

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



ECOLE DOCTORALE « SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES
ECONOMIQUES ET DE GESTION »



FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Année académique : numéro d'ordre : 000

THÈSE DE DOCTORAT UNIQUE EN SCIENCE POLITIQUE

Présentée par : Par Monsieur Alpha YAYA SANGARE

TITRE :

**LE TERRORISME ET LA LUTTE CONTRE LE
TERRORISME AU MALI : PROBLEMATIQUE, ENJEUX ET
DEFIS INSTITUTIONNELS.**

Soutenue publiquement le

Président: Professeur Alioune Badara DIOP, Maître de Conférences Agrégé en Science Politique.

Assesseur à la faculté des sciences Juridiques et Politiques.

Avertissement

L'Université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Celles-ci doivent donc être considérées comme propres à leur auteur.

RESUME :

Le terrorisme handicape les activités de développement des Etats et l'intégration sous- régionale en Afrique de l'Ouest depuis des années. Les Etats (Mali, Niger, Burkina Faso...) sont faibles au niveau militaire et capacité et n'arrivent pas à faire face contre le phénomène terroriste. Ces pays avaient tendance de lutter contre les groupes terroristes au niveau national, alors qu'on peut noter que le terrorisme a pris une nouvelle vision en Afrique de l'Ouest, vers une menace sous régionale. Les pays de la région ont besoin d'une mutualisation des forces et de partager des informations pour lutter efficacement contre cette menace.

Depuis le début de 2000, l'Afrique de l'Ouest est touchée par le phénomène, sans précédent du terrorisme, avec diverses manifestations d'activités terroristes dans la Communauté et au Mali, notamment par des attentats à la bombe, des attentats-suicides, des enlèvements et des prises d'otages. Les conditions menant à la propagation de ce phénomène sont complexes et nécessitent des politiques fortes et efficaces pour faire face aux facteurs économiques sous-jacents et aux problèmes sociaux et politiques à l'origine des actes de terrorisme.

Ainsi, la coopération contre le terrorisme devient une nécessité pour la sécurité régionale, ce qui renforce l'intégration des Etats partageant la même zone géographique. Et créer un environnement favorable à l'intégration régionale effective, au développement économique, à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Afrique de l'Ouest.

Pour y parvenir, il faut avant tout que les Etats membres s'engagent résolument et fermement à travailler et à coopérer étroitement à tous les niveaux. Deuxièmement, des mesures intergouvernementales visant à contrôler les frontières grâce au partage régulier d'informations sur les réseaux criminels nationaux et transnationaux, à l'entraide judiciaire en matière pénale et aux enquêtes et poursuites relatives aux personnes soupçonnées de terrorisme. Enfin, confisquer et geler les avoirs soupçonnés de financer le terrorisme, élaborer un cadre commun d'action et de coopération entre les gouvernements en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et créer des synergies entre les activités des Etats aux niveaux national, régional et international.

Pour ce faire, une diversité de dispositifs normatifs et institutionnels de lutte contre le terrorisme est adoptée suivie de la mise en œuvre de son processus d'exécution. Pour l'heure, le bilan reste mitigé, malgré les efforts accomplis, surtout pour le cas du Mali.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Alioune Badara DIOP pour la confiance et la liberté qu'il m'a accordés, les conseils qu'il m'a prodigués, enfin, et surtout, pour le goût qu'il m'a donné d'une matière avec laquelle j'avais, initialement, si peu d'affinités.

Je souhaiterais remercier également Monsieur Cheickh DIOUF, Secrétaire d'administration à l'Université Cheickh Anta DIOP, qui m'a depuis la première année assisté et prodigué des conseils afin de faire une bonne thèse dans cette Université de renommée internationale.

A Monsieur Youssouf DIA, Enseignant-chercheur à l'Université des Sciences Juridiques et Politiques de Bamako, nous témoignons nos sincères remerciements pour ses conseils.

J'ai naturellement une pensée pieuse pour toutes les personnes qui ont participé, à leur manière, à la réalisation de cette thèse. C'est avec un grand enthousiasme que je dis à chacun : MERCI.

DEDICACE

A mes très chers parents, l'Inspecteur Général de Police à la retraite Yahaya SANGARE, qui m'a insufflé l'amour du métier des armes et à ma très chère mère Colette dont la tendresse ne m'a jamais fait défaut.

A la femme de ma vie, mon épouse, mon amie et ma confidente, SANGARE Kadiatou TALL. Qu'elle partage cette gratitude avec nos enfants Yahaya Amir, Colette Chaima et Madina Alpha Yaya, victimes de mes multiples absences professionnelles et pour les besoins de mes recherches.

A mes compagnons d'armes, maliens et étrangers, tombés sur le champ de l'honneur dans la lutte contre le terrorisme. Que leurs veuves et orphelins éplorés retrouvent ici le témoignage du vibrant hommage d'un compagnon de lutte de leurs illustres disparus. C'est avec une profonde émotion et une grande amertume que je leur rends cet hommage posthume.

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACOTA: African Contingency Operations and Training Assistance

ACTS : Appui à la Coopération Transfrontalière au Sahel

ADF : Africa Défense Forum

ADM : Armes de Destruction Massive

AFDI : Annuaire français de droit international

AFRI : Annuaire Français de Relations Internationales

AFRICOM : Commandement Militaire Américain pour l’Afrique

AFRIPOL : Afrique Police

AG/NU : Assemblée Générale des Nations Unies

AIEA : Agence Internationale de l’Energie Atomique

AMISOM: African Union Mission in Somalia

ANIF : Agence Nationale d’Investigation Financière

APF : Assemblée Parlementaire de la Francophonie

AQMI : Al-Qaïda au Maghreb Islamique

ASACR : Association Sud-Asiatique de Coopération Régionale

ASIL: American Society of International Law

AUF : Agence Universitaire de la Francophonie

AYIL: African Yearbook of International Law

BAI : Bureau de l'Administration et de l'Information

BAJ : Bureau des Affaires Juridiques

BCEAC : Banque Centrale des Etats de l'Afrique Centrale

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BCN-Interpol : Bureau Central National Interpol

BCS : Bataillon de Commandement et de Soutien

BEAC : Banque des Etats de l'Afrique Centrale.

BEAT : Bureau d'Évaluation et d'Assistance Technique

BIR : Bataillon d'Intervention Rapide

BSS : Bande Sahélo Saharienne

CAE : Communauté d'Afrique de l'Est

CAERT : Centre Africain d'Études et de Recherches sur le Terrorisme

CADHP : Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

CAI : Conflit Armé International

CANI : Conflit Armé Non International

CARIC : Capacité Africaine de Réponse Immédiate aux Crises

CBLT : Commission du Bassin du Lac Tchad

CCPAO : Comité des Chefs de Police d'Afrique de l'Ouest

CCT : Comité Contre le Terrorisme

CD : Correspondant Décentralisé

CDI : Commission du Droit International

CE : Conseil d'État

CEDEAO : Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEDH : Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEDIN : Centre de Droit International

CEDS : Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques

CEEAC : Communauté Économique des Etats de l'Afrique Centrale

CEMOC : Comité d'État-Major Opérationnel Conjoint

CENER : Centre National d'Études et de Recherches

CENSAD : Communauté des Etats sahélo-Sahariens

CENTIF : Cellules Nationales de Traitement des Informations Financières

CERCAF : Centre d'Études et de Recherche Constitutionnelles, Administratives et Financières

CER : Communauté Économique Régionale

CERI : Centre d'Études de Relations Internationales

CG : Convention de Genève

CICR : Comité International de la Croix-Rouge

CIDIMUC : Conseil des Imams et Dignitaires Musulmans du Cameroun

CIJ : Cour Internationale de Justice

CINA : Commission Internationale de la Navigation Aérienne

CISSA : Comité Intergouvernemental des Services de Sécurité Africains

CNS : Conseil National de Sécurité

COBAC : Commission Bancaire de l'Afrique centrale

CCOC : Centre de coordination des opérations conjointes

Code ISPS: International Code on Ship and Port Facility Security

COI : Commission de l'Océan Indien

CONAC : Commission Nationale Anti-corruption

COPAX : Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale

COPS : Contrôle du Comité Politique et de Sécurité

CPI : Cour Pénale Internationale

CPJI : Cour Permanente de Justice Internationale

CPS : Conseil de Paix et de Sécurité

CRESMAC : Centre Régional de Sécurité Maritime de l'Afrique Centrale

CS/NU : Conseil de Sécurité des Nations Unies

CSID : Cours Supérieur Interarmées de Défense

CTEWS : Salle de Veille et le Système d'Alerte Rapide

DAECH : L'Etat Islamique en Irak et au Levant (acronyme arabe)

DCC : Direction du Cabinet Civil

DCRG : Direction Centrale des Renseignements Généraux

DDA : Département des Affaires de Désarmement

DDR : Désarmement-Démobilisation-Réinsertion

DECT : Direction Exécutive du Comité contre le Terrorisme

DGED : Direction Générale des Études et de la Documentation

DGSE : Direction Générale de la Sécurité d'État

DIDH : Droit International des Droits de l'Homme

DIH : Droit International Humanitaire

DJM : Direction de la Justice Militaire

Dir. : Sous la direction de

DIRPA : Direction de l'information et des relations publiques des armées

DOMP : Département des Opérations de Maintien de la Paix

DPF : Direction de la Police des Frontières

DPJ : Direction de la Police Judiciaire

DPS : Département Paix et Sécurité

DRS : Département du Renseignement et de la Sécurité

DSS : Département de la Sûreté et de la Sécurité

DSSA : Direction du Service de Santé des Armées

DST : Direction de la Surveillance du Territoire

ECOWARN : Système d'Alerte Précoce

EEI : Engin Explosif Improvisé

EIFORCES : École Internationale des Forces de Sécurité

EJI: European Journal of International Law

EMP: École de Maintien de la Paix

ENVR : École Nationale à Vocation Régionale

ESAAML : Groupe Anti-Blanchiment d’Afrique Orientale et Australe

ESIG : École Supérieure Internationale de Guerre

ESIR : Équipe Spéciale d’Intervention Rapide

EUROJUST : Europe Justice

EURO-RECAMP : Europe Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix

EUTM : (European Union Training Mission) Mission Militaire Européenne de soutien aux Forces armées Maliennes

FAA : Force Africaine en Attente

FAMAS : Forces Armées Maliennes

FDS : Forces de Défense et de Sécurité

FGLCT : Forum Global de Lutte Contre le Terrorisme

FIPN : Force d’Intervention de la Police Nationale

FMI : Fonds Monétaire International

FMM : Force Multinationale Mixte

FMP : Formation Militaire Professionnelle

FOMAC : Force Multinationale de l’Afrique Centrale

FRONTEX : Agence Européenne pour la Gestion de la Coopération Opérationnelle aux Frontières Extérieures

FSJP : Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire

GAFI : Groupe d’Action Financière Internationale

GAFIMOAN : Groupe d’Action Financière du Moyen-Orient et de l’Afrique du Nord

GCERF : Fonds Mondial pour la Mobilisation et la Résilience Communautaires

GCTF : Global Counterterrorism Forum

GFT : Gouvernement Fédéral de Transition

G7 : Groupe des 7 les pays industrialisés du monde

G5 du Sahel : Groupe des 5 du Sahel

GIA : Groupe Islamique Algérien

GIABA : Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent

GICNT: Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism

GSPC : Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat

GTIA : Groupements Tactiques Interarmées

HCR : Haut-Commissariat des Réfugiés

HCDH : Haut-Commissariat des Droits de l’Homme

Ibid. : Au même endroit

IFIP : Institut de Formation des Imams et Prédicateurs

IGAD : Autorité Intergouvernementale pour le Développement

IIDH : Institut International de Droit Humanitaire

IIJ : Institut International pour la Justice et l'Etat de Droit

IRSEM : Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire

ISDSC : Comité Interétatique de Défense et de Sécurité

ISG : Initiative de Sécurité Globale

JDI : Journal du Droit International

JICJ: Journal of International Criminal Justice

JUSSEC : Justice et Sécurité en Région Sahélo-saharienne

LGDJ : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LRA : Lord's Resistance Army

MDAC : Ministère de la Défense et des Anciens Combattants

MINUSMA : Mission des Nations Unies pour la Stabilité au Mali

MINUSS : Mission des Nations Unies au Soudan du Sud

MISAHEL : Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel

MNLA : Mouvement National de Libération d'Azawad

MR : Mécanismes Régionaux

MUJAO : Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest

NAP : Note d'Analyse Politique

NASBRIG : Brigade en Attente d'Afrique du Nord

OACI : Organisation de l'Aviation Civile Internationale

OCCPAE : Organisation de Coopération des Chefs de Police d'Afrique de l'Est

OCDE : Organisation pour la Coopération et le développement en Europe

OCI : Organisation de la Conférence Islamique

OEI : Organisation Etat Islamique

OIAC : Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques

OI : Organisation Internationale

OIPC-Interpol : Organisation Internationale de Police Criminelle

OMCI : Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale

OMD : Organisation Mondiale des Douanes

OMI : Organisation Maritime Internationale

OMP : Opération de Maintien de la Paix

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

ONG : Organisation Non gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUDC : Office des Nations Unies Contre la Drogue et le Crime

Op.cit. : Comme précédemment cité

OPJ : Officier de Police Judiciaire

OTAN : Organisation du Traité Atlantique Nord

OUA : Organisation de l'Unité Africaine

OVIDA : Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique

PACT : Projet d'Action Contre le Terrorisme

PANVR : Pôle Aéronautique National à Vocation Régionale

PARCA : Programme d'Aide au Renforcement des Capacités Antiterroristes

PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune

PESD : Politique Européenne de Sécurité et de Défense

PIB : Produit Intérieur Brut

PIDCP : Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques

PLANELM : Elément de Planification

PREACT : Partenariat pour la Lutte contre le Terrorisme dans la Région de l'Afrique de l'Est

PTNC : Pays et Territoires Non Coopératifs

PUA : Presses Universitaires d'Afrique

PUF : Presses Universitaires de France

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

RADP : Revue Africaine de Droit Public

RASJ : Revue Africaine des Sciences Juridiques

RCA : République Centrafricaine

RCADI : Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye

RDC : République Démocratique du Congo

RFI : Radio France Internationale

RG : Région de Gendarmerie

RDP : Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger

RGDIP : Revue Générale de Droit International Public

RHDI : Revue Hellénique de Droit International

RJA : Revue Juridique Africaine

RMIA : Régions Militaires Interarmées

ROE : Règles Opérationnelles d'Engagement

Rev. QDI : Revue Québécoise de Droit international

RRJ : Revue de la Recherche Juridique

RSCDPC : Revue de Sciences Criminelles et de Droit Pénal Comparé

RUF : Revolutionary United Front

SADC : Communauté de Développement de l'Afrique Australe

SARPCCO : Organisation de la Coopération Régionale des Chefs de Police d'Afrique Australe

SIPAO : Système d'Information Policière d'Afrique de l'Ouest

SIPRI Yearbook: Stockholm International Peace Research Institute Yearbook

SDN : Société Des Nations

SEMIL : Sécurité Militaire

SFDI : Société Française pour le Droit International

START: Study of Terrorism and Responses to Terrorism

SS. : Suivants

TIC : Technologie de l'Information et de la Communication

TSCTP: Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership

UA: Union Africaine

UCAC : Université Catholique d'Afrique Centrale

UE : Union Européenne

UEAC : Union Économique de l'Afrique Centrale

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

UFL : Unité de Fusion et de Liaison

ULM : Ultralégers Motorisés

UMA : Union du Maghreb Arabe

UMAC : Union Monétaire de l'Afrique Centrale

UMF : Union des Mosquées de France

UMOA : Union Monétaire Ouest-Africaine

UNICRI : Institut Interrégional de Recherche des Nations Unies sur la Criminalité et la Justice

UPA : Union Parlementaire Africaine

URF : Unités de Renseignement Financier

USA : United States of America

USAID : Agence Américaine pour le Développement International

UTI : Union des Tribunaux Islamiques

Vol. : Volume

WACAP : Réseau d'Autorités Centrales et de Procureurs d'Afrique de l'Ouest

ZEP : Zone d'Échanges Préférentiels

MOTS-CLES :

CEDEAO, UEMOA, Mali, Union africaine, ONU, terrorisme, prévention, répression, lutte, coopération, menaces, militaire, sécurité.

SOMMAIRE

Introduction générale	1
PREMIERE PARTIE : LA DIVERSITE DES DISPOSITIFS NORMATIFS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU MALI	33
TITRE I : LA TRANSPOSITION DES MECANISMES UNIVERSELS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	34
Chapitre I : L'imprégnation des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme en Afrique	35
Chapitre II : Les initiatives antiterroristes des Etats africains.....	81
TITRE II : LE CADRE COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	109
Chapitre I : L'approche communautaire de la lutte contre le terrorisme	110
Chapitre II : La nécessité de la consolidation des initiatives nationales de lutte contre le terrorisme.....	144
DEUXIEME PARTIE : L'EXECUTION DU PROCESSUS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	191
TITRE I : LES FAIBLESSES DES MECANISMES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	193
Chapitre I : L'encadrement lacunaire des mécanismes universels de lutte antiterroriste en Afrique.....	194
Chapitre II : Les difficultés endogènes aux mécanismes continentaux de lutte antiterroriste	234
TITRE II : LA NECESSAIRE ADAPTATION DES DISPOSITIFS DE LUTTE AUX MUTATIONS DU TERRORISME TRANSNATIONAL	281
Chapitre I : La conjugaison des efforts au plan universel et continental dans la lutte contre le terrorisme.....	282
Chapitre II : La perspective d'une mutation dans la stratégie de lutte contre le terrorisme.....	334
Conclusion générale.....	382
Bibliographie	388
Table des matières.....	406

INTRODUCTION GENERALE :

Devenu le thème d'actualité contemporaine de toute la presse nationale et internationale, ces derniers temps, le terrorisme est présent dans bien des esprits. Le mot terrorisme est souvent prononcé, étant devenu quasiment quotidien, allant du simple assassinat d'une personne, des attaques contre les positions des forces de défense et de sécurité, jusqu'à l'explosion de bombes jetées au beau milieu d'une foule rassemblée pour un événement public, causant ainsi de nombreuses victimes innocentes. Le terrorisme rythme ainsi l'actualité de l'Afrique de l'Ouest, notamment celle du Mali¹ et de ses voisins.

Depuis le 11 septembre 2001, avec la destruction des tours jumelles de World Trade Center à New York, le terrorisme est devenu une réalité spécifique, propre au monde du 21^{ème} siècle. Ce n'est pas que le terrorisme soit un phénomène nouveau. Ce qui est nouveau, c'est la recrudescence du phénomène, l'aggravation de sa violence et sa médiatisation à outrance, en raison des nouvelles technologies qui diffusent l'information à travers le monde, quasiment en temps réel.

Les attentats de World Trade Center ont marqué l'histoire de l'humanité par un acte terroriste sans précédent, transformant du coup les réalités géopolitiques internationales. Une vingtaine de terroristes kamikazes avaient alors transformé une partie du monde en une réalité sanglante, faisant plusieurs milliers de morts et encore plus de blessés, sans compter les familles endeuillées qui avaient subi un choc moral et psychologique. Une nouvelle forme de terrorisme venait de naître à l'échelle planétaire.

A partir de cette époque, le terrorisme, également appelé « *hyper-terrorisme* »² a suscité une littérature florissante. En effet, le phénomène terroriste mobilise de nombreux spécialistes de différentes disciplines, notamment l'histoire, la science politique, les sciences économiques, les sciences sociales, mais également les législateurs et les médias du monde. Et chacun en va de ses réflexions, de ses idées afin, non seulement de comprendre ce nouveau phénomène, ses

¹ Malgré la montée en puissance des FAMAS (acquisitions d'équipements militaires neufs notamment des hélicoptères de combat et des radars), ces derniers temps, force est de constater que les groupes terroristes conservent encore une très grande capacité de nuisance. Pour preuve, le groupe terroriste Katiba Macina, affilié à Ansar Dine, a perpétré le dimanche 24 avril 2022 des attaques coordonnées contre 3 garnisons différentes à Sévaré (Mopti), Niono et Bapho (Ségou) faisant des morts (6 militaires tués) et des dégâts matériels (un hélicoptère légèrement endommagé). Le mode opératoire de l'attentat contre la garnison de Sévaré est l'utilisation de kamikaze à bord d'un véhicule bourré d'explosifs contre la position des FAMAS.

² GOZZI Marie-Hélène, *Le terrorisme*, ouvrage préfacé par le juge BRUGUIERE Jean-Louis, Premier Vice-président chargé de l'instruction dans le département antiterroriste, Poitiers, *Ellipses*, Août 2003, p. 6.

pratiques, les motivations des acteurs, mais également de trouver des moyens pour le combattre. C'est dans cette perspective que s'inscrit cette étude.

Cette étude porte en effet sur le terrorisme et la lutte contre le terrorisme au Mali. L'Etat malien, est, depuis 2012, au regard de la crise multidimensionnelle qu'il traverse, la cible quotidienne des attaques terroristes. Les actes de violence perpétrés à plusieurs reprises lors d'attentats sanglants sont le signe de la modernité et de l'évolution du phénomène.

Plusieurs attentats contre les populations civiles et les forces armées maliennes (FAMAS) illustrent le changement de paradigme face à la nébuleuse terroriste, apparentée à une modernité à la fois déstabilisatrice et déstabilisante³. A ce titre, le terrorisme au Mali présente deux spécificités majeures qui engendrent des conséquences internationales du point de vue de la lutte contre le phénomène : la difficile identification d'un « *ennemi mouvant qui se démarque par son absence d'homogénéité* »⁴ et les convoitises territoriales pour faire du Mali une assise d'un Etat terroriste où la charia serait appliquée. Ce territoire tant convoité par les terroristes est aussi une nécessité vitale pour l'Etat en vue d'assurer sa légitime défense face aux agressions. « *L'obsession du territoire* », selon la célèbre formule de G. SCHELLE⁵ semble être l'une des motivations des groupes terroristes maliens composés originellement d'AQMI, du MUJAO, d'Ansar Dine et du MNLA.

I : Cadre d'étude du sujet :

A : Eclairage conceptuel du terrorisme :

Pour mieux cerner la portée de notre étude, il s'avère impérieux de s'atteler à quelques clarifications conceptuelles eu égard au caractère flou, idéologique et fuyant de la notion de « terrorisme ».

La prolifération des groupes terroristes avec des idéologies, des motivations différentes et de la complexité du terme terrorisme témoigne de l'importance de définir ce concept. Ce terrorisme s'est petit à petit transnationalisé et a défié les frontières étatiques. Est considéré comme une infraction transnationale selon la Convention de Palerme sur la criminalité transnationale organisée (CTO) si « *elle est commise dans plus d'un Etat ; elle est commise dans un Etat mais qu'une partie substantielle de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son*

³ CRETTEZ Xavier, « Le terrorisme, violence et politique », Avant-propos, *Dossier d'actualité mondiale*, n° 859, 29 juin 2001, pp. 3-6.

⁴ DUBUY Mélanie, « La spécificité de la menace terroriste au Mali : quelles conséquences internationales ? », p. 38, article disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-35.htm>

⁵ DUBUY Mélanie, *op. cit.*, p. 48.

contrôle a lieu dans un autre Etat ; elle est commise dans un Etat mais implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un Etat ; ou elle est commise dans un Etat mais a des effets substantiels dans un autre Etat »⁶.

En tant que phénomène de société devenu un sujet d'étude majeur de droit international et des relations internationales⁷, le terrorisme en tant que méthode de combat n'a pas de définition universellement unanime. Dans la mesure où le terrorisme est un phénomène à la fois complexe et multiforme, il est compliqué de trouver une définition qui décrive bien la problématique⁸. La question du terrorisme a été abordée sous des angles si différents si bien que jusqu'à présent et de façon inhérente, elle est sujette à controverse.

Toutefois, existe-t-il une définition universelle du terrorisme ?⁹

Dans son acception normative et institutionnelle, la première définition universelle était proposée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et d'autres organisations universelles¹⁰. L'approche sectorielle sera alors adoptée afin de proposer une réponse juridique spécifique aux différentes manifestations du terrorisme. Cette approche est basée sur une dynamique de pénalisation d'actes criminels qui peuvent être retenus *« aussi bien à l'encontre d'un criminel de droit commun, que d'une personne dont l'acte répond à l'intention de répandre la terreur »*¹¹. Depuis 1967, la communauté internationale a élaboré 19 instruments internationaux visant à prévenir les actes de terrorisme. Ces instruments juridiques internationaux et amendements supplémentaires concernent l'aviation civile, la prise d'otages, les matières nucléaires, la navigation maritime, les matières explosives, les attentats terroristes à l'explosif, le financement du terrorisme et le terrorisme nucléaire. Par exemple, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999 définit, dans son article 2.1 (b), un acte terroriste comme *« tout acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une*

⁶ Article 3, alinéa 2, Convention des Nations Unies sur la Criminalité transnationale organisée, 2000.

⁷ LABAYLE Henri, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *AFDI* 1986, Vol. 32, 1987, pp. 106-138.

⁸ BLIN Arnaud, « Terrorisme : Histoires, formes et médiatisation », *Questions Internationales*, dossier, décembre 2004, p. 1.

⁹ SOREL Jean-Marc, « Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ? », in Katherine BANNELIER, CHRISTAKIS Thomas, CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara (sous la dir.), *Le Droit International face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Pédone, 2002, Coll. Cedin-Paris I, Cahiers Internationaux, n° 17, p. 35-68.

¹⁰ La Convention pour la prévention et la répression du terrorisme de la Société des Nations (SDN) du 16 novembre 1937 définissait le terrorisme comme des *« faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public »*.

¹¹ KLEIN Pierre, *Le Droit international à l'épreuve du terrorisme*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, *RCADI*, Vol. 321, 2007, pp. 232-233.

situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou par son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».

Le Conseil de Sécurité de l'ONU (CSNU), dans une résolution d'octobre 2004 précise cette définition en affirmant que les actes terroristes sont considérés comme « *des actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d'otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire* »¹². Le CSNU rappelle que de tels actes « *ne sauraient en aucune circonstance être justifiés par des motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire* »¹³.

L'Assemblée générale de l'ONU¹⁴ a réaffirmé cette définition, définissant les actes de terrorisme comme des « *actes criminels conçus ou calculés pour terroriser l'ensemble d'une population, un groupe de population ou certaines personnes à des fins politiques* »¹⁵.

Aussi, les organisations internationales africaines ont-elles tenté de définir le terrorisme. C'est ainsi qu'en juillet 1999, la Convention de l'Organisation pour l'Unité africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, définissait l'acte terroriste comme : « *(a) tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'Etat Partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et commis dans l'intention : (i) d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, d'engager toute initiative ou de s'en abstenir, d'adopter, de renoncer à une position particulière ou d'agir selon*

¹² Résolution 1566 du CS, Doc off CS NU, 5053, 5053^{ème} séance, Doc NU S/RES/1566 (2004).

¹³ Résolution 1566 du CS, Doc off CS NU, 5053^{ème} séance, Doc NU S/RES/1566, § 3, p. 2, (2004).

¹⁴ En 2004, les Nations-Unies ont créé un groupe de personnalités de haut niveau chargé de réfléchir sur les menaces, les défis et le changement. Dans leur rapport au Secrétaire général de l'ONU du 2 décembre 2004, les experts du groupe ont proposé de définir le terrorisme comme « *tout acte, outre les actes visés dans les conventions en vigueur sur les différents aspects du terrorisme, les Conventions de Genève et la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, qui a pour objet, par sa nature ou son contexte, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire* », reprenant ainsi la définition proposée par le Conseil de sécurité, tout en élargissant la notion de cibles des attaques de « *groupe de personnes* » à celle de « *civils* » et de « *non-combattants* ».

¹⁵ Rapport de la Sixième Commission (A/60/519), Doc off AG NU, 60^{ème} session, DOC NU A/RES/60/43, 2005.

certaines principes ; ou (ii) de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; (iii) de créer une insurrection générale dans un Etat Partie »¹⁶.

Ainsi, cette définition du terrorisme de l'organisation panafricaine emporte notre adhésion dans la mesure où elle a le mérite de faire partager une vision commune du phénomène à une cinquantaine d'Etats membres. En plus, la définition de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme semble se rapprocher de l'esprit des récentes résolutions onusiennes en la matière. En pareille occurrence, il nous paraît donc inopportun de prendre part aux controverses doctrinales, qui sont loin d'être épuisées mais plutôt privilégier l'examen de la réglementation déjà existante en matière de lutte contre le terrorisme.

Au demeurant, la communauté internationale s'est bien gardée d'user le terme terrorisme et d'en fournir une définition universellement acceptée. A ce jour, plusieurs conventions et protocoles à vocation universelle et régionale semblent couvrir l'intégralité des actes de terrorisme tels qu'ils se produisent aujourd'hui. Toutes ces conventions et protocoles, malgré le nombre, n'ont pas eu à dégager une définition unanimement acceptée. Au lieu de définir le terme terrorisme, ce sont plutôt ses manifestations qui ont été définies.

Par ailleurs, la doctrine a aussi tenté de définir le terrorisme. Dans son acception doctrinale, le terrorisme est un phénomène complexe au sein des différentes manifestations de la criminalité internationale, celui-ci peut être étudié à travers différents points de vue, à la fois politique, sociologique, historique ou juridique. Par sa gravité, par son retentissement terrible, par le sentiment d'horreur et d'impuissance qui frappe la population touchée, la dimension terroriste d'un attentat à la bombe ou du détournement d'un avion a quelque chose qui relève de l'évidence. Mais l'évidence est trompeuse. D'après Serge SUR, le terrorisme « *évoque un mélange de violences et d'émotions, de haines et de peurs qui font barrage à la réflexion, qui inhibent l'analyse rationnelle* »¹⁷. Il propose plusieurs éléments constitutifs du terrorisme : l'usage d'une violence indiscriminée (avec une réserve pour les attentats individuels ayant une cible précise), le caractère occulte de l'action, la préparation dissimulée, la recherche de l'impunité (avec quelques réserves pour les attentats revendiqués), le caractère non-gouvernemental de l'action (mais cela élude la question du « terrorisme d'Etat » et de l'appui

¹⁶ Article 1^{er} alinéa 3, *Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme*, 35^{ème} sommet, juillet 1999, pp. 3-18.

¹⁷ Serge SUR, « Un mal qui répand la terreur », dans le dossier « Les terrorismes » de la Revue *Questions Internationales*, n° 8 de juillet-août 2004.

apporté par certains Etats à des réseaux terroristes), la recherche d'un effet indirect, le caractère aveugle de l'action, mais surtout sa flexibilité, sa mutabilité et son adaptabilité au nom d'intérêts prétendument collectifs¹⁸.

Dès lors, il semble difficile d'ignorer le mobile politique¹⁹ animant le terrorisme. Pour Raymond ARON : « *est considéré comme acte terroriste une action violente entreprise généralement par un individu ou un groupuscule non-étatique, dans un but presque toujours politique, contre des cibles non discriminées, avec des moyens limités, et dont la particularité est de produire un climat de terreur où les effets psychologiques sont hors de proportion avec les résultats physiques qui découlent d'un tel acte* »²⁰.

La définition du phénomène terroriste ne semble donc pas chose aisée. En effet, chaque pays du monde a sa propre vision du terrorisme, selon les diverses formes qu'il prend, mais aussi selon les effets produits et les différentes finalités, à savoir politiques, idéologiques ou religieuses qu'il emprunte. Comme le souligne, à juste titre, Stephano MANACORDA, « *ceux qui sont des terroristes pour un Etat apparaîtront, à d'autres Etats, comme des combattants pour la liberté qu'il faut protéger. Rechercher un accord entre ces différentes visions pour aboutir à un point de vue qui, au moins de manière tendancielle, se veut universaliste, représente une tâche particulièrement ardue* »²¹. A l'heure actuelle, l'universalité d'une définition de la notion de terrorisme est loin d'être acquise. Toutefois, de nombreux Etats s'accordent, dans un même consensus, à en révéler, sinon une définition du concept, tout au moins les grands axes qui le déterminent.

Notre but, serait ici d'analyser le phénomène et les outils que le Mali a mis (met) en œuvre pour lutter contre le terrorisme. Quelle politique spécifique, a instauré le Mali pour tenter d'éradiquer ou au moins endiguer le phénomène terroriste ?

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ BLIN Arnaud propose quant à lui la définition suivante : « *un acte terroriste est un acte politique dont le but est de déstabiliser un gouvernement ou un appareil politique, où les effets psychologiques recherchés sont inversement proportionnels aux moyens physiques employés et dont la cible principale, mais non exclusive, est la population civile* » (BLIN Arnaud, « Définitions, questions et réponses sur les formes de terrorisme », in *Terrorisme : histoire, formes et médiatisation*, dossier déc. 2004 de l'Association Thucydide, disponible sur <http://www.thucydide.com/realisations/comprendre/terrorisme/terrorisme2.htm>), SOMMIER Isabelle quant à elle, affirme qu' « *il est clair que le terrorisme relève de la catégorie des violences politiques, sauf si l'on considère les actes d'un individu isolé, réalisés sans motivation politique ou passés inaperçus* » (SOMMIER Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000, p. 102).

²⁰ ARON Raymond, *Paix et guerre contre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, 8^{ème} édition, p. 58.

²¹ MANACORDA Stephano, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme », in *Terrorismes-Histoire et droit*, sous la direction de LAURENS Henry, DELMAS-MARTY Mireille, CNRS Editions, Paris, octobre 2003, p. 191.

A l'heure actuelle, le terrorisme est devenu un phénomène quotidien, avec lequel les populations maliennes et sahéliennes apprennent à vivre. Mais, au préalable, il est nécessaire de se pencher sur les origines du mot « terrorisme ».

Issu du terme de « *terreur* », le mot « *terroriste* » apparaît dans la langue française en 1793 pour désigner le régime de terreur politique pendant les années de Révolution, imposé par ROBESPIERRE. Cependant, si le concept n'apparaît qu'en cette fin du XVIIIème siècle, le phénomène, quant à lui, existait bel et bien, ayant accompagné « *tous les moments de l'histoire politique et sociale des peuples* »²². Tueries, massacres, meurtres politiques de dirigeants, assassinats de personnes civiles ou prises d'otages, sont autant d'actes barbares, dont les causes sont revendiquées ou non, pouvant être qualifiés de terroristes. Ainsi, Mario BETTATI expliquait le phénomène : « *Longtemps limité à la personne des dirigeants politiques, il a frappé l'existence de chefs d'Etat et de gouvernements, les figures du mouvement social ou religieux, les acteurs de la vie publique* »²³. Il semblerait donc que les motivations de ces actes à une époque déjà lointaine, aient été tout d'abord politiques ou sociales, mais touchant toujours la vie d'une communauté, des habitants d'une ville ou d'un pays. L'auteur des actes terroristes avait souvent des responsabilités politiques, souhaitant conserver le pouvoir par la persuasion ou par la force²⁴.

De surcroît, M. BETTATI précise que le phénomène terroriste « *s'est élargi à des cibles collectives, visant des groupes humains, localisés, catégorisés ou indifférenciés. Les attentats ont commencé à viser indistinctement des cibles anonymes, on les qualifie d'« aveugles », visant la population, indépendamment de toute appartenance ethnique, politique ou confessionnelle.*

Les sociétés victimes ont donc tenté d'apposer des répliques face à la multiplication de ces actes »²⁵.

Ainsi, ce n'est que pendant la Révolution française que l'on a donné un nom à ce type d'actes commis sur des personnes innocentes. On retrouvera également l'expression en Russie au tout début du XXème siècle, avec le « *terrorisme révolutionnaire* »²⁶, suite à l'assassinat du Tsar Alexandre II. Dans le même temps, avec les mouvements de lutte pour l'indépendance nationale

²² BETTATI Mario, *Le terrorisme, les voies de la coopération internationale*, Paris, Odile Jacob, mai 2003, p. 14.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, pp. 13-14.

²⁵ *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁶ *Ibid.*, p. 15.

de certains Etats africains comme l'Algérie, le Cameroun, la Guinée-Bissau, l'Angola et le Mozambique, une nouvelle voie au terrorisme est ouverte. De nombreux massacres ont lieu, toujours sanglants, faisant de nombreuses victimes²⁷.

Du côté de la France, on parle de « *terrorisme anarchique* », selon M. BETTATI, mais également dans l'Europe occidentale. La France, vers la fin du XIXème siècle, avait aussi connu cette forme de terrorisme : en 1893, une bombe a été déposée par un dénommé VAILLANT, au Palais Bourbon, ayant causé des victimes. Toujours en France, le Président de la République, François CARNOT, a été assassiné par l'anarchiste CASERIO en 1894. Il faut également ajouter, dans un contexte politique mondial, le fameux attentat de Sarajevo du 28 juin 1914 de l'archiduc d'Autriche François-Ferdinand de HABSBURG par un jeune nationaliste serbe²⁸.

Mais à quoi renvoie le terrorisme ?

