administration des douanes équipée et dotée d'un soutien égal. La douane joue un rôle important en tant que première ligne de défense lorsqu'il s'agit de réglementer ce qui se passe sur un territoire donné. De même, il s'agit de la dernière ligne de défense pour les biens quittant un territoire donné. Pour pouvoir le faire efficacement, il est nécessaire de fournir la législation nécessaire à un cadre juridique. Cela ne se limite pas aux marchandises sous sanctions des Nations Unies, y compris la République populaire démocratique de Corée du Nord (RPDC), mais également à toutes les marchandises sous son contrôle (douanier). La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a élaboré une législation douanière commune qui régit les flux de marchandises entrant et sortant du territoire, sur la base du traité de 1999 de la CAE. Un bref examen de cette législation révèle un manque de clarté. Les douanes contrôlent le matériel sous embargo tel que mandaté par le Conseil de sécurité des Nations Unies pour tous les États membres.

Cette note tente d'analyser le rôle des douanes dans le contrôle du fret sous embargo de l'ONU et, le cas échéant, les réglementations de la CEA qui doivent être améliorées pour pouvoir être reproduites par d'autres États africains et arrangements douaniers régionaux. De telles améliorations pourraient avoir un impact particulièrement notable sur la surveillance du matériel sous embargo de l'ONU, y compris les armes classiques, les biens, composants ou outils de prolifération et les produits soumis à restriction, en vertu des sanctions imposées par la DPKR aux Nations Unies.

[www.comcapint.com](http://www.comcapint.com)

110 West 94 Street – 2D

New York, NY 10025

USA

## 2. Cadre juridique et lacunes à cet égard

La loi sur la gestion des douanes de la Communauté de l'Afrique de l'Est, EACCMA (édition révisée 2017) constitue la base légale des opérations de douane au Kenya et dans ses États partenaires d'Afrique de l'Est. La loi prévoit une législation spécifique sur un large éventail d'importations et d'exportations interdites sur le territoire. Les deuxième et troisième annexes, lues conjointement avec les articles 18 et 70 respectivement, précisent ces interdictions et restrictions. Cependant, la loi ne dit rien sur les marchandises/marchandises interdites par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Plus précisément, la référence la plus proche à la prohibition générale se trouve dans la deuxième annexe de la partie A (1), entre autres « toutes les marchandises et importations pour le moment interdites par la présente loi ou par toute loi écrite en vigueur dans le pays partenaires ». La troisième annexe du même acte explique l'exportation. Il n'y a aucune mention spécifique du fret sous embargo de l'ONU, qu'il s'agisse d'importation, de transit, de transbordement ou d'exportation.

Les deuxième et troisième annexe de l'EACCMA 2017 insistent généralement sur la nécessité d'empêcher les interdictions et les restrictions sans faire spécifiquement référence au fret/aux biens de la CSNU.

Il convient de noter que différents pays ont des mécanismes différents pour la domestication des RCSNU. Certains pays exigent un acte législatif; d'autres appliquent les résolutions du Conseil de sécurité par décrets exécutifs. Dans les deux cas, quelle que soit l'intégration des résolutions de l'ONU dans la « loi écrite » dans un pays donné, des réglementations doivent être promulguées à divers services gouvernementaux afin que ces lois puissent être appliquées de manière efficace et légale.

En l'absence d'une loi écrite obligeant les douanes à intercepter les documents sous embargo de la CSNU, il devient très difficile pour un État membre d'intercepter les mêmes documents tout en restant dans les limites du droit international.

Mais il y a aussi les aspects commerciaux et économiques qui régissent les procédures douanières. Les agents des douanes subissent une immense pression pour traiter les marchandises rapidement avec une bureaucratie minimale. Retarder les risques de poursuites par les parties prenantes concernées, qui peuvent être un destinataire, un expéditeur ou même des tiers. Cela implique que les fonctionnaires des douanes doivent faire preuve de vigilance et d'une vigilance accrue lorsqu'ils arrêtent une interdiction présumée ou même des marchandises restreintes. Mais, avant tout, ils doivent prendre les bonnes décisions en matière de détention.