Le petit Larousse illustré, définit la notion d'attentat comme un « *acte de violence de nature à mettre en péril les institutions d'un Etat, à faire des victimes, à détruire des biens* »²⁹. Le même ouvrage définit le terme de terrorisme comme « *un ensemble d'actes de violence (attentats, prises d'otages, etc.) commis par une organisation pour créer un climat de haine à l'égard d'une communauté, d'un pays, d'un système* »³⁰. Enfin, un terroriste, est une personne : « *1. Qui organise un acte de terrorisme, y participe ; 2. Sous la Révolution française, s'est dit, après la chute de Robespierre, des actions de la Terreur* »³¹.

A partir de ces définitions, nous pouvons en déduire que le terrorisme et les attentats terroristes ont pour point commun de commettre des actes de violence sur des personnes et des biens. Ils constituent ainsi une menace à la sécurité du pays, ainsi qu'à l'intégrité physique des individus et un risque de destruction pour les infrastructures. De plus, en devenant une société démocratique, la France, pendant la Révolution, avait fait voter la célèbre « *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* » le 26 août 1789 par l'Assemblée constituante. Ce texte avait ensuite été placé en tête de la Constitution française de 1791, énumérant, dans ses articles, les droits de l'Homme et ceux de la nation. Or, le terrorisme, du point de vue de la définition qu'en donne le dictionnaire, est bien une atteinte à ces droits, notamment au respect des opinions et des croyances, à la liberté d'expression, de la presse, de la parole, apparaissant comme la

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁹ *Le petit Larousse illustré*, 2015, p113.

³⁰ *Ibid.* p. 1142.

³¹ *Ibid.*

négarion des pays démocratiques comme la France et le Mali. Ainsi, il est à noter que le Mali a souscrit et ratifié la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU du 10 décembre 1948 et la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples qui sont contenus dans le Préambule de sa constitution du 25 Février 1992. Au demeurant ces traités consacrent, pour l'essentiel, ces principes profondément humanistes. Par ailleurs, quoi qu'il en soit, le terrorisme et les attentats sont considérés comme des crimes³².

Au demeurant, c'est notamment un attentat commis en 1934 à Marseille qui a, pour la première fois, provoqué « *une réaction internationale concertée, de la part du Conseil de la Société des Nations*³³. Cette réaction diplomatique aboutit à une conférence internationale à Genève en novembre 1937 »³⁴. Cette Convention de Genève a mis en place des textes juridiques concernant la lutte contre le « *terrorisme politique* »³⁵. Dans un contexte de guerre règnent, bien évidemment, violences, massacres et terreur, principales caractéristiques du terrorisme. Lors de l'occupation de la France par l'Allemagne nazie, où le territoire français était divisé en deux, l'organisation de la Résistance était « *apparentée au terrorisme* »³⁶.

Ensuite, après la Seconde Guerre et jusqu'au début des années 1980, « *le nombre d'actes de terrorisme conduits sur le sol français a fortement décru au fil des décennies* », hormis la Corse qui a connu, quant à elle, de nombreuses actions violentes³⁷. Si des attentats ont pu être déjoués (comme par exemple l'avion qui devait s'écraser sur la tour Eiffel en 1996), dans les deux dernières décennies du siècle passé, certains ont été particulièrement meurtriers, relevant de « *campagnes meurtrières* »³⁸. F. HEISBOURG a relevé 139 victimes tuées par des actes terroristes sur le sol français, dont les plus importants sont : l'attentat contre la synagogue de la rue Copernic en octobre 1980, celui du restaurant de la rue des Rosiers en 1982, l'attentat de la rue de Rennes en 1986 et, surtout, celui de la station de RER de Saint-Michel³⁹, en été 1995, touchant pour la première fois les transports en commun parisiens. Il est à noter que ces séries

³² A ce stade, il importe de souligner qu'au courant du XXème siècle, les deux Guerres mondiales ont, elles aussi, apporté leurs lots de victimes. Mais le terrorisme est à dissocier de la guerre.

³³ Cet organisme international visait à développer la coopération entre les nations et à garantir la paix et la sécurité. La Société des Nations avait son siège à Genève de 1920 à 1946. Cependant, en raison des difficultés à accomplir sa mission lors des deux guerres, et plus particulièrement lors de la crise qui affecta l'Europe en 1929-1930, la SDN a été remplacée par l'ONU dès 1945 à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

³⁴ BETTATI Mario, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ HEISBOURG François, « Panorama statistique sur quarante ans », in *Le terrorisme en France, aujourd'hui*, par HEISBOURG François, MARRET Jean-Luc., p. 40.

³⁸ *Ibid.* p. 45.

³⁹ *Ibid.*, pp. 45-47.

d'attentats ont particulièrement marqué les mentalités françaises, et que ces actes terroristes se sont surtout déroulés dans la capitale française, lieu stratégique.

Il en va de même de la profonde hantise qui habite les populations et les autorités politiques maliennes au plus haut sommet de l'Etat suite aux attaques terroristes répétées à Ogossagou, Sobame-Da, Sévaré, Boulikessi, Mondoro (Région de Mopti), à Sokolo, Diabaly, Niono (Région de Ségou), mais aussi dans les localités du Nord du pays (Ménaka, Gao, Kidal et Tombouctou). Mais, il demeure que, le grand tournant, dans l'histoire contemporaine du terrorisme, reste marqué par les attentats sanglants du 11 septembre 2001 perpétrés sur le sol américain.

Le nouveau terrorisme, également appelée hyper-terrorisme est né avec les attentats du World Trade Center. Tout au moins, il est apparu ce jour-là au monde entier, sous sa nouvelle forme, retransmis presque en direct et simultanément par les médias et internet. Le monde entier découvrait, en effet, un acte dont l'ampleur n'avait encore jamais connu un tel degré d'horreur, avec une grande capacité de destruction massive. Il semblait alors évident que cet acte avait été depuis longtemps prémédité. Un nouvel ordre mondial allait alors voir le jour. En effet, à partir de cette date, toute une série de mesures allaient être prises, aux niveaux international, africain, européen et national, par la plupart des pays du monde, engagés, tous ensemble, dans le combat contre cette nouvelle forme de terrorisme.

Depuis ces attentats, sans précédent, de septembre 2001, beaucoup d'autres actes terroristes ont été commis (et continuent de l'être) dans le monde entier, ainsi qu'au Mali, victime par ricochet de la déstabilisation de l'Etat libyen par la communauté internationale et la chute des régimes du Colonel Mouammar KHADDAFI et du Président Amadou Toumani TOURE. Mais nombreux sont aussi les projets d'attentats terroristes qui ont pu être déjoués grâce à l'intervention et au travail d'acteurs, œuvrant pour la lutte contre le phénomène terroriste.

Comment le Mali, un des pays de l'Afrique occidentale, au cœur du Sahel, s'organise-t-il depuis ce XXIème siècle naissant, dans la lutte contre le terrorisme ? Nous nous proposons d'examiner dans cette étude, la place du Mali au sein des autres nations africaines et du monde, dans son engagement dans ce combat. Il est clair que, pour lutter contre le terrorisme tel qu'il apparaît actuellement, il est nécessaire, d'une part, d'anticiper les actes et, d'autre part, de les réprimer. A travers le terrorisme, qui consiste à troubler l'ordre public et à effrayer les populations, la définition devient incomplète, car l'on observe une certaine volonté de tuer. Or, pour que l'anticipation ou la prévention soient menées à bien, il convient de redéfinir le terrorisme.

Le terrorisme, à travers, son « *idée est probablement aussi ancienne que l'histoire de l'homme* »⁴⁰. Il convient cependant de faire la distinction entre le terrorisme, « *en tant que mode de violence particulier, [et] les armes et les tactiques utilisées spécifiquement dans tel ou tel acte ou campagne terroriste. Le terrorisme, par essence, est un acte d'intimidation visant à contraindre ; il s'agit d'actes ou de menaces de violence prémédités dans le but de susciter [la] peur* »⁴¹. Ainsi, le terrorisme suscite de nombreuses interrogations, ayant parfois été qualifié de « *nouvelle barbarie* »⁴². Son « *analyse fait apparaître une large diversité des finalités et [des] modalités opératoires* »⁴³.

Nous avons mentionné que donner une définition à l'acte terroriste n'est pas chose aisée. Toutefois, le 16 novembre 1937, la Convention de Genève avait défini le terrorisme comme un ensemble de « *faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public* »⁴⁴. Ainsi, c'est en 1937, par le Traité de Genève, que la Société des Nations (SDN), organisme international créé en 1918 par le Traité de Versailles, devant le nombre d'attentats perpétrés contre les dirigeants politiques, « *commence à s'interroger sur la nécessité de définir le terrorisme. Ces premières réflexions sont notamment issues des difficultés rencontrées par certains pays dans le cadre des procédures d'extradition engagées contre des auteurs d'attentats politiques* »⁴⁵. Cependant, au début des années 1930, avec l'attentat de Marseille, les dirigeants politiques et les législateurs occidentaux avaient déjà commencé à s'interroger sur une définition à donner au terrorisme. A ce moment-là, la SDN avait instauré un Comité dont la mission consistait à proposer une Convention internationale destinée à assurer une meilleure répression du terrorisme⁴⁶.

Cette tentative de définition du 16 novembre 1937, la première dans l'histoire occidentale du terrorisme, visait à incriminer les actions terroristes contre l'intégrité des personnes, les atteintes

⁴⁰ WILKINSON Patrick, « *Editor's Introduction : Technology and Terrorism*, Londres, Franck, cass and co. Ltd., 1993, pp. 1-4 (extrait), in CRETTEZ Xavier, Edition La Documentation Française, Dossier d'actualité mondiale, n° 859, 29 juin 2001, p. 13.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² « *Des terrorismes* », introduction à l'article de Daniel HERMANT Daniel, BIGOT Didier : « *Un terrorisme ou des terrorismes ?* », Paris, Esprit, n° 94-95, 19861, p. 23-27 (extraits), in CRETTEZ Xavier, *Le terrorisme, violence et politique*, *ibid.*, p. 19.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ BAUER Alain, SOULLEZ Christophe., *Terrorismes*, Paris, Dalloz, juin 2015, p. 8.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 8.

à la vie des personnalités politiques, ainsi que les biens publics. Elle s'est avérée, en fin de compte, beaucoup trop vaste et générale : elle a donc été rejetée.

La définition donnée au terrorisme ne faisait pas non plus l'objet d'un consensus au sein de la doctrine des pays occidentaux. Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec tout ce « *qu'elle a comporté comme actes jugés terroristes ou qualifiés de crimes contre l'humanité* », et notamment les années 1950, pour que « *la commission du droit international des Nations Unies aborde à nouveau la question du terrorisme en s'inspirant de la démarche de la Société des Nations* »⁴⁷. La tentative de définir l'acte terroriste n'a pas abouti, ce qui a conduit à la création, durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, de plusieurs « *comités spéciaux par les Nations Unies en vue d'adopter la législation à la lutte contre le terrorisme international et de créer un régime juridique spécifique* »⁴⁸. Ainsi, jusqu'à la fin des années 1980, suite aux différents événements qui ont eu lieu sur le plan mondial, de nombreuses réflexions ont alimenté les débats, et des conventions internationales ont été instaurées pour mieux cerner le phénomène terroriste et les actes qui lui étaient liés⁴⁹.

A ce titre, il convient de mentionner, au niveau international, la « *Convention sur la protection physique des matières nucléaires* » signée à Vienne le 3 mars 1980, « *la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime* » conclue le 10 mars 1988 à Rome, « *la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détections* » adoptée en 1991 à Montréal ou encore la « *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif* », signée le 12 janvier 1998 à New-York⁵⁰.

L'année 1999 a particulièrement marqué la législation en matière de terrorisme puisque, le 10 janvier 2000, la « *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme* » a été adoptée, suite aux différentes perpétrations terroristes et aux divers comportements jugés terroristes qui avaient eu lieu à travers le monde. Par la signature de cette dernière Convention, les différents pays entendaient s'unir pour lutter, par tous les moyens, contre le financement des groupes terroristes ou des terroristes eux-mêmes, ainsi que contre toute organisation qui serait

⁴⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ A cet égard, nous pouvons mentionner la loi n° 72-467 du 9 juin 1972, et notamment ses articles 1 et 4, interdisant « *la mise au point, la fabrication, la détention, le stockage, l'acquisition et la cession d'armes biologiques ou à base de toxines* », in ALIX Julie, *Terrorisme et droit pénal, Etude critique des incriminations terroristes*, Paris, Dalloz, Avril 2010, p. 54.

⁵⁰ BAUER Alain, SOULEZ Christophe, op. cit., pp. 19-21.

impliquée dans les activités jugées illégales telles que le trafic d'armes, l'extorsion de fonds, ou encore l'exploitation de personnes⁵¹.

Quelque temps plus tard, dix jours après les attentats du 11 septembre 2001, soit le 21 septembre de cette année, un Conseil européen extraordinaire s'est réuni afin de mettre en place « *une stratégie contre le terrorisme* »⁵². Quatre piliers principaux constituaient cette stratégie : tout d'abord, « *la prévention* » consistant à détecter tout ce qui pouvait donner lieu à des actions terroristes, y compris « *la sensibilisation et le dialogue international* »⁵³. Venait ensuite « *la protection, avec un renforcement des mesures prises, notamment au niveau des frontières ou du trafic aérien et un contrôle accru* », puis « *la poursuite* », qui portait plus particulièrement sur le durcissement de la coopération judiciaire et policière. A ce titre, un échange plus étroit entre les autorités de police et de renseignements des Etats membres, par le biais d'Europol, office européen de police criminelle, a été mis en œuvre, ainsi qu'un renforcement des instruments de contrôle du financement du terrorisme. Le dernier pilier, « *la réaction* », s'articule « *autour des opérations militaires et civiles dans le but de la stabilisation de pays étrangers, ainsi que dans le secours à la population et dans la solidarité entre Etats membres au cours d'attaques terroristes* »⁵⁴.

Précédant la réaction internationale suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), rebaptisée Union Africaine (UA), dont le Mali est l'un des pays fondateurs et membres avait déjà adopté en 1999 une Convention panafricaine de lutte contre le terrorisme à Alger (Algérie). En outre, les organisations économiques ouest-africaines telles que l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) semblent avoir pris conscience de la menace terroriste sur la sécurité et la stabilité de ses Etats membres dont est partie le Mali. Ainsi, la mise en place d'un Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent (GIABA) et l'adoption d'une loi uniforme de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constituent une parfaite illustration.

En ce qui concerne le terrorisme, comme l'indique la doctrine européenne et internationale⁵⁵, il est bien difficile de lui donner une définition précise, dans la mesure où il s'agit d'une notion

⁵¹ *Ibid.*, p. 22.

⁵² MANACORDA Stephano, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme », *op. cit.*, p. 192.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 192-193.

⁵⁵ DECAUX Emmanuel, « Terrorisme et droit international des droits de l'homme », in *Terrorisme-Histoire et droit*, *op. cit.*, pp. 295-306.

très large, mais surtout parce que chaque pays a sa propre vision du phénomène. En effet, il est facile de concevoir cela, car les actes considérés comme terroristes ne sont pas forcément les mêmes d'un pays à l'autre. Mentionnons à titre d'exemple, le droit dans les pays africains, et plus spécifiquement, le droit malien. Sans vouloir faire une comparaison entre les deux droits français et malien, nous voulons indiquer qu'ils sont très différents, étant basés sur des fondements également différents.

C'est pourquoi, affirmer qu'il existe une définition unique du terrorisme n'est pas possible, d'autant plus qu'il faut tenir compte du caractère subjectif qu'elle pourrait prendre selon le législateur qui la concevrait.

Ainsi, tout au long de cette étude, nous tenterons d'apporter nos réflexions sur les différents points que nous développerons, et qui seront teintées de la conception malienne, ou issues de la conception africaine.

Dans la réforme du Code pénal par la loi 01-079/ANRM du 19 Août 2001, le législateur malien ne donne aucune définition de la notion du terrorisme. Tout au plus, se contente-t-il de donner une énumération des infractions susceptibles d'être qualifiées de terroristes. Ce vide législatif semblait donner la juste mesure des difficultés d'appréhender le phénomène terroriste par la législation malienne.

Par contre, le législateur français a attendu la deuxième moitié des années 1980 pour tenter de donner une définition au terrorisme, puisque ce dernier n'était pas strictement défini par la loi avant 1986, bien que l'acte lui-même de terrorisme ait été réprimé. Mais comment la législation malienne est-elle parvenue à encadrer le terrorisme ?

Le droit pénal, en général, est resté longtemps sans prendre en compte le phénomène du terrorisme. Même s'il était déjà considéré comme un acte criminel de grande violence, il était seulement appréhendé comme « *un phénomène social* », une violence politique, « *obéissant à des lois sociologiques et politiques* »⁵⁶. Le Mali semble suivre ce chemin, s'étant jusque-là contenté de punir les actes criminels et les violences faites aux personnes, comme les meurtres, assassinats ou encore d'autres violences.

La définition juridique du terrorisme apparaît donc assez tardivement en droit français par la loi du 9 septembre 1986. Jusqu'à cette date, la législation française n'en avait donné aucune

⁵⁶ CHESNAIS Jean-Claude, Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours, Paris, Robert Laffont, 1981, p. 333, in *Terrorisme et droit pénal, Etude critique des incriminations terroristes*, ALIX Julie, Paris, Dalloz, Avril 2010, p. 3.

définition stricte et la doctrine ne s'était pas suffisamment penchée sur le problème pour cerner la notion. Plus particulièrement, le Code pénal introduit « *l'existence d'un crime ou délit de droit commun* », ainsi que « *la relation de cet acte avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »⁵⁷. Bien évidemment, le débat sur la définition de l'acte terroriste restait ouvert, et ce, malgré sa prise en compte par le Code français de procédure pénale. Pour le législateur français, le terrorisme est un crime de droit commun, puni de sanctions lourdes et aggravées. Dans le Code pénal, « *la loi pénale française s'applique aux crimes et aux délits qualifiés d'actes de terrorisme (...) commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français* »⁵⁸.

L'article 421-1 du Code de procédure pénale (CPP) définit l'acte terroriste comme « *une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». L'acte terroriste renverrait d'un côté, à des actions commises en lien avec une « *entreprise à caractère terroriste* » et, de l'autre, à des « *infractions définies de manière autonome, sans référence à une infraction existante* »⁵⁹. Ainsi, peu à peu, la législation française a pris en compte le terrorisme en tentant de le définir. Autrement dit, elle a pris en compte le type d'infraction ou de délit commis et a établi des catégories : les délits commis, et dont on a découvert un lien avec un groupe terroriste ou à caractère terroriste, et les délits commis de manière autonome, où aucune association avec une entreprise considérée comme terroriste n'a été décelée⁶⁰.

Concernant les premiers délits, des précisions ont été apportées à ce qu'il fallait entendre par infractions commises en relation avec une entreprise à caractère terroriste. L'article 421-1 du Code français de procédure pénale a créé une liste où il énumère plusieurs catégories d'infractions dont il est prouvé que l'acte terroriste était :

« *-Les atteintes à la vie des personnes et à leur intégrité, enlèvement ou séquestration de manière volontaire, auxquelles il faut ajouter les détournements d'aéronef, de navire et de tout autre moyen de transport ; -Les vols, extorsions, destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique ; -Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous ; -La fabrication, la détention ou l'échange de produits*

⁵⁷ BAUER Alain, SOULEZ Christophe. *op. cit.*, p. 43.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 45-46.

⁶⁰ *Ibid.*

dangereux (explosifs, armes et munitions de première et quatrième catégories, armes biologiques ou à base de toxines, armes chimiques) ; -Le recel du produit de l'une des quatre infractions précédentes ; -Les infractions de blanchiment ; -Les délits d'initiés »⁶¹.

Toutefois, au regard des événements survenus liés au terrorisme, mais également à l'évaluation de la notion, d'autres éléments ont été rajoutés, et notamment ceux en lien avec les groupes armés ou organisés.

Selon le législateur français, le terrorisme est un crime de droit commun, qui suppose un ou des éléments objectifs clairement précisés. Il faut souligner toutefois que la notion d'éléments objectifs peut donner lieu à des controverses dans la mesure où cette notion peut paraître essentiellement subjective si l'on considère les intentions et les finalités des auteurs. Quelle que soit la forme prise par l'acte, il constitue toujours une infraction de droit commun. L'article 421-1 du CPF énumère la liste des infractions en précisant le caractère. Ainsi, le Code pénal français classe les infractions en catégories autonomes. En premier lieu, il importe de noter les infractions qui relèvent des attaques volontaires, qui attentent à la vie et à l'intégrité de la personne, il s'agit de meurtres, assassinats, meurtres aggravés et empoisonnements. Cette dernière notion renvoie au terrorisme dit écologique.

Les atteintes à l'intégrité de la personne humaine sont constituées à partir de violences de nature dite délictueuse et d'un certain nombre d'autres infractions, dont certaines sont d'une particulière gravité, tels que les actes de torture et de barbarie. D'autres infractions entrent dans cette liste : il s'agit des appels téléphoniques jugés malveillants et toutes autres agressions sonores dans la mesure où elles deviennent des expressions terroristes.

Ainsi, la France a mis longtemps avant de créer une loi stricte en matière de terrorisme. Ce dernier se différencie du crime banal, du crime ordinaire dont le but n'est, en général, ni clairement affirmé, ni toujours revendiqué. Dans les actes jugés terroristes, il y a souvent une intention cachée, ou des fins politiques, comme le terrorisme d'Etat. Les principaux points communs des actions terroristes sont la violence agressive et, généralement, une certaine préméditation, une préparation minutieuse avant le passage à l'acte. En effet, c'est ce qu'explique Mireille DEMAS-MARTY : « *Même s'il est impossible de définir le terrorisme par la seule référence à la valeur protégée, le droit pénal tente de cerner le concept où confluent trois composantes : d'abord un acte de violence (contre les personnes ou contre les biens), ensuite une stratégie qui implique un certain degré d'organisation (c'est la différence entre*

⁶¹ Art. 421-1 Code pénal, in BAUER Alain, SOULEZ Christophe, p. 47.

terrifier et terroriser) ; enfin, un but terroriste, dont la spécificité est de se dissocier en plusieurs branches »⁶².

Il est à signaler que la définition du terrorisme a suscité, parmi la doctrine, plusieurs débats quant à une imprécision, à l'occasion de l'examen de la loi du 9 septembre 1986 qui, selon les détracteurs, allaient à l'encontre du « *principe de la légalité des délits et des peines posé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789* »⁶³.

En ce qui concerne les délits commis de manière autonome, ou d'un individu agissant seul, le législateur français a été amené à se pencher sur l'idée de la préparation d'une infraction en relation avec une entreprise individuelle, notion relativement nouvelle, dite aussi : terrorisme de groupe. C'est l'évolution des actes terroristes qui a incité la législation française à créer de nouvelles dispositions qui prennent en compte de nouveaux actes terroristes comme ceux liés aux nouvelles technologies et à l'utilisation d'internet.

Par exemple, « *le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui* »⁶⁴, ou encore de consulter de manière régulière, « *des services de communication [...] ou en ligne* », de recueillir des renseignements susceptibles de porter atteinte à des personnes, sont des caractéristiques qui figurent sur la liste qu'énumère le nouvel article 421-2-6 du Code pénal français ⁶⁵.

D'après cette nouvelle disposition, un individu qui ne serait que soupçonné de vouloir commettre un acte terroriste, du seul fait qu'il pourrait nuire à autrui en se renseignant sur des armes ou en consultant souvent des sites bien particuliers, ou encore en détenant des armes, serait puni pour acte terroriste. Si tous ces éléments ne constituent pas des preuves au plein sens du terme, ils constituent tout au moins un risque. Il est donc difficile, ou plutôt complexe, de définir ces actes sans risquer « *de porter atteinte au principe de la présomption d'innocence* », car la justice se base sur des preuves, et pour prouver une intention de troubler l'ordre public par la terreur, cela est quasiment impossible, sauf si l'on parvient à prouver qu'un individu « *détient des objets de nature à créer un danger pour autrui (...)* »⁶⁶. La question sur ce sujet reste donc ouverte aux débats doctrinaux.

⁶² DELMAS-MARTY Mireille, « Typologie juridique du terrorisme : durcissement des particularismes ou émergence d'une communauté universelle de valeur ? », in *Terrorismes-Histoire et droit*, op. cit., p. 166.

⁶³ BAUER Alain, SOULEZ Christophe, *Terrorismes*, ibid., p. 46.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 50.

⁶⁵ BAUER Alain, SOULEZ Christophe, *Terrorismes*, ibid., pp. 50-51.

⁶⁶ JCPG, n° 48, 24 novembre 2014, in *Terrorismes*, op. cit., p. 55.

Malgré son apparente évidence, le phénomène du terrorisme se révèle bien difficile à cerner du fait de sa complexité, de sa mouvance et de la variété de ses formes. Son vocable est désormais utilisé pour désigner des réalités très variées, parfois assez éloignées de ce qu'il recouvrait à l'origine. Beaucoup a été dit et écrit à la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'évènement ayant marqué une grande rupture dans l'histoire. Il est vrai que l'histoire de la violence terroriste n'avait jamais connu pareille démonstration avant ces évènements. La menace devenait alors mondiale. A partir de là, le terrorisme s'est imposé dans les sociétés démocratiques tant par la fréquence et l'intensité des actions menées que par les violences produites. Ses manifestations ont été décrites par divers auteurs, différents législateurs, dénonçant soit un terrorisme d'Etat, soit un terrorisme individuel. Les journalistes, quant à eux, le considèrent sous un aspect événementiel.

Ces différentes acceptions par les uns et les autres font du mot terrorisme une notion qui peut prendre des formes variées, mais où « *les glissements dans les usages (...) sont inévitables, d'autant que ces diverses formes relèvent de stratégies tantôt internes, tantôt internationales, tantôt globales* »⁶⁷. Dans ce sens, la notion de terrorisme est évolutive, acquérant une dimension générale, lorsqu'on prend en compte les différents outils ou moyens technologiques, numériques, chimiques, mais également « *financiers et médiatiques* »⁶⁸. En outre, ces pratiques terroristes brouillent les frontières, entre l'intérieur et l'extérieur.

Il est également à noter que tous les Etats n'appréhendent pas le terrorisme de la même manière. En effet, certaines définitions portent sur les formes qu'il revêt, d'autres, sur sa finalité d'un point de vue politique, religieux ou encore idéologique. La définition qu'en donne l'article 421-1 du Code pénal, « *une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* », s'est montrée très efficace dans la lutte contre le terrorisme interne. Conjuguée aux dispositions françaises qui permettent de réprimer les crimes commis en dehors du territoire français par des étrangers à l'encontre des Français, elle a permis à la France d'enquêter sur des actes terroristes envisagés et étudiés hors des frontières.

Le terrorisme interne appelle à se doter d'outils et d'instruments aptes à assurer la sécurité interne. Et la sécurité interne renvoie, de par son nom, à la sécurité « externe » ou « extérieure ». Autrement dit, la sécurité intérieure est celle qui est mise en place dans un espace donné, à

⁶⁷ DELMAS-MARTY Mireille, *op. cit.*, p. 166.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 167.

l'intérieur de frontières précisément définies. Et comme l'explique Pascal BROUILLET, « *cette partition territoriale est (...) à l'origine de la défense, qui consiste à protéger une collectivité ou un territoire contre une agression extérieure (...)* »⁶⁹. Selon l'auteur, cette distinction entre espace intérieur et espace extérieur serait « le produit de l'histoire », née avec la création de « *l'Etat moderne, et liée au besoin de canaliser la violence tant à l'intérieur des Etats qu'entre Etats* »⁷⁰.

Ainsi, le but des gouvernements modernes était de gérer la violence afin de protéger les citoyens, de leur garantir un minimum de paix sociale, de sécurité. Il importe, à cet égard, de souligner également la notion de sûreté publique, qui se distingue de la sécurité publique, dans la mesure où elle désigne « *la situation d'une personne ou d'un bien à l'abri de tout danger* »⁷¹. Au contraire, la sécurité est définie « *comme le sentiment de celui qui se croit, s' imagine ou se pense à l'abri du danger* »⁷². La sécurité publique est donc intrinsèquement liée à l'Etat, tout au moins, à la naissance de l'Etat moderne. En assurant la paix et la tranquillité aux citoyens tout en encadrant la violence, les dirigeants politiques garantissaient aussi la justice, étant non plus l'affaire de Dieu, mais bien l'affaire des hommes⁷³. Selon l'analyse de Pascal BROUILLET, le concept d'Etat serait né d'un besoin de sécurité.

Il apparaît donc clairement que la politique de sécurité qui doit être mise en place pour la protection des populations est justement instaurée à l'intérieur même de l'espace prédéfini, car la protection se fait « *face à l'extérieur* »⁷⁴. Ainsi, peu à peu, « *le rapport avec l'espace, le temps, la matière, s'est considérablement modifié* »⁷⁵.

Le Mali s'inscrirait donc dans cette perspective évolutive, désormais consciente des risques qu'il encourt et des menaces réelles sur son existence même en tant qu'Etat souverain. De plus, dans le cadre du développement des nouvelles technologies de l'informatique et de la communication (NTIC), la sécurité des habitants devient une affaire globale, complexe qu'il convient de gérer. Ainsi que le déclarent les rédacteurs français du Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme, « *la sphère terroriste connaît une mutation d'une nature et d'une*

⁶⁹ BROUILLET Pascal, « Sécurité intérieure et gestion de la violence », in *Sécurité intérieure-Les nouveaux défis*, coordonné par DEBOVE Frédéric et RENAUDIE Olivier, Préface de Manuel VALLS, Paris, Vuibert, juin 2013, p. 4.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁵ LACLEMENCE Patrick, « La sécurité globale : regards croisés et « hypervision éthique » », in *Sécurité intérieure-Les nouveaux défis*, op. cit., p. 21.

*ampleur comparable à celle des bouleversements provoqués par la mondialisation »*⁷⁶. Cette préoccupation montre également que désormais, les pays du monde, dont le Mali, sont entrés dans l'ère du « *terrorisme mondial* »⁷⁷.

Cependant, la lutte contre le terrorisme ne peut être productive et efficace que si elle s'inscrit dans une norme, une même définition sur le plan international. Le 9 décembre 1994, l'Organisation des Nations Unies a considéré le terrorisme dans sa déclaration annexe à la Résolution 49/60 comme suit : « *les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans le public, un groupe de personnes ou chez des particuliers sont injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse, ou autre que l'on puisse invoquer pour les justifier* ».

Mais les différentes conceptions du terrorisme s'expriment selon la culture, la sensibilité du législateur ou du dirigeant d'un pays, et même de l'intérêt du pays. Il en résulte qu'il n'existe pas de définition unifiée et internationalement reconnue du terrorisme, surtout depuis que quelques Etats africains, arabes ou sud-américains utilisent l'argument sécuritaire pour justifier la répression de leur opposition politique.

La menace terroriste telle qu'elle existe aujourd'hui est ainsi le fruit d'une longue construction, ou plus exactement d'une mutation. Ce terrorisme de type nouveau, est également appelé « *hyper-terrorisme* ». Et tenter de l'expliquer, de le définir, tel que nous le vivons aujourd'hui, nécessite de se pencher sur le terrorisme du passé, dit terrorisme classique et de le comparer au terrorisme moderne.

Le phénomène terroriste peut donc avoir diverses sources. Celles-ci peuvent se recouper en deux catégories : les sources individuelles et les sources institutionnelles. Le terrorisme institutionnel est initié par un Etat, une organisation politique, mais il peut être aussi issu d'une idéologie plus ou moins structurée. Au contraire, le terrorisme individuel provient de « *demandes sociales* », elles-mêmes plus ou moins transformées en colère. Le terrorisme individuel naît de la prise en charge d'un acteur qui, à partir d'un mode communautaire ou religieux, dérape vers une violence offensive ou défensive. Les acteurs de ce type de terrorisme sont marqués par la négation du monde en changement⁷⁸.

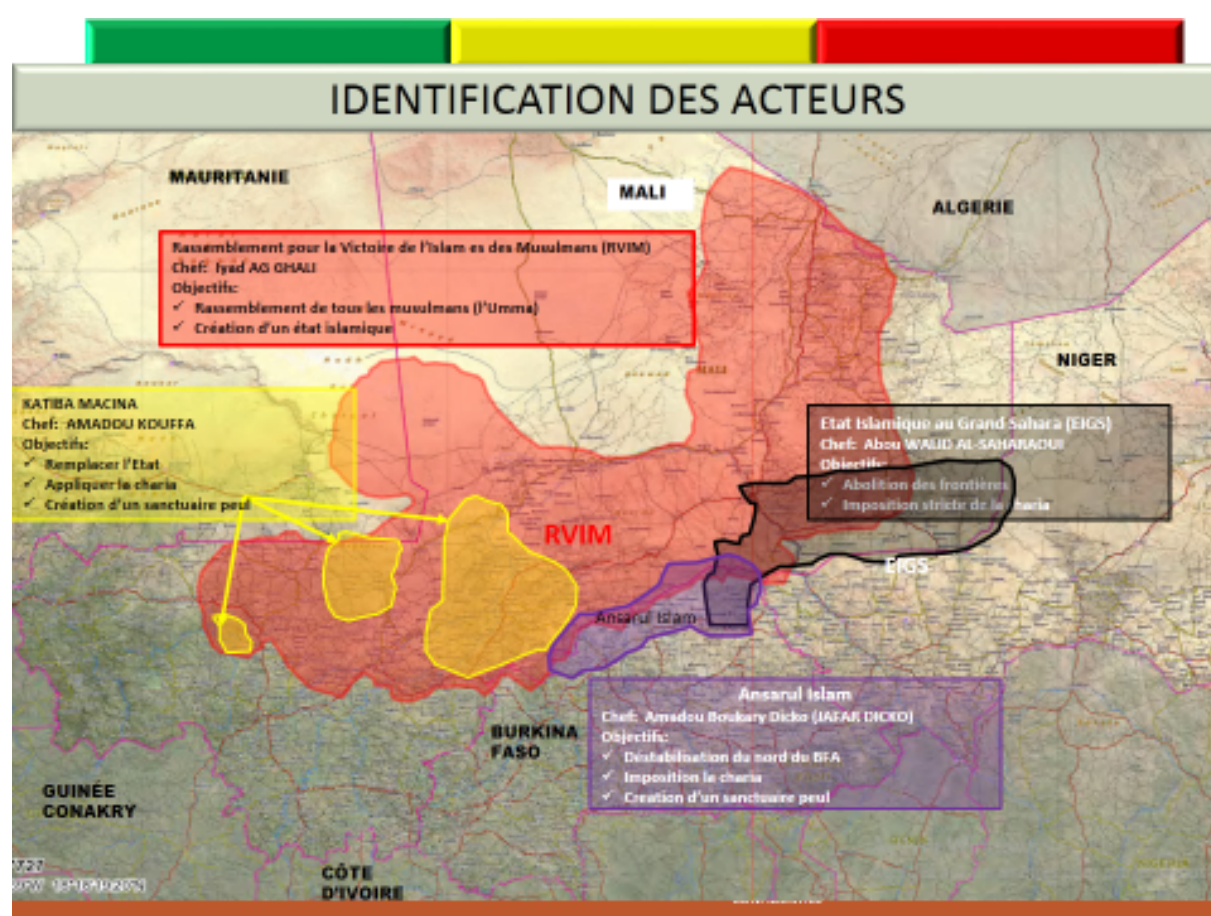
⁷⁶ Livre blanc, p. 10.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ HERMANT Daniel, BIGO Didier: « Un terrorisme ou des terrorisms ? », pp. 19-20 et BADIE Bertrand : « Le terrorisme contre l'Etat », pp. 46-48, in *Le terrorisme, violence et politique*, op. cit.

Ce type de terrorisme est issu d'un certain malaise social, apparaissant souvent dans les banlieues, les cités, où « *les mesures de protection et de surveillance des bâtiments et lieux publics sont [d'ailleurs] en vigueur depuis le milieu des années quatre-vingt-dix* »⁷⁹. On se souvient des attentats commis en 1995 Khaled KELKAL, tué par les policiers alors qu'il tentait de s'enfuir. Il était considéré comme « *le principal responsable de plusieurs attentats ou tentatives d'attentats, commis en France au milieu des années 1990* »⁸⁰. Il était l'incarnation de tout le malaise social présent dans les banlieues des grandes villes, en proie aux divers trafics de stupéfiants et à la petite délinquance.

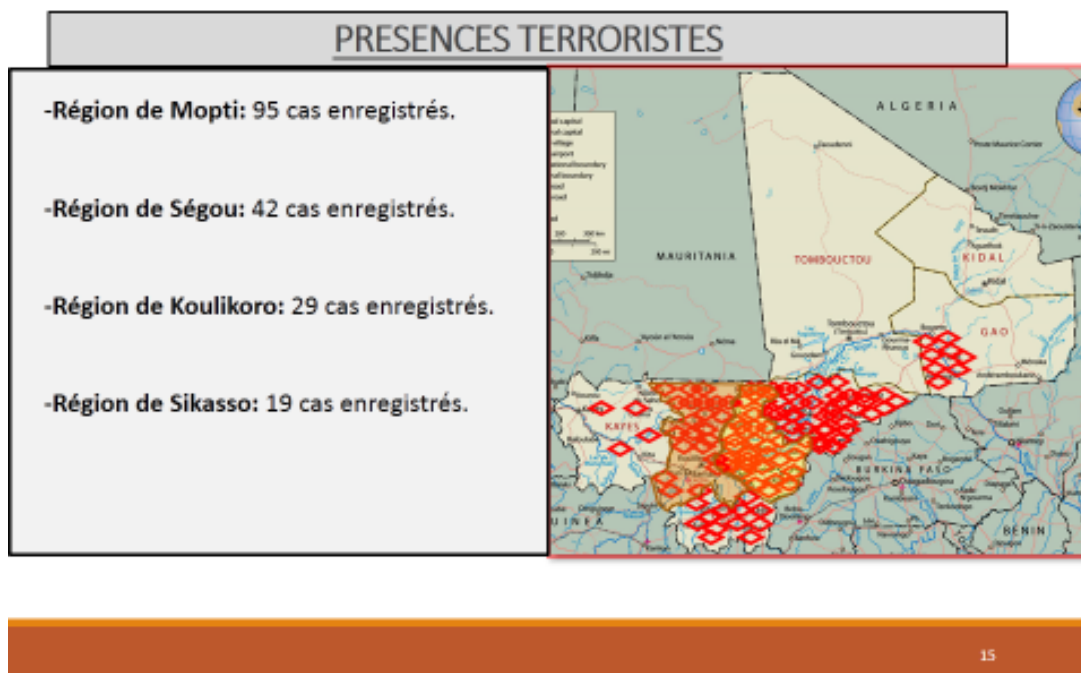
B. Présentation de l'Etat malien⁸¹



⁷⁹ HASSOUX D., Les dangers de l'assimilation : terrorisme et violences sociales, « Le mythe d'un islam radical dans les banlieues », in *Le terrorisme, violence et politique*, op. cit., p. 83.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Les deux cartes qui suivent présentent l'Etat du Mali. La première se rapporte à l'identification de l'occupation spatiale des acteurs du terrorisme. La seconde carte porte sur la répartition des présences terroristes au Mali.



Berceau d’empires et de royaumes⁸², le Mali, ancienne colonie française d’Afrique de l’Ouest, a accédé à l’indépendance le 22 septembre 1960. Le régime socialiste de la 1^{ère} République a pris fin suite au coup d’Etat du 19 novembre 1968. La 2^{ème} République fut caractérisée par une dictature atroce qui dura pendant 23 ans. L’avènement de la démocratie suite à la révolution du 26 mars 1991 a conduit à l’adoption de la Constitution de la 3^{ème} République, le 25 février 1992. La population malienne, estimée à une vingtaine de millions d’habitants⁸³, est composée d’une mosaïque ethnique de Bambaras, Malinkés, Peuls, Sénoufos, Songhays, Touaregs, etc. vivant sur un territoire de 1 240 000 kilomètres carrés.

La gouvernance politique du Mali démocratique, autrefois saluée comme un modèle en Afrique, se trouve aujourd’hui paralysée par une instabilité chronique sur fond de corruption, d’élections contestées, de soulèvements populaires et de coups d’Etat qui ont conduit à la Transition actuelle. Cette instabilité politique née de la rupture de l’ordre constitutionnel normal le 22 mars 2012 est aussi aggravée le terrorisme qui affecte le pays depuis cette date.

Le terrorisme transnational s’inscrit dans une constante évolution, ayant bien changé depuis plus d’un siècle. Nous pouvons même affirmer qu’il s’est plus transformé en à peine vingt ans

⁸² Il s’agit essentiellement des empires du Ghana, du Mali et du Macina et des royaumes de Ségou, du Kaarta et du KénéDougou.

⁸³ Estimations du recensement général de la population et de l’habitat (RGPH) de 2009.

qu'en un siècle, devenu, depuis le début du XXIème siècle, un terrorisme « *global* » selon l'expression de Mireille DELMAS-MARTY⁸⁴, où les criminels utilisent des techniques toujours plus sophistiquées. D'un point de vue juridique, c'est après les attentats qui l'ont touchée au milieu des années 1980, que la France a pris d'autres mesures et durci son régime, notamment « *en renforçant progressivement les pouvoirs de la police (durée des gardes à vue, conditions des perquisitions, écoutes administratives et judiciaires, interconnexions des fichiers et banques de données, etc.)* »⁸⁵. Plus tard, la France, par la loi n°92-686 du 22 juillet 1992, instaure la définition du terrorisme dans le Livre IV du Code pénal en prenant en compte les infractions de terrorisme⁸⁶. Suite aux attentats terroristes de 2001, la loi n° 2001-1061 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, puis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, notamment, sont venues compléter l'encadrement juridique du phénomène terroriste⁸⁷.

Le renforcement de l'arsenal législatif en matière de lutte contre le terrorisme emporte de plus en plus l'adhésion des pouvoirs publics maliens⁸⁸. Outre les mesures d'interdiction de circulation des engins à deux roues dans certaines localités, de prolongations répétées de l'état d'urgence, le législateur malien a procédé en août 2019 à une réforme du Code de procédure pénale, issu de la loi n° 01-080/ANRM du 19 Août 2001. En outre, le Mali avait adopté aussi la loi n° 08-025 AN/RM du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali. Cette loi porte, en effet, sur la détermination et la répression des actes de terrorisme et le financement du terrorisme⁸⁹. Il est à noter un certain malaise du législateur malien à définir la notion de terrorisme. En effet, il se contente de donner une liste énumérative de ce qu'il faut entendre par actes de terrorisme⁹⁰ ou de financement du terrorisme⁹¹. Les opérations militaires BALANZAN, WARABA et MALI-KO, la dernière mesure en date, viennent aussi renforcer les moyens de lutte antiterroriste nationale sur le théâtre des opérations.

Au-delà de l'adhésion du Mali à l'Initiative du G-5 Sahel au titre de la coopération militaire internationale, la volonté de lutter efficacement contre le terrorisme a été aussi réaffirmée à la Conférence de Pau (France) dans le cadre de l'opération française BARKHANE.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.* pp. 169-170.

⁸⁶ ALIX Julie, *op. cit.*, p. 55.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 57-58.

⁸⁸ Il convient de souligner que le Mali a ratifié la plupart des instruments juridiques antiterroristes internationaux, régionaux et sous régionaux.

⁸⁹ Voir l'article 1^{er} de la loi n° 08-025 AN/RM du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

⁹⁰ Voir les articles 2 à 7 de la loi n° 08-025 AN/RM du 23 juillet 2008, *op. cit.*

⁹¹ Voir l'article 8, *Ibid.*

II. Intérêts et problématique de l'étude

Le terrorisme au Mali ne serait-il pas l'expression d'un certain malaise social dont le flambeau serait porté par des leaders islamistes comme Iyad Ag GHALY et Hamadoun KOUFFA ? Nous sommes tentés de le croire avec la mauvaise gouvernance décriée de l'Etat malien, la corruption de certains de ses élites politiques et administratives, l'absence ou l'insuffisance avérée des services sociaux de base, les élections politiques contestées de manière récurrente, les pressions démographique et foncière, une justice chancelante aux décisions souvent incompréhensibles pour certains et les frustrations populaires débordantes et mal contenues.

Ainsi, le fléau terroriste peut procéder des deux logiques à la fois institutionnelle et individuelle. Cependant, le terrorisme institutionnel et le terrorisme individuel fusionnent souvent. Le terrorisme d'Etat ou institutionnel vise à prendre la place du dirigeant régnant. Effectivement, la velléité du pouvoir est souvent la marque des entreprises terroristes. Le terrorisme est le seul argument pour certains Etats peu puissants sur la scène internationale, de faire entendre leurs voix. Selon Bertrand BADIE, « *l'un des principaux effets du terrorisme est de porter atteinte à l'identité même de l'Etat : qu'il s'agisse d'un terrorisme infra-étatique ou supra-étatique, on retrouve dans tous les cas de figure, un processus de mobilisation qui prétend se construire comme négation même de l'Etat (...)* »⁹². Le but du terrorisme d'Etat est de : « contester le monopole », par l'acte terroriste lui-même, « *de la violence légitime : non seulement la violence terroriste ne procède pas de l'Etat (ou du rapport entre Etats), mais elle prétend fonder par elle-même, un espace de légitimité s'élevant au-dessus de celui dont se réclame l'Etat* »⁹³. En d'autres termes, le terrorisme d'Etat s'inscrit d'emblée dans une logique antiétatique, bien différente de celle qui animait une partie du peuple révolutionnaire français, à la fin du XVIIIème siècle. Le terrorisme d'Etat est passé à l'action chez de nombreux peuples dans de nombreux pays à des époques différentes de l'Histoire. En outre, l'acte terroriste, quelle que soit la cause qui l'anime, a des effets violents et destructeurs sur l'Etat, étant sa négation, car « *l'Etat est la forme institutionnalisée du pouvoir* »⁹⁴.

Les nombreuses études qui se sont intéressées au concept du terrorisme ont tenté d'en préciser les contours. Toute la réflexion sur ses aspects est pourtant sujette à des rejets éventuels voire à des controverses puisque le terrorisme semble hostile à toute unanimité. L'appréhension d'un

⁹² BADIE Bertrand, « Terrorismes et Etat », Etudes polémologiques, Paris, Institut français de polémologie, n° 1/1989, pp. 7-12, in *Terrorisme, violence et politique*, op. cit., p. 48.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ MICHEL Yves, « *Violence et politique* », Paris, Gallimard, 1978, pp. 171-176.

phénomène profondément émotionnel suscite toujours des opinions diversifiées. Or, ces points de vue divergents risquent de complexifier l'œuvre des organes en charge de la lutte contre le terrorisme et d'altérer l'efficacité des politiques d'éradication du phénomène. Pourtant, les manifestations contemporaines de l'hydre terroriste nécessitent une amplification et une diversification des mécanismes de lutte.

Ces mécanismes de lutte sont fondamentalement les outils préventifs et répressifs à la disposition du Mali et des organisations internationales dont il est membre en vue d'éradiquer le phénomène terroriste. Toutefois, une meilleure articulation des mécanismes internationaux et nationaux s'avère primordiale pour l'atteinte des objectifs de la lutte antiterroriste. Ainsi, au niveau national, l'action est laissée à l'initiative de l'Etat malien qui demeure soumis à ses obligations internes et internationales. Le législateur doit donc tenir compte des mutations et évolutions des méthodes terroristes qui se développent au gré des circonstances et des attentats perpétrés par les groupes djihadistes. De même, les institutions internationales, particulièrement l'ONU, l'UA, l'UE, la CEDEAO et l'UEMOA, doivent s'efforcer à la mise en œuvre de moyens mieux adaptés à la lutte antiterroriste.

L'appréhension du phénomène terroriste par le Mali doit essentiellement dépendre de son évolution historique contemporaine. Le passé agité de l'échec de la Société des Nations (SDN), les deux grandes guerres, les luttes de décolonisation de l'Afrique, la chute du Mur de Berlin en 1989 et les attentats du 11 septembre 2001 ont fortement marqué le destin de l'humanité. La mondialisation du terrorisme à travers le réseautage de ses foyers, le recours à des armes de destruction massive et la violence aveugle sont devenus une menace pour la sécurité du Mali depuis 2012.

Au regard de ces spécificités, les intérêts de cette étude sur la lutte contre le terrorisme au Mali porte sur l'examen du cadre normatif et institutionnel censé prendre en compte les enjeux et relever les défis qu'impose l'impératif d'une lutte efficace contre la menace. En outre, ce souci d'efficacité semble altéré – au vu des résultats, pour l'heure, mitigés – par une certaine inflation normative et institutionnelle dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Mali. Toute chose qui augure de la nécessité d'une mise en œuvre d'un encadrement juridique et institutionnel cohérent pour plus d'efficacité dans la lutte contre le terrorisme au Mali.

B. Problématique de l'étude

Selon Raymond ARON, le terrorisme se définit par « *la peur qu'il engendre* ». Le terroriste choisirait plutôt la création d'une ambiance de terreur que la production de dégâts matériels.

Ainsi, l'essence du phénomène serait l'effroi touchant psychiquement que physiquement ses cibles. Le phénomène terroriste serait donc un acte de violence usant de moyens meurtriers indiscriminés touchant tous les lieux en tout temps et visant toutes sortes de populations. Cet acte de menace à la paix et à la sécurité impose à l'Etat malien des actions et des réactions face au phénomène. Toutefois, ces agissements étatiques reposent sur des fondements juridiques et institutionnels en vue de relever les défis face aux enjeux qu'implique la lutte contre le terrorisme.

Aussi la question fondamentale de cette étude est posée ainsi : **Quels sont les mécanismes de lutte contre le terrorisme au Mali et quel est leur degré d'efficacité et/ou d'efficience ?** En d'autres termes, quels sont les enjeux de la lutte contre le terrorisme au Mali ? Quels sont les défis institutionnels de la lutte contre le terrorisme au Mali ? Les mécanismes de lutte contre le terrorisme sont-ils pertinents ?

La présente étude s'attèle à fournir des réponses à ces questionnements. A cet effet, elle s'articule autour des hypothèses suivantes. La diversité et l'hétérogénéité des dispositifs institutionnels et normatifs de lutte contre la menace terroriste au Mali entravent l'efficacité des stratégies de l'Etat malien et de ses partenaires. Cette situation donne l'impression que cette menace évolue plus vite que les réponses proposées par les Etats et les OIG pour y faire face. Dès lors, l'Etat malien et ses partenaires internationaux doivent inventer et éprouver des mécanismes intelligents de réponse contre le terrorisme transnational.

Eu égard à la spécificité de la menace terroriste au Mali et ses conséquences internationales, il est judicieux d'adapter les mécanismes de lutte aux évolutions de la menace terroriste.

III. Cadre théorique et méthodologique d'analyse

Les relations internationales sont depuis les années 1980 devenues le site de contentieux multiples menés avec une grande diversité de fronts à la fois. Suivant de peu les premières poussées du transnationalisme des KEOHANE, NYE ou ROSENAU, au constructivisme de WENDT à KATZENTEIN, des percées théoriques majeures qui ont ouvert un nouvel espace propice à l'entrée en jeu d'un ensemble de théories critiques. Ce mouvement théorique donne lieu depuis déjà plusieurs années à un foisonnement de perspectives analytiques se saisissant du fait que les lunettes stato-centristes ou institutionnalistes du réalisme comme du libéralisme dominant ne suffisent plus à rendre compte de la diversité vivante des enjeux et des voix qui habitent les relations internationales d'aujourd'hui.

Dans cette étude, l'objectif n'est pas d'inventer une nouvelle théorie ni de faire dialoguer l'ensemble des théories en lien avec notre sujet. Il s'agira de montrer d'une part comment le transnationalisme perçoit le terrorisme international comme un enjeu qui dépasse les frontières étatiques, et d'autre part, expliquer que le terrorisme est avant tout une construction sociale de la réalité.

A. Le transnationalisme

La question des rapports entre les acteurs transnationaux (ATN) et les Etats a donné lieu, depuis le début des années 1990, à une abondante littérature. A en croire certains auteurs, en quinze ans, un nouvel équilibre des pouvoirs se serait instauré entre les Etats et cet ensemble hétéroclite constitué par les organisations non gouvernementales (ONG), les firmes multinationales, les opérateurs financiers, les migrants, les terroristes, les trafiquants de drogue, les mafias et une infinité d'autres acteurs privés. La montée en puissance des ATN aurait considérablement transformé le paysage international, abolissant la position de monopole que détenaient les Etats sur la scène mondiale. James ROSENAU, l'un des penseurs les plus marquants du courant transnationaliste, développe l'idée qu'avec la mondialisation et la transnationalisation, nous sommes entrés dans une ère de « turbulences mondiales »⁹⁵. L'Etat ne disparaît pas, mais il n'a plus les mains libres et ne contrôle plus les événements. Pour lui, le système interétatique ne constitue plus le pivot central de la vie internationale. Il coexiste avec un système « multicentré », les acteurs non étatiques devenant les déterminants principaux de la politique étrangère. Dans cette perspective, l'Etat est « mis en échec » jusque dans ses fonctions sécuritaires les plus traditionnelles par des réseaux terroristes, « *défié dans son monopole de la violence physique légitime, mais aussi dans son aptitude à préserver et à contrôler la valeur des richesses nationales* »⁹⁶. La prolifération de menaces infra-étatiques, telles que le terrorisme ou le trafic des drogues, contribue à l'érosion de l'Etat. Les attentats du 11 septembre 2001 revitalisent cette vision de « l'Etat impotent », incapable de contrôler ces « enfants terribles » de la mondialisation. Le terrorisme comme menace transnationale montre que les Etats ne sont plus seuls acteurs déterminants du jeu international. En effet, plus que l'acteur transnational en tant que tel, c'est dans l'examen de la relation qu'il entretient avec les autres acteurs que réside l'intérêt majeur des approches transnationalistes. C'est à ce niveau du reste que le

⁹⁵ ROSENAU James, *Turbulences in World Politics : A theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990. La thèse transnationale de Rosenau n'est pourtant pas tout à fait originale. La montée en puissance des acteurs transnationaux avait déjà fait l'objet d'attention de la part d'auteurs comme Joseph NYE et Robert KEOHANE (Ed) : *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.

⁹⁶ LAROCHE Josepha, *Politique internationale*, LGDJ, 1998, p. 87.

transnationalisme marque une différence majeure avec la théorie libérale. Il ne se contente pas de voir dans les individus et la société des acteurs à part entière de la politique mondiale, mais entend analyser la nature des liens entre ces acteurs étatiques et non étatiques. Loin de l'angélisme de ceux qui vantent une mondialisation favorable à tous les acteurs, ces auteurs décrivent une interdépendance « complexe » et « asymétrique », caractérisée surtout par les difficultés de l'Etat à juguler les instabilités nées de l'avènement de nouveaux acteurs. Dans son ouvrage dont le titre ne fait place à aucune ambiguïté, *Turbulence in World Politics*, James ROSENAU souligne davantage les risques de turbulences liés à l'imprévisibilité du monde post-bipolaire que les chances de parvenir un jour à la paix⁹⁷. De la même manière, Robert KEOHANE et Joseph NYE rejettent ouvertement « *le pronostic selon lequel l'interdépendance croissante est en train de créer le meilleur des mondes de la coopération susceptible de remplacer le vieux monde mauvais des conflits internationaux* »⁹⁸.

Aussi, l'aspect technologique de la mondialisation reste-t-il un facteur important de diffusion de ce terrorisme international : internet, les téléphones portables et les moyens de transport modernes ont fourni à ce dernier un environnement favorable. Grâce à la télévision et aux autres médias, l'impact sur l'opinion d'actes terroristes spectaculaires, mais aussi leur portée mimétique sur un terrorisme local, étatique ou non, dans les zones comme le Sahel, encouragent à la fois l'action et la réaction face à ses effets. Les déplacements massifs de populations dans le monde, les migrations vers les pays à économie libérale de populations immigrées s'intégrant mal, du point de vue culturel, dans les sociétés-hôtes, concourent également à faciliter l'internationalisation du terrorisme⁹⁹. A cet effet, le terrorisme s'est petit à petit installé en Afrique par le nord : le Maghreb a vu s'implanter plusieurs groupes, dont Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI), produit d'une restructuration du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) en Algérie. Dans la Corne de l'Afrique, ce sont plutôt *Al-Shabaab*, d'origine somalienne, et l'Armée de résistance du Seigneur (ARS), d'origine ougandaise, qui dominent les activités terroristes dans la sous-région et au-delà, notamment dans le cas de l'ARS qui sévit aussi en Afrique centrale. Sans doute, c'est en Afrique de l'Ouest et au Sahel que le terrorisme a connu la progression la plus rapide, ces dernières années. Les répercussions du conflit en Libye se sont intensifiées et se sont propagées dans toute la région, avec des armes et des combattants qui traversent sans cesse les frontières. Ce qui fait que l'Etat du Mali est devenu

⁹⁷ ROSENAU James, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁹⁸ KEOHANE Robert, NYE Joseph, *Power and Interdependence* (1977), New York, Addison-Wesley, 3^e éd., 2001, pp. 8-9, cité dans BATTISTELLA Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 186 ; Burton. World Society, Cambridge, Cambridge University Press, 1972, p. 43.

⁹⁹ CILLIERS Jakkie, « L'Afrique et le terrorisme », in *Afrique contemporaine*, Vol. 1, n° 209, pp. 80-100.

l'épicentre d'un terrorisme en expansion. Le Nigéria et le bassin du lac Tchad sont parcourus par *Boko Haram* et ses branches dissidentes (*Ansaru* et l'Etat islamique en Afrique de l'Ouest). L'Afrique australe, qui semblait à l'abri des groupes terroristes jusqu'à récemment, fait face aux attaques sporadiques d'un groupe qui se nomme *Ansar al-Sunnah* et qui opère dans le nord-est du Mozambique¹⁰⁰.

Tout ceci montre que le terrorisme est devenu une menace transnationale du fait notamment de la mondialisation qui a favorisé le déplacement des groupes terroristes vers d'autres zones. Cependant, pour certains penseurs, le fait que le terrorisme constitue une menace transfrontalière renforce le rôle de l'Etat dans la gestion de la menace. En ce sens que la mondialisation est perçue différemment par chaque pays : avantage pour les uns ; source de problèmes sans issue, à court et moyen termes, pour les autres. Affirmer, face au terrorisme transnational, que l'Etat n'est plus en mesure d'assumer ses responsabilités est également excessif. En dépit de la montée en puissance des acteurs transnationaux, les Etats post-modernes demeurent les principaux fournisseurs de moyens en matière sécuritaire. Seuls ou collectivement, ce sont les Etats qui ont la charge de protéger leurs citoyens et d'assurer leur sécurité. Loin de faire reculer l'Etat, les acteurs transnationaux ont tendance à le fortifier. Le terrorisme transnational a eu comme conséquence directe le retour de l'Etat au premier plan. « *Singulier paradoxe – écrit Marie-Claude SMOUTS – la pratique terroriste qui émane d'acteurs non étatiques n'a pas marqué la victoire du transnationalisme sur l'Etat. Au contraire, le recours à la puissance publique apparaît comme le seul rempart contre la menace diffuse. L'Etat est mis au défi, il en sort renforcé* »¹⁰¹.

En cavalier seul ou en coopération avec d'autres Etats, la lutte contre le terrorisme transnational a mis à nu les carences des systèmes étatiques en Afrique de l'Ouest notamment la fragilité de l'Etat-Nation malien.

Pour mieux comprendre les enjeux de la menace terroriste au Mali, il convient de s'intéresser à la vision constructiviste qui perçoit le terrorisme comme le fruit d'une construction sociale.

B. Le terrorisme : un construit social

En relations internationales, le terme « constructivisme » est apparu à la fin des années 80. Nicholas ONUF fut sans doute le premier à l'utiliser dans *World of Our Making*¹⁰². Onuf et

¹⁰⁰ DIENG Moda, ONGUNY Philip, SOUMARE Issaka K., *La lutte contre le terrorisme en Afrique : Acte de bienveillance ou prétexte géostratégique ?*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2019, p. 8.

¹⁰¹ SMOUTS Marie-Claude et alii, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2003, p. 484.

¹⁰² ONUF Nicholas, *Working of Our Making*, Columbia (SC), University of South Carolina Press, 1989.

d'autres chercheurs s'appuyaient sur des critiques plus anciennes du réalisme structurel en relations internationales : celles qu'on trouve dans la théorie des régimes, le transnationalisme, l'école de droit international de MACDOUGAL, la théorie du système-monde et divers courants de la théorie sociale. La notion de construction sociale des intérêts conteste aussi plusieurs postulats des théories classiques des relations internationales. L'attention portée à la construction sociale met l'accent sur la nature relationnelle plutôt qu'essentielle des intérêts et des identités. Les acteurs définissent qui ils sont et ce qu'ils veulent en fonction de leur contexte social plutôt que simplement par leur position biologique, économique ou psychologique¹⁰³.

Considérée comme une construction sociale, le terrorisme renvoie moins à un problème de définition formelle qu'à la nécessaire étude d'un processus de labellisation au travers duquel un groupe social arrive à imposer l'étiquette « terroriste » à un autre groupe social. Dans cette optique, les positions sociales des différentes agences édictantes doivent tout d'abord être analysées car c'est d'elles que dépendra au final la capacité d'un groupe à faire triompher sa représentation du monde, et donc, par voie de conséquence, sa définition de ce qui est terroriste et de ce qui ne l'est pas. Ensuite, les dispositions juridiques en matière de terrorisme doivent être appréhendées non pas sous l'angle ordinaire de modalités concrètes de régulation sociale mais comme des modalités symboliques de l'action politique, vecteurs d'une certaine représentation de la société et de son agencement. La mise en évidence de l'importance des représentations sociales dans la question de la définition du terrorisme permet de comprendre le caractère instable et réversible de l'étiquette terroriste.

Le terrorisme n'existerait donc pas en dehors de notre compréhension subjective et le constructivisme nous rappelle simplement que « *le terrorisme est un fait social qui nécessite des institutions humaines pour exister* »¹⁰⁴. L'usage de l'expression « terroriste » résulte davantage d'une « *interprétation idéologique marquée de phénomènes précis s'inscrivant dans un contexte politique et historique déterminé que d'une analyse neutre et rationnelle d'une situation historique spécifique* »¹⁰⁵. Dans cette lutte de qualification, chacun va tenter de produire puis d'imposer une représentation du monde social qui sera capable d'agir sur ce monde, en s'appuyant sur la représentation que vont s'en faire les individus¹⁰⁶. L'usage de ce

¹⁰³ KLOTZ Audie, LYNCH Cecilia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n° 2- hiver 1999, p. 54.

¹⁰⁴ SEARLE John, *The construction of social reality*, Simon and Schuster, 1995, p. 45.

¹⁰⁵ BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, 2014, p. 85.

¹⁰⁶ BANNELIER Christakis, CORTEN Théodore, DELCOURT Olivier, *Le droit international face au terrorisme*, Editions Pedone, Paris, 2002, p. 245.

terme conserve une tendance à complexifier tous les débats le concernant de près ou de loin¹⁰⁷. Cette absence de définition et cette impossible parfaite connaissance du phénomène terroriste pose de réels problèmes dans la gestion de ce dernier. Une autre construction métaphorique reconnaît le terrorisme comme « un mal non civilisé » et qualifiait les terroristes de « *barbares qui tuent des individus sans pitié et sans aucun but* »¹⁰⁸, ce qui empêche alors les gouvernements de raisonner et d'analyser avec la distance suffisante les actes terroristes. Parfaite illustration de l'effet boule de neige, la construction amenant l'impossibilité justifie d'extrêmes mesures en matière de lutte contre-terroriste. Elle justifie également des réactions populaires tout aussi extrêmes, malgré l'idéal démocratique. Pour le philosophe Eric CLEMENS, « *le terrorisme, dans la mesure où il est aveugle, provoque une réaction aveugle. Tout le monde est contre la peine de mort, sauf pour les terroristes. On sait que ce sont des exécutions. Dans l'inconscient de la population (...), on se fout que ces terroristes soient morts. La vision de la justice, et la justice, ont reculé. On ne voit en tous cas pas qu'elle progresse. C'est une des victoires du terrorisme : ça nous fait perdre la boussole de la justice, du bien, du mal, etc. Bien entendu, on ne doit pas respecter la liberté pour la destruction des terroristes. C'est aberrant de dire qu'un terroriste ne peut être défendu dans un tribunal équitable. La peur et le désir de revanche, la jouissance à se venger, (...) ont remplacé le désir de justice de nos régimes démocratiques* »¹⁰⁹. Les constructivistes s'intéressent à ce que les individus pensent pouvoir et désirent accomplir, sur la base de leur appréhension du contexte social et politique : intervient alors le principe d'intentionnalité : « *le comportement des individus ne doit pas être considéré comme simplement instrumental, ni pour autant comme utopique ou altruiste. Parce que le comportement doit être analysé en relation avec la signification sociale et non avec ce qui passe pour rationnel ou réaliste, on ne peut plus dire a priori de tel ou tel comportement qu'il est dépourvu de raison, donc irrationnel* »¹¹⁰.

L'exploitation du constructivisme pour le terrorisme est ainsi très intéressante, car il permet de comprendre les mécanismes qui sont à la base de la définition de ce qui est terroriste et de ce qui ne l'est pas. Le terrorisme comme problème social a les mêmes prémisses que les autres phénomènes sociaux. Il est construit sur des normes de valeurs. De plus, le constructivisme permet de s'interroger sur la façon dont l'enjeu terroriste vient à être considéré comme un enjeu

¹⁰⁷ Didier BIGO, « L'impossible cartographie du terrorisme », *Cultures et conflits*, Harmattan, 2005, pp. 2-6.

¹⁰⁸ KRISHNASWAMY Janani, « How Does Terrorism Lend It self to Constructivist Understanding ? », *E-International Relations*, disponible sur le site <http://www.e-ir.info/2012/09/18/how-does-terrorism-lend-itself-to-constructivist-understandin>, consulté le 25 avril 2022.

¹⁰⁹ CLEMENS Eric, *Façons de voir*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1999, p. 189.

¹¹⁰ LYNCH Cecilia, KLOTZ Audie, *Le constructivisme dans la théorie des relations internationales*, 1999, 9 54.

de sécurité nationale, comme une problématique sociale et comme un « fait » porteur de danger pour les citoyens. Dans cette vision des choses, la construction de l'enjeu du terrorisme comme menace pourrait apparaître comme un moyen pour les autorités d'augmenter le contrôle social par une série de mesures sécuritaires de contrôle dont le but explicite est de juguler le terrorisme.

De nombreuses mesures juridiques et institutionnelles ont été, depuis ces derniers temps, proposées au Mali en matière de lutte contre le terrorisme, d'autres sont déjà entrées en vigueur. Des démarches spécifiques ont également été entreprises pour combattre ce fléau qu'est le « *terrorisme moderne* », pour emprunter une formule si chère à Henry LAURENS¹¹¹. Bien qu'il soit indispensable de remonter un peu dans l'histoire pour traiter notre sujet, nous nous focaliserons essentiellement sur la lutte antiterroriste malienne depuis l'aube du XXIème siècle.

Ainsi, tout d'abord, nous analyserons la diversité des dispositifs normatifs et institutionnels contre le terrorisme mis en place par l'Etat malien (**Première Partie**), dont le devoir est de veiller à la sécurité et à la protection des populations. Face à l'ampleur prise par le terrorisme ces derniers temps, et compte tenu de la menace qui pèse sur le Mali à l'heure actuelle, nous examinerons ensuite la mise en œuvre du processus de lutte contre le phénomène terroriste (**Deuxième Partie**).

¹¹¹ LAURENS Henry, « Le terrorisme comme personnage historique », in *Terrorisme-Histoire et droit*, op. cit., pp. 9-23.

PREMIERE PARTIE : LA DIVERSITE DES DISPOSITIFS NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU MALI

L'État du Mali, à l'instar de beaucoup de pays africains dont ses voisins, le Niger et le Burkina Faso, est confronté aux activités des groupes terroristes et s'attache à la lutte effrénée contre le phénomène. Ces Etats s'inscrivent dans un cadre légaliste pour mieux combattre la menace dans le respect de règles juridiques bien définies. A cet effet, le Mali a ratifié aussi bien les instruments juridiques internationaux que les textes adoptés à l'échelle communautaire. En outre, il dispose d'une législation nationale spécifique à la matière antiterroriste.

A l'échelle continentale, la lutte contre le terrorisme s'organise autour de la Convention d'Alger adoptée en 1999 par les Etats membres et qui en constitue le cadre juridique de base. La réussite de cette lutte suppose à la fois la prévention de la commission d'actes terroristes et aussi la répression de tels actes dès qu'ils sont commis.

En effet, l'Afrique a connu plusieurs formes de terreur au cours de son histoire si mouvementée. La période coloniale et les luttes de décolonisation constituent une parfaite illustration de cas de terreur sur le continent. Toutefois, l'Afrique post coloniale et la période contemporaine sont aussi marquées du sceau d'actes terroristes. Ainsi, la terreur (donc le terrorisme), est intimement liée à l'histoire du continent. Ce terrorisme, autrefois silencieux, est, de nos jours, presque quotidien dans certains pays dont le Mali.

La législation antiterroriste prévoit un ensemble de règles qui englobe, le plus souvent, deux aspects saillants du cadre de la lutte : la prévention et la répression des actes terroristes.

Du latin « *praevatio* », la prévention est l'ensemble des mesures et institutions destinées à empêcher ou au moins à limiter la réalisation d'un risque ou la production d'un dommage. Il peut aussi s'agir d'entraves à l'accomplissement d'actes nuisibles en s'attelant à en supprimer les causes et les moyens de perpétration. Cette prévention se fera, en principe, dans le strict respect des règles juridiques. Ainsi, en droit international général, la prévention est l'ensemble des mesures destinées à empêcher la réalisation d'un risque d'atteintes à des personnes ou à des biens.

La prévention souhaitée est, certes, un atout sérieux dans la lutte organisée contre le terrorisme mais elle demeure, à ce jour, insuffisante. C'est la raison pour laquelle un système de répression est prévu dans les cas où malgré les précautions envisagées, des actes terroristes arrivaient d'être commis. A ce titre, les Etats africains font des efforts, autant que possible, pour réprimer

les actes terroristes. Ces Etats, comme le Mali, entretiennent également une coopération militaire et judiciaire avec d'autres Etats et certaines organisations internationales en matière de lutte contre le terrorisme.

La répression des actes terroristes fait ainsi partie de l'arsenal juridique dont disposent les Etats comme moyens de lutte contre le phénomène. En outre, l'idée de répression renvoie à la notion de sanction. Ainsi, des sanctions pénales et civiles sont susceptibles d'être encourues par les auteurs d'actes terroristes.

Dans le souci d'une plus grande efficacité contre la menace, les Etats africains comme le Mali ont mis en place un encadrement juridique de la lutte antiterroriste. Le cadre de la lutte contre le terrorisme ainsi prévu est de nature universelle (Titre I) mais aussi communautaire et national (Titre II).

TITRE I. LA TRANSPOSITION DES MECANISMES UNIVERSELS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La lutte contre le terrorisme est une préoccupation majeure de la communauté internationale. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, des initiatives se multiplient en vue de l'éradication du phénomène. A ce titre, l'Organisation des Nations Unies semble prendre le leadership de la lutte antiterroriste à l'échelle universelle. Consciente que le fléau entrave tout effort de développement des Etats et menace dangereusement la paix et la sécurité internationales, l'ONU fait preuve d'une forte imprégnation dans la lutte contre le terrorisme (Chapitre I) à travers le monde, comme en attestent ses nombreuses résolutions en la matière. En conséquence, les Etats africains menacés par le phénomène ne sont pas restés en marge des efforts de la communauté internationale en vue de lutter contre le terrorisme. Ainsi, des initiatives antiterroristes (Chapitre II) sont prises au niveau africain en vue de la construction d'un cadre juridique et opérationnel laborieux de lutte contre le fléau. Ces initiatives sont, en outre, renforcées par l'appui des partenaires institutionnels et étatiques.

CHAPITRE I. L'IMPREGNATION DES NATIONS UNIES DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'arsenal juridique mondial visant à prévenir le terrorisme a été mis en place depuis 1963 sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Dans la même optique, d'autres mécanismes se sont investis. Une multitude d'instruments juridique à vocation universelle sur lesquels les Etats africains se sont adossés de façon ininterrompue dans la lutte contre le phénomène terroriste existe au sein de la communauté internationale, ce qui fera l'objet d'analyse dans le présent chapitre. La mise en œuvre des mécanismes normatifs et opérationnels spécifiques aux Etats africains seront ressortis dans cette partie. Ainsi, les différentes phases d'adoption des instruments onusiens consistent en la procédure interne de conclusion des traités et accords internationaux, suivie par l'insertion de ces mécanismes dans l'ordre juridique interne des Etats membres de l'ONU.

En outre, le soutien aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme est notable, tant de la part des Nations Unies (Section I) qu'en dehors du système onusien (Section II).

Section I. Le soutien des Nations Unies aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme

La généralisation et l'intensification du terrorisme dans le monde d'aujourd'hui ont eu une extension galopante jusqu'en Afrique, ce qui a conduit à l'institutionnalisation de cette lutte par les Etats contre ce désastre humain. La ratification, c'est-à-dire l'incorporation législative (Paragraphe II) sont le prélude de cette institutionnalisation. L'organe ayant pour mission de maintenir la paix et la sécurité internationale dont le Conseil de Sécurité des Nations Unies, prouve sa préoccupation de lutter contre la menace terroriste. Ce qui a conduit à une activité normative intense menée en son sein (Paragraphe I).

Paragraphe 1. L'activité normative onusienne contre le terrorisme

La Charte des Nations Unies confère au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. A ce titre, il est compétent au premier chef pour constater, dénoncer et sanctionner tout acte de terrorisme perpétré sur la scène internationale par la mise en œuvre de quelques résolutions du Conseil de Sécurité prises dans le cadre de lutte contre le terrorisme. Elles peuvent à certaines circonstances avoir un caractère contraignant (A) et d'autres, un caractère non contraignant (B).

A. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité de l'ONU

A première vue, il est nécessaire de préciser que le Conseil de Sécurité émet deux types de résolutions. Les unes sont dépourvues d'un caractère contraignant pendant que d'autres sont revêtues d'une force obligatoire. Ces résolutions sont adoptées sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Il serait donc judicieux de montrer leur fondement juridique (1), avant d'aboutir au procédé de coopération imposée par le Conseil de Sécurité de l'ONU (2).

1. Le fondement des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur les activités terroristes

L'opposition Est-Ouest et la décolonisation, la fin de la guerre froide, et plus encore depuis les attentats du 11 septembre 2001, le Conseil de Sécurité assure un rôle de premier plan dans la lutte contre le phénomène terroriste. Ceci en raison de la multiplication et de l'intensité croissante des actes en cause, et surtout le changement de contexte politique a rendu possible sa saisine.

Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies accorde le pouvoir au Conseil de Sécurité pour prendre des décisions qui engagent tous les Etats membres des Nations Unies, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales. Les résolutions du Conseil de Sécurité prises dans le cadre du chapitre VII ont force de loi pour tous les Etats membres de l'ONU sous peine de contraintes, sanctions, embargo comprenant même éventuellement l'usage des méthodes coercitives. Ainsi, si le Conseil de Sécurité estime que *« les mesures s'avèrent inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des membres des Nations Unies »*¹¹².

Depuis les années 1990, le Conseil de Sécurité a adopté nombre de résolutions imposant des sanctions aux régimes accusés de soutenir le terrorisme¹¹³. Certaines de ces résolutions portent sur des actes terroristes spécifiques comme la résolution 1189 qui condamne les attentats perpétrés au Kenya et en Tanzanie en août 1998, d'autres, en revanche, sont de caractère plus

¹¹² Article 42 de la Charte des Nations Unies, San Francisco, 1945.

¹¹³ REDRESS (Organisation de défense des droits humains basée à Londres, en Angleterre), « Droit international et lutte contre le terrorisme », *Le terrorisme, la lutte antiterroriste et la torture*, London, 2004, p. 17.

général. C'est dans la foulée de ce qui précède, que l'on peut se référer aux multiples résolutions adoptées en vertu du chapitre VII (articles 39 à 51) de Charte, pouvant impliquer l'usage de la force pour leur donner effet obligatoire et qu'elles s'imposent à tous les pays membres de l'ONU, en supposant que cela est davantage nécessaire pour maintenir ou restaurer paix et la sécurité internationales.

L'activité contraignante du Conseil de sécurité s'est traduite par une grande amplification sur plusieurs aspects. On peut relever la condamnation de plusieurs actes terroristes tels : la prise d'otages, les détournements d'aéronefs, et bien d'autres. Le fondement de ces diverses mesures liées à la dénonciation, à la condamnation et à la répression du terrorisme notamment à travers l'institution des Cours pénaux internationaux, témoigne de la compétence du Conseil de Sécurité à combattre ce phénomène susceptible de constituer une réelle menace contre la paix et la sécurité internationales. La prolifération de la menace terroriste et l'internationalisation de l'intérêt porté à la lutte antiterroriste, conduisent à n'en point douter à une action matérielle du Conseil de Sécurité à travers des résolutions précises de portée générale et universelle. De ce qui précède, il échoit de se lester sur certaines résolutions du Conseil, prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et interpellant les Etats africains membres de l'ONU.

2. L'imposition de la coopération par le Conseil de Sécurité de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme

La première tâche est de renforcer le cadre juridique international¹¹⁴, pour la rendre la dissuasion efficace en matière de terrorisme. De préférence, le renforcement de ce cadre s'opère par l'expression des résolutions du Conseil de Sécurité issues du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Le Professeur James MOUANGUE KOBILA estime que « *la gestion de la lutte contre le terrorisme correspond doublement aux mesures prises par le Conseil dans le contexte d'un empilement des résolutions, d'abord pour donner effet à ses résolutions se rapportant aux grandes orientations de cette lutte, ensuite pour surmonter les difficultés rencontrées dans l'application des mesures prescrites* »¹¹⁵. L'ensemble de mesures compromettant l'action de coordination du Conseil et des Etats membres, s'est exprimée à travers plusieurs résolutions précises. Le Conseil a tenté d'élaborer un programme complet de lutte contre le terrorisme,

¹¹⁴ LABORDE Jean-Paul, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme : aspects juridiques et pénaux », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, Calmann-Lévy, 2003, p. 93.

¹¹⁵ MOUANGUE KOBILA James, « La gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité », *RHDI*, Vol. 59, 2006, p. 352.

allant de la prévention sous tous ses aspects à la répression, notamment avec la résolution 1373 du 28 septembre 2001¹¹⁶.

Cette résolution, beaucoup plus développée admet un ensemble de règles qui s'imposent aux Etats afin de prévenir et de combattre le terrorisme, par des moyens législatifs, administratifs, judiciaires, c'est-à-dire coercitifs mais non armés, en règle générale, civils¹¹⁷.

La résolution 1373 du 28 septembre 2001, survient à la suite d'autres résolutions prises par le Conseil, et qui s'inscrivent aussi dans la perspective de la lutte contre le terrorisme¹¹⁸. A la différence des précédentes résolutions sur le terrorisme, celle-ci se présente particulièrement comme « *un programme d'ensemble, incomparablement plus développé et détaillé, qui se veut de caractère général et abstrait* »¹¹⁹. Elle regorge plusieurs mesures qui peuvent s'avérer complexes dans une certaine mesure¹²⁰, d'autant plus qu'elle impose un programme civil, complet, obligatoire et surveillé de lutte contre le terrorisme¹²¹.

L'originalité de la Résolution 1373 est de prévoir elle-même son propre mécanisme de suivi de son application, qui relève, au demeurant, plutôt de la surveillance¹²². Le Comité du Conseil dit Comité contre le terrorisme « CCT », est composé de tous les membres du Conseil. Il a été établi dans l'optique de mieux suivre l'application de la Résolution 1373. Sa mission consiste en ce que les Etats appliquent bien la résolution notamment à travers l'attachement au droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective, tel que reconnu par la Charte des Nations Unies. En particulier, « *à prévenir et éliminer le financement des actes terroristes et à ériger en infraction pénale le financement du terrorisme ; à geler immédiatement les fonds des terroristes ; à s'abstenir de fournir toute forme d'appui aux entités ou personnes impliquées dans des actes terroristes ; à éliminer le recrutement de membres des groupes terroristes ; à éliminer la fourniture d'armes aux terroristes ; à prendre les mesures nécessaires pour*

¹¹⁶ SUR Serge, « *Le droit international au défi du terrorisme* », *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹¹⁸ Parmi ces différentes résolutions, l'on peut évoquer la résolution 1269 de 1999 dirigée contre Al Qaida et la résolution 1368 prise au lendemain des attentats en date du 12 septembre 2001.

¹¹⁹ SUR Serge, « *Le droit international au défi du terrorisme* », *op. cit.*, p. 44.

¹²⁰ « La nature exacte des obligations qu'elles imposent dépend de la formulation utilisée dans les résolutions. On admet généralement que les décisions du Conseil de Sécurité sont obligatoires (lorsque le Conseil « **décide** »), tandis que ses recommandations (lorsque le Conseil « **demande** » aux Etats membres) n'ont pas la même force juridique. Des trois paragraphes du dispositif de la résolution qui s'adressent aux Etats, les deux premiers sont exprimés sous la forme de décisions contraignantes, alors que le troisième est exprimé sous la forme de recommandations. Cependant en pratique et en l'espèce, cette distinction n'est pas importante pour l'élaboration de la législation de la mise en œuvre puisque le Conseil s'est déclaré résolu à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la « pleine application » de la résolution ».

¹²¹ Voir à ce propos SUR Serge, « *Le droit international au défi du terrorisme* », *op. cit.*, pp. 44-49.

¹²² *Ibid.*

prévenir les actes terroristes ; à refuser l'asile aux terroristes ; à empêcher ceux qui financent, planifient, facilitent ou commettent des actes terroristes d'utiliser leurs territoires respectifs ; à veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à la planification, à la préparation ou à la perpétration d'actes terroristes ou à des activités d'appui aux actes terroristes soit traduite en justice ; à s'entraider dans toute la mesure possible en ce qui concerne les enquêtes criminelles et les procédures pénales touchant au financement des actes terroristes ou à l'appui apporté à ces actes ; à prévenir le déplacement des terroristes ou des groupes terroristes en procédant à des contrôles efficaces aux frontières et à des contrôles sur la délivrance des cartes d'identité et des documents de voyage »¹²³.

La Résolution fait dans ce sens appel aux Etats pour qu'ils ratifient au plus tôt les Conventions de l'ONU sur le terrorisme, et en l'occurrence celle relative à la répression du financement du terrorisme. Ainsi, vu l'urgence pour des raisons de paix et de sécurité internationales, la Résolution 1373 est d'un apport hautement essentiel dans la lutte contre le terrorisme.

C'est en rapport aux missions du Comité que les Etats africains sont ainsi tenus de fournir de façon précise des renseignements¹²⁴ sur l'état de leur législation, et de rendre, en outre, compte des mesures prises en vue d'éliminer le phénomène terroriste.

Plusieurs pays africains ont fourni leurs rapports au CCT, pour la plupart entre les années 2001 à 2006. On note dans ce sillage que l'Egypte et l'Ile Maurice ont enregistré le plus grand nombre de rapports dont une moyenne est de cinq chacun, tandis que dans la même période, le Libéria, la RCA, la Somalie, la Sierra Léone, le Tchad et la Zambie n'ont produit chacun qu'un seul rapport. En considération des difficultés que rencontrent nombre d'Etats, le Conseil de sécurité a de ce fait invité le CCT à « *examiner les moyens d'aider les Etats et, en particulier, à étudier avec les organisations régionales et sous régionales la possibilité de : promouvoir les pratiques optimales dans les domaines sur lesquels porte la résolution 1373 (2001), y compris l'élaboration de modèles de lois selon qu'il conviendra ; de faire appel aux programmes existants d'assistance en matière technique, financière, réglementaire, législative et autres, qui*

¹²³ Voir les missions du Comité contre le terrorisme.

¹²⁴ « *L'évaluation du Comité contre le terrorisme est imposée aux Etats par le Conseil de sécurité et menée sous son autorité sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, lui permettant ainsi d'édicter des normes générales intemporelles en rupture avec la tradition des mesures ponctuelles nécessaires et proportionnées pour le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ». Confère FERIKOUOP Mamouda, L'application par le Cameroun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, *op. cit.*, p. 125, note 529.

*pourraient faciliter l'application de la résolution 1373 ; de promouvoir des synergies éventuelles entre ces programmes d'assistance »*¹²⁵.

A l'analyse, il en ressort que les Etats africains, ont pris acte des obligations qui découlent de la résolution 1373 dans la lutte contre le terrorisme contemporain, notamment celles qui sont contenues dans le CCT, malgré quelques résistances et insuffisances de la part de certains parmi ces derniers. Dans la suite de ce qui précède, le Conseil de sécurité a créé le 26 mars 2004 dans sa résolution 1535 (2004) la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) comprend une quarantaine de fonctionnaires, dont la moitié environ sont des experts juridiques qui analysent les rapports présentés par les Etats dans plusieurs domaines notamment la rédaction des lois, le financement du terrorisme, les douanes et le contrôle des frontières, la police et le maintien de l'ordre, la législation relative aux réfugiés et aux migrations, le trafic d'armes et la sécurité maritime et des transports. Un expert de haut rang des questions des droits de l'Homme est également attaché à la Direction exécutive.

La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme est divisée en deux sections : un Bureau d'évaluation et d'assistance technique (BEAT), divisé en trois groupes géographiques pour permettre aux experts de se spécialiser dans des régions particulières du monde, et un Bureau de l'administration et de l'information (BAI). Aussi, cinq (5) groupes techniques s'activent de façon horizontale au BEAT en vue d'identifier les questions et les critères qui doivent leur permettre d'effectuer des évaluations dans leur domaine de compétence technique et de les diffuser par la suite à l'intérieur des trois groupes. Ces groupes contribuent ainsi à l'élaboration d'outils mis à la disposition du public, le Guide technique de l'application de la résolution 1373 du Conseil de sécurité, le répertoire des meilleures pratiques, normes et codes internationaux, et l'étude sur la mise en œuvre au plan mondial de la résolution 1373, ainsi que certains documents d'orientation.

Les groupes s'occupent respectivement de l'assistance technique, du financement des activités terroristes, du contrôle des frontières, du trafic d'armes et du maintien de l'ordre, des questions juridiques, en général, y compris la législation, l'extradition, l'entraide judiciaire et, enfin, des questions pouvant être soulevées par la résolution 1624 (2005) sur l'incitation à commettre des actes terroristes, ainsi que les préoccupations se rapportant au domaine des droits de l'Homme dans le contexte de la résolution 1373. Les groupes géographiques et les groupes techniques

¹²⁵ Déclaration annexée à la résolution 1377 (2001) du 12 novembre 2001, avant-dernier paragraphe.

offrent des informations de façon constante aux membres du Comité et à l'ensemble des membres de l'ONU concernant l'évolution des travaux respectifs. Le Comité et sa Direction exécutive collaborent activement avec diverses organisations internationales, régionales ou sous régionales pour limiter l'expansion terroriste.

A la suite des deux résolutions susmentionnées, on peut également retenir celle du 28 avril 2004 dénommée « *Terrorisme et prolifération des armes de destruction massive* ». Les dispositions de cette résolution permettent de s'apercevoir qu'elle présente plusieurs traits semblables à celle du 28 septembre 2001, comme l'affirme le Professeur Serge SUR : « *A première vue, la résolution 1540 se situe dans le prolongement des mesures décidées par la résolution 1373, et la complètent dans un domaine particulier... elle s'adresse dans les mêmes conditions à tous les Etats, leur imposant à la fois la prise de mesures internes et la coopération internationale. Elle est même sur ces points plus précis que sa devancière, précisant les mesures techniques exigées des Etats. Elle comporte encore le même mélange de décisions et de recommandations, et la création d'un comité de suivi* »¹²⁶.

La Résolution 1540 de l'ONU a, sans doute, instauré un cadre permanent aux Etats, afin d'empêcher les acteurs non-étatiques de mettre au point, de s'octroyer, de fabriquer, de posséder, de transporter ou d'effectuer le transfert des armes nucléaires, chimiques ou biologiques. En vue de se conformer aux exigences de la coopération contre la prolifération des armes de destruction massive, les Etats africains et même d'autres Etats du monde, sont tenus d'envoyer, relativement aux dispositions du paragraphe 4 de la résolution en question, des rapports de mise en œuvre au Comité.

Plusieurs pays du continent africain ont ainsi commis des rapports au Comité sur la base de l'application de la Résolution 1540. On dénombrait au mois de juillet 2016, 39 Etats africains¹²⁷ ayant produit leurs rapports au Comité, même si à cette date, il y avait lieu de regretter l'absence du rapport du Mali. En revanche, il convient d'adresser un encouragement particulier au dernier

¹²⁶ SUR Serge, « Le droit international au défi du terrorisme », *op. cit.*, p. 49.

¹²⁷ Liste des rapports nationaux soumis par les Etats africains : Afrique du Sud : 3 rapports ; Algérie : 3 rapports ; Angola : 1 rapport ; Benin : 1 rapport ; Botswana : 1 rapport ; Burkina Faso : 2 rapports ; Burundi : 1 rapport ; Cameroun : 1 rapport ; Congo : 1 rapport ; Côte d'Ivoire : 1 rapport ; Djibouti : 1 rapport ; Egypte : 3 rapports ; Erythrée : 1 rapport ; Ethiopie : 1 rapport ; Gabon : 1 rapport ; Ghana : 1 rapport ; Kenya : 2 rapports ; Lesotho : 1 rapport ; Liberia : 1 rapport ; Libye : 3 rapports ; Madagascar : 1 rapport ; Malawi : 1 rapport ; Maroc : 3 rapports ; Maurice : 1 rapport ; Namibie : 2 rapports ; Niger : 1 rapport ; Nigéria : 1 rapport ; Ouganda : 2 rapports ; République Démocratique du Congo : 1 rapport ; Tanzanie : 1 rapport ; Rwanda : 1 rapport ; Sao-Tomé-Et-Principe : 1 rapport ; Sénégal : 1 rapport ; Seychelles : 1 rapport ; Sierra Léone : 1 rapport ; Soudan : 1 rapport ; Soudan du Sud : 1 rapport ; Togo : 2 rapports ; Tunisie : 1 rapport ; Zambie : 1 rapport.

né des Etats africains, le Sud Soudan, lequel a adressé au Comité un rapport dans lequel il attestait qu'il prendrait en considération la résolution 1540 dans sa législation¹²⁸.

Outre, les résolutions à caractère général, il en existe d'autres qui interpellent de façon spécifique certains Etats africains. C'est le cas de la Libye, suite à l'implication présumée de ses agents des services secrets dans les attentats concernant des avions de ligne français et américain. Le Conseil a adopté une résolution¹²⁹ visant à ce que la Libye leur fournisse un certain nombre d'informations susceptibles de les assister dans leurs enquêtes¹³⁰ sur ces attentats¹³¹. Faute de réponse de la part des autorités libyenne de l'époque, le Conseil avait adopté une deuxième résolution davantage contraignante, exigeant des autorités de ce pays qu'elles satisfassent aux demandes d'extradition présentées par les pays occidentaux, et avait, dans la foulée, imposé à ces dernières des mesures coercitives non armées (embargo) en vue de les contraindre à accepter cette solution¹³². Le Conseil de sécurité avait pris, par ailleurs, des mesures coercitives¹³³ à l'encontre du Soudan d'Oumar EL-BECHIR, en 1996, suite au refus de ce dernier de remettre à l'Egypte les auteurs présumés d'une tentative d'attentat contre l'ancien Président Hosni MOUBARAK¹³⁴. En dehors de cette philosophie de la contrainte, les Nations Unies peuvent également s'exprimer par le canal de résolutions non contraignantes.

B. La mise en œuvre des résolutions non contraignantes de l'ONU en matière de terrorisme

Il ne serait pas redondant de rappeler une fois de plus, que les Nations Unies ne sont pas restées inactives face au terrorisme dans le domaine de l'élaboration de normes juridiques notamment en ce qui concerne l'incrimination des actes terroristes et la répression de leurs auteurs. En sus des résolutions revêtant un caractère obligatoire et que l'on a précédemment évoquer de façon succincte, il est nécessaire, par ailleurs, de s'attarder sur la catégorie de résolutions dites non contraignantes inscrites dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, adressée, entre autres, aux

¹²⁸ Voir Rapport S/AC.44/2013/13 adressée par le Soudan du Sud au Comité 1540, distribution générale du 7 août 2013, <http://www.huwu.org/french/sc/1540/nationalreport.shtm>.

¹²⁹ Res. CS 731, Doc. Off. CSNU, 1992, 3033^{ème} séance, Doc. NU S/RES/731.

¹³⁰ Nombre de pays arabes et africains ont eu la conviction que le Conseil de sécurité avait, dans sa décision initiale de 1992, exercé des pouvoirs de nature judiciaire, outrepassant par-là les pouvoirs que lui conférait la Charte, pour plus de détails, voir KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs plus grands ? », *Revue québécoise de droit international* (Hors-série), 2007, p. 40.

¹³¹ KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs plus grands ? », *op. cit.*, p. 136.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Res. CS 1044, Doc. Off. CS NU, 1996, 3627^{ème} séance, Doc. NU S/RES/1044 ; CS 1054, Doc. Off. CS NU, 1996, 3660^{ème} séance, Doc. NU S/RES/1054.

¹³⁴ KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *op. cit.*, p. 137.

Etats d'Afrique. De la sorte, nous nous intéresserons brièvement au champ qualificatoire des résolutions non contraignantes adoptées par le Conseil de sécurité d'une part (1), et celles de l'Assemblée générale de l'ONU, d'autre part (2).

1. L'activité résolutoire non contraignante du Conseil de sécurité sur les actes de terrorisme

Les résolutions du Conseil de sécurité peuvent relever aussi bien du droit dur que du droit souple et revêtent parfois des éléments appartenant à l'un ou à l'autre. Dans la pratique, l'action du Conseil à des moments est dépourvue de coercition. Ainsi, il est précisé à l'article 39 de la Charte des Nations Unies que : « *le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ».

A l'analyse de l'article 41, celui-ci donne au Conseil de sécurité la compétence pour prendre des « *mesures n'impliquant pas l'emploi de la force, ...* ». Dans cette perspective, la nature des obligations qu'il impose aux différents Etats membres dépend bien évidemment de la formulation usitée dans la résolution. Dans les situations où le Conseil fait usage des mesures non contraignantes, notamment sur la base du chapitre VI, nous sommes en présence des recommandations, qui ne sont pas revêtues de force obligatoire, et la formule est : « *le Conseil demande, exhorte, encourage, note, etc.* ». Il est donc sans ambages que cet organe adopte à ce niveau des recommandations qui ne sont pas contraignantes, car n'étant pas fondées expressément sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Leurs dispositions se présentent ainsi comme de simples exhortations à l'endroit des différents Etats membres, comme l'illustre la Résolution 1624 (2005)¹³⁵.

L'objet principal de ces recommandations est la prévention des actes de terrorisme en cas de menaces à la paix et à la sécurité internationales, par le canal de la coopération internationale, destinée à lutter contre le terrorisme sous toutes ses formes. Bien qu'il y ait une absence manifeste de force obligatoire dans certaines résolutions, le Conseil dans l'exercice de ses pouvoirs, a effectué une intense activité afin d'endiguer la montée du péril terroriste. A maintes

¹³⁵ La Résolution 1624 a été adoptée en 2005 par le Conseil de sécurité à sa 5261^{ème} séance. Elle appelle, à cet effet, « *tous les Etats à adopter des mesures qui peuvent être nécessaires et appropriées et sont conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, pour : interdire par la loi, l'incitation à commettre un ou des actes terroristes ; prévenir une telle incitation ; refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles, il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'une telle incitation...etc.* ». Pour plus d'informations, consulter ladite Résolution.

reprises, il a condamné des actes terroristes, et exiger qu'il y soit mis un terme par le biais de la coopération internationale entre les Etats¹³⁶. Aussi, le Conseil a-t-il souvent condamné formellement des actes de terrorisme, même si la condamnation n'est pas la répression, en vue de préserver le respect des droits de l'Homme, toute chose qui s'inscrit, par ailleurs, dans les objectifs de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. En l'occurrence, la Résolution 1456 adoptée le 20 janvier 2003, et qui a pour objectifs : de garantir le respect du droit international des droits de l'Homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Sur la base de cette Résolution, la lutte contre le terrorisme dans les pays d'Afrique devrait inviter à une conciliation, entre, d'un côté, la sécurité internationale et la protection des victimes, et de l'autre, la protection des droits fondamentaux des personnes soupçonnées, impliquées ou accusées d'actes terroristes. C'est la raison pour laquelle, il a été condamné fermement toutes les violations des droits de l'Homme et les atteintes à ces droits, et toutes les violations du droit international humanitaire, y compris les exécutions extrajudiciaires et sommaires, les arrestations et détentions arbitraires...dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Mali¹³⁷ et partout ailleurs en Afrique. A côté de ce mode d'initiatives qui s'apparentent à une invitation de la part du Conseil de sécurité, se trouve également l'Assemblée générale de l'ONU qui, préoccupée sérieusement par l'expansion des groupes terroristes dans le monde, en général, et particulièrement en Afrique.

2. L'activité résolutoire non contraignante de l'Assemblée générale de l'ONU sur les actes de terrorisme

Les attributions de l'Assemblée générale sont diverses et elles bénéficient, en particulier, d'une sorte de compétence générale pour tous les domaines d'activités de l'ONU¹³⁸. Elle partage certaines attributions avec d'autres organes, notamment avec le Conseil de sécurité, le soin de discuter toutes les questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales¹³⁹. Généralement, pour ce qui est des résolutions de l'Assemblée générale, c'est leur nature qui détermine si elles sont revêtues d'une force obligatoire ou non. En ce qui concerne les décisions obligatoires de l'organe plénier, celles-ci touchent les domaines

¹³⁶ BRIBOSA Emmanuelle, WEYEMBERGH Anne, *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 47.

¹³⁷ Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali (S/2016/498), lettre datée du 20 juin 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général (S/2016/550), texte du projet de résolution S/2016/576.

¹³⁸ Article 10 de la Charte des Nations Unies.

¹³⁹ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, op. cit. p. 58.

suivants : approbation du budget de l'ONU, élection des membres non-permanents du Conseil de sécurité, élection des membres du Conseil économique et social, admission de nouveaux membres ainsi que la suspension ou l'exclusion de membres existants. Outre ces situations précises, ses résolutions ont valeur de recommandations et donc dépourvues de force obligatoire. Pour cette raison, elle cède dès lors le pas aux compétences particulières du Conseil, et ne peut décider d'une action en la matière, ni se prononcer sur un cas dont le Conseil est déjà saisi. Toutefois, le précédent relatif à la Résolution Acheson¹⁴⁰ prévoit une exception dans mesure où « *le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale* » parce que « *l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents* »¹⁴¹.

Dans le domaine de la gestion du terrorisme, plusieurs dizaines de résolutions ont été adoptées sous l'empire de l'Assemblée générale¹⁴². Il est admissible que l'Assemblée générale, avant les années 2000, était déjà préoccupée par les questions de terrorisme. Par ailleurs, elle a pris véritablement son envol en la matière au travers de la résolution 3034 (XXVII). Cette dernière portait sur les mesures qui visent à prévenir le terrorisme international, en mettant en danger ou en anéantissant d'innocentes vies humaines, ou en compromettant les libertés fondamentales.

Elle s'intéresse également « *aux causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux* »¹⁴³.

Depuis lors, l'organe plénier a adopté une kyrielle d'autres résolutions¹⁴⁴ portant sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, celles-ci demandent à tous les Etats membres de l'ONU et aux autres institutions internationales, régionales et sous régionales de veiller à la prévention, à la préparation et à la perpétration d'actes de terrorisme à partir de leur territoire, mais aussi à mettre en œuvre sans retard la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies.

Le socle fondamental de l'Assemblée générale de l'ONU, en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, s'inscrit à n'en point douter dans la Stratégie antiterroriste mondiale adoptée à

¹⁴⁰ Résolution 377 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 3 novembre 1950.

¹⁴¹ SUR Serge, *Droit international public*, 7^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006, p. 641.

¹⁴² KLEIN Pierre, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, p. 310.

¹⁴³ Voir la Résolution adoptée le 18 décembre 1972.

¹⁴⁴ Quelques résolutions visant à éliminer le terrorisme international adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU : Résolution 58/81 AG/NU du 8/01/2004 ; Résolution 59/46 AG/NU du 16/12/2004 ; Résolution 60/43 AG/NU du 8/12/2005 ; Résolution 61/40 AG/NU du 18/12/2006.

l'unanimité de tous les membres des Nations Unies en septembre 2006¹⁴⁵. Ainsi, les Etats africains, au sujet de cette Stratégie, sont interpellés à l'engagement d'une réelle lutte contre le terrorisme¹⁴⁶. Pour y parvenir, ils doivent procéder à la mise en œuvre de ladite Stratégie. Ils peuvent le faire solitairement, ou en partenariat avec d'autres Etats. La mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste des Nations Unies dans le cadre africain s'apprécie, à cet effet, tant au plan local, sous régional que continental. La grande majorité des Etats africains se sont dotés localement des législations antiterroristes et ont construit des plateformes antiterroristes sous régionales. Par ailleurs, par le canal de l'UA, ils ont développé des instruments juridiques et d'autres mécanismes de lutte contre le terrorisme au niveau continental¹⁴⁷. Cette détermination s'observe davantage au travers de leur adhésion aux instruments onusiens.

Paragraphe 2. L'adhésion des Etats africains aux instruments antiterroristes onusiens

L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Koffi ANNAN, au sujet du danger grandissant qui plane sur la communauté internationale, déclarait que : *« le terrorisme frappe au cœur même de ce que symbolise l'ONU, il représente une menace mondiale pour la démocratie, le règne du droit, les droits de l'Homme et la stabilité. C'est pourquoi, la mondialisation met clairement en relief la nécessité pour la communauté internationale de déployer des efforts véritablement concertés pour combattre le terrorisme sous toutes ses formes et ses manifestations »*¹⁴⁸. Il existe actuellement une série d'instruments universels contre le terrorisme, destinés à répondre à la nouvelle menace planétaire contemporaine. A titre d'illustration, l'on dénombre 19 instruments internationaux de lutte contre le terrorisme (conventions, protocoles et amendements), participant à l'activité préventive et répressive contre l'expansion terroriste sous l'égide des Nations Unies. La mise en œuvre des instruments en question, s'est effectuée soit par les institutions spécialisées de l'ONU, soit directement par l'instance onusienne elle-même. Il est, certes, indéniable que les Nations Unies ont toujours couru après l'ingéniosité des terroristes, mais à chaque nouveauté d'actes terroristes, correspond une convention dans ce sens. Avant de s'appesantir sur l'instauration de la coopération entre les Etats africains et les institutions

¹⁴⁵ Résolution 60/288 du 8 septembre 2006. Les lignes de force de cette stratégie sont exposées dans le Plan d'actions annexé à cette Résolution.

¹⁴⁶ La Stratégie énonce des recommandations concrètes dans 4 domaines à savoir : analyser les conditions propices à la propagation du terrorisme ; prévenir et combattre le terrorisme ; prendre des mesures pour renforcer les moyens dont disposent les Etats pour lutter contre le terrorisme et renforcer le rôle du système des Nations Unies dans ce domaine ; garantir le respect des droits de l'Homme pour tous et la primauté du droit dans la lutte contre le terrorisme.

¹⁴⁷ La mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale dans l'espace africain, au niveau national, sous régional et continental sera traitée dans les chapitres suivants.

¹⁴⁸ International Instruments related to the prevention and suppression of International Terrorism, publication des Nations Unies, numéro : E.01.V.3

onusiennes (B), il est judicieux de revisiter au préalable l'adoption des conventions antiterroristes sous les auspices de l'ONU (A) dans le cadre africain.

A. L'adoption des conventions et organes antiterroristes sous les auspices de l'ONU

Une convention peut s'entendre d'un accord écrit entre deux ou plusieurs Etats énonçant leurs devoirs et leurs droits dans un domaine précis. L'instance onusienne se fondant sur ses missions, a adopté plusieurs outils lui permettant de faire face au phénomène du terrorisme. Cela s'observe non seulement par la variété des organes (2) directement adoptés, mais également par les conventions initiées (1) dans cette dynamique.

1. La variété des conventions directement adoptées par l'instance onusienne

Douze conventions existaient déjà, avant la résolution 1373 de l'ONU. Depuis lors, il y a eu sept ajouts, dont deux réellement sont nouvelles, les autres sont quatre protocoles et un amendement à des précédentes conventions. Au demeurant, le bilan fait été de douze conventions, six protocoles et un amendement, ce qui permet à première vue de répondre aux différentes formes d'actes terroristes. Parmi ces multiples conventions, se trouve celle liée à la protection du personnel recruté sur le plan international.

Durant les années 1960, de nombreux diplomates furent victimes d'actes de violence. C'est dans cette entreprise protectrice, de la catégorie de personnes relevant du monde diplomatique qu'une convention avait été élaborée. La Résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée le 14 décembre 1973, a mis en œuvre la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques. La convention perçoit la personne bénéficiant d'une protection internationale comme : *« tout chef d'Etat ou de gouvernement, ministre des affaires étrangères, représentant ou personnalité officielle d'un Etat ou une organisation internationale qui a droit à une protection spéciale dans un Etat étranger, y compris les membres de sa famille. Elle vise la participation directe à la commission effective d'un meurtre, d'un enlèvement, ou d'une autre attaque contre la personne, les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'agents diplomatiques et autres personnes jouissant d'une protection internationale, le fait de participer en tant que complice à de telles attaques, ou le fait de tenter ou de menacer de commettre de tels actes »*¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Dispositions principales de la cérémonie spéciale des traités 2009, relatives à la Convention des Nations Unies du 12 décembre 1973.

Aux termes de la présente Convention, « *toute Partie est tenue de prendre des mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions visées ; rendre ces infractions passibles de peines appropriées ; placer en détention les auteurs présumés d'infractions, les poursuivre ou les extradier ; coopérer aux activités de prévention ; et communiquer les renseignements et les éléments de preuve nécessaires dont il dispose aux fins d'une procédure pénale* »¹⁵⁰. Elle vise à responsabiliser chaque Etat, sur le territoire duquel se trouvent des personnes bénéficiant d'une protection internationale, lorsque celles-ci sont victimes d'une attaque quelconque.

Toutefois, il est à constater que la convention, ne mentionne aucunement le terme de terrorisme dans son intitulé, également celle-ci ne s'applique seulement que si l'auteur des actes incriminés a eu connaissance du statut spécial de la personne protégée, raison pour laquelle les blessures qui résultent d'un accident automobile¹⁵¹, ne rentrent pas dans le champ d'application de la convention en cause. Dans la pratique, nous constatons que, sensiblement, 41 Etats africains ont intégré cet instrument dans leurs ordres juridiques nationaux respectifs¹⁵², en vue de le mettre en application. Outre, cette convention, il y a eu celle relative aux prises d'otages.

La convention internationale contre la prise d'otages a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 juin 1983. L'infraction de la prise d'otages, au titre de cette convention, s'entend de : « *quiconque s'empare d'une personne (ci-après dénommée « otage »), ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre une tierce partie, à savoir un Etat, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes, à accomplir un acte quelconque ou à d'en abstenir en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage* »¹⁵³. Bien avant la Convention de 1979, la prise d'otages était déjà une pratique dénoncée, réprimée par certains textes antérieurs, notamment les Conventions de Genève de 1949 qui la considèrent, à juste titre, comme un crime de guerre¹⁵⁴.

Cette pratique s'avère très préoccupante actuellement en Afrique, comme en témoigne la spectaculaire prise d'otages qui s'est effectuée au Nigéria en 2014, au cours de laquelle plus de 200 jeunes filles avaient été capturées et livrées au groupe terroriste Boko Haram. Il faut

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Rapport de la CDI sur les travaux de sa 24^{ème} session, A/8710/Rev.1, 1972, *Annuaire CDI*, 1972, vol. II, p. 343-344.

¹⁵² Dispositions principales de la cérémonie spéciale des traités 2009, relatives à la convention des Nations Unies du 12 décembre 1973.

¹⁵³ Article 1^{er} de la Convention internationale contre la prise d'otages du 17 décembre 1979.

¹⁵⁴ Voir article 3 commun aux quatre Conventions de Genève.

mentionner que le champ d'application de la présente convention ne peut s'opérer qu'en cas d'enlèvement, de détention, de menaces et de contraintes liées à une prise d'otages comportant un élément international. La secte Boko Haram ayant un caractère international du fait de ses acteurs aux multiples nationalités et ses exactions transfrontalières, il est évident que cette prise d'otages est sous le champ d'application de la Convention de 1979. Si un acte entraîne la mort ou des blessures, d'autres conventions peuvent s'appliquer également, mais l'acte initial, c'est-à-dire l'enlèvement, la détention et les menaces, constitue une base suffisante pour mettre en jeu la coopération internationale¹⁵⁵.

La prise d'otages est, à ce titre, réprimée dans la sphère africaine, raison pour laquelle, une quarantaine d'Etats¹⁵⁶ ont internalisé cette infraction dans leurs cadres législatifs respectifs depuis son adoption, afin de poursuivre et de réprimer les auteurs de telles pratiques, y compris ceux des attentats terroristes.

La Convention sur les attentats terroristes a été adoptée par l'Assemblée des Nations Unies le 15 décembre 1997. Elle est entrée en vigueur le 23 mai 2001. Aux termes de son article 2, il est incriminé que : « *toute personne, illicitement et intentionnellement, livre, pose ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, soit dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer des destructions massives de ce lieu, de cette installation, de ce système ou de cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent des pertes économiques considérables* ». Néanmoins, Monsieur Adriano MENDY fait observer que la Convention reste imprécise sur l'élément subjectif de l'acte terroriste, c'est-à-dire l'intention. Cette carence est d'autant plus étrange que : « *c'est cet élément subjectif qui caractérise précisément l'attentat terroriste et de le différencier des règlements de compte entre mafieux ou encore le plasticage d'une maison en vue de toucher la prime d'assurance* »¹⁵⁷.

Ouverte à l'adhésion de tous, les Etats africains ont manifesté leur volonté en devenant parties à la Convention sur les attentats terroristes, ceci par le biais de multiples ratifications et adhésions. On a ainsi pu enregistrer en 2017, plus d'une quarantaine de pays africains ayant

¹⁵⁵ LABORDE Jean-Paul, *Etat de droit et crime organisé*, Paris, Dalloz, 2005, p. 108.

¹⁵⁶ Voir liste des Etats membres de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif en date du 24 septembre 2012, sur google.com.

¹⁵⁷ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat en droit international, sous la direction de Jean-Pierre COLIN, Université de Reims, 2008, p. 53.

intégré cette plateforme conventionnelle, dans le but de poursuivre les auteurs d'attentats à l'explosif. Il en va de même de la répression du financement du terrorisme.