C'était et est le cas pour la plupart des pays d'Afrique de l'Est lorsqu'il s'agit de produits présumés contrefaits. Il est toujours nécessaire de vérifier que les produits en question respectent le seuil de rétention et de saisie éventuelle. De bonnes pratiques juridiques ont toutefois été établies en matière de contrôle des contrefaçons. Constatant les insuffisances des services douaniers en matière de contrefaçon des importations/exportations/transit et transbordements à travers le territoire kényan, la loi anti-contrefaçon a été adoptée en 2008. L'article 31 de la loi de 2008 sur l'ACA prévoit qu'un agent des douanes peut agir de son propre chef et contacter immédiatement le titulaire du droit de propriété pour vérification et confirmation, sans crainte de retarder le dédouanement des marchandises. Bien que cela ne concerne pas les sanctions, des Nations Unies et leur mise en œuvre, le cadre juridique et les efforts mentionnés ici constituent probablement une bonne pratique. En l'absence d'une réglementation claire pour les marchandises liées aux sanctions du CSNU, il devient de plus en plus difficile pour les douanes de pouvoir retenir et/ou saisir facilement ces marchandises.

Comme expliqué ci-dessus, les douanes ont besoin de directives claires leur permettant de retenir/saisir du matériel sous embargo. En matière de contrefaçons, le Kenya a établi cette directive pragmatique : « le propriétaire du droit de propriété qui a des motifs valables de soupçonner que l'importation de marchandises de contrefaçon peut avoir lieu peut demander au Commissaire, dans les conditions prescrites, de saisir et de retenir toutes les marchandises présumées de contrefaçon, qui sont (a)... (b) importés au Kenya ou y entrant au cours de la période spécifiée dans la demande... ». Après diligence raisonnable et examen par le commissaire des douanes, la demande est acceptée dans un délai de trois jours ouvrables et par écrit. En l'absence de demande adressée au commissaire par le titulaire des droits de

propriété intellectuelle, les agents des douanes (qui sont également désignés comme inspecteurs dans la loi) peuvent prendre « les mesures appropriées de leur propre initiative en ce qui concerne tout comportement présumé ou présumée traite de contrefaçons ». Il s'agit du billet express/des directives que les agents des douanes doivent détenir et saisir les marchandises suspectes.

La législation disponible ne dit rien sur les pouvoirs dont disposent les agents des douanes pour saisir un fret lié à un DPKR en raison de la prohibition imposée par le CSNU. Tout comme le Kenya a promulgué la législation susmentionnée concernant les contrefaçons présumées, il est nécessaire de décrire clairement les directives à l'intention des autorités douanières en matière de détention et de saisie en ce qui concerne les embargos de l'ONU, en particulier ceux destinés au DPKR.

### **3. Recouvrement des recettes de la réforme économique et contrôle des frontières**

Les cadres juridiques nationaux dans la plupart des États africains prévoient la mise en œuvre du contrôle des frontières. Les administrations des douanes ont quatre rôles :

- Recueillir des revenus pour augmenter le trésor national;
- Protéger la société (notamment en veillant à ce que les marchandises/marchandises interdites n'entrent pas sur un territoire donné);
- Faciliter le commerce pour faire croître l'économie nationale;
- Collecter des statistiques commerciales - généralement utilisées pour la planification.

Ces quatre mandats représentent un large éventail de responsabilités pour une seule administration gouvernementale. En Afrique de l'Est, par exemple, les mauvaises performances fiscales et la génération irrégulière de revenus ont posé des problèmes au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie, ce qui a eu un impact négatif sur les investissements publics. En conséquence, tous les efforts de la douane ont été nettement réorientés vers la collecte des recettes en tant que priorité absolue. La

plupart des pays en développement partagent le besoin urgent d'accroître leurs revenus, tandis que les pays développés peuvent se permettre de se concentrer davantage sur l'amélioration de la sécurité des frontières. La tendance récente au libre-échange mondial et les risques accrus du terrorisme international ont donné la priorité à la sécurité dans la plupart des pays. Cependant, ce n'est pas au niveau requis pour diverses raisons.