La Convention adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999 et entrée en vigueur le 10 avril 2002, vise exclusivement le terrorisme en amont, en s'attaquant aux moyens de financement et non aux actes terroristes proprement dits. Cet aspect se traduit par une incrimination très large, car la Convention définit l'acte terroriste au niveau international en reprenant les incriminations retenues dans les Conventions antérieures¹⁵⁸.

Cette Convention est innovante dans la mesure où, elle concerne le financement de tous les actes de terrorisme qui ont été précédemment établis par les Conventions et protocoles. Aussi, cet instrument permet-il d'opérer la distinction entre le financement du terrorisme, qui se produit généralement avant l'infraction principale, du blanchiment d'argent qui, par nature, est une infraction produite après celle principale de trafic de drogues ou de trafic de tout genre¹⁵⁹. En réalité, l'intérêt pour le financement du terrorisme est évident car ce dernier s'assimile à un blanchiment d'argent inversé. Dans le cas du blanchiment classique, les sommes sont sales à l'origine et doivent être purifiées pour leur circulation dans l'économie légale *in fine*¹⁶⁰. En revanche, dans le cas des activités terroristes, les fonds sont propres au départ (dons d'associations caritatives religieuses, ...), toutefois leur utilisation doit demeurer obscure et secrète.

Relativement à ses dispositions, la Convention sur le financement du terrorisme vise à poursuivre toute personne qui, « *directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utiliser ou en sachant qu'ils seront utilisés en tout ou partie, en vue de commettre, soit, un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe, soit un acte destiné à tuer ou à blesser grièvement une personne qui ne participe pas directement à un conflit armé afin d'intimider une population, ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* »¹⁶¹. Il est, ici, exigé des Etats parties l'adoption, conformément aux principes de leur droit interne, des mesures nécessaires à

¹⁵⁸ Voir article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999.

¹⁵⁹ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 55.

¹⁶⁰ MANIN Bernard, *Terrorisme et nouvelles technologies de l'information et de la communication*, op. cit., p. 37.

¹⁶¹ Article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, op. cit.

la détection et au gel, à la saisie ou la confiscation des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour la commission de l'infraction considérée¹⁶².

On peut retenir de la Convention de 1999, trois obligations principales à l'égard des Etats parties. *Primo*, les Etats doivent ériger le financement d'actes terroristes en crime au regard de leur droit national et les punir de peines appropriées¹⁶³. *Secundo*, ils doivent coopérer ensemble et se prêter mutuellement assistance judiciaire pour les domaines traités par la Convention. *Tertio*, ils doivent adopter des mécanismes d'identification et de signalement d'indices de financement d'actes de terrorisme à la charge des institutions financières¹⁶⁴.

Les Etats africains motivés par l'intérêt que revêt cette Convention, n'ont pas hésité à l'adopter en prenant des mesures visant à combattre le financement du terrorisme comme l'atteste leurs différentes législations nationales, y compris leurs instruments communautaires¹⁶⁵. Ceux-ci en perspective, n'ont pas omis l'hypothèse d'une lutte contre le terrorisme nucléaire.

L'Assemblée générale de l'ONU, dans sa résolution 59/290, a adopté le 13 avril 2005, la Convention sur le terrorisme nucléaire, laquelle est entrée en vigueur le 7 juillet 2007. Elle vient compléter le cadre conventionnel mis en place par les traités relatifs aux matières dangereuses¹⁶⁶. L'objectif principal de la Convention est de prévenir et d'interdire les actes de terrorisme nucléaire. Elle demande ainsi aux Etats parties « *d'adopter toutes mesures nécessaires pour empêcher et contrarier les actes concernant la Convention ; ainsi que d'échanger des renseignements avec les autres Etats parties assurant la confidentialité des informations* »¹⁶⁷. Dès cet instant, chaque Etat partie à la présente Convention est tenu de criminaliser tout acte de cette nature¹⁶⁸, commis illicitement et intentionnellement. Son article 2 définit plusieurs infractions pouvant être réparties de la manière suivante :

¹⁶² Article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, *op. cit.*

¹⁶³ Article 4 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. *op. cit.*

¹⁶⁴ *Ibid.* Article 18.

¹⁶⁵ Les pays africains à partir de la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme et de la résolution 1373, ont construit systématiquement au plan local, communautaire et continental des stratégies visant à combattre fermement le financement du terrorisme. C'est le cas du Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale, adopté le 4 avril 2003 à Yaoundé (Cameroun). Les informations approfondies en ce qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme en Afrique sont contenues les chapitres suivants.

¹⁶⁶ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, *op. cit.*, p. 54.

¹⁶⁷ Article 7 de la Convention du 13 avril 2005 sur le terrorisme nucléaire.

¹⁶⁸ L'article 2 de Convention de 2005 réprime tout acte commis illicitement ou intentionnellement visant à : « *détenir des matières radioactives dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne, de lui causer des dommages corporels graves ou de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ; détenir ou fabriquer un dispositif explosif nucléaire ou engin à dispersion de matières radioactives ou engin émettant des rayonnements dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne, de lui causer des dommages corporels graves ou de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement...* ».

D'un côté, *« le fait de détenir des matières radioactives ainsi que de fabriquer ou de détenir un engin, soit dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement »*.

De l'autre, *« l'emploi de quelque manière que ce soit de matières ou engins radioactifs, l'utilisation ou le fait d'endommager une installation nucléaire, de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives, soit dans l'intention d'entraîner la mort d'un individu, ou de lui causer des dommages corporels graves, soit dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement, soit dans l'optique de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement, à accomplir un acte ou à s'en abstenir »*. A cet effet, plusieurs Etats du continent africain ont ratifié cette Convention. On peut comprendre, aisément, que les traités relatifs au terrorisme ont pour finalité de criminaliser certains actes et de punir, par ailleurs, les terroristes. Aussi, en plus des multiples Conventions adoptées sous l'égide de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'instance onusienne a également institué des organes, en vue de parvenir au renforcement de la lutte contre le terrorisme dans l'espace international, en général, et particulièrement en Afrique.

2. La variété des organes de lutte antiterroriste directement adoptés par l'ONU

L'expansion du terrorisme a conduit l'instance onusienne à instituer plusieurs structures et organes visant à combattre ce phénomène. La création des organes antiterroristes, peut provenir tant du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale que du Secrétariat général des Nations Unies.

On peut en premier lieu faire mention de l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme. Présidée par le Bureau du Secrétaire général, l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme a été instituée en 2005. Elle se compose de 24 représentants de différents départements de l'ONU, d'institutions spécialisées, de Fonds et programmes ainsi que d'autres entités¹⁶⁹ telles que

¹⁶⁹ L'Equipe spéciale comprend des représentants des départements et organisations ci-après : Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, Département des affaires de désarmement (DDA), Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), Département des affaires politiques (DAP), Département de l'information (DI), Département de la sûreté et de la sécurité (DSS), Groupe d'experts du Comité 1540, Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation maritime internationale (OMI), Fonds monétaire international (FMI), Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), Equipe de surveillance du Comité 1267, Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH), Bureau des affaires juridiques (BAJ), Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation des Nations Unies pour l'éducation,

l'organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). Depuis l'adoption de la Stratégie mondiale de l'ONU contre le terrorisme, l'équipe spéciale intègre sans cesse dans ses fonctions de politique générale, une palette d'activités opérationnelles dans des domaines techniques spécialisés. Pour rendre facile cette mission, celle-ci a instauré plusieurs groupes de travail chargés des questions du financement du terrorisme ; droits de l'Homme ; mise en œuvre intégrée ; radicalisation et extrémisme violent qui aboutissent au terrorisme ; usage de l'internet à des fins terroristes ; victimes du terrorisme et objectifs vulnérables. L'ex-Secrétaire général de l'ONU, Ban KI-MOON, à l'occasion de la Conférence sur le terrorisme, avait fait les éloges à l'équipe spéciale en déclarant que celle-ci : *« est une bonne illustration de la façon dont le système des Nations Unies peut unir ses forces. Nous nous employons avec les Etats membres à recenser et analyser les initiatives menées aux niveaux national et international pour lutter contre la radicalisation et contre le recrutement de terroristes, à promouvoir la protection des droits de l'Homme, à protéger les personnes vulnérables susceptibles d'être recrutées par des organisations terroristes et à venir en aide aux victimes du terrorisme »*¹⁷⁰.

Le Manuel électronique de contre-terrorisme des Nations Unies, élaboré par l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, offre désormais aux pays membres des Nations Unies dans les pays et aux institutions pertinentes les informations disponibles sur les ressources des Nations Unies en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. Le groupe de travail de l'équipe spéciale : *« s'emploie à fournir aux Etats un ensemble de Guides, afin d'aider ces derniers à renforcer la protection des droits de l'Homme dans le contexte de l'éradication du phénomène terroriste. Les Guides visent, par ailleurs, à renseigner les Etats sur les mesures correspondant aux droits de l'Homme, qu'ils peuvent adopter dans plusieurs domaines liés à la lutte antiterroriste »*¹⁷¹.

Aussi organise-t-elle régulièrement des ateliers de sensibilisation sur la Stratégie antiterroriste mondiale, notamment sur la protection des droits de l'Homme et le renforcement du cadre législatif en matière de terrorisme. Grâce à cette initiative, un atelier avait été organisé du 5 au 6 août 2011 à Windhoek en Namibie où plusieurs Etats de l'Afrique australe¹⁷² y avaient pris

la science et la culture (UNESCO), Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), Organisation mondiale des douanes (OMD), Banque mondiale, Organisation mondiale de la santé (OMS).

¹⁷⁰ Discours du Secrétaire général des Nations Unies à l'occasion de la Conférence internationale sur le terrorisme, *Dimensions, Menaces et Contremesures*, Tunis (Tunisie), le 15 novembre 2007.

¹⁷¹ Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme, groupe de travail sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et de l'Etat de droit dans le contexte de la lutte antiterroriste, Guide de référence sur les droits de l'Homme, 2^{ème} édition, mars 2014, p. 4-5.

¹⁷² Les pays ayant pris part à cet atelier étaient les suivants : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Mauritanie, Mozambique, Namibie, RDC, Seychelles, Zambie et Zimbabwe. Pour plus d'informations, voir : <http://www.un.org/fr/terrorism/ctitf/proj>.

part. Bien avant cela, au cours de la même année, un autre atelier s'est tenu à Addis-Abeba, en Ethiopie du 27 au 28 juillet, regroupant aussi de nombreux pays de la sous-région¹⁷³.

A côté de l'équipe spéciale, se trouve le Centre des Nations Unies contre le terrorisme. En 2006, tous les Etats membres de l'ONU étaient convenus qu'il fallait envisager la création d'un Centre international antiterroriste dans le cadre des efforts engagés au niveau international pour combattre le phénomène, comme stipulé dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. C'est alors qu'en 2011, grâce à une contribution volontaire du gouvernement de l'Arabie Saoudite, le Secrétariat général de l'ONU a créé ledit Centre. A la même période, l'Assemblée générale adoptait la résolution 66/10¹⁷⁴ dans laquelle elle prenait note avec satisfaction de la Convention conclue avec le royaume saoudien, se félicitait de la mise sur pied du Centre au sein du Bureau de l'équipe spéciale. Placé sous la direction du Secrétaire général de l'ONU et sous la houlette du Département des affaires politiques, le Centre contribue à la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale. Il a pour objectif l'application concrète, globale et intégrée de l'ensemble des quatre piliers directeurs de la Stratégie antiterroriste, à travers le développement de plans d'actions locaux et régionaux.

Il entreprend de façon constante des consultations avec les différents groupes de travail de l'équipe, en vue d'identifier les projets captivants qui sont en adéquation avec les objectifs de la Stratégie et à suivi leur exécution. Dans cette perspective, le Secrétaire général de l'ONU, avait déclaré que : « *le Centre a pour mission de faciliter les efforts déployés par l'Equipe, pour aider les Etats membres à mettre en œuvre la Stratégie* »¹⁷⁵. Il fournit un appui décisif pour ce qui est de la formulation et de l'examen des stratégies nationales antiterroristes, comme en témoigne particulièrement les exemples du Nigéria et du Burkina Faso.

Au demeurant cet organe, se présente comme un instrument nécessaire de l'ONU dans la mise en œuvre de sa Stratégie d'éradication du terrorisme. A ce titre, le Secrétaire général l'avait réitéré en ces termes : « *Nous sommes résolus à combattre la menace du terrorisme et à en venir à bout et le Centre nous offre à cet égard un précieux outil pour mieux coordonner nos efforts et assurer leur efficacité* »¹⁷⁶. Il est nécessaire de préciser que ces organes susmentionnés

¹⁷³ Etaient présents à cet atelier : Burundi, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Sud Soudan et Tanzanie, voir les informations y relatives à <http://www.un.org/fr/terrorism/ctitf/proj>.

¹⁷⁴ Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 60^{ème} séance, 18 novembre 2011.

¹⁷⁵ Discours du Secrétaire général de l'ONU, lors de la deuxième réunion du Conseil consultatif du Centre des Nations Unies contre le terrorisme tenu à Djeddah, 3 juin 2012.

¹⁷⁶ *Ibid.*

sont aidés en cela par le Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC).

Depuis 2002, l'ONUDC structure son action d'assistance technique en matière de prévention en lançant son programme mondial de coopération technique sur « *Le renforcement du régime juridique contre le terrorisme* »¹⁷⁷. Ce programme constitue la plateforme par laquelle s'inscrivent les activités d'assistance technique destinées aux Etats membres¹⁷⁸. Il s'agit d'un programme en continu et progressif, qui est révisé et mis à jour constamment.

Le Centre avait accordé un financement de 285 000 dollars en date du 25 septembre 2014 à Ouagadougou, dans le cadre de l'initiative d'assistance intégrée en matière de lutte contre le terrorisme des Nations Unies (I-ACT), au projet conjoint de l'équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et l'UNESCO sur la « *promotion de la culture de la paix, la gestion des conflits, la citoyenneté, la démocratie et la bonne gouvernance à travers l'éducation formelle au Burkina Faso* ». Le Centre doit ainsi « *veiller à ce que tous ses éléments restent adaptés aux circonstances mais aussi afin d'y apporter de nouvelles initiatives en fonction de l'apparition de nouveaux besoins* »¹⁷⁹. Il établit de ce fait un cadre pour l'appui spécialisé qu'apporte l'ONUDC aux pays pour la ratification et l'application des instruments universels concernant la prévention et l'éradication du terrorisme et pour établir des mécanismes efficaces de

¹⁷⁷ « L'ONUDC examine depuis de nombreuses années les questions liées au terrorisme international et à la coopération internationale dans ce domaine. En 2002, l'Assemblée générale a approuvé un élargissement du programme d'activités du Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC. Ce programme élargi envisage principalement la fourniture d'une assistance aux Etats, sur leur demande, concernant les aspects juridiques et connexes de la lutte contre le terrorisme, en particulier pour la ratification et la mise en œuvre des instruments juridiques universels contre le terrorisme et pour renforcer les moyens dont disposent les systèmes nationaux de justice pénale pour appliquer les dispositions de ces instruments conformément aux principes de l'état de droit. En outre, le programme de travail du Service comporte la fourniture d'un appui opérationnel pour les questions relatives à la lutte contre le terrorisme, aux organes intergouvernementaux, en particulier à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et au congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale. Le Service fournit également un appui opérationnel spécialisé aux initiatives du Secrétariat de l'ONU pour ce qui est des questions pertinentes de lutte contre le terrorisme et coordonne ses activités avec d'autres entités et organisations ». Voir ONUDC, *Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel : cadre juridique, techniques d'enquête et coopération policière, Module de formation à l'attention des Officiers de Police Judiciaire (OPJ) du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie et du Niger*, 2012, p. 133.

¹⁷⁸ « Les activités du programme portent sur : l'aide à la rédaction de textes législatifs destinés à incorporer les dispositions universelles dans la législation nationale ; le renforcement des structures institutionnelles nécessaires à la coopération, notamment internationale, dans la lutte contre le terrorisme ; la fourniture de conseils en matière de demandes d'extradition et d'entraide judiciaire ; la fourniture de conseils relatifs aux mécanismes de coopération internationale, aussi bien pour accélérer les processus que pour assurer le respect des normes internationales ; la formation des agents des systèmes nationaux de justice pénale aux nouvelles législations, à la coopération internationale et l'état de droit dans le domaine du terrorisme ; l'élaboration et la mise à jour d'outils d'assistance technique et de publications de fond visant à faciliter l'application des instruments juridiques universels ». Voir le document sur les activités d'assistance technique de l'ONUDC, <http://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/unodcs-taas.html>.

¹⁷⁹ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 343.

coopération internationale¹⁸⁰. Le Service de la prévention du terrorisme de l'ONUDC basé à Vienne, est « *l'un des principaux prestataires d'assistance technique en ce qui concerne les aspects juridiques et connexes de la lutte contre le terrorisme* »¹⁸¹. Ses services spécialisés dans le renforcement du régime juridique de lutte contre le terrorisme répondent à un ensemble de mandats bien déterminés.

Le Service est chargé de soutenir les pays membres sur leur demande, à ratifier le régime juridique universel contre les activités terroristes, à le transposer dans leurs lois nationales et à le mettre en application. Dans l'exercice de ses mandats, il cherche à apporter des réponses de façon diligente et efficace aux demandes d'assistance technique formulées par les Etats membres dans le domaine juridique et dans les domaines se rapportant à la lutte contre la menace terroriste.

A ce titre, Monsieur Mamouda FERIQUOP affirmait que : « *la stratégie du Service est orientée vers le terrain* »¹⁸², son assistance technique est fournie par l'entremise des experts régionaux¹⁸³ et grâce aux capacités opérationnelles des Bureaux extérieurs de l'ONUDC. Les experts investis dans la lutte antiterroriste et travaillant dans les zones de l'Afrique du Nord, de l'Ouest et de l'Est, ont offert des services d'expertise locale et des moyens opérationnels pour aider à l'élaboration de programmes nationaux et régionaux ainsi qu'à l'exécution des activités antiterroristes de l'ONUDC sur le terrain. Il regorge non seulement des capacités spécialisées dans divers aspects connexes notamment la prévention du crime et la justice, la primauté du droit, la lutte contre le trafic de drogue, la criminalité transnationale organisée, la corruption et la coopération internationale dans le domaine du droit pénal, mais aussi des moyens opérationnels sur le terrain¹⁸⁴.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ ONUDC, Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*, p. 24-25.

¹⁸² FERIQUOP Mamouda, *L'application par le Cameroun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le terrorisme*, *op. cit.*, note 558.

¹⁸³ Les experts régionaux du Service sont affectés pour ce qui est du continent africain en Afrique occidentale, centrale, Nord, orientale et australe.

¹⁸⁴ Voir <http://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/technical-assistance-tools-html>.

A travers ces différentes capacités¹⁸⁵ et cette assistance technique directe ou indirecte¹⁸⁶, il a marqué ses empreintes dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en Afrique. En Afrique centrale, en l'occurrence, nous notons que le Congo, la Guinée Equatoriale, la Centrafrique et le Tchad avaient reçu une assistance directe du Service, grâce à des missions et à des consultations effectuées sur leurs territoires respectifs. En témoigne la table ronde ministérielle de Madrid¹⁸⁷ pour les pays de l'Afrique de l'Ouest et Centrale relative au cadre juridique de la lutte contre le terrorisme, tenue dans la capitale espagnole en date du 25 au 26 mai 2006. Le Service a également collaboré étroitement avec les autorités nationales du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie et du Niger pour les aider à élaborer un cadre juridique, des techniques d'enquête et une réelle coopération policière dans cette zone du Sahel, en matière de lutte contre le terrorisme¹⁸⁸.

Il faut dire qu'il a été constamment organisé à l'intention des Etats africains, plusieurs ateliers nationaux, régionaux et internationaux de renforcement des capacités portant sur un large éventail de sujets liés aux enquêtes, aux poursuites et à plusieurs autres aspects touchant aux affaires du terrorisme¹⁸⁹. Il est constant que l'ONUDC s'efforce d'assurer le suivi adéquat de l'assistance technique initialement fournie aux pays membres et de veiller à la durabilité de ses

¹⁸⁵ A titre d'exemple, dans sa Résolution 62/172, l'Assemblée générale « a prié l'ONUDC d'intensifier ses efforts visant à fournir une assistance technique aux Etats membres pour renforcer la coopération internationale dans la prévention et la répression du terrorisme en facilitant l'application des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, en particulier en formant les personnels des services de justice pénale à l'application de ces instruments internationaux, notamment au moyen de sessions de formation spécialisées et d'outils et de publications techniques spécialisées, en étroite coordination avec le CCT et sa direction exécutive et l'Equipe spéciale de la lutte contre le terrorisme ; tenir compte lorsqu'il y avait lieu, dans son programme d'assistance technique à la lutte contre le terrorisme, des éléments nécessaires au développement des capacités des pays afin de renforcer les systèmes de justice pénale et l'état de droit ; et de continuer à collaborer avec les organisations internationales et les organismes compétents des Nations Unies, ainsi qu'avec les organisations régionales et sous régionales, pour la prestation d'une assistance technique, les bonnes pratiques et la formation juridique dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ». Voir ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, *op. cit.*, p. 134.

¹⁸⁶ La coopération entre le Service de la prévention du terrorisme et les Etats s'opère de deux manières, soit par une coopération dite « directe » c'est-à-dire un Etat lui-même demande une assistance du Service sur son territoire, ou alors un Etat décide tout simplement de prendre part aux ateliers et autres activités que peut mener le Service sur le territoire d'un autre Etat, c'est la coopération dite « indirecte ».

¹⁸⁷ Avaient pris part à cette Conférence les pays africains suivants : Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, RCA, RDC, Sao Tomé-Principe, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo et Tunisie.

¹⁸⁸ A travers le programme régional de l'ONUDC pour l'Afrique de l'Ouest (2010-2014), un partenariat renforcé pour promouvoir le traitement judiciaire du terrorisme a été établi avec le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger. Dans ce cadre, de nombreux magistrats avaient été formés en matière juridique de lutte contre le terrorisme.

¹⁸⁹ Voir ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, *op. cit.*, préface.

effets. Ainsi, il existe une grande coopération entre les Etats africains et les institutions onusiennes sur la lutte contre le terrorisme.

B. L'instauration d'une coopération entre les Etats africains et les institutions onusiennes sur le terrorisme

En plus des conventions adoptées par les organes onusiens, il y a lieu de relever que d'autres outils concernant la lutte antiterroriste ont été élaborés et adoptés par les différentes institutions du système des Nations Unies. Ces instruments consistent à matérialiser la plateforme de coopération qui existe entre les Etats africains et les institutions spécialisées de l'ONU. Pour s'en convaincre, nous pouvons citer certains exemples à travers lesquels plusieurs pays d'Afrique ont pris part : la Conférence des ministres de la justice des pays francophones d'Afrique pour la ratification et la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme, organisée par l'OIF et le gouvernement égyptien qui s'est tenue à Charm-El-Cheick du 7 au 9 février 2006 ; la Vidéoconférence sur la lutte contre la criminalité internationale, organisée à Vienne du 25 au 27 octobre 2005 ; la Conférence ministérielle régionale des pays francophones d'Afrique pour la ratification et l'application des instruments universels relatifs au terrorisme, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée en coopération avec l'OIF et le gouvernement mauricien de Port-Louis du 25 au 27 octobre 2004 ; le Séminaire sous régional pour l'application des instruments universels contre le terrorisme et la Convention contre la criminalité organisée et les protocoles s'y rapportant, tenu à Bamako du 25 au 28 novembre 2003 et bien d'autres rencontres. Il existe ainsi une coopération remarquable avec l'OACI (1) et l'OMI (2).

1. La coopération avec l'OACI en matière de lutte contre le terrorisme dans le secteur aéronautique

L'organisation de l'aviation civile internationale (OACI), a été instituée par la Convention de Chicago de 1944. Le siège de l'OACI se trouve à Montréal au Canada. L'organisation est devenue une institution spécialisée des Nations Unies le 13 mai 1947.

Actuellement plus d'une cinquantaine de pays africains sont parties à cette organisation. Le domaine juridique de la coopération est existant dans la mesure où, plusieurs Etats africains, ont accepté, adhéré ou ratifié les outils juridiques de lutte contre le terrorisme, adoptés par l'OACI, toute chose qui matérialise le fondement de cette coopération. Il faut se rappeler que la lutte contre le terrorisme international, au plan universel, a été en premier lieu engagée par l'OACI. En effet, très tôt, une vive détermination s'est manifestée au sein de cette institution,

de lutter contre les détournements d'aéronefs et les autres types de violences perpétrées contre l'aviation civile. Il importe de le préciser, l'intensité de la coopération qui existe entre l'OACI et les pays africains ne se résume pas seulement à l'adhésion, l'acceptation, voire à la ratification par ces derniers des conventions adoptées au sein de l'institution en question. Les compétences de l'OACI lui permettent également de donner des orientations et de vérifier la façon dont celles-ci sont appliquées.

Les Etats africains, en vue de réduire les menaces terroristes dans le domaine aérien, devraient inévitablement profiter de l'expertise considérable de l'organisation, en participant, entre autres, à ses multiples colloques et séminaires.

L'Assemblée est l'organe intergouvernemental plénier de l'OACI. Elle réunit une fois tous les trois ans pour examiner toute question entrant dans le cadre de l'organisation. En revanche, ses principales fonctions sont exercées par le Conseil, un organe restreint et permanent. Dans la perspective d'aider les pays, relativement à l'application des mesures préventives contenues dans l'annexe 17, celle-ci est consacrée aux domaines administratifs et à la coordination des activités de tous ceux qui prennent part aux programmes de sûreté ainsi qu'aux mesures techniques visant à opérer une protection de la sûreté du transport aérien international. L'OACI a mis en place un modèle d'assistance dénommée « *Mécanisme de sûreté de l'aviation* » ou « *Mécanisme AVSEC* »¹⁹⁰.

A cet effet, ayant pris conscience de l'expansion du phénomène terroriste dans le globe, toute chose mettant d'ailleurs en danger la sécurité de l'aviation civile, l'Assemblée de l'OACI a, vers la fin des années 1960, demandé que : « *des spécifications soient insérées dans les annexes existantes ou dans une nouvelle annexe pour traiter expressément de ce problème* »¹⁹¹. Pour renforcer l'action de l'ONU dans la lutte antiterroriste, un ensemble de conventions ont été élaborées par cette institution. Il s'agit en premier de la convention sur les aéronefs.

L'aviation civile, depuis les années 1960, s'est intéressée aux activités des terroristes. Il faut souligner que ce secteur, a constamment été une cible relativement facile pour les adeptes de la terreur, qui semble-t-il, l'appréhendent comme un espace idéal pour l'expression spectaculaire

¹⁹⁰ Ce mécanisme offre des conseils aux pays membres, en formant le personnel qui intervient directement dans la mise en œuvre de programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile. C'est ainsi que l'OACI organise des ateliers régionaux destinés à offrir de la formation et des orientations à des groupes d'Etats sur des domaines communs. Les ateliers en question portent généralement sur le contrôle national de la qualité, l'élaboration de programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile, de programmes de sûreté d'aéroports et des programmes nationaux de formation.

¹⁹¹ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 347.

de leurs actes. La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs a été adoptée le 14 septembre 1963 par l'OACI. Elle est entrée en vigueur le 4 décembre 1969 et s'applique aux actes qui compromettent la sécurité à bord : elle autorise le Commandant d'aéronef, lorsqu'il est fondé à croire qu'un individu a commis ou est sur le point de commettre une infraction à bord, à prendre à l'égard de cet individu des mesures raisonnables, y compris les mesures de contrainte, qui sont nécessaires pour garantir la sécurité de l'aéronef, et demande aux Etats contractants de placer l'auteur de l'infraction en détention et de restituer le contrôle de l'aéronef au commandant légitime. Elle ne s'applique pas aux aéronefs utilisés à des fins militaires, de douane ou de police¹⁹². Nous notons une cinquantaine de pays africains parties à cette Convention. Ce taux d'adhésion assez important atteste que les Etats africains ont pris en compte la juste mesure des conséquences qui peuvent survenir dans un aéronef, lorsqu'un individu dangereux se trouve à bord de cet engin. Sur la base de cette Convention, il a été recommandé à ses Etats parties, qu'une personne ayant commis un acte terroriste ou en voie de le commettre, doit immédiatement être expulsée par des personnes en charge de la sécurité de l'engin.

La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs a été élaborée par l'OACI à la Haye et est entrée en vigueur le 14 octobre 1971. Elle demande aux Etats parties de considérer comme infraction pénale : « *le fait pour toute personne à bord d'un aéronef en vol de s'emparer illicitement et par violence ou menace de violence, ou toute autre forme d'intimidation, de cet aéronef ou d'en exercer le contrôle, tenter de commettre l'un de ces actes ou s'en rendre complice* »¹⁹³. En effet, la Convention de 1970 est une réaction aux actes illicites visant à s'emparer d'un aéronef en vol. Dans la même artère, elle vise explicitement les actes de toute personne à bord qui : « *illicitement et par violence ou menace de violence s'empare de cet aéronef ou en exerce le contrôle* »¹⁹⁴. La définition concernant l'infraction de la présente Convention mérite d'être clairement précisée dans ses éléments constitutifs.

Premièrement, il faut constater que la capture illicite doit être le fait d'une personne se trouvant à bord de l'aéronef détourné. Sur cette base, il est à exclure les détournements opérés depuis le sol ou grâce à l'usage d'autres aéronefs. « *De tels détournements créent en effet pour l'aéronef et ses occupants des dangers différents par leur nature, de ceux encourus en cas de détournement par un passager* »¹⁹⁵. En réalité, les pratiques de ce genre peuvent mettre en relief

¹⁹² ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹³ Article 1^{er} de la Convention sur la capture illicite d'aéronefs du 16 décembre 1970.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, *op. cit.*, p. 48.

des problèmes liés aux relations entre Etats, lesquels ont été évités par les rédacteurs de la Convention.

Deuxièmement, les actes accomplis doivent être illicites, la Convention renvoyant aux droits nationaux le soin de déterminer les cas dans lesquels l'auteur de l'infraction ne peut être tenu pour responsable de celle-ci ou doit en être excusé, par exemple la légitime défense, ordre de la loi, démence ou minorité¹⁹⁶.

Troisièmement, l'acte infractionnel doit être commis par les voies de la violence. Nous remarquons, à ce sujet, que la Convention ne couvre donc pas les détournements opérés sur l'initiative même du pilote et sans violence¹⁹⁷.

Quatrièmement, l'infraction n'existe que si l'aéronef est en vol, mais cela n'exclut nullement que le détournement puisse débuter alors même que l'appareil était encore au sol. D'ailleurs, la Convention le précise dans ses dispositions pertinentes ainsi qu'il suit : « *un aéronef est considéré comme en vol depuis le moment où l'embarquement étant terminé, toutes ses portes extérieures sont fermées jusqu'au moment où l'une de ses portes est ouverte en vue du débarquement* ». La présente Convention, bien qu'ayant été amendée par le protocole de Beijing du 10 septembre 2010, n'a pas moins reçu un écho favorable au sein des Etats membres. En août 2013, près d'une cinquantaine de pays du continent africain l'avaient déjà ratifiée. Ce nombre de ratifications atteste que ces derniers ont pris conscience des dangers que le terrorisme peut provoquer dans le secteur de l'aviation civile.

La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile a été adoptée à Montréal par l'OACI le 23 septembre 1971 et entrée en vigueur le 26 janvier 1973. Il est demandé aux Etats parties de cette Convention, de considérer comme infraction pénale, le fait pour toute personne qui, illicitement et intentionnellement, accomplit un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef, place un engin explosif sur un aéronef, tente de commettre l'une de ces infractions, ou se rend complice de la personne qui commet ou tente de commettre l'une de ces infractions¹⁹⁸.

La Convention concerne les actes illicites dirigés contre un aéronef non seulement en vol, mais aussi en service, c'est-à-dire : « *depuis le moment où, le personnel au sol ou l'équipage*

¹⁹⁶ *Ibid.* p. 48 et s.

¹⁹⁷ La violence en question n'est pas seulement que physique, mais il peut s'agir de toute forme d'intimidation.

¹⁹⁸ Article 1^{er} de la Convention sur l'aviation civile du 23 septembre 1971.

*commence à la préparer en vue d'un vol déterminé jusqu'à l'expiration de vingt-quatre heures suivant tout atterrissage »*¹⁹⁹.

Un protocole additionnel à la Convention de 1988, entrée en vigueur le 6 août 1989, élargit et complète la Convention initiale de Montréal sur la sécurité aérienne dont il étend l'application aux aéroports internationaux, à travers les actes criminels commis dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale²⁰⁰. L'article 2 du Protocole y relatif, définit l'acte terroriste comme l'acte commis par une personne qui, illicitement et intentionnellement, à l'aide d'un dispositif, d'une substance ou d'une arme, *« accomplit à l'encontre d'une personne, dans un aéroport servant à l'aviation civile internationale, un acte de violence qui cause ou est de nature à causer des blessures graves ou la mort, soit, détruit ou endommage gravement les installations d'un aéroport servant à l'aviation civile internationale, ou des aéronefs qui ne sont pas en service et qui se trouvent dans l'aéroport, ou interrompt les services de l'aéroport si cet acte compromet ou est de nature à compromettre la sécurité dans cet aéroport »*.

Au demeurant, plusieurs Etats africains ont intégré dans leurs ordres juridiques internes la Convention de 1971. Ainsi, à côté du secteur aérien, il existe également une coopération dans le domaine maritime.

2. La coopération avec l'OMI en matière de lutte contre le terrorisme dans le secteur maritime

Initialement créée sous la forme d'organisation maritime consultative intergouvernementale (OMCI), le 6 mars 1948, elle a été rebaptisée Organisation maritime internationale (OMI), en date du 22 mai 1982. Son siège se trouve à Londres au Royaume-Uni. Une quarantaine d'Etats africains font parties de cette organisation. Elle est chargée d'élaborer des dispositions relatives à la sécurité en mer. Sa tâche est essentiellement d'établir et d'harmoniser les réglementations des Etats membres dans les domaines de la sécurité et de la sûreté des navires, en fixant les standards de construction et de prévention de pollution des navires.

L'OMI collabore avec les autorités nationales pour renforcer la sécurité des transports maritimes pour les personnes et les biens en poursuivant ses objectifs antiterroristes. Il est donc sans conteste que la coopération entre l'OMI et les Etats africains, ne se limite pas seulement à l'adhésion aux conventions adoptées par celle-ci, elle s'inscrit davantage sur le plan opérationnel. De la sorte, l'OMI avait publié un document qui décrit sa stratégie pour le

¹⁹⁹ Article 2 b de la Convention sur l'aviation civile du 23 septembre 1971.

²⁰⁰ ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel, *op. cit.*, p. 26.

renforcement de la sûreté maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre en vue de lutter contre les actes de piraterie, les vols à main armée à l'encontre des navires et d'autres activités maritimes illicites et favoriser le développement d'un secteur maritime dynamique et durable.

Il est à supposer raisonnablement que les activités terroristes étant par nature illicites, celles-ci font partie de la stratégie en question. De façon pratique, l'organisation a mis au point un cadre spécial pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. C'est le cas du projet de réseau fonctionnel intégré de garde-côtes, en vue de permettre aux parties prenantes, aux Etats bénéficiaires, aux organisations régionales et aux autres entités de coopérer afin de garantir la sûreté des ports, des lieux de mouillages et des installations au large, pour lutter contre la piraterie et par extension contre le terrorisme.

Sur la base de la coopération entre l'OMI et les Etats africains, ceux-ci ont mis en application dans leurs systèmes juridiques internes, le Code ISPS ou Code international sur la sécurité des navires et des installations portuaires, toute chose qui démontre, à cet effet, une certaine vitalité dans le cadre de leur plateforme coopérative. Son organe plénier qu'est l'Assemblée, se réunit tous les deux ans à l'effet d'adopter la stratégie générale de l'institution et de voter son budget. Elu par l'Assemblée, le Conseil assure la fonction d'organe directeur et est composé de 40 membres. Après la survenance des attentats du 11 septembre 2001, l'OMI a renforcé son assistance technique aux Etats membres en matière de navigation maritime.

L'Assemblée a, à ce sujet, adopté le 12 décembre 2002, lors de sa vingt-deuxième session, la Résolution A.922 (22) portant sur l'examen des « *mesures et procédures visant à prévenir les actes de terrorisme qui compromettent la sûreté des passagers et des équipages et la sécurité des navires* ». La résolution a pour but d'approfondir le dispositif d'assistance technique destiné aux pays membres quant à leurs infrastructures et les mesures relatives à la sécurité maritime.

Dans le même sillage, l'organisation a lancé un vaste programme de sécurité maritime et portuaire visant particulièrement les pays en développement, afin de leur permettre d'évaluer et de renforcer leurs infrastructures et mesures de sûreté pour la prévention des actes de terrorisme. Le Rapport A/57/183 du Secrétaire général précisait que ce programme était : « *doté d'un financement initial de 2145000 dollars pour subvenir aux besoins des pays en développement en matière d'assistance technique connexe. Il s'agissait essentiellement d'un programme de renforcement des capacités visant à sensibiliser les pays aux menaces contre la navigation maritime et les activités portuaires et aux mesures préventives immédiates susceptibles de revêtir un caractère contraignant et comportant des études de vulnérabilité et*

*d'évaluation des risques, ainsi que des plans de sécurité connexes pour les navires et ports en question »*²⁰¹.

Au même titre que l'OACI, l'OMI depuis quelques années, a également mis en œuvre un programme d'assistance technique en faveur des Etats membres, lequel aide ceux-ci à ratifier les conventions adoptées en son sein. A ce titre, nombre d'Etats africains ont ratifié des conventions et protocoles de cette institution concernant les activités terroristes. C'est le cas de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime adoptée par l'OMI le 10 mars 1988. Celle-ci met en œuvre un régime juridique applicable aux actes illicites contre la navigation maritime internationale semblable à celui adopté et en vigueur par l'aviation internationale. Aussi consacre-t-elle un ensemble d'infractions dont « *le fait, illicitement ou intentionnellement, de s'emparer d'un navire ou en exercer le contrôle par la violence, la menace de violence ou l'intimidation ; le fait d'accomplir un acte de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un navire, si cet acte est de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire ; le fait de placer sur un navire un dispositif ou une substance propre à le détruire ; ou le fait d'effectuer d'autres actes contre la sécurité du navire* »²⁰². Cet instrument n'a pas moins reçu un écho favorable dans l'espace africain. Pour preuve, environ 36 Etats africains ont déjà adopté cet instrument juridique. Il y a également des initiatives relatives aux explosifs plastiques qui ont été engagées.

Le Protocole du 14 octobre 2005 a été adopté pour compléter la Convention du 10 mars 1988. Son adoption intervient à la suite des attentats du 11 septembre 2001. L'objectif est d'étendre la définition sur des actes relevant du protocole de 1988. Celui-ci érige en infraction le fait d'utiliser un navire pour perpétrer un acte de terrorisme, de transporter des matières à bord d'un navire dans l'optique de tuer ou de provoquer des dommages corporels graves, ou dans l'optique de perpétrer un acte de terrorisme. Il adopte les modifications apportées à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime au contexte des plateformes fixes sur le plateau continental. Aussi ajoute-t-il, de nouvelles infractions que les Etats parties doivent intégrer dans leur droit interne et leur rattacher des peines appropriées au regard de leur nature grave.

Il est à noter que quelques Etats africains ont pu ratifier l'instrument en question, dans la perspective de marquer davantage leur attachement à la lutte contre les activités terroristes.

²⁰¹ Rapport A/57/183, p. 30, paragraphes 192 à 193. Voir aussi le Rapport A/61/210 du 1^{er} août 2006, paragraphe 119.

²⁰² Article 3 de la Convention de 1988, modifié par le Protocole du 14 octobre 2005.

Néanmoins, l'intensité d'adhésion à cet instrument demeure relativement très faible contrairement au protocole de 1988.

Section 2. Le traitement du terrorisme dans les enceintes universelles non onusiennes

Face à l'expansion de la menace terroriste, de nombreuses organisations internationales à vocation universelle, indépendantes du système des Nations Unies, se sont progressivement mobilisées pour s'associer à la lutte contre ce phénomène. On peut tout de même déplorer le retard de leur implication effective en matière de lutte antiterroriste. Toutefois, une attention graduelle de quelques-unes de ces organisations, s'observe en matière d'éradication des activités terroristes. C'est la raison pour laquelle une coopération se développe entre les Etats africains et certaines organisations spécifiques (Paragraphe II). Ainsi parmi ces organisations, Interpol et le GAFI (Paragraphe I) s'affirment considérablement dans la campagne antiterroriste mondiale.

Paragraphe 1. L'affirmation d'Interpol et du GAFI dans l'élimination du terrorisme

Les Nations Unies s'investissent sans réserve dans le traitement des activités terroristes, plus qu'aucune autre organisation internationale au monde. Cela pourrait s'expliquer par le fait que l'ONU est l'organisation internationale la plus universelle de la planète, à qui le concert des nations a attribué des compétences en matière de préservation de la paix et de la sécurité internationales. Mais la croyance en ce qu'elle est la seule instance internationale à se soucier de l'expansion du terrorisme dans le monde serait erronée. En effet, d'autres organisations, à l'instar d'Interpol (A) et du GAFI (B), s'attèlent au renforcement du cadre stratégique mondial de lutte contre le terrorisme.

A. L'implication d'Interpol dans les voies de la coopération contre le terrorisme

La coopération contre le terrorisme s'est développée dans de nombreuses enceintes présentant un caractère universel avec des succès variés, en dehors de la sphère onusienne à l'instar de l'organisation internationale de police criminelle OIPC-Interpol. Sans nul doute, cette organisation se présente comme la plus étendue en ce qui concerne le réseau policier au monde. Avant de traiter de ses capacités opérationnelles (2), il nous revient de faire ressortir le champ d'application de l'organisation policière internationale (1).

1. Le champ d'application d'Interpol en matière de lutte antiterroriste

Créée en 1923 et, de nos jours, composée de près de 190 pays membres, Interpol est une organisation intergouvernementale dont le but est : « *d'assurer et de développer l'assistance*

*réci-proque la plus large de toutes les autorités de police criminelle et d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun »*²⁰³. Indépendante et universelle, elle offre à ses Etats membres des outils de coopération policière nécessaires pour lutter contre la criminalité internationale. Interpol apparaît, de nos jours, comme la seule organisation de police de dimension mondiale, offrant des garanties de neutralité²⁰⁴ et de sécurité et pouvant assumer une tâche primordiale aux côtés des Etats dans la lutte contre le terrorisme. L'organisation présente un cadre propice dans lequel ses Etats membres peuvent s'échanger, en conformité avec leur droit interne, un ensemble d'informations dans le strict respect des droits de la personne humaine. En tant que plateforme universelle neutre, Interpol agit au premier plan dans la coordination de la réponse globale au terrorisme, en assistant les services en charge de l'application de la loi dans ses Etats membres. Elle octroie des possibilités afin de prévenir les activités terroristes et d'y mettre un terme par l'identification des membres des entreprises terroristes, en s'attaquant aux vecteurs qui facilitent ces activités : *« déplacements et mobilité, présence sur internet, armes et matériaux, y compris le financement »*²⁰⁵. Actuellement la stratégie de lutte antiterroriste est projetée sur une période de cinq (5) ans (2016-2020). Celle-ci intègre, outre les activités traditionnelles, d'autres actions globales que l'organisation policière internationale envisage dans ses nouvelles approches.

En correspondance avec les capacités policières de l'organisation, cinq axes d'action sont bien déterminés dans sa stratégie : identification²⁰⁶, déplacement et mobilité²⁰⁷, présence sur internet²⁰⁸, armes et matériaux²⁰⁹ et enfin financement²¹⁰. Pour la réalisation des axes d'action en question, une plateforme de lutte antiterroriste est prévue entre le Secrétariat d'Interpol situé à Lyon et les quatre Pôles régionaux antiterroristes dont celui de l'Afrique. Cette plateforme

²⁰³ Article 2 du Statut de l'OIPC-Interpol.

²⁰⁴ Le principe de neutralité d'Interpol avait été énoncé en 1948 et avait été plusieurs fois réaffirmé par l'Assemblée générale de l'organisation. Compte tenu des motivations souvent politiques et religieuses des auteurs d'actes terroristes, les questions de terrorisme constituent un des défis prioritaires à ce principe de neutralité.

²⁰⁵ Voir le document d'Interpol sur sa Stratégie antiterroriste mondiale.

²⁰⁶ *« Interpol aidera ses pays membres à repérer les membres de groupes terroristes transnationaux connus et leurs soutiens et à procéder à leur identification formelle ».* Ibid.

²⁰⁷ *« L'organisation envisage aider les services chargés de l'application de la loi de ses pays membres à consolider la sécurité aux frontières nationales et régionales, à réduire les mouvements transfrontaliers des terroristes et des membres des groupes affiliés et à identifier et démanteler les réseaux qui facilitent leurs déplacements ».* Ibid.

²⁰⁸ *« Interpol aidera ses pays membres à prévenir et à lutter contre l'utilisation du cyberspace à des fins terroristes, en améliorant le travail d'identification et de détection ».* Ibid.

²⁰⁹ *« Interpol aidera ses pays membres à mettre à jour, à suivre et à intercepter le trafic d'armes et de matériaux nécessaires aux activités terroristes ».* Ibid.

²¹⁰ *« Interpol aidera les services chargés de l'application de la loi et les cellules de renseignement financier, dans les pays membres, à traquer et à juguler les flux financiers qui financent les activités terroristes et les facilitent ».* Ibid.

devrait superviser et coordonner la mise en œuvre intégrale de la stratégie au plan mondial. Le mandat d'Interpol est encadré de quatre standards à savoir : le respect des législations nationales²¹¹ ; le respect des droits de l'Homme²¹² ; le respect de la neutralité et de l'indépendance de l'organisation²¹³ et enfin l'obligation faite aux membres de coopérer de manière constante et active aux activités de l'organisation²¹⁴. Aussi existe-t-il de multiples conventions internationales, dont l'organisation policière sert de voie de transmission pour des demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition.

Toutefois, l'organisation ne jouit en tant que telle d'aucun pouvoir de décision, mais elle se présente comme un centre d'informations ; c'est la raison pour laquelle il appartient à ses membres de donner à ses demandes la suite qu'elles comportent plus d'opérationnalité.

2. Les capacités opérationnelles d'Interpol contre les activités terroristes en Afrique

Organisation de promotion de la coopération policière internationale, Interpol attache une attention toute particulière au traitement des informations qui transitent par son canal et qui touchent aux aspects correspondant au terrorisme. Les outils d'Interpol sont particulièrement adaptés à la lutte contre le terrorisme car ils garantissent une simplicité dans l'utilisation, une flexibilité, une modernité et surtout l'accessibilité pour toutes les unités de police de la planète. En parallèle aux outils de police classique, Interpol a mis en place des programmes spécifiques à la lutte contre le terrorisme. « *Le terrorisme est un phénomène mondiale qui perfore les frontières, il est nécessaire pour la bonne cause de toutes les polices du monde, de pouvoir communiquer entre elles de façon ininterrompue* »²¹⁵.

La coopération entre les Etats africains et Interpol est réelle et perceptible sur le plan institutionnel, à travers l'existence des Bureaux Centraux Nationaux Interpol (BCN)²¹⁶, mais

²¹¹ Article 2, paragraphe 2 du Statut de l'OIPC-Interpol, *op. cit.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.* Article 3.

²¹⁴ Article 31, *ibid.*

²¹⁵ Parmi ses outils, nous pouvons mentionner sa base de données nominatives, qui contient des données à caractère personnel et des informations criminelles sur les individus recherchés par les pays membres ; sa base de données sur les documents de voyage volés et perdus, qui contient plus de 55 millions d'entrée (l'extension du système I-24/7 aux postes frontières permet aux agents de l'immigration de déterminer immédiatement si un document de voyage est enregistré comme perdu, volé ou annulé) ; sa base de données sur les documents de voyage associés aux notices (TDAWN), qui contient des informations sur les documents de voyage liés à des individus qui font l'objet d'une notice Interpol. Voir le document d'Interpol sur la stratégie antiterroriste mondiale, *op. cit.*

²¹⁶ Conformément aux dispositions pertinentes de la constitution d'Interpol notamment à son article 32, chaque pays membre désigne un Bureau Central National (BCN) qui constitue l'interlocuteur désigné du Secrétariat Général de l'OIPC-Interpol situé en France dans la ville de Lyon.

également des Bureaux Régionaux²¹⁷ installés en Afrique notamment au Cameroun²¹⁸, en Côte d'Ivoire, au Kenya et au Zimbabwe. Ceux-ci sont des points de repères pour les enquêtes, mais aussi pour la localisation et l'arrestation des présumés terroristes. L'installation des différentes représentations d'Interpol (Bureaux régionaux) aux confins de l'espace africain, est justement l'affirmation de sa forte implication visant à éliminer la montée du phénomène terroriste. Pour s'en convaincre, entre 1962 et 2016, l'OIPC-Interpol a tenu 24 conférences régionales en Afrique. La 24^{ème} Conférence régionale africaine d'Interpol s'est tenue à Yaoundé au Cameroun en octobre 2017²¹⁹, ce qui témoigne de l'assistance que cette organisation tente d'apporter aux Etats africains pour détruire les multiples réseaux terroristes installés dans cet espace. De ce fait, l'organisation a mis sur pied un programme dénommé « *OASIS Afrique* »²²⁰ dont le but est d'offrir une assistance opérationnelle, des services et un soutien en matière d'infrastructures aux unités de police d'Afrique. Plusieurs Etats africains bénéficient donc du programme *OASIS Afrique* qui s'attache davantage au renforcement des capacités en termes de formation et de perfectionnement.

Ainsi, il s'agit pour Interpol, comme l'affirme Monsieur Mamouda FERIQUOP, « *de faire acquérir aux policiers locaux une expérience de première main et de leur permettre de partager avec leurs collègues, leurs savoirs et compétences ; y compris en matière de lutte contre le terrorisme* »²²¹. Des programmes de formation ont été organisés dans les Bureaux sous régionaux d'Abidjan, de Harare, de Nairobi et de Yaoundé. Ces multiples programmes permettent d'assurer une expertise dans l'analyse criminelle et de doter les Etats africains

²¹⁷ OIPC-Interpol compte sept bureaux régionaux à savoir : Argentine, Cameroun, Côte d'Ivoire, El Salvador, Kenya, Thaïlande et Zimbabwe.

²¹⁸ L'accord d'établissement du Bureau Régional de Yaoundé a été paraphé le 26 mars 2007 par le ministre camerounais Adoum GARGOUM et le Secrétaire général d'Interpol Ronald K. NOBLE. Ce Bureau a été inauguré en marge de la 10^{ème} Réunion du CCPAC et du 10^{ème} Forum des ministres en charge des questions de sécurité en Afrique centrale, tenus du 2 au 5 novembre 2009 à Yaoundé (Cameroun).

²¹⁹ Cette rencontre s'est tenue du 10 au 11 octobre 2017 et avait pour thème : « *Lutter contre le terrorisme en Afrique centrale et de l'Ouest : réunion Interpol avec les chefs de police* ». Lors des échanges plusieurs thèmes ont été abordés, entre autres, la situation générale relative à la menace que représentent les groupes terroristes dans les pays membres, la stratégie antiterroriste mondiale d'Interpol, la nécessité d'un partage des informations au niveau international, l'itinéraire de déplacement et la gestion des frontières et la lutte contre le terrorisme et les médias sociaux...

²²⁰ Concrètement le Programme Oasis d'Interpol aide les pays d'Afrique à adopter une approche globale et intégrée de la lutte contre la criminalité du 21^{ème} siècle en renforçant les capacités opérationnelles des policiers de la région et en donnant davantage de moyens aux pays membres d'Interpol pour faire face aux menaces criminelles à l'échelle nationale, régionale et mondiale.

²²¹ FERIQUOP Mamouda, *L'application par le Cameroun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le terrorisme*, op. cit., p. 141.

d'outils appropriés en vue de mieux affronter la criminalité organisée et le terrorisme international sous tous ses aspects²²².

On peut également relever que les Etats africains, au même titre que tous les autres membres de l'organisation, bénéficient de l'extension des systèmes de communication sophistiquée et de la gestion des informations de l'OIPC-Interpol. Il s'agit d'un système mondial de communication policière ayant la charge de relier les organismes chargés de l'application de la loi des pays membres. Ce système permet à des utilisateurs agréés de mutualiser des informations de police capitales et d'accéder aux bases de données et aux services de l'organisation 24 heures sur 24. Pour la seule année 2012, au moins 17,5 millions de messages ont été échangés via I-24/7.

Sur le terrain, l'organisation a mis en place un projet *Vennlig*, consistant à obtenir des informations criminelles recueillies sur le champ de bataille (téléphones portables, documents, etc.). Ce projet a permis de fournir des voies d'enquête à plusieurs pays dont le Maroc, qui fait d'ailleurs partie des Etats qui ont connu son succès. En effet, après les attentats de Casablanca de 2003, les autorités marocaines ont réussi à identifier et à localiser en Irak, un terroriste recherché pour ces attentats. En outre, Interpol a dépêché une équipe de formation spécialisée dans le domaine de l'informatique légale en Tunisie après l'attentat de novembre 2015 qui a visé la garde présidentielle. Sollicités par les autorités tunisiennes, les experts d'Interpol sont restés dans la région après la formation pour apporter le soutien nécessaire en vue de l'exploitation d'éléments de preuve numériques, dans le cadre d'affaires portant sur des cellules djihadistes actives logées dans la zone²²³.

Par ailleurs, grâce à la coopération avec Interpol, les Etats africains bénéficient du nouveau système de gestion des informations de police actualisée dénommée *I-link*²²⁴ ainsi que de

²²² « Interpol offre un large éventail d'initiatives régionales globales en matière de renforcement des capacités afin de réduire le fossé entre l'action policière nationale et internationale et de répondre aux défis transnationaux d'aujourd'hui. Ces initiatives visent notamment à s'assurer que les pays acquièrent l'expertise, le matériel et des compétences nécessaires en matière de lutte contre le terrorisme (collecte et stockage de données biométriques, mise en place d'un système AFIS opérationnel, conduite d'enquêtes de police scientifique, mise en place de capacités d'analyse des renseignements tactiques, conduites d'enquêtes transnationales complexes, mise à disposition de systèmes informatiques opérationnels) et qu'ils sont en mesure d'accéder aux capacités d'Interpol en matière de soutien aux enquêtes (base de données, alertes, réseaux sécurisés) et d'exploiter ces capacités en temps utile et de manière opérationnelle. En somme, Interpol s'engage à mettre en place des programmes de renforcement des capacités pour les fonctionnaires chargés de l'application de la loi qui travaillent avec les procureurs et au sein d'équipes pluridisciplinaires afin d'élaborer des stratégies antiterroristes efficaces ». Voir Stratégie de lutte antiterroriste mondiale d'Interpol, *op. cit.*

²²³ Voir la Stratégie de lutte antiterroriste mondiale d'Interpol, *op. cit.*

²²⁴ Il avait été mis en service en 2009, ce système marque une nouvelle ère dans l'engagement d'Interpol de soutenir les polices du monde. Il avait été conçu pour remplacer le système de documentation criminelle d'Interpol (ICIS)

multiples initiatives mondiales de lutte antiterroriste. Pour ce qui est du système *I-link* celui-ci permet de relier les enquêtes dans l'espace mondial, en intégrant un outil de recherche performant afin de faciliter l'échange entre les fonctionnaires des services chargés de l'application de la loi du monde entier et d'aider à l'établissement des réseaux entre différentes enquêtes terroristes.

Quant à d'autres initiatives, il y a le volet du bioterrorisme²²⁵, le Projet *Geiger*²²⁶, le Projet *IWETS* (*Interpol Weapons Electronic Tracing System*)²²⁷, le Projet *Baobab-Afrique*²²⁸ du groupe Fusion (Fusion Task Force) et l'initiative de Sécurité Globale pour le 21^{ème} siècle (ISG)²²⁹, le système *Turn Back Crime*²³⁰, le système *I-Checkit*²³¹ et bien d'autres innovations.

L'accès aux multiples outils de police offerts par Interpol s'avère souvent déterminant dans les enquêtes en matière de lutte contre le terrorisme en Afrique. Les illustrations ne manquent pas

ainsi que l'outil de recherche automatique permettant d'interroger les bases de données de l'organisation. Voir <http://interpol.int/public/ICPO/factSheets/G105FR.pdf>.

²²⁵ Le projet sur le bioterrorisme a pour but de sensibiliser davantage à la menace bio-terroriste, de lutter contre la prolifération des armes biologiques, de mettre en place des formations à l'intention des policiers locaux et d'aider au renforcement de l'application des législations existantes, en complément des traités internationaux. Il est financé, entre autres, par la Fondation Alfred SLOAN et le gouvernement canadien.

²²⁶ Il porte sur le recueil et l'analyse des données concernant le vol des matières radiologiques, et vise à dégager les tendances et à déterminer le *modus operandi* ainsi que les risques de vol par les terroristes de matières nécessaires à la fabrication des bombes sales (bombes conventionnelles comportant des matières radioactives). Voir FERIKOUOP Mamouda, *L'application par le Cameroun des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le terrorisme*, op. cit., n° 615.

²²⁷ « C'est un système d'Interpol fondé sur l'identification électronique des armes. Il constitue pour les Etats membres, un outil de communication et de mise en commun d'informations qui contribuent à faciliter les enquêtes, tant criminelles que sur des affaires de terrorisme liées aux armes à feu ». Voir google.com.

²²⁸ « Ce projet a pour but d'identifier les groupes terroristes et leurs membres opérant dans la région d'Afrique et de solliciter, de recueillir et d'échanger des informations et des renseignements, d'apporter un appui dans le domaine de l'analyse et de renforcer la capacité des pays membres à faire face à la menace du terrorisme. D'autres projets similaires ont été développés dans le monde. Il en est ainsi du Projet Pacific-Asie du Sud-Est, du Projet Kalkan-Asie centrale, du Projet Amazon-Amérique centrale et Amérique du Sud, du Projet Middle East et du Projet NEXUS-Europe ». Voir Rapport annuel 2013 d'Interpol.

²²⁹ « L'ISG a été lancé par Interpol en 2008, il repose sur cinq piliers essentiels qui permettent de renforcer la sécurité des citoyens partout dans le monde : 1. Sécurité Globale pour l'amélioration du partage des informations et de la connectivité ; 2. Infrastructure mondiale sécurisée ; 3. Moyens d'action de la police au niveau mondial ; 4. Partenariats stratégiques au niveau mondial ; 5. Innovation ». Ibid.

²³⁰ Turn Back Crime « est une campagne de sensibilisation mondiale qui vise à attirer l'attention du public sur les dangers de la criminalité organisée et son incidence sur notre vie de tous les jours. Elle a pour objectif d'apprendre au public à éviter de soutenir sans le savoir les réseaux criminels transnationaux et de mieux faire connaître les répercussions inattendues de ce soutien sur nos activités quotidiennes. Par exemple en Afrique acheter dans la rue une copie d'un sac de créateur pour un dixième du prix de l'original peut sembler être une bonne affaire, mais ce sac pourrait avoir été vendu par une organisation terroriste ». Ibid.

²³¹ I-Checkit « est une initiative innovante qui sollicite le public et le secteur privé afin de déceler et de prévenir des transactions illicites. Dans le cadre de ce projet dont la phase pilote a été lancée en 2013, 3 outils différents verront le jour, destinés aux sociétés privées, aux services chargés de l'application de la loi et au grand public, afin de les aider à prévenir l'utilisation de faux documents de voyage, à vérifier l'authenticité des produits proposés à la vente, et à détecter les véhicules volés ». Ibid.

à cet effet : l'on assiste de temps à autre à l'interception de véhicules volés ou des armes, ayant servi à la préparation ou à la perpétration d'un attentat terroriste.

D'autres organisations internationales, à l'instar du GAFI, s'activent également à l'élimination du terrorisme.

B. L'intervention du GAFI dans l'élimination des activités terroristes

Le Groupe d'action financière internationale (GAFI) est une instance internationale ayant des instruments à portée universelle. Cette organisation qui connaît une intense adhésion de la part des Etats, entreprend sans cesse des initiatives visant à s'attaquer au blanchiment des capitaux et aux sources de financement des groupes terroristes. A cet égard, il sied d'examiner au préalable le champ d'action du GAFI (1) avant de se pencher sur la coopération entre celui-ci et les Etats africains dans la lutte contre les activités terroristes (2).

1. Le champ d'action du GAFI dans l'effacement des sources de financement du terrorisme

La création du GAFI est intervenue lors du Sommet du Groupe des sept (G 7)²³² qui s'est déroulé à Paris en 1989. Le GAFI est un organisme informel intergouvernemental qui vise le développement et la promotion des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment des capitaux. L'organisme intergouvernemental a déjà publié à son actif quarante-neuf (49) recommandations dans ce domaine²³³. Ainsi, après la perpétration des attentats du 11 septembre 2001, le GAFI a convoqué une réunion en date du 29 et 30 octobre 2001 à Washington, à l'effet d'étendre son champ d'action au-delà du domaine du blanchiment d'argent et d'inclure les aspects liés au financement du terrorisme. Il a donc été question d'offrir ses compétences techniques afin de se joindre à la lutte mondiale contre la montée du terrorisme.

Le GAFI « *est ainsi devenu, au fil des années, la pierre angulaire du système international pour freiner le financement du terrorisme* »²³⁴. Compte tenu du fait que les techniques et les méthodes utilisées pour financer les groupes terroristes correspondent souvent à celles destinées à blanchir l'argent, on a considéré que l'expérience accumulée par le GAFI pouvait constituer

²³² Groupe de discussion et de partenariat économique de sept pays les plus industrialisés du monde : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon et Royaume Uni.

²³³ Voir www.fatf.gafi.org/40Recsfr.html

²³⁴ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 364.

une valeur ajoutée en matière de lutte contre le financement du terrorisme²³⁵. Pour marquer sa détermination dans la lutte universelle contre les groupes terroristes, le GAFI a rédigé neuf recommandations dites « spéciales », définissant un cadre d'action relatif aux aspects spécifiques de la lutte contre le financement du terrorisme. Les neuf recommandations en question sont les suivantes : « *La prise de mesures immédiates pour ratifier et mettre en œuvre des instruments appropriés des Nations Unies ; l'incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux effectués dans le cadre des activités terroristes ; le gel et la confiscation des avoirs des terroristes ; la déclaration des transactions suspectes liées au terrorisme ; la coopération internationale en vue de fournir une large assistance aux autorités opérationnelles et de réglementations aux pays dans les enquêtes sur le financement du terrorisme ; l'obligation de lutter contre le blanchiment de capitaux des systèmes alternatifs de paiement ; le renforcement des mesures d'identification dans les transferts électroniques de fonds, internationaux et domestiques ; la surveillance des personnes morales, notamment les organisations à but non lucratif, qu'elles ne soient l'objet de manœuvres frauduleuses pour financer le terrorisme ; la mise en place de mesures destinées à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments* »²³⁶.

Les recommandations susmentionnées visent à empêcher les terroristes et ceux qui leur apportent les financements d'accéder au système financier national et universel. « *Elles permettent ainsi de localiser et d'intercepter les actifs des terroristes et de les poursuivre* »²³⁷. Par ailleurs, nous notons que les différents membres du GAFI procèdent à des évaluations tout en effectuant des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations spéciales. Ces évaluations²³⁸ concernent aussi bien les pays membres du GAFI que les Etats non membres, dans l'optique d'obtenir le plus d'adhésion internationale possible.

A propos des neuf recommandations du GAFI, il faut relever que les huit premières ont été rédigées en octobre 2001 tandis que la neuvième, relative aux passeurs de fonds, a été augmentée en 2004. Par ailleurs, il faut noter que les quarante recommandations contre le

²³⁵ Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont plusieurs points communs. Tous deux sont par leur nature même, des activités financières secrètes menées à l'échelle nationale ou internationale. Néanmoins, le financement du terrorisme diffère des modèles habituels du blanchiment où les criminels doivent trouver un moyen pour donner une apparence licite à leurs profits d'origines illicites (ils doivent blanchir leurs profits illicites). Or, les sources de financement du terrorisme sont aussi bien licites qu'illicites.

²³⁶ Pour plus d'informations, voir le texte des neuf Recommandations sur le site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr>.

²³⁷ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 365.

²³⁸ Ces évaluations s'appuient sur un questionnaire publié par le GAFI. Voir le questionnaire sur le site <http://www.fatf-gafi.org/TerFinance-fr.html>.

blanchiment de capitaux, et les neuf spéciales sur le financement du terrorisme ne constituent pas des instruments à valeur contraignante, mais plutôt des principes directeurs que les Etats (membres ou non) s'engagent à transposer dans leurs systèmes juridiques internes.

Ainsi, pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, le Président du GAFI, Frank SWEDLOVE, lors de la réunion plénière de Vancouver, avait estimé, à cet effet, que : « *le processus des PTNC a connu un franc succès. Toutes les vingt-trois entités qui se trouvaient sur la liste des PTNC en 2000 et 2001 ne s'y trouvent plus car elles ont fait d'importants progrès et bon nombre d'entre elles ont renforcé leur système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* »²³⁹. Ceci est une preuve du dynamisme de la coopération entre les Etats et le GAFI.

2. La matérialisation de la coopération entre le GAFI et les Etats africains en matière de lutte antiterroriste

L'adhésion massive aux actions du GAFI est une nécessité pour la mise en œuvre effective des recommandations spéciales de lutte contre le financement du terrorisme. Ainsi, les Etats africains doivent-ils renforcer leur système de lutte contre le financement du terrorisme. Il faudrait, en outre, que les Etats inscrits sur la liste des pays et territoires non coopératifs, telle qu'élaborée par le GAFI, améliorent leur conduite en termes d'assainissement du système financier. De nos jours, il est à observer progressivement une détermination de traduire les aspirations du GAFI au niveau africain.

C'est dans l'optique d'observer les recommandations de cette instance que les regroupements régionaux du continent ont institué des organes de relais au plan communautaire et national. Le GAFI, réseau international destiné à la lutte contre le financement du terrorisme, comprend, à ce titre, des organismes régionaux en Afrique. Il s'agit, entre autres, du Groupe anti-blanchiment d'Afrique orientale et australe (ESAAML), du Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFICOM) et du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Ces organismes régionaux du modèle GAFI ont généralement pour missions la promotion des normes, instruments et standards de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Ainsi, ils agissent au niveau sous régional dans la perspective de la mise en œuvre des principes, recommandations et normes internationales de coopération dans la lutte contre le

²³⁹ La réunion avait eu lieu les 9-13 octobre 2006. Parmi les 23 PTCN de cette époque l'on pouvait mentionner deux pays africains : l'Egypte et la Nigéria.

blanchiment de capitaux, notamment le Plan d'action contre le blanchiment des Nations Unies et le Plan d'action du Groupe d'action financière²⁴⁰. L'affirmation du processus de renforcement en matière de coopération entre le GAFI et certains organismes régionaux d'Afrique peut également s'observer dans leur promotion au rang de membres associés de l'institution. Le GIABA, à titre d'illustration, a accédé au statut de membre associé du GAFI au mois de juin 2010, après avoir été reconnu comme organisme régional de type GAFI en juin 2006.

Au-delà du cadre régional, les normes et recommandations se rapportant à la lutte contre le financement du terrorisme et provenant du GAFI, en l'occurrence, doivent être adoptées au niveau interne dans chaque Etat africain. Monsieur Adriano MENDY, s'inscrivant dans ce sillage, l'avait relevé en ces termes : *« Quelques soient l'importance quantitative des institutions et des normes édictées, il est évident que le succès de la lutte contre le financement du terrorisme se situe au niveau national dans un contexte de coopération internationale. En effet, les organisations internationales et régionales peuvent adopter une série de textes pour freiner les abus du système financier, mais leur ratification et mise en œuvre dépendent de la volonté de chaque Etat. La lutte contre le financement du terrorisme ne peut par conséquent se dispenser des mesures concrètes que chaque Etat est amené à prendre dans son ordre juridique. Ce sont des mesures unilatérales ou collectives prises en application des normes internationales relatives au financement du terrorisme, telles (...) les neuf recommandations spéciales du GAFI »*²⁴¹. La présente analyse est l'expression d'une coopération réelle entre le GAFI et les Etats africains. Elle démontre à suffisance leur prise en compte des mécanismes de transformation et de renforcement du système de lutte contre le terrorisme à partir de ses sources.

A côté du GAFI, se trouvent également d'autres organisations internationales qui s'activent dans la lutte contre le terrorisme.

Paragraphe 2. La prise en compte des activités terroristes dans d'autres organisations spécifiques

Depuis le début de la campagne mondiale de lutte antiterroriste lancée sous l'égide des Nations Unies, il existe de plus en plus une variété non négligeable d'organisations internationales qui

²⁴⁰ Dans le cas du GABAC, par exemple, voir l'article 4 du Règlement n° 01/10/CEMAC/UMAC/CM, portant organisation et fonctionnement du Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) du 2 octobre 2010 portant révision du Règlement n° 02/02/CEMAC/UMAC/CM du 14 avril 2002.

²⁴¹ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 366.

se sont engagées pour la cause. Bien que le caractère universel de ces organisations ne soit pas à la même dimension que leurs pairs, notamment l'ONU et Interpol, elles assurent non moins des fonctions d'une importance considérable dans l'optique d'endiguer le phénomène terroriste. Leurs missions semblent garantes d'une détermination à véritablement réduire l'expansion des activités terroristes. Pour s'en convaincre, une illustration mérite d'être relevée parmi les différentes organisations internationales récentes, instituées en dehors de l'ONU et investies dans la lutte contre le terrorisme. C'est le cas, particulièrement, du Forum mondial contre le terrorisme (A) et l'Initiative mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire (B), deux plateformes de coopération, offrant aux pays africains la possibilité de renforcer davantage les bases d'une lutte antiterroriste par leur appui.

A. L'appui du Forum Mondial contre le terrorisme aux Etats africains

Le Forum mondial contre le terrorisme est de création récente. Aussi doit-on noter que sa dimension universelle semble encore relative. Néanmoins, ce réseau offre tout de même un appui aux Etats africains dans la lutte contre le phénomène terroriste. Celui-ci détient un mandat (1) qui lui permet d'être l'un des acteurs essentiels, notamment pour les moyens qu'il pourrait apporter à l'ensemble des Etats confrontés au terrorisme. Ainsi, en dehors de son mandat, son socle de coopération (2) semble garant d'une bonne promesse.

1. Le mandat du Forum Mondial de lutte contre le terrorisme :

Le Forum mondial contre le terrorisme (*Global Counterterrorism Forum GCTF*) a été créé par les ministres des Affaires étrangères le 22 septembre 2011 à New York. Il regroupe de nombreux Etats de toutes les régions du monde.

Ce Forum a pour vocation d'identifier les besoins nationaux et internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, d'élaborer des solutions pertinentes ainsi que de coordonner et renforcer les capacités des Etats intéressés dans ce domaine²⁴². C'est donc une plateforme qui renforce et complète les activités internationales déjà en cours en matière de lutte contre le terrorisme. Il est nécessaire que les multiples Etats engagés dans le combat contre les réseaux terroristes mettent à profit des opportunités que cette organisation peut leur offrir.

Ainsi, pour articuler ses activités avec celles de l'ONU, il doit porter une attention égale aux quatre piliers de la Stratégie antiterroriste mondiale. Il se compose de six groupes de travail qui consacrent leurs missions aux domaines d'activités suivantes : « *Justice pénale et Etat de droit*

²⁴² Ces informations sont disponibles sur le site de l'organisation : www.gatf.gafi.org

dans la lutte contre le terrorisme ; lutte contre l'extrémisme violent ; détention et réintégration ; combattants terroristes étrangers »²⁴³.

Parmi les domaines géographiques auxquels celui-ci exerce ses activités, se trouve la région du Sahel et la Corne de l'Afrique. Le champ d'activités du Forum suscite, de plus en plus, un grand intérêt de par ses initiatives, comme il ressort de sa Cinquième réunion ministérielle plénière, tenue le 23 septembre 2014 à New York. Lors de cette rencontre, les Etats membres ont réitéré leur soutien vigoureux au travail pratique et orienté vers l'action des trois institutions inspirées par le GCTF, qui existent désormais en tant qu'entités légales indépendantes : « (1) *Hedayah, un Centre international de formation, de dialogue et de recherche dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme violent basé à Abu Dhabi*, (2) *le Fonds mondial pour la mobilisation et la résilience communautaires (GCERF) basé à Genève, qui, est le tout premier mécanisme de financement multilatéral public-privé à accorder des subventions à des organisations communautaires locales pour lutter contre l'extrémisme violent*, et (3) *l'Institut international pour la justice et l'état de droit (IIJ) basé à Malte, qui offre une formation fondée sur l'état de droit à des intervenants du secteur de la justice sur les moyens de lutter contre le terrorisme et les activités criminelles transnationales connexes dans le respect de l'état de droit »²⁴⁴.*

2. Le socle de la coopération entre le Forum et les Etats africains sur les activités terroristes

Dans le cadre de sa coopération avec les Etats du continent, le Forum a créé un groupe de travail sur le Sahel. L'objectif de ce groupe de travail est d'œuvrer au renforcement des capacités civiles de lutte antiterroristes des pays sahéliens et ses actions sont axées notamment autour de l'analyse des vulnérabilités et l'identification des besoins²⁴⁵. A ce titre, le groupe de travail du Sahel mène constamment des réflexions sur l'évolution du terrorisme dans les pays africains²⁴⁶, afin d'évaluer leurs menaces, relever les avancées et faire aussi des recommandations.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Voir le Point 4 de la cinquième réunion ministérielle plénière du Forum tenue à New York le 23 septembre 2014.

²⁴⁵ Confère Forum Global de Lutte contre le terrorisme, groupe de travail du Sahel, Résumé des co-présidents Algérie-Canada, 24-25 juin 2013, Oran, Palais des Congrès, Algérie.