Cela étant, les pays africains devront peut-être recentrer leurs efforts davantage sur la sécurité des frontières, par opposition à la concentration actuelle sur la perception des recettes. Par conséquent, ils doivent développer des outils et des programmes communs pour promouvoir des mécanismes de contrôle rapides et efficaces aux niveaux national et régional visant au commerce illégal par les pays sous sanctions de l'ONU. L'Union africaine a, à maintes reprises, tenté d'aider les États membres à élaborer des politiques et des directives qui leur permettraient de mieux gérer leurs frontières. Malgré tous ces efforts, de nombreux pays ont encore du mal à gérer leurs frontières, comme l'ont montré des études menées par des groupes d'experts des Nations Unies et d'autres groupes de surveillance.

Le Groupe d'experts des Nations Unies sur le DPKR a rendu compte à plusieurs reprises des activités de sociétés nord-coréennes dans divers pays, notamment l'Ouganda, la Tanzanie, l'Éthiopie, le Mozambique, la Namibie, la RDC et la République du Congo. Des sociétés nord-coréennes opérant sur ces lignes de front africaines, notamment KOMID en Ouganda ou en Namibie, violent un certain nombre de sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies interdisant le commerce des armes nord-coréennes, le transfert d'argent liquide et d'autres formes de paiement, la sous-traitance de divers contrats militaires et de formations sur la politique, ou la construction d'une variété d'installations gouvernementales. La KOMID et des sociétés nord-coréennes analogues importent en permanence des marchandises en provenance du DPKR à travers les frontières poreuses ou peu peuplées de la région. Parfois, ils importent également des contingents de travailleurs nord-coréens, ce qui constitue une autre violation des mesures de sanction des Nations Unies. Si les institutions de contrôle des frontières compétentes avaient les capacités et la volonté politique de prêter plus d'attention à ces activités, les contrevenants aux sanctions nord-coréennes seraient plus facilement découverts, signalés et éventuellement détenus.

Joe Perkinson (décembre 2018) a rapporté dans un article du Wall Street Journal : « Deux officiers militaires affirment avoir vu des documents confirmant des livraisons d'armes nord-coréennes récemment en août, notamment des systèmes antichars, des grenades propulsées par fusée et des armes légères. Les armes, destinées aux forces spéciales ougandaises, ont été acheminées via un port kenyan et traversées de nuit par la frontière ougandaise, ont-elles déclaré ». Ce rapport et de nombreux autres démontrent la nature même de l'inefficacité du contrôle des frontières et du manque de volonté politique d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Bien qu'aucune étude ne corrobore cette allégation, les experts des douanes africaines estiment que l'accent mis sur la perception des recettes élimine le sentiment d'urgence qui pèse sur le contrôle des marchandises interdites traversant les frontières internationales. En d'autres termes, la prérogative nationale très justifiée d'appuyer le recouvrement des recettes nationales fait obstacle à la nécessité également justifiée pour le pays de se conformer au droit international - qui sont en l'occurrence des sanctions de l'ONU.

Ce choix laisse aux pays africains le risque accru que des acteurs illégaux, tout en violant les sanctions de l'ONU, puissent également enfreindre les lois nationales, corrompre des fonctionnaires et créer d'autres problèmes de sécurité nationale. La marge évidente d'amélioration et de neutralisation doit commencer par établir des directives juridiques claires sur le contrôle des matières sous embargo, tout en exploitant le potentiel d'augmentation des revenus sous forme d'amendes et de pénalités chaque fois que des marchandises de contrebande sont découvertes et saisies.

#### 4. L'intégration régionale et ses enjeux

L'Afrique a plus de 100 frontières internationales et moins de 35 % d'entre elles sont clairement et précisément délimitées. Ces frontières vagues se caractérisent également par un niveau élevé de porosité et une mauvaise gestion. Ces facteurs créent des opportunités pour toutes sortes d'activités criminelles transfrontalières. La

responsabilité première de la protection des frontières nationales et de la lutte contre la criminalité incombe aux différents États membres. Par conséquent, ce double intérêt devrait inciter tout gouvernement à renforcer ses contrôles aux frontières.