²⁴⁶ Outre les délégués des membres du Forum, « le groupe de travail a inclus des participants des pays du Sahel, des pays voisins en l'occurrence le Burkina Faso, la Guinée Conakry, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Tchad et la Tunisie ainsi que d'experts d'organisations régionales et internationales lors de la rencontre de juin 2013 tenue à Alger, pour mener des réflexions sur la sécurité frontalière (la porosité des frontières, territoires inhabités et non gouvernés, frontières étendues où il est difficile de patrouiller) ; participation de collectivités à la lutte contre la radicalisation (besoins de base non satisfaits, par exemple, la nourriture, l'eau, les abris et bien

D'ailleurs, il faut se rappeler que c'est grâce à cette intense activité menée par le groupe de travail du Sahel, que le *Mémoire d'Alger sur les bonnes pratiques en matière de prévention des enlèvements contre rançon par des terroristes et l'élimination des avantages qui en découlent* a vu le jour. Le Mémoire d'Alger est un document²⁴⁷ non contraignant élaboré par le Forum en tant qu'ensemble d'outils pratiques.

Il reste que le Forum mondial contre le terrorisme devrait étendre ses relais de coopération en vue d'universaliser le renforcement des capacités antiterroristes civiles dans l'ensemble des Etats du monde, et particulièrement, en Afrique. La participation des pays africains aux multiples rencontres organisées par le Forum, est déjà une marque d'intense coopération entre les deux partenaires.

Au demeurant, il faudra retenir que le Forum s'intéresse de façon déterminante aux menaces multiformes que peuvent présenter les organisations terroristes au monde et en Afrique. Il tente d'apporter sa contribution face à cette préoccupation. Ce fut ailleurs le cas à propos de l'évolution de la situation sécuritaire et l'évaluation de la menace au Mali et au Sahel, où l'on a pu retenir un certain nombre de recommandations émanant du GCTF²⁴⁸.

B. La contribution de l'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire

La prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques, et de leurs vecteurs constituent, sans nul doute, une des plus graves menaces pour la paix et la sécurité internationales. Il semble, d'ailleurs, que c'est à la suite de ce constat que l'initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire a été instituée. Pour ce faire, il sied d'examiner successivement le mandat de l'initiative (1) et l'intérêt d'une lutte contre le terrorisme nucléaire pour les pays africains (2).

d'autres) ; la coopération sur le plan législatif et juridique (manque de connaissance au sujet des systèmes judiciaires des pays voisins et des instruments internationaux) ; besoins et défis des services de police au Sahel (corruption, par exemple, dans la police) ; la lutte contre le financement du terrorisme, y compris d'autres thématiques qui facilitent la montée terroriste ». Pour plus d'informations, voir le contenu du Mémoire d'Alger.

²⁴⁷ En coopération avec les Etats-Unis d'Amérique, l'Algérie avait accueilli une conférence d'experts au nom du GCTF, les 18 et 19 avril 2012 à Alger pour établir un ensemble de bonnes pratiques recommandées et non contraignantes que tous les pays pourraient envisager d'appliquer afin de prévenir les prises d'otages, d'assurer la sécurité des otages et de priver les terroristes des bénéfices financiers et autres qui en découlent de telles actions et commencer à formuler des initiatives propres à renforcer la capacité pour appuyer la mise en œuvre de ces pratiques. Tous les Etats sont encouragés à envisager d'appliquer ces bonnes pratiques non contraignantes. *Ibid.*

²⁴⁸ « Concernant au Mali et au Sahel sur l'évolution de la situation sécuritaire et évaluation de la menace, le Forum avait fait des recommandations suivantes : « 1/ Renforcer la coopération régionale et les mécanismes existants. 2/ Aborder les enjeux sociaux, économiques, humanitaires et de développement tout en luttant contre le terrorisme. 3/ Assurer la participation de spécialistes du développement à des discussions sur la lutte contre le terrorisme au Sahel. 4/ Améliorer la bonne gouvernance et promouvoir la justice et la primauté du droit. 5/ Etablir une présence gouvernementale à l'échelle du Sahel, y compris dans les espaces non gouvernés ».

1. Le mandat de l'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire

L'initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire ou *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT)* a été lancée en juillet 2006 à Saint-Petersburg dans le cadre du Sommet du G-8. Elle consiste à intensifier la coopération entre les Etats et d'échanger des données d'expérience et des pratiques se référant au domaine nucléaire. Le GICNT compte, actuellement, pas moins de 85 Etats partenaires et 4 organisations internationales à statut d'observateurs. Les Etats membres du GICNT se sont engagés à respecter leur déclaration de principes en vue de consolider la capacité des Etats partenaires à prévenir, détecter et répondre à la menace de terrorisme nucléaire. Pour y parvenir, trois groupes de travail ont été institués à savoir la détection nucléaire, la criminalistique nucléaire et la réponse mitigation.

Ces groupes de travail tendent à s'assurer que les activités du GICNT sont complémentaires aux autres initiatives internationales. Ils identifient, par ailleurs, les priorités de cette Initiative lors des rencontres plénières et proposent des recommandations aux Etats membres. La première séance plénière de la GICNT tenue à Rabat du 30 au 31 octobre 2006, était déjà la marque effective d'une coopération entre le GICNT et les pays africains. Engagés auprès de multiples autres instances internationales de lutte antiterroriste, les Etats africains ont aussi rejoint le GICNT pour davantage repousser la menace des actes de terrorisme nucléaire. Il est important de noter que l'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire dans la dynamique de ses objectifs prend appui sur les différentes résolutions adoptées par l'ONU.

2. L'intérêt d'une lutte contre le Terrorisme Nucléaire pour la communauté des Etats

L'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire assure une mission spécifique : s'attaquer au terrorisme nucléaire. Il est nécessaire pour l'ensemble de la communauté internationale de s'investir dans cette dynamique. Les pays africains, à ce propos, ne devraient pas être à l'écart de cette démarche, étant donné que nul n'est à l'abri d'une telle menace. La principale difficulté à laquelle se heurtent les terroristes est l'accès aux matières de qualité nucléaire, même si les attaques spectaculaires du 11 septembre 2001 ont augmenté les craintes de voir les terroristes se procurer d'armes de destruction massive, de matières radioactives et de leurs vecteurs. A ce titre, pour faire face à cette nouvelle menace, la solidarité et les actions communes basées sur des normes conjointes s'imposent plus que jamais aux Etats.

Ainsi, aucune discorde ne doit être de mise s'agissant des relations de sécurité collective. Au demeurant, les instruments multilatéraux en matière de désarmement, de maîtrise des armements et de non-prolifération²⁴⁹ sont des éléments incontournables et peuvent, s'ils sont observés correctement, contribuer à réduire le risque de prolifération aux terroristes. Ils peuvent aussi soutenir durablement une coalition internationale contre les organisations terroristes.

La maîtrise des armements fondée essentiellement sur des conventions conclues entre Etats, dans lesquelles des acteurs non étatiques sont exclus, est préférable et utile pour empêcher les agents de la terreur de se doter de capacités qui leur permettraient de lancer des attaques nucléaires ou radiologiques. Les Etats africains, bien que n'étant pas significativement avancés dans le traitement de l'armement nucléaire, doivent tout de même rester vigilants quant aux potentielles menaces contre le terrorisme nucléaire, susceptibles d'être perpétrées dans leur espace.

A la vérité, il serait catastrophique que des terroristes parviennent à acquérir des armes nucléaires ou radiologiques. Ainsi, nous supposons qu'une organisation terroriste hésiterait nettement moins à perpétrer une attaque nucléaire, que ne le ferait un Etat sérieux et responsable. A la différence des gouvernements, les entreprises terroristes ne se soucient pas de la protection des vies humaines. La simple menace d'usage de telles armes par des terroristes pourrait susciter panique et chaos social. Au demeurant, il serait donc tout à fait légitime, de manifester un intérêt pour la maîtrise des armements, ce qui permettra de lutter réellement contre le terrorisme en renforçant la sûreté et la sécurité des installations nucléaires. Cette réalité est un souci des différentes instances intergouvernementales en charge de l'antiterrorisme.

²⁴⁹ « Les Etats africains ont souligné dans la Déclaration de Bamako de 2000 que la prolifération (armes légères de petit calibre ALPC) porte atteinte au droit international humanitaire (...), sape la bonne gouvernance, (...), compromet le respect des droits fondamentaux de l'Homme et entrave le développement économique ». Voir CEDEAO, Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, Abuja, le 14 juin 2006, Préambule.

CHAPITRE II. LES INITIATIVES ANTITERRORISTES DES ETATS AFRICAINS

En s'adressant aux différents Etats membres des Nations Unies, Monsieur Willy BRANDT, déclarait que : « *La misère est l'expression d'un conflit. Là où la faim règne, il n'y aura pas de paix dans la durée. Là où, il y a la pauvreté extrême, il n'y aura ni de la loi ni de la justice. Là où l'existence dans ses nécessités les plus élémentaires reste menacée, il n'est pas permis de parler de la sécurité* »²⁵⁰. Cette déclaration, en apparence, adressée à l'ensemble des Etats de la planète, pourrait en réalité concerner de façon particulière le continent africain. En effet, ces différents maux, sont devenus, aujourd'hui, un incubateur et un pourvoyeur de toutes sortes de

²⁵⁰ BRANDT Willy, Prix Nobel de la paix, Déclaration devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 26 septembre 1973.

conflits y compris les plus horribles au rang desquels le terrorisme. Ainsi, face à cette situation de permanence et de persistance des actes terroristes aux confins de ses espaces, l'Afrique, pour se prémunir a décidé de prendre conscience, qu'il faut désormais adopter des mesures pour y faire face tant de façon individuelle que collective. Bien qu'il faille admettre, dans une certaine mesure, que « *c'est sous pression politique et économique de la communauté internationale et par opportunisme sécuritaire, que les Etats africains ont adopté des instruments juridiques de lutte contre le terrorisme au sein des organismes régionaux et intergouvernementaux* »²⁵¹.

Finalement, au regard des initiatives africaines visant la réduction voire l'éradication du terrorisme, il est à relever au niveau global qu'il y a une mondialisation de la prise de conscience de la menace, à laquelle participe le continent. Ainsi, il serait important d'examiner respectivement le cadre normatif en construction (Section I) des initiatives antiterroristes et le cadre opérationnel laborieux (Section 2) destiné à l'éradication du terrorisme en Afrique.

Section I. Un cadre normatif de lutte antiterroriste en construction en Afrique :

Le cadre normatif africain de lutte contre le terrorisme permet dans une certaine mesure de faire ressortir et d'analyser l'ossature juridique antiterroriste conçu tant au plan continental que sur le plan national.

Aujourd'hui, le Mali, mais aussi le continent africain a compris que le phénomène constitue un danger profond aussi bien sur le plan sécuritaire qu'économique et social. C'est la raison pour laquelle cette problématique embarrassante occupe et préoccupe une partie considérable des organisations nationales mais aussi internationales. Les initiatives relatives aux mesures antiterroristes ont suscité l'urgence de l'élimination de ce phénomène dans le cercle de l'Union africaine (Paragraphe I), d'une part, et d'autre part, dans certaines enceintes sectorielles africaines (Paragraphe II).

Paragraphe 1. L'urgence de l'élimination du terrorisme dans le cercle de l'Union africaine

La création de l'UA avait pour objectif de relancer le processus d'intégration politique, sans doute indispensable, pour la croissance économique et surtout une volonté commune de sécuriser le continent. En effet, créée en 2002, lors du Sommet de Durban, en application de la Déclaration de Syrte du 9 septembre 1999, l'UA remplace ainsi l'Organisation de l'Unité

²⁵¹ ELONG FILS François-Xavier, « Droit africain et droit européen de lutte contre le terrorisme : analyse comparée de leur contenu et leur efficacité », in OLINGA, Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, p. 353.

africaine (OUA) qui date de 1963. L'UA compte actuellement 54 Etats membres. Son siège est à Addis-Abeba (Ethiopie). Elle est dirigée par un Président tournant pour un mandat d'un an²⁵². L'organisation a pris conscience que : « *le fléau des conflits dans la zone africaine constitue un obstacle majeur au développement socio-économique du continent, et qu'il est nécessaire de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité, comme condition préalable à la mise en œuvre de son agenda dans le domaine du développement et de l'intégration* »²⁵³. Sur cette base, elle s'est fixée comme objectifs, entre autres, de : « *promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; promouvoir et protéger les droits de l'Homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'Homme* »²⁵⁴. C'est dans cette optique d'assumer leurs obligations qui découlent d'une stratégie antiterroriste que les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté des instruments fondamentaux de lutte contre le terrorisme par le canal de l'UA (A). En outre, ces instruments ont été par la suite renforcés (B).

A. Les instruments de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine

Pour mieux lutter contre le terrorisme, l'UA s'est dotée d'une instance dont la mission vise à juguler le phénomène. La lutte antiterroriste en Afrique a ainsi débuté depuis plusieurs années. En effet, il existe une palette de mesures antiterroristes mises en œuvre au sein de l'UA. Pour cette raison, il est notable de s'appesantir sur la Convention de l'OUA relative à la prévention et à la lutte contre le terrorisme (2) et certaines résolutions et déclarations antérieures (1) à celle-ci, émanant également de l'organisation panafricaine.

1. Les initiatives antérieures à la Convention de l'Organisation de l'unité africaine contre le terrorisme

Au préalable, force est de constater que pendant longtemps plusieurs textes sont en résonance avec l'actualité sécuritaire du continent. Dès juillet 1992 à Dakar (Sénégal), les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA avaient adopté une résolution AHG/Résolution 213 (XXVIII) visant à renforcer la coopération et la coordination entre les Etats africains, afin de mieux combattre le phénomène d'extrémisme. De façon particulière, ils avaient convenu de ne permettre à aucun mouvement exploitant la religion ou les clivages ethniques et autres différences sociales ou culturelles d'entreprendre des activités hostiles contre les Etats

²⁵² BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire, op. cit.*, p. 309.

²⁵³ Préambule de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

²⁵⁴ Article 3 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

membres, et de s'abstenir d'accorder un soutien, quel qu'il soit, à un quelconque groupe susceptible de déstabiliser les Etats membres et de porter atteinte à leur intégrité territoriale par la violence.

Lors de la 30^{ème} session ordinaire de l'OUA en 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement ont également adopté une déclaration portant Code de bonne conduite sur les relations interafricaines (AHG/Déclaration XXX). Cette déclaration interdit sur le continent les pratiques telles que l'extrémisme et le fanatisme quelles qu'en soient les motivations, l'origine et la forme, notamment ceux qui touchent le domaine religieux et susceptibles de faire obstacle à la promotion de la paix. Aussi, ont-ils condamné de façon énergique et sans réserve les actes et pratiques qui favorisent le développement du phénomène terroriste. Ils ont, en outre, réaffirmé leur détermination à renforcer la coopération entre les Etats membres dans l'optique d'éliminer le fléau du terrorisme.

Toutefois, il faut noter que la volonté réelle de l'organisation continentale à s'attaquer au fléau du terrorisme a été déclenchée à Alger, lors de la 35^{ème} session ordinaire du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement. A l'issue de cette session, il avait été adopté la Convention africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

2. La Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, socle référentiel de l'Union africaine

La Convention de l'OUA du 14 juillet 1999 est entrée en vigueur le 6 décembre 2002. Instrument favorablement accueilli par la communauté africaine, la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme a déjà été ratifiée par plus de 40 Etats membres de l'UA. Elle définit le cadre juridique fondamental du phénomène terroriste en Afrique. En effet, cette Convention a pour objectif de promouvoir la nécessité de la préservation de la valeur humaine et morale de tolérance et de rejet de toutes les formes de terrorisme quelles qu'en soient les motivations²⁵⁵. Sur le plan interne, le texte de l'OUA prévoit le réaménagement des dispositifs juridiques de chaque Etat membre en vue de pénaliser tout acte terroriste. C'est la raison pour laquelle la lutte contre le terrorisme dans toutes ses formes et manifestations en Afrique est devenue une priorité pour tous les Etats membres de l'UA. Ainsi, les rédacteurs de

²⁵⁵ Préambule de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme de 1999.

la Convention s'étaient fixé trois priorités : la prévention, la répression et la coopération entre les Etats membres dans la perspective d'éradication du terrorisme.

Pour ce qui est de la prévention, il est prévu que les Etats parties s'engagent à : « *veiller à ce que leur territoire ne soit pas utilisé comme base pour la planification, l'organisation ou la commission d'actes terroristes ou, pour la participation ou l'implication dans ces actes, sous quelques formes que ce soit ; mettre au point et renforcer les méthodes de surveillance et de détection des plans ou des activités transfrontalières visant à transporter, à importer, à exporter, à amasser et à utiliser illégalement des armes, des munitions, des explosifs et d'autres matériels et moyens permettant de commettre des actes terroristes* »²⁵⁶. Une fois ratifié, chaque Etat doit, en principe, et dans l'année suivant cette ratification transposer dans sa législation interne des dispositions qualifiant les actes terroristes comme étant des actes criminels et envisager une peine à la hauteur de ces actes terroristes²⁵⁷. C'est suite à ces exigences que la plupart des Etats du continent, ont institué dans leur législation interne des dispositifs de prévention du terrorisme, comme ce fut le cas du Sénégal, qui par décret n° 2003-388 du 30 mai 2003, avait créé une cellule anti-terroriste.

Pour ce qui est de la répression, il est à constater, de nos jours, une volonté réelle et commune des Etats africains à traquer les terroristes, comme le prévoit la Convention en ces termes : « *les Etats membres s'engagent à arrêter les auteurs d'actes terroristes et les traduire en justice, conformément à la législation nationale* »²⁵⁸. Aujourd'hui, force est de constater qu'il existe une émergence généralisée des normes antiterroristes provenant, soit des textes de portée générale, c'est-à-dire l'intégration des normes antiterroristes contenues dans le code pénal. De façon plus concrète, il est heureux de constater qu'il y a eu une redéfinition de l'acte terroriste dans le cadre interne de certains Etats africains²⁵⁹ à l'aune de la Convention de 1999, accompagnée de l'introduction de nouvelles législations réprimant les activités généralement associées au terrorisme²⁶⁰.

Pour le volet coopération, la Convention dispose que les Etats parties : « *s'engagent à promouvoir la coopération mutuelle et à s'entraider en ce qui concerne les procédures d'enquête et d'arrestation des personnes suspectées, poursuivies, accusées ou condamnées pour des actes terroristes ; ils coopèrent mutuellement pour entreprendre et échanger des*

²⁵⁶ Article 4 a et b. *Ibid.*

²⁵⁷ Article 2 (a) de la Convention de l'OUA, *op. cit.*

²⁵⁸ Article 4 (h) de la Convention de l'OUA, *op. cit.*

²⁵⁹ Loi malienne de 2008, loi soudanaise de 2000, loi tunisienne de 2003, entre autres.

²⁶⁰ Le blanchiment d'argent comme acte terroriste, au Cameroun, en Egypte et au Kenya...

études et des recherches sur la manière de combattre les actes terroristes et de mettre en commun leurs connaissances sur la lutte contre ces actes »²⁶¹. Il est à constater aujourd'hui une volonté affichée des Etats africains à faire disparaître les frontières pour une meilleure collaboration afin de mettre hors d'état de nuire ces différents groupes terroristes comme ce fut le cas du G 5-Sahel.

Bien que remise en cause par certains auteurs²⁶², il se dessine un principe de solidarité entre les pays africains afin de lutter contre les multiples menaces contre la paix, ce que rappelle, d'ailleurs, l'article 4 du Pacte de non-agression de l'UA disposant que les Etats parties : « *s'engagent à se prêter mutuellement assistance pour leur défense et leur sécurité communes contre toute agression ou menace d'agression* », et « *s'engagent, individuellement et collectivement, à réagir par tous moyens, contre toute agression ou menace d'agression contre un Etat* »²⁶³.

Ainsi, l'objectif de la Convention est de faciliter les mécanismes de coopération entre les Etats parties afin d'envisager des résultats satisfaisants²⁶⁴, en réduisant la montée terroriste dans leur espace. Pour l'atteinte de ces objectifs, il faudrait au préalable que ces Etats renoncent à une partie de leur souveraineté, surtout lorsqu'on sait que ces Etats ont souvent des difficultés à s'y soumettre de surcroît en matière pénale. En tout état de cause, l'adoption d'une Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme est l'expression de la volonté des décideurs africains de traiter spécifiquement de la problématique du phénomène terroriste. De plus, d'autres instruments normatifs sont venus conforter la lutte contre les activités terroristes dont l'inscription dans l'Acte constitutif de l'organisation²⁶⁵ en 2000, par l'adoption à Dakar en octobre 2001, d'une Déclaration contre le terrorisme qui participe de la consolidation de ce processus.

B. Le renforcement des instruments antiterroristes de l'Union africaine

²⁶¹ Article 5 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*

²⁶² TEKEBENG LELE Télesphore, « Le dispositif africain de lutte contre le terrorisme et la garantie de la sécurité humaine : entre volonté juridique manifeste et insuffisances structurelles contraignantes », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, p. 246-247.

²⁶³ Article 4, alinéa a et b, Pacte de non-agression de l'UA.

²⁶⁴ NDIAYE Djiby, *La Convention de l'OUA contre le terrorisme*, Mémoire de DEA, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 2011, p. 44.

²⁶⁵ Article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine : condamnation des actes de terrorisme et des activités subversives ; article 3 (iii) du Statut de la Commission de l'Union africaine : lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme ; coordonner et harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous ses aspects...

Après l'adoption de la convention d'Alger, l'UA a pris des mesures complémentaires : le Protocole additif du 8 juillet 2004 (1) et d'autres textes essentiels, par exemple, le Plan d'action de l'UA contre le terrorisme (2).

1. Le Protocole à la Convention de l'OUA sur le terrorisme

Dans le souci d'assurer une mise en œuvre effective de la Convention, les Etats membres de l'UA ont adopté un Protocole additionnel à la convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en date du 8 juillet 2004 à Addis-Abeba. Il impose aux Etats parties de l'UA l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger leurs populations contre les activités terroristes et de mettre en œuvre tous les instruments continentaux et internationaux relatifs au droit international humanitaire et droits de l'Homme²⁶⁶. De plus, le renforcement de la mise en œuvre efficace de la Convention passe par le Protocole en vue de combler les insuffisances observées.

Entré en vigueur le 26 février 2014, le Protocole invite la communauté des Etats africains à saisir immédiatement le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA²⁶⁷ de tous les actes terroristes perpétrés sur leur territoire, afin que celui-ci puisse prendre rapidement des mesures correspondantes – pour éviter les démarches parfois dilatoires relevées sur la scène internationale.

Dans cette même perspective, les Etats africains parties au Protocole réitèrent leur engagement à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les droits fondamentaux de leurs populations contre tous les actes terroristes²⁶⁸. Celui-ci se traduit par le renforcement des mesures de sécurité au plan interne pour repousser les terroristes hors de leurs frontières, mais également l'établissement d'une plateforme de coordination entre les Etats pour la poursuite des auteurs d'actes terroristes dans l'espace africain. Cependant, on pourrait se demander si ses instruments pertinents sont suffisants pour lutter contre le terrorisme dans la mesure où nombre de territoires sur le continent sont confrontés aux activités terroristes. C'est la raison pour laquelle nous nous interrogeons si ces deux instruments pertinents ne contiennent pas de failles.

²⁶⁶ Préambule du Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme du 8 juillet 2004.

²⁶⁷ Le Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité prévoit dans son fonctionnement un organe consultatif (le Groupe des Sages), un organe de prévision et de prévention (le système continental d'alerte rapide) et un organe d'intervention civilo-militaire (la Force africaine en attente). Confère articles 11, 12 et 13 du Protocole relatif au CPS.

²⁶⁸ Les Etats parties au Protocole relatif à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme doivent « empêcher l'entrée et la formation de groupes terroristes sur leur territoire ; identifier, détecter, confisquer, geler ou saisir tous fonds et avoirs utilisés ou alloués aux fins de perpétrer un acte terroriste... »

En réalité, la volonté de chaque Etat à lutter de façon efficace contre le terrorisme n'est pas identique. C'est la raison pour laquelle on constate une quasi-absence de détermination à y faire face. Ce constat avait amené SEM Jean-Christophe RUFFIN, ancien ambassadeur de France au Sénégal à déclarer dans une interview que : « *le Mali n'a ni les moyens d'agir et jusqu'à présent n'en avait pas la volonté à lutter contre les terroristes* ». De plus, le Nigéria aussi, avait été considéré comme faible face à la lutte contre le groupe Boko Haram. Malgré tout, l'UA a continué à affiner son mécanisme de lutte antiterroriste avec un Plan d'action en 2002.

2. Le Plan d'action de la lutte antiterroriste de l'UA

Le Plan d'action de l'UA contre le terrorisme a pour objectif de donner effet à certains engagements²⁶⁹ et obligations des Etats, c'est-à-dire faciliter l'accès des pays africains à des moyens adéquats de lutte à travers un ensemble de mesures déterminant un cadre de coopération antiterroriste en Afrique. Ainsi, à l'analyse de ce Plan d'action, on retrouve des dispositions relatives à la police et au contrôle des frontières dans le but d'empêcher la mobilité des terroristes dans les espaces territoriaux des Etats africains. Pour cela, il faut des mesures législatives et judiciaires adéquates afin de procéder rapidement aux enquêtes et poursuites des personnes présumées terroristes.

En plus, toute privation de moyens d'expression aux terroristes passe nécessairement par la répression du financement de leurs activités. En outre, le Plan d'action insiste sur le rôle des échanges d'informations entre les Etats parties pour une coordination efficace dans la stratégie de lutte contre les réseaux terroristes. Sous le même angle, le Plan d'action de l'UA établit les missions prépondérantes que chaque organe en son sein chargé de la lutte contre le terrorisme doit jouer. Il s'agit des missions respectives du Conseil de Paix et de Sécurité²⁷⁰ de l'UA, de la Commission de l'UA²⁷¹ et du Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme

²⁶⁹ L'on remarque à la lecture des dispositions du Plan d'action d'Alger, l'apparition constante de cette phrase : « *les Etats s'engagent à* ». Cela voudrait signifier que les pays africains ont déjà pris beaucoup d'engagements relatifs aux mesures de lutte contre le terrorisme, mais peut-être les appliquent-ils pas encore réellement ou suffisamment.

²⁷⁰ Aux termes de l'article 7 du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, il « *est chargé notamment d'assurer la mise en œuvre de la Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et des autres Conventions et instruments internationaux, continentaux et régionaux pertinents, et d'harmoniser et de coordonner les efforts visant à combattre le terrorisme international au niveau continental et régional* » Voir le point F du Plan d'action de l'UA contre le terrorisme en Afrique.

²⁷¹ Les Statuts de la Commission de l'UA ont confié le suivi des questions liées au terrorisme au Commissaire chargé de la Paix et de la Sécurité. « *Le Commissaire, qui est assisté d'un personnel professionnel, a pour tâche d'examiner les rapports des Etats membres ; d'examiner périodiquement le Plan d'action et de faire des recommandations sur sa mise à jour ; de fournir des conseils sur les questions ayant trait à l'action antiterroriste ; d'assurer le suivi auprès des Etats membres et de tout autre Etat des décisions du Conseil de Paix et de Sécurité et des autres organes de l'Union relatives au terrorisme et aux activités des groupes terroristes* ».

(CAERT). Le Plan d'action constitue aujourd'hui un outil permettant aux Etats africains d'avoir à leurs dispositions les moyens nécessaires pour mieux lutter contre l'expansion du phénomène terroriste. Ainsi, il se présente comme un outil efficace de réaffirmation d'une campagne de sensibilisation des Etats parties pour un continent plus sûr sans terrorisme.

A l'analyse, le Plan d'action contrairement à la Convention de 1999 et son Protocole, apporte plus de précisions sur certaines thématiques, notamment le domaine de la police²⁷², le domaine législatif et judiciaire²⁷³, la répression du financement du terrorisme²⁷⁴. En outre, le Plan d'action est à l'origine d'un organisme particulièrement important en charge de la réflexion sur les problématiques liées au terrorisme : le Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT)²⁷⁵.

Toutefois, il faut admettre les faiblesses du Plan d'action relativement à l'absence de tout pouvoir de sanction. En effet, il n'est pas contraignant à l'égard des Etats qui ne respecteraient pas leurs engagements et obligations en matière d'application de ses dispositions. Il faut, en outre, compter sur l'appui des organes parlementaires de l'UA et de la Francophonie dans la lutte contre le terrorisme.

Paragraphe 2. L'appui des organes parlementaires de l'UA et de la Francophonie

La seule implication de l'UA dans la lutte contre le terrorisme s'avère insuffisante pour éradiquer ce fléau eu égard à la résilience des groupes terroristes. De plus, il faut l'intervention des plusieurs instances de décisions pour réduire les maux causés par ces entités de la terreur. Ainsi, il convient de souligner les contributions parlementaires de la Francophonie et de l'UA (A) mais aussi l'exemple du Forum de Dakar dans la lutte contre le terrorisme (B).

A. La contribution antiterroriste des Parlements de l'UA et de la Francophonie

²⁷² En consacrant une disposition spécifique sur la police et le contrôle des frontières, le Plan d'action d'Alger a voulu traduire par-là l'expression d'une lutte minutieuse contre le terrorisme. La preuve, il propose, par exemple, de « *doter tous les points d'entrée de moyens informatiques, afin de contrôler toutes les arrivées et tous les départs ; vérifier l'authenticité de tous les passeports avant de les valider* », confère paragraphe 11 g-h du Plan d'action).

²⁷³ Le Plan d'action propose, entre autres, pour ce qui est des mesures dans le domaine législatif et judiciaire, « *d'harmoniser les normes et procédures relatives à l'administration des preuves pour les actes terroristes ; promouvoir une formation spécialisée et renforcer les capacités du système judiciaire* », (Confère paragraphe 12 b-c).

²⁷⁴ Quant à la répression du financement du terrorisme, le Plan d'action d'Alger dispose que les Etats membres : « *s'engagent à créer à leur niveau, des unités spécialisées dans le renseignement financier, conformément aux recommandations des institutions financières internationales, en demandant, le cas échéant, une assistance technique bilatérale, régionale ou internationale à cette fin* », (confère paragraphe 13 h).

²⁷⁵ Une étude sur cette structure sera développée dans ce chapitre ultérieurement.

La montée en puissance du phénomène terroriste dans l'espace africain a abouti à une multiplication des plateformes réflexives visant à l'éradication du fléau. Ainsi, la problématique du terrorisme préoccupe désormais de manière significative les organismes parlementaires en Afrique. L'Union parlementaire africaine, depuis quelques temps, s'active à apporter sa contribution à travers quelques résolutions pour l'éradication du terrorisme.

1. L'inscription du terrorisme dans le champ d'action de l'Union parlementaire africaine

Dans le souci d'assurer aux peuples africains la liberté, la justice, la dignité, la prospérité et le progrès social, les parlementaires africains ont décidé de créer en février 1976, l'Union parlementaire africaine, considérée comme un cadre adéquat pour le dialogue et l'action parlementaire sur le continent. *« L'objet et le contenu de ses résolutions ainsi que la pertinence de ses recommandations adoptées lors de ses conférences illustrent son engagement en faveur de tout ce qui peut contribuer à la réalisation d'un développement durable en Afrique basé principalement, entre autres, sur la sécurité et la paix, la prévention des conflits et les droits de l'Homme »*²⁷⁶.

L'Union parlementaire africaine, dans ses rapports, a relevé au cours de ses dernières années le pouvoir de nuisance des groupes terroristes qui s'accroissent de plus en plus, avec l'apparition de régions²⁷⁷ devenues leur sanctuaire. Ainsi, plusieurs résolutions ont été adoptées sur le terrorisme en Afrique²⁷⁸. En effet, l'UPA, a adopté lors de sa 37^{ème} Conférence tenue à Rabat la Résolution 136/37/14 sur le thème : *« la lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine »*. L'adoption de cette résolution confirme la détermination de l'institution dans la condamnation des actes terroristes en Afrique. D'ailleurs, le titre même de cette résolution est évocateur : la méthodologie de lutte contre le terrorisme

²⁷⁶ Confère aperçu des activités de l'UPA, www.africanpu.org

²⁷⁷ Résolution 136/37/14 de l'Union parlementaire africaine sur la lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine, Rabat 1^{er} et 2 novembre 2014.

²⁷⁸ Quelques Résolutions de l'Union parlementaire africaine sur le terrorisme en Afrique : la Résolution 102/24/01 à Abuja en octobre 2001 sur la lutte contre le terrorisme ; la Résolution R 92/221/99 à Luanda en septembre 1999 sur : le terrorisme, facteur de déstabilisation en Afrique et la Résolution R 84/211/98 à Niamey en août 1998 condamnant le terrorisme.

nécessite deux exigences, d'une part, le renforcement des capacités nationales²⁷⁹, et d'autre part, la coopération internationale²⁸⁰.

Lors de cette 37^{ème} conférence, la démarche adoptée par l'UPA s'est avérée pertinente et mérite d'ailleurs d'être encouragée. Aujourd'hui, cette prise de conscience de l'institution parlementaire est salubre dans la mesure où elle est nécessaire dans la mobilisation de tous les pays africains et de la communauté internationale dans sa globalité « *en impliquant les gouvernements, les parlements et les acteurs de la société civile* »²⁸¹. En plus d'autres institutions parlementaires en Afrique ne sont pas en marge dans la lutte contre le terrorisme. A cet effet, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'implique aussi de façon notable dans ce combat contre la menace terroriste.

2. La disqualification du terrorisme dans les orientations de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Historiquement, la Francophonie parlementaire a pris naissance à Luxembourg en mai 1967. Toutefois, c'est à Abidjan en Côte d'Ivoire au mois de juillet 1998, que l'institution a décidé d'adopter la dénomination de l'Assemblée parlementaire (AFP)²⁸². Selon les dispositions du Règlement de l'APF en son article 3, alinéa 1 : « *l'Assemblée est un lieu de débats, de propositions et d'échanges d'informations sur tous les sujets d'intérêt commun de ses membres* ». Ainsi, face à la montée fulgurante du terrorisme dans le monde, l'AFP a fortement condamné ce fléau à travers plusieurs résolutions adoptées lors de ses sessions.

L'intérêt de l'AFP dans la lutte contre le terrorisme sur le continent africain s'identifie dans la résolution de sa 23^{ème} Assemblée générale –Région Afrique sur le terrorisme²⁸³ dans laquelle elle invite les Etats africains à mener une lutte implacable contre ce fléau.

²⁷⁹ Plusieurs mesures sont recommandées aux pays africains de renforcer leurs capacités nationales. L'on appelle à ce sujet les Etats africains : « *à renforcer leurs capacités de surveillance et de patrouilles pour le contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes, ainsi que des postes de douane et d'immigration, afin de prévenir toute infiltration d'armes, d'individus ou de groupes impliqués dans la planification, l'organisation et l'exécution d'actes terroristes* ». Confère paragraphe 22 de la Résolution 136/37/14 de l'Union parlementaire africaine, *op. cit.*

²⁸⁰ L'exigence de la coopération internationale apparaît plusieurs fois dans la présente Résolution. C'est dans cette perspective que l'on appelle « *les pays africains à la coopération à travers la coordination entre les organes de sécurité des différents pays du continent africain en vue de renforcer la coopération et l'assistance mutuelle et d'accroître l'efficacité de l'action collective en Afrique pour la lutte contre le terrorisme, tout en encourageant les différentes communautés régionales à plus de coordination dans ce domaine* ». Paragraphe 23, *ibid.*

²⁸¹ Voir Préambule de la Résolution 136/37/14, *op. cit.*

²⁸² Pour plus d'informations, voir le site : <http://www.apf.francophonie.org>

²⁸³ La 23^{ème} Assemblée régionale de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'était réunie à Yamoussoukro du 28 au 30 mai 2015.

Cependant, il faut noter que la résolution de l'Assemblée interpelle plus les pays d'expression francophone que l'ensemble des Etats africains. Ainsi, il faut retenir que l'exigence d'une lutte farouche contre le terrorisme doit, tout de même, faire fi des multiples barrières linguistiques qui peuvent être des pesanteurs utiles pour l'éradication du fléau. Tout compte fait, l'Assemblée régionale Afrique de l'APF se présente comme un cadre adéquat pour apporter des réflexions et des contributions en matière d'éradication de la menace terroriste, qui est aussi une préoccupation des acteurs du Forum de Dakar.

B. L'exemple du Forum de Dakar dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

L'initiative d'un forum sur la paix et la sécurité à Dakar a été adoptée lors du sommet de l'Elysée à Paris, en décembre 2013, entre les Etats africains, la France et d'autres partenaires. Il constitue, aujourd'hui, un cadre d'échanges et de réflexion sur les aspects liés à la paix et à la sécurité sur le continent. « *En effet, la nouvelle donne stratégique à laquelle l'Afrique est aujourd'hui confrontée, exige une mobilisation intellectuelle* »²⁸⁴ et politique à la dimension des défis que les Etats africains doivent relever pour freiner la montée du péril terroriste. Il importe donc de noter les objectifs (1) et la préoccupation constante (2) des assises du Forum dans la lutte antiterroriste.