De nombreux pays africains ont choisi de relever ce double défi en formant des alliances sous-régionales et régionales. L'union douanière de la Communauté de l'Afrique de l'Est que la CAE a lancé le 1er juillet 2014 avec son territoire douanier unique (SCT) en est un bon exemple. Le SCT repose sur les piliers suivants : libre circulation des marchandises, systèmes de gestion des recettes, systèmes de gestion des ports et cadre juridique et institutionnel régional. Ce lancement a non seulement annoncé la mise en place d'une union douanière est-africaine, mais préfigure la réalisation ultime de la libre circulation de tous les biens entre les États membres.

L'inconvénient évident est qu'en raison de l'absence de gestion appropriée des frontières (porosité des frontières), les marchandises circulent maintenant librement sur l'ensemble du territoire de la CAE une fois qu'elles ont franchi leurs frontières. Par exemple, le passage clandestin de matières dangereuses en provenance de la Somalie au Kenya peut facilement se poursuivre vers les territoires et les conflits dans tous les autres États membres du bloc économique. Comme dans une chaîne, il suffit d'un « maillon faible » - une frontière mal entretenue - pour qu'un problème national dégénère en problème régional. Pour la CAE, de tels risques peuvent avoir des conséquences particulièrement graves. Avec les pays en conflit autour de la CAE, avec la Somalie au nord-est, le Sud-Soudan au nord, la République centrafricaine et la République démocratique du Congo à l'ouest de la CAE, la question doit être posée de savoir si cette union douanière peut, dans le pire des cas, des passeurs d'armes sophistiqués font de ce navire un refuge sûr pour les transferts illégaux.

Bien entendu, l'atout principal du bloc régional est l'espoir que les ressources combinées, la volonté politique et le partage des renseignements amélioreront la sécurité globale des frontières. Pour ces raisons et de nombreuses autres raisons politiques et économiques, les blocs économiques régionaux tels que la CEDEAO, la SADC ou le COMESA et leurs unions douanières en évolution, qui renforcent à leur tour les collaborations interrégionales, représentent clairement l'avenir du contrôle des frontières en Afrique. Cependant, la question de savoir si ces organisations sont également disposées à intégrer les embargos et les sanctions de l'ONU dans leurs cadres restera une question ouverte.

## 5. Efforts nationaux pour relever les défis frontaliers

Des pays comme le Kenya ont tenté de s'attaquer aux problèmes et aux lacunes de la gestion des frontières. Le Kenya, par exemple, a adopté les principales recommandations du Secrétaire général de la douane mondiale (OMD) et ses dix éléments constitutifs de la « Douane du 21<sup>e</sup> siècle ». Les deux points essentiels sont les suivants :

### a) Gestion coordonnée des frontières

La « Gestion coordonnée des frontières (BCM) » de l'OMD fait référence à une approche coordonnée des organismes de contrôle des frontières, tant nationaux qu'internationaux, dans le but de gagner en efficacité dans la gestion des flux commerciaux et de déplacements tout en les équilibrant avec les exigences de conformité. L'idée sous-jacente à ce concept est que, dans la plupart des postes de douane typiques, plusieurs agences gouvernementales fonctionnent généralement. Malheureusement, ils travaillent en silo, ce qui entrave souvent les échanges d'informations vitales et de renseignements. Cet isolement les uns des autres ne se limite pas aux organismes gouvernementaux; Les administrations fiscales déployées aux points de passage des frontières ne se coordonnent pas et ne communiquent pas entre elles.

Bien entendu, les agences de contrôle des frontières des pays voisins ne coordonnent pas ou ne communiquent pas non plus en raison des obstacles supplémentaires inhérents aux interactions bilatérales qui nécessitent un certain niveau de protocole.

Cependant, il convient de noter que, dans une certaine mesure, tous les organismes de réglementation transfrontaliers interagissent à des degrés divers par le biais d'interactions entre individus au niveau personnel. Reconnaisant la valeur de telles interactions humaines fondamentales pour une gestion renforcée des frontières, la recommandation de l'OMD est de les incorporer dans des instructions de travail, des arrangements opérationnels ou des contextes plus formels qui sont généralement définis par des lois, des réglementations et des accords.



La gestion coordonnée des frontières est principalement conçue comme une recommandation visant à créer des relations de travail plus efficaces entre les organismes de réglementation transfrontaliers d'un même pays. Mais il recommande également d'appliquer des mesures, des mécanismes et des canaux de communication officiels similaires aux organismes de réglementation transfrontaliers des États voisins qui partagent les mêmes idées.

La présence de multiples agences aux points de passage des frontières nationales est un fait des environnements réglementaires contemporains qui ne changera probablement pas de si tôt. S'il est rare qu'un seul organisme assume la responsabilité de la procédure de franchissement de la frontière d'un pays, des exemples et des tests existent sur tout le continent africain. Des postes-frontière communs ont été établis, entre autres : Namanga (frontière Kenya-Tanzanie) et Malaba (frontière Kenya-Ouganda). Dans ces postes-frontière, toutes les agences frontalières peuvent travailler à partir d'un seul endroit et la coordination des travaux est réalisée. Il n'existe aucun obstacle pratique à l'extension du traitement efficace des frontières à guichet unique au contrôle des marchandises de contrebande, y compris du matériel sous embargo des Nations Unies.

#### b) Automatisation et gestion des risques

L'une des principales réformes entreprises par les douanes dans la plupart des pays africains est l'automatisation de leurs processus douaniers. Les systèmes douaniers automatisés constituent un outil essentiel pour accroître la transparence de l'évaluation des droits et taxes, réduire considérablement les délais de dédouanement et détecter les marchandises illégales/interdites. Un niveau d'automatisation mieux établi offre de plus grandes possibilités d'inspection détaillée, de détection des fraudes et d'action ferme, notamment en matière de poursuites.

L'introduction de la technologie moderne devrait être une priorité pour les gouvernements africains dans la lutte contre la criminalité transfrontalière. Il faut plus de réformes institutionnelles et acquérir et adopter une technologie sans pilote pour compléter les contrôles physiques aux frontières.

En 2010, dans le cadre d'un projet assisté par le FMI, les douanes kényanes ont créé un centre national de ciblage (NTC) basé sur le NTC américain pour le fret et les passagers. Le CNT devait se faire le champion de la gestion des risques dans les douanes kényanes en tant que point central permettant de définir et de cibler les envois à risque entrant et sortant du pays. Le CNT devait tirer parti du système de dédouanement en ligne déjà en vigueur, appelé Simba, qui fournissait une évaluation des risques et une gestion des marchandises en provenance et à destination du Kenya. Simba aide à déterminer si une déclaration en douane de marchandises donnée doit faire l'objet d'une inspection complète, d'une inspection partielle ou être autorisée à poursuivre un processus de dédouanement donné sans autre contrôle.

Un système robuste d'évaluation et de gestion des risques est indispensable, dans la mesure où les inspections manuelles du fret ne déboucheront pas sur le dédouanement nécessaire et sûr des marchandises dans les meilleurs délais.

Pour pouvoir identifier les matières sous embargo de l'ONU présumées, les responsables des douanes des douanes doivent élaborer un profil de risque pour l'envoi concerné. Ces critères devraient inclure, au minimum, le pays d'origine, la description des biens et l'entreprise important les biens. C'est ce que l'équipe chargée de la gestion des risques doit prendre en compte et mettre en œuvre de manière à ce que les matières sous embargo présumées par l'ONU puissent être signalées pour un contrôle douanier ultérieur et pour une éventuelle détention ou saisie.

En outre, les autorités douanières nationales doivent adopter l'approche multicouche fondée sur les risques adoptés par l'OMD pour appliquer sa législation et sa réglementation. Cela signifie que, à chaque niveau de dédouanement des marchandises, les agents des douanes devraient être autorisés à évaluer les risques et à les signaler aux autres autorités à l'intérieur et à l'extérieur des frontières du pays. Cette stratégie atténuera grandement le risque d'envois frauduleux dans le pays, y compris les envois sous embargo des Nations Unies.

## À propos Thomas Bifwoli



Thomas Bifwoli a travaillé pour le Kenya Revenue Authority (KRA); et avait auparavant été détaché auprès du Bureau de liaison pour le renseignement en Afrique de l'Est et du Sud de l'Organisation mondiale des douanes (OMD RILO ESA) en tant que chef du bureau. Il est coordinateur d'un groupe d'experts des Nations Unies chargé du suivi des sanctions.