1. Les objectifs du Forum de Dakar sur les questions de paix et de sécurité en Afrique

A l'initiative du Président sénégalais Macky SALL, le Forum international de Dakar constitue un cadre d'échanges regroupant plus d'une quarantaine d'Etats dans le monde dont près d'une trentaine sont africains. En décembre 2017, on dénombrait déjà à son actif quatre éditions²⁸⁵. Le forum vise à assurer le suivi des engagements de Paris, sur l'intensification des moyens de lutte contre l'insécurité dans le continent. Il n'a pas vocation à se substituer ou à faire double emploi avec les initiatives de l'UA. Malgré que, les décisions issues de ce Forum n'ont pas un caractère obligatoire à la charge des Etats, il serait nécessaire que les recommandations issues de cette plateforme soient prises en compte par les instances décisionnaires africaines. Il est un cadre

²⁸⁴ Avant-propos du Ministre des Affaires étrangères et des sénégalais de l'extérieur, Mankeur NDIAYE, lors du 1^{er} Forum de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique, tenu du 15 au 16 décembre 2014.

²⁸⁵ La première édition du Forum de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique s'était tenue du 15 au 16 décembre 2014, la deuxième avait eu lieu du 8 au 10 novembre 2015 dans la même ville de Dakar au Sénégal. La troisième et quatrième éditions se sont également tenues dans la capitale sénégalaise. Le Forum regroupe une trentaine d'Etats africains, une dizaine d'organisations internationales, des représentants de haut niveau, de contributeurs extérieurs à l'Afrique dont l'Allemagne, la Chine, l'Espagne, la Norvège, les Pays-Bas, le Japon, les USA ou la Suisse.

informel permettant aux responsables gouvernementaux, aux acteurs de la défense et de sécurité, aux intellectuels et à d'autres acteurs continentaux de croiser leurs regards, de mettre en commun leurs analyses et de contribuer à l'élaboration de solutions partagées.

Ainsi, le forum de Dakar constitue un cadre supplémentaire pour l'Afrique en vue de discuter et de trouver des solutions véritables à l'établissement d'une communauté de défense et de sécurité continentale. C'est ainsi que plusieurs ateliers d'échanges sont organisés dans la capitale sénégalaise relatives à la paix et à la sécurité, en général, et avec un accent particulier sur la menace terroriste. Par ailleurs, le forum permet aux Etats africains de renforcer leurs capacités en réaction aux crises actuelles, afin de mettre le continent en alerte face aux nouvelles menaces poly-formes et de contribuer à l'émergence d'une culture stratégique africaine partagée. Il permet également de tirer les enseignements des conflits passés, actuels et futurs en vue de mieux faire face au péril terroriste.

2. La menace terroriste, une préoccupation constante des assises du Forum de Dakar

Les recommandations du forum de Dakar n'ont aucun caractère obligatoire envers les entités étatiques ou une quelconque organisation internationale. A cet égard, l'on semble véritablement se situer dans l'univers du *soft law*²⁸⁶. Toutefois, au cours de cette rencontre internationale plusieurs thèmes liés au phénomène terroriste et les moyens de son éradication en Afrique sont abordés²⁸⁷.

En reprenant l'idée de Monsieur Saïd DJINNIT, il convient de noter que le terrorisme est : « *un fléau qui menace la sécurité du continent et qui a un impact direct et indirect sur la sécurité internationale. Les mouvements terroristes actuels, djihadistes pour la plupart, sont de plus en plus menaçants. Ils se distinguent par leurs capacités militaires et deviennent progressivement des entités déstabilisatrices capables de contester des territoires entiers au contrôle de l'Etat,*

²⁸⁶ Soft law est un terme qui « *fait image, et comme tel, vague et multiple : pré-droit, droit mou, obligation flexible, inachevée, incomplète, mais aussi modalité informelle de création du droit* ». Voir COMBACAU Jean et SUR Serge, *Droit international public, op. cit.*, p. 88.

²⁸⁷ A titre d'illustration, lors du 1^{er} Forum de Dakar en 2014, l'atelier n° 1 avait été consacré à la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation. Tandis qu'en 2015 lors du second Forum, l'atelier n° 1 traitait de l'évolution de la menace terroriste transnationale et transcontinentale ; l'atelier n° 4 avait effectué une réflexion sur la stratégie africaine contre le terrorisme : la lutte contre le financement illicite et les réseaux transnationaux et l'atelier n° 5 avait opéré une réflexion sur les nouvelles approches contre les groupes terroristes : solutions régionales et réponses ad hoc.

qu'ils visent à détruire »²⁸⁸. A l'issue du forum, des constats et suggestions ont été retenus et adressés à l'UA afin les Etats africains mettent à profit ces observations²⁸⁹.

Au cours du forum de 2015, un atelier de réflexion fut consacré à l'évolution de la menace terroriste du transnational au continental aboutissant à des solutions idoines. A la suite de cet atelier, les experts du forum ont pu soulever que nombre de groupes terroristes africains se seraient ralliés à Al Qaeda et Daech, et qu'aujourd'hui, il faudrait des réponses sécuritaires nationales et régionales, en l'occurrence des actions militaires conjointes et le partage de renseignements. C'est la région pour laquelle, nous pensons le renforcement graduel des actions militaires conjointes dans certaines régions d'Afrique résulte des propositions émises par le Forum de Dakar. En plus, les acteurs du Forum avaient estimé que pour mieux endiguer le fléau, *« l'une des priorités, est de favoriser le redéploiement de l'Etat, notamment des services publics, dans les zones où les groupes terroristes sont actifs »*²⁹⁰. A cet effet, nous avons constaté au Nord Mali, la réouverture progressive des postes de police, des écoles, des centres de santé et des autres structures de suivi et d'encadrement des populations.

L'efficacité des efforts dans la lutte contre le terrorisme n'aura d'effets escomptés si les groupes terroristes continuent de disposer de moyens d'adaptation pour défier les Etats en situation défectueuse. C'est pour cette raison que les participants au Forum, lors des échanges de 2015, ont remarqué que : *« certaines organisations terroristes locales, notamment les Shebab somaliens se financent essentiellement par le biais de trafics, entre autres, à l'aide du charbon de bois, ou grâce aux contributions de milieux d'affaires cherchant une protection ou encore aux dons de sympathisants issus de la diaspora »*²⁹¹. Il faut donc prendre conscience de ces faits, même si ceux-ci ne sont que des secrets de polichinelle. Le G 5-Sahel²⁹², dans son souci de lutter contre le terrorisme, avait sienne les recommandations du Forum en matière de contrôle des flux monétaires en vue d'éliminer les sources de financement identifiées des

²⁸⁸ Voir la communication de DJINNIT Saïd, au sujet de la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, lors du premier Forum international de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique, *op. cit.*

²⁸⁹ Les intervenants avaient proposé, par exemple, *« qu'il faut appuyer la prévention sur les acteurs locaux. Pour ces derniers, la notion de « terrorisme » n'aide pas forcément à comprendre les dimensions politiques et idéologiques de mouvements extrémistes violents de plus en plus complexes. Pour lutter contre eux, il faut également comprendre leur ancrage local, les ramifications avec les réseaux affairistes et mafieux, mais aussi les liens ambigus avec les agendas de certains Etats de la sous-région ou d'ailleurs. Car il n'y a pas de terrorisme sans complicités locales, notamment avec les différents réseaux de trafiquants (drogue, otage, etc.) »*. Voir le Rapport du Forum de Dakar de 2014, *op. cit.*

²⁹⁰ Confère Résumé de l'atelier n° 1 lors du 2^{ème} Forum de Dakar 2015.

²⁹¹ Voir les résultats de l'atelier n° 4 du 2^{ème} Forum de Dakar sur la stratégie africaine contre le terrorisme et la lutte contre le financement illicite et les réseaux transnationaux.

²⁹² Le G5 Sahel est composé du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad. Il a été créé le 16 février 2014 à Nouakchott (Mauritanie), son objectif est de coordonner les politiques de développement et de sécurité des cinq Etats de la sous-région sahélienne.

groupes terroristes. Toutefois, ces mesures nécessitent d'être appuyées par d'autres mécanismes opérationnels sur le plan continental afin de réduire l'expansion des activités terroristes. C'est dans ce sens que l'édifice opérationnel africain contre l'élimination du terrorisme mérite d'être relevé.

Section 2. Un cadre opérationnel laborieux destiné à l'éradication du terrorisme en Afrique

La menace que représente l'extension du terrorisme en Afrique, a conduit l'organisation panafricaine à mettre en œuvre des structures opérationnelles de lutte contre le fléau. Ainsi, des mécanismes de lutte contre le terrorisme (Paragraphe I) sont mis en place, témoignage de la manifestation d'une solidarité africaine en la matière (Paragraphe II).

Paragraphe 1. Les mécanismes de lutte contre le terrorisme purement africain

La lutte contre le terrorisme ne saurait se soustraire d'un cadre juridique. C'est pourquoi, il faut en plus des moyens matériels et humains capables de dissuader les groupes terroristes de semer la terreur sur le continent. Des mécanismes sont ainsi conçus pour la circonstance, afin des effets de prévention et de dissuasion sur le plan opérationnel. Ainsi, l'UA a mis en place un plan d'action visant à faciliter l'accès des Etats africains à des moyens propices de lutte contre le terrorisme sur le plan préventif et sur le plan répressif. A cet égard, il nous revient d'examiner l'opérationnalisation de la lutte contre le terrorisme au double plan préventif (A) et répressif (B).

A. L'opérationnalisation préventive de la lutte antiterroriste dans l'espace continental

Pour cette opérationnalisation, la mise en œuvre de la Convention d'Alger et du Plan d'action de l'UA sur le terrorisme, a joué un rôle de premier plan dans la lutte contre le fléau. A travers ces instruments, les Etats africains se sont résolus à prendre des dispositions spécifiques en matière de police et de contrôle des frontières par l'instauration d'un système d'alerte rapide (1) mais aussi de la mise en place du CAERT et du Commissaire chargé de la Paix et de la Sécurité, acteurs incontournables dans la prévention du terrorisme (2).

1. L'activation du Système d'alerte rapide dans le processus de prévention contre la perpétration des actes terroristes

L'UA avait suggéré que pour faciliter la lutte contre le terrorisme, un système d'alerte rapide doit être mis en place afin de prévenir les conflits. Le fonctionnement du Système d'alerte rapide nécessite la mise en place d'un certain nombre de mécanismes, notamment un centre d'observation et de contrôle, « *salle de veille* », situé à la Direction de la gestion des conflits de l'UA. Ce centre veille à la collecte et à l'analyse des données sur la base d'un module d'indicateurs d'alerte rapide. En plus, une unité d'observation et de contrôle des mécanismes sous régionaux directement liés, par des moyens de communication appropriés, à la Salle de veille, collecte et traite les données recueillies dans leurs zones respectives²⁹³.

Dans cette mission de prévention, le Système d'alerte rapide a élaboré un module visant à mesurer un certain nombre d'indicateurs politique, économique, social, militaire et humanitaire clairement définis. Ces indicateurs sont acceptés de tous afin d'éviter des escalades de violence sur le continent. Ainsi, les informations reçues par le système d'alerte rapide sont utilisées par le Président de la Commission afin d'informer le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) pour prévenir les éventuels conflits sur le continent et de recommander, à cet effet, des mesures idoines²⁹⁴.

Pour y parvenir, « *les Etats membres devraient s'engager à faciliter l'action rapide entreprise par le Conseil de paix et de sécurité et/ou le Président de la Commission sur la base des informations recueillies dans le cadre du Système d'alerte rapide* »²⁹⁵. A l'analyse, il est à observer que le rôle du Président de la Commission est prépondérant dans la mesure où il apparaît comme le trait d'union entre le Système d'alerte rapide et le CPS en informant ce dernier des éventuels menaces et d'en proposer des solutions conséquentes. Il faut noter également que les informations reçues par le Système d'alerte rapide permettent au Président de la Commission de s'acquitter des responsabilités et fonctions qui lui sont dévolues par le Protocole. Aussi, en concertation avec les Etats membres de l'UA et d'autres organisations, notamment l'ONU, le Président de la Commission procède à l'élaboration des détails pratiques liés à la mise en œuvre du Système d'alerte rapide. Pour une prévention plus efficace contre les actes terroristes, le Système d'alerte rapide est également associé à d'autres organes de l'UA.

2. Le CAERT et le Commissaire en charge de la Paix et de la Sécurité, acteurs incontournables dans la prévention du terrorisme

²⁹³ Article 12 du Protocole relatif à l'Acte relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine.

²⁹⁴ Article 12 du Protocole, *op. cit.*

²⁹⁵ *Ibid.*

L'UA a adopté son Plan d'action en vue de prévenir et de réprimer les actes terroristes dans son espace. A ce titre, il fut créé un Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT), dont le siège se trouve à Alger (Algérie). Le projet du CAERT fut adopté en mars 2003 par le Conseil exécutif de l'UA, puis confirmé à l'occasion du Sommet des chefs d'Etat organisé en juillet de la même année à Maputo (Mozambique). L'institution qui est fonctionnelle depuis février 2005 est considérée, aujourd'hui, comme l'un des principaux moyens de lutte antiterroriste en Afrique. Placée sous le contrôle du Commissaire chargé de la paix et de la sécurité de l'UA, la mission fondamentale de l'institution est de contribuer à créer un espace africain de paix et de sécurité en prévenant et en réprimant toute activité terroriste. Ainsi, le CAERT doit s'atteler à un certain nombre de tâches, notamment la centralisation des informations, la recherche et l'analyse des questions liées au terrorisme. En plus, il dispose d'une assistance des partenaires internationaux pour l'organisation des formations et colloques aux bénéfices de la structure²⁹⁶. L'une de ces autres missions consiste à l'élaboration des stratégies de lutte contre le terrorisme et à l'uniformisation d'un cadre au niveau local et régional. Dans la même foulée, le Centre dispose d'une base de données, véritable répertoire de l'ensemble des exactions commises par les terroristes en Afrique en vue d'apporter des avis techniques et l'expertise sur les moyens d'une éradication du fléau²⁹⁷.

Dans son fonctionnement, le CAERT dispose de trois divisions correspondant à son domaine d'activités : « *La première concerne les bases de données et documentations (y compris les fichiers d'individus et organisations terroristes) ; la deuxième est relative à l'alerte et à la prévention ; la troisième concerne la formation* »²⁹⁸. Ces différentes missions obligent qu'il soit doté de structures et d'équipements afin de mieux exercer ses obligations notamment la formation de spécialistes dans le contreterrorisme en matière de police scientifique, d'investigations, de détection d'explosifs et autres moyens plus efficaces de lutte contre le fléau.

Pour l'atteinte de ses objectifs, le CAERT a initié dans l'ensemble des Etats membres de l'UA, la mise en place d'un réseau de veille informatique en charge de relier les points focaux nationaux. Ainsi, chaque Etat choisit son point focal qui peut être le ministère de l'Intérieur, de la Défense ou toute autre institution pouvant le représenter dans ce domaine. Aujourd'hui, le

²⁹⁶ Voir le point 19 du Plan d'action de l'UA sur la lutte contre le terrorisme en Afrique.

²⁹⁷ GAUTRIN Henri-François, « *La protection des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme* », Rapport de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Dakar, juillet 2010, p. 17.

²⁹⁸ Voir l'allocution du Président algérien Abdelaziz BOUTEFLIKA à l'occasion de l'ouverture des travaux de la 2^{ème} réunion intergouvernementale de haut niveau de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, reproduit dans *El Moudjahid*, édition électronique du 13 octobre 2004.

CAERT dispose d'un réseau d'au moins 47 points focaux nationaux et 7 points focaux sous régionaux, en plus d'un réseau d'échanges, de renseignements et de coopération avec le Comité des Services de renseignements et de sécurité de l'Afrique (CISSA)²⁹⁹, et bien d'autres mécanismes sous régionaux, en l'occurrence l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL) du Sahel.

Dès lors, la vitalité de cette institution réside dans sa capacité à se réunir et à discuter les problèmes liés au terrorisme³⁰⁰. Le Centre publie, à ce titre, semestriellement, un « *Journal africain pour la prévention et la lutte contre le terrorisme* » et produit de façon quotidienne une revue de presse sur le terrorisme. Le CAERT dispose aussi d'une équipe de veille en charge de produire des messages d'alerte sur les attaques terroristes imminentes.

En outre, le Plan d'action du CAERT repose sur quatre piliers que sont : « *le renforcement du partage et de la dissémination de l'information à travers la Salle de Veille et le Système d'alerte rapide (CTEWS) contre le terrorisme du CAERT, en plus de l'approfondissement de la collaboration avec les Points focaux régionaux ; l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la fréquence des publications du CAERT ; la mise en œuvre de programmes nationaux et régionaux de renforcement des capacités, y compris celles des Points focaux pour la lutte contre le terrorisme ; et le renforcement de la coopération entre le CAERT et les partenaires régionaux et internationaux* »³⁰¹.

Par ailleurs, la Commission de l'UA a institué un Département Paix et Sécurité (DPS)³⁰². Ainsi, en référence au statut de la Commission, le Commissaire en charge de la paix et de la sécurité a l'obligation de s'occuper des questions relatives au terrorisme. A cet effet, il est assisté d'une

²⁹⁹ Le CISSA a été fondé le 26 août 2004 à Abuja (Nigéria) afin d'aider l'UA et ses structures à faire face aux menaces et aux défis sécuritaires du continent. « *C'est un mécanisme de dialogue, d'études, d'échange d'informations et d'analyses, de concertation et d'adaptation des stratégies en vue de faire face aux menaces à la sécurité en Afrique. Le Secrétariat Exécutif de ce service de traitement, d'analyse et de transmission de renseignement est basé à Addis-Abeba (Ethiopie) afin de faciliter la coordination avec l'UA* ». Confère NKALWO NGOULA Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *Thinking Africa*, note d'analyse politique n° 35, avril 2016, note de bas de page n° 15.

³⁰⁰ La 9^{ème} Réunion des Points focaux du Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT) s'était tenue en 2015 à Alger. Elle avait été organisée conjointement par le CAERT et le CISSA. En effet, ce sont tous les points focaux nationaux et sous régionaux en charge de la lutte antiterroriste des deux organismes qui étaient à l'œuvre pour cette neuvième édition.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Le rôle du Département Paix et Sécurité (DPS) est de soutenir le CPS de l'UA à travers la mise en œuvre de la Politique commune africaine de défense et de sécurité, la promotion de programmes pour la prévention structurelle des crises, la coordination, l'harmonisation et la promotion des programmes de paix et de sécurité en Afrique, l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA). Ce département est constitué de quatre divisions au rang desquelles la Division de Défense et de Sécurité (DDS) en charge, entre autres thématiques sécuritaires, du contreterrorisme. Nous reviendrons sur l'organisation et les fonctions du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA.

équipe professionnelle dont la mission est d'examiner les rapports des Etats membres conformément aux dispositions du Plan d'action de l'UA³⁰³.

Dans l'ensemble, le Commissaire en charge de la paix et de la sécurité joue un rôle déterminant dans la stratégie de lutte contre le terrorisme en examinant périodiquement le Plan d'action et en faisant des recommandations sur sa mise à jour éventuelle. Il offre aussi des conseils sur les thématiques relatives à l'action antiterroriste, y compris la préparation des modèles de législation et des lignes directrices pour soutenir les pays membres. Le Commissaire assure également le suivi des décisions du Conseil de Paix et de Sécurité et des autres organes de l'UA relatives au terrorisme. A cet effet, le Conseil de Paix et de Sécurité³⁰⁴ de l'UA a même créé un sous-comité sur la lutte contre le terrorisme en 2014. Ce sous-comité composé de 5 membres est considéré comme un organe subsidiaire en charge : *« d'assurer la mise en œuvre des instruments pertinents africains et internationaux, élabore, vulgarise et examine régulièrement la liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme, conformément au Plan d'action de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme »*³⁰⁵.

En outre, au-delà de l'approche préventive, des actions plus rigoureuses sont aussi mises en œuvre.

B. L'opérationnalisation répressive de la lutte antiterroriste dans l'espace continental

³⁰³ Voir à ce titre le point 16 b du Plan d'action contre le terrorisme de l'UA, *op. cit.*

³⁰⁴ « En vue de mettre en place une structure opérationnelle pour la mise en œuvre efficace des décisions prises dans le domaine de la prévention des conflits, du rétablissement de la paix, le protocole du 9 juillet du 2002 signé à Durban a créé un Conseil de Paix et de Sécurité (CPS). Le CPS de l'UA est composé de quinze membres ayant des droits égaux et élus de façon à assurer la continuité de l'institution, dont dix membres élus pour un mandat de deux ans ; et cinq membres élus pour un mandat de trois (Confère article 5 du protocole relatif à l'Acte relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine). Il a pour objectifs entre autres : de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique, en vue d'assurer la préservation et la protection de la vie et des biens, le bien-être des populations africaines et de leur environnement, ainsi que la création de conditions propices à un développement durable ; d'anticiper et de prévenir les conflits. Lorsque des conflits éclatent, le Conseil de paix et de sécurité aura la responsabilité de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement de ces conflits ; de promouvoir et de mettre en œuvre des activités de consolidation de la paix et de la reconstruction après les conflits pour consolider la paix et prévenir la résurgence de la violence ; de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme international sous tous ses aspects... (Confère article 3 du protocole relatif à l'Acte relatif à la création du CPS de l'UA). Le CPS a bâti son action comme tout autre organe sur un certain nombre de principes. Ceux-ci consistent au règlement pacifique des différends et des conflits, à la réaction rapide aux situations de crises ; au respect de l'Etat de droit et des droits de l'Homme ; à l'interdépendance entre paix, sécurité et développement ; au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats membres ; à la non-ingérence ; à l'égalité souveraine des Etats ; au respect des frontières héritées de la colonisation ; au « droit d'ingérence » reconnu à l'Union en cas de violation massive des droits de l'Homme ou de menace à la paix ». Confère article 4 du protocole relatif à l'Acte relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

³⁰⁵ Voir le Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA sur le terrorisme et l'extrémisme violent, *op. cit.*

La réponse à la terreur nécessite parfois l'utilisation de la force ou de la puissance. Ainsi, la puissance est définie par Raymond ARON comme « *la capacité de faire, produire ou de détruire* »³⁰⁶. La lutte antiterroriste passe donc par la destruction des réseaux terroristes à travers la militarisation des moyens d'éradication du phénomène. A ce titre, il a été prévu la mise en place d'une coopération policière africaine (1) et une mobilisation des forces militaires en attente (2) pour une plus grande efficacité dans l'éradication du terrorisme en Afrique.

1. Afripol, une potentielle arme de dissuasion massive contre le terrorisme dans l'avenir

Malgré qu'il ne soit pas encore fonctionnel, l'Afripol est considéré comme l'un des outils en charge de la répression des actes terroristes sur le continent africain. Ainsi, « *La transnationalisation des groupes « criminalo-salafistes » ou « narco-terroristes » a contraint les polices africaines à penser en urgence un mécanisme permettant d'accroître la coopération policière en vue de répondre à la menace incarnée par cette criminalité transnationale organisée* »³⁰⁷.

Ce réseau de coopération policière interafricaine est une initiative des directeurs et inspecteurs généraux de police du continent en vue de mieux participer à la lutte antiterroriste. C'est dans ce cadre que s'est tenue à Alger du 10 au 11 février 2014 une Conférence qui a abouti à la création d'un mécanisme de coopération policière dénommé Organisation Africaine de Coopération Policière « Afripol »³⁰⁸. Sa création fut approuvée par les chefs d'Etat en juin 2014, lors du 23^{ème} sommet de l'UA organisé à Malabo en Guinée Equatoriale. Ainsi, la création d'Afripol fait suite à celle des autres continents comme Europol pour l'Europe, Ameripol pour l'Amérique et Asipol pour l'Asie. Ce qui a fait dire au Premier ministre algérien Abdelmalek SELLAL que la création d'Afripol était : « *plus qu'une nécessité, étant donné qu'il était temps pour l'Afrique de prendre en charge ses problèmes sans recourir aux autres* »³⁰⁹.

³⁰⁶ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, p. 58.

³⁰⁷ NKALWO NGOULA Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *op. cit.*

³⁰⁸ Voir Déclaration d'Alger signée en date du 11 février 2014 relative à la création du Mécanisme africain de coopération policière (Afripol). Cette conférence a vu la participation des Etats suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, RD Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République Arabe Sahraouie Démocratique, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

³⁰⁹ Propos du Premier ministre algérien dans l'allocution d'ouverture à la conférence d'Alger en février 2014 cité par Smail ROUHA dans le journal *El Djazair* du 1^{er} mars 2014.

La mission principale d'Afripol est de contribuer au renforcement de la lutte antiterroriste même s'il devrait en plus participer aux missions de police traditionnelles, notamment les recherches, les arrestations, les diffusions de mandats d'arrêt et les extraditions. Il aura pour rôle : « *d'encourager la coopération policière régionale et œuvrera au renforcement de la convergence des perceptions entre les chefs de police en termes d'évaluations de menaces, de définition d'approches et de promotion des capacités institutionnelles policières dans les domaines de la formation, de la police scientifique, de la gouvernance des services de police* »³¹⁰.

En outre, Afripol a tenu de nombreuses réunions afin d'établir son mode de fonctionnement et ses modalités de financement. Dans l'attente de sa mise en œuvre effective, nous pouvons espérer que la future opérationnalisation de cet organisme policier continental, apportera les mesures de dissuasion nécessaires à la lutte contre les propagateurs du terrorisme en Afrique.

A cet effet, il faudra aussi compter sur la mise en place d'une Force militaire africaine en attente.

2. La Force africaine en attente, expression de la militarisation contre les activités terroristes

La lutte contre le terrorisme nécessite que les Etats agissent avec la force et la puissance militaire en vue de venir à bout d'une situation d'anarchie orchestrée par des individus sans foi ni loi. « *Ce recours à la puissance s'inscrit dans un background réaliste et découle de la considération générale suivant laquelle, les conflits étant une expression de la force, ils ne peuvent efficacement être résolus que par les moyens de la puissance* »³¹¹.

Pour la réussite de ses missions, le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA travaille en collaboration avec un Comité d'Etat-major et une Force africaine en attente. Le Comité d'Etat-major³¹² assure une mission de conseil et d'assistance du CPS pour tout ce qui a trait aux questions d'ordre militaire et de sécurité pour un maintien d'une paix durable sur le continent. S'agissant de la Force africaine en attente (FAA), elle est constituée de civils et de militaires de différentes nationalités, susceptibles d'être déployés, à l'initiative de l'UA sur les théâtres

³¹⁰ Déclaration du Général-major Abdelghani HAMEL lors d'un point de presse, animé conjointement avec Ismaël CHERGUI, Commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'UA et Mohamed Abou Bakar ADAMOU, responsable à la police du Niger et Vice-Président de la Commission exécutive d'Interpol Afrique, cité par Smail ROUHA, *ibid*.

³¹¹ CHOUALA Yves, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2005, volume VI, p. 288.

³¹² Ce Comité d'Etat-major est composé d'officiers supérieurs des Etats membres du Conseil de paix et de sécurité, confère Protocole relatif à l'Actif relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'Union africaine, *op. cit*.

d'opération en matière de conflits. « *Cette force n'est pas une troupe stationnée, elle se compose de contingents sélectionnés par les différents Etats formés pour des missions communes et pouvant être déployés rapidement sur avertissement préalable correspondant* »³¹³. Des brigades d'attente sont constituées au niveau des cinq régions du continent. Les regroupements économiques sous régionaux sont, à cet effet, des véritables incubateurs de la FAA.

La force de cette structure repose sur la collaboration et la mutualisation des forces et moyens entre les Etats membres de l'UA pour la résolution des conflits. La répartition des tâches est effectuée de façon pyramidale entre l'UA et les communautés économiques sous-régionales (CER) pour une meilleure coordination des actions en faveur de la paix. Malgré la non-opérationnalisation de cet organe pour mener à bien ses missions, il a franchi un cap en 2015 avec la signature de l'accord de siège en vue de l'implantation de sa base logistique à Douala au Cameroun. Ainsi, chaque Communauté sous régionale devrait fournir une brigade d'environ 5000 membres, à savoir la Brigade de la Communauté de développement de l'Afrique australe (EASBRIG), la Brigade en attente de l'Afrique du Nord (NASBRIG), la Brigade de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOBRIG) et la Brigade de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (ECCASBRIG)³¹⁴, sans oublier la Brigade de l'Afrique de l'Est.

Avec la future opérationnalisation de cette force, la lutte contre le terrorisme connaîtra une montée en puissance significative. Toutefois, il faut reconnaître que les actions militaires contre le terrorisme passent par une meilleure coopération sur le terrain. De plus, il faut souligner les terroristes sévissent généralement dans les zones frontalières. C'est la raison pour laquelle le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA devrait faire de ces zones son domaine d'intervention prioritaire en vue de leur pacification. Ainsi, les forces de l'UA « *pourraient ainsi prendre le contrôle des régions grises transfrontalières qui échappent au contrôle de certains Etats* »³¹⁵.

Pour que ces mesures de prévention et de répression puissent produire les résultats escomptés, l'UA doit insister sur une plus grande solidarité dans la coopération entre les Etats africains.

Paragraphe 2. La manifestation de la solidarité africaine dans la lutte contre le terrorisme

³¹³ TRACHSLER Daniel, « La Force africaine en attente », *Center for Security Studies*, Zurich, 2010, p. 2.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ CHOUALA Yves Alexandre, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine », *op. cit.* p. 300.

L'efficacité dans la lutte contre le phénomène suppose la participation de tous les acteurs en charge de ce domaine en vue de mettre en place un vaste réseau d'échanges de moyens antiterroristes. La manifestation d'une plus grande solidarité entre les Etats africains est nécessaire pour freiner la montée du terrorisme, comme le recommande la Convention d'Alger, en ces termes : « *les Etats Parties coopèrent mutuellement pour prévenir et combattre les actes terroristes, conformément à leurs législations et procédures nationales respectives...* »³¹⁶. A ce titre, nous examinerons successivement le cadre intracontinental de coopération (A) et son versant transcontinental (B) en matière de lutte antiterroriste.

A. Le cadre intracontinental de coopération en matière de lutte antiterroriste

La coopération continentale entre les Etats dans sa lutte contre le terrorisme trouve ses sources dans des conventions, résolutions, décisions et bien d'autres instruments juridiques. Cette coopération entre Etats africains est multiforme (2). Elle touche plusieurs secteurs : policier, religieux et surtout judiciaire (1).

1. La plateforme de coopération judiciaire dans l'espace africain en matière de lutte contre le terrorisme

En raison de leur mobilité transfrontalière, les opérations antiterroristes ont, généralement, une portée transnationale. Cette réalité suppose que les enquêteurs et les ministères publics nationaux collaborent avec leurs homologues d'autres pays en vue de rassembler les éléments de preuve nécessaires à travers les frontières. La prise de conscience de la communauté africaine des difficultés des autorités nationales de poursuivre les terroristes au-delà de leurs frontières a conduit à imaginer une coopération judiciaire entre les Etats. Ainsi, cette coopération judiciaire entre Etats africains permettra d'éviter que les terroristes aient un abri, après leurs forfaitures, dans un autre Etat, en vue d'échapper aux poursuites pénales. Cette coopération se manifeste dans plusieurs domaines, notamment la poursuite contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le terrorisme³¹⁷. Ainsi, l'un des instruments universels le plus efficace dans la lutte contre le terrorisme demeure l'extradition et l'entraide judiciaire afin de permettre aux autorités nationales de poursuivre toute personne soupçonnée d'actes terroristes.

L'effectivité de cette coopération suppose qu'il soit mis en œuvre un certain nombre d'instruments juridiques, comme le recommande la Convention d'Alger, en ces termes : « *les*

³¹⁶ Article 5 de la Convention de l'OUA de 1999, *op. cit.*

³¹⁷ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire, op. cit.*, p. 353.

*Etats parties s'engagent à échanger toute information susceptible de conduire à l'arrestation de toute personne accusée ou condamnée d'avoir commis un acte terroriste contre les intérêts d'un autre Etat partie ou contre ses ressortissants, ou d'avoir tenté de commettre un tel acte ou encore d'y être impliquée en tant que complice ou commanditaire, la saisie et la confiscation de type d'armes, de munitions, d'explosifs ou de fonds ou tout autre matériel utilisé pour commettre ou dans l'intention de commettre un acte terroriste »*³¹⁸.

En outre, la Convention d'Alger prévoit que chaque : « *Etat partie est compétent pour connaître des actes terroristes lorsque, l'acte est commis sur son territoire ou en dehors de son territoire s'il est réprimé par sa législation nationale et si l'auteur de l'acte est arrêté sur son territoire, l'acte est commis à bord d'un navire arborant le drapeau de cet Etat ou d'un aéronef immatriculé en vertu de sa législation au moment où l'acte a été commis...* »³¹⁹.

Dans ce contexte, chaque Etat est supposé avoir la compétence nécessaire pour juger des faits terroristes qu'il soit commis à l'intérieur ou en dehors de son territoire dès lors qu'il dispose d'une législation réprimant de tels actes. Ainsi, les Etats parties à la Convention d'Alger devront, « *extrader toute personne poursuivie, inculpée ou condamnée pour des actes terroristes commis dans un autre Etat partie et dont l'extradition est sollicitée par cet Etat conformément aux procédures et modalités de la Convention* »³²⁰. Au vue de l'ensemble de ces mécanismes, il faut noter que l'UA dispose d'un ensemble de dispositions permettant de faciliter l'extradition de personnes soupçonnées de terrorisme. L'institutionnalisation des commissions rogatoires³²¹ est un atout de plus dans la lutte contre le terrorisme. De ce fait, tous les Etats membres de l'UA peuvent désormais étendre leurs moyens d'enquête au-delà de leur territoire comme le prévoit la Convention³²².

³¹⁸ Article 5, paragraphe 2 de la Convention de l'OUA sur le terrorisme, *op. cit.*

³¹⁹ Article 6, paragraphe 1, *Ibid.*

³²⁰ Article 8, paragraphe 1, *Ibid.*

³²¹ Aux termes de l'article 14 de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, il est disposé que : « *Tout en reconnaissant les droits souverains des Etats en matière d'enquête criminelle, chaque Etat partie peut solliciter d'un autre Etat partie sa collaboration pour mener sur son territoire des enquêtes criminelles dans le cadre des poursuites judiciaires engagées pour des actes terroristes en particulier : l'audition de témoins et l'établissement des procès-verbaux des témoignages recueillis ; l'ouverture d'une information judiciaire et la détention préventive ; l'engagement des procédures d'enquête ; la collecte des documents et des témoignages ou, en l'absence, des copies certifiées conformes de telles pièces ; mener des inspections et des investigations sur la provenance de leurs activités aux fins de preuves ; effectuer des recherches et éventuellement des saisies ; et transmettre des documents judiciaires* ».

³²² Article 18 de la Convention de l'OUA précise également que « *les Etats membres s'engagent à promouvoir les procédures d'assistance juridique réciproques par la conclusion d'accords tant bilatéraux que multilatéraux en vue de diligenter les enquêtes et faciliter la collecte de preuves ; de même qu'ils s'engagent à encourager la coopération entre les organes chargés d'appliquer la loi en matière de détection et de préservation des actes terroristes* ».

Par ailleurs, d'autres outils conventionnels ont aussi envisagé la coopération judiciaire entre les Etats africains. C'est le cas de la *Convention d'entraide judiciaire et d'extradition contre le terrorisme dans l'espace africain francophone*, adoptée par la Conférence des ministres de la justice des pays francophones d'Afrique dans la lutte contre le terrorisme³²³.

Le rôle de l'Union parlementaire africaine dans la lutte contre le terrorisme mérite une attention particulière. A ce titre, dans sa résolution sur *la lutte des pays africains contre le terrorisme sous toutes ses formes à travers le renforcement des capacités nationales et la promotion de la coopération internationale dans ce domaine*, l'UPA invite les Etats à unir leurs efforts en matière judiciaire pour lutter contre le terrorisme. Il est alors fait obligation aux Etats membres de poursuivre les terroristes dans n'importe quel endroit où ils se trouvent afin qu'ils ne jouissent d'aucune impunité, comme le souligne, la Commission africaine des droits de l'Homme³²⁴. Toutefois, il faut noter que, dans les faits, « *la coopération concernant le domaine de l'action pénale générale, n'est pas une obligation, elle s'organise selon un mode conventionnel* »³²⁵. Néanmoins, le champ de la coopération antiterroriste africaine connaît une extension.

2. L'extension du champ de la coopération antiterroriste entre les Etats africains

Le domaine judiciaire n'est pas le seul cadre de coopération dans la lutte contre le terrorisme en Afrique. Il intègre également d'autres secteurs afin de mieux intensifier le combat contre ce fléau. A ce titre, l'UA dans son Plan d'action invite l'ensemble des Etats membres à prendre certaines mesures de police et de contrôle des frontières³²⁶. L'impérieuse nécessité de mutualiser les efforts dans la lutte contre le terrorisme se manifeste dans plusieurs domaines

³²³ Cette Convention a été signée à Rabat le 16 mai 2008.

³²⁴ Résolution de la Commission africaine des droits de l'Homme et des citoyens prise lors de la 38^{ème} session ordinaire, tenue du 21 novembre au 5 décembre 2005 à Banjul en Gambie.

³²⁵ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, op. cit., p. 353.

³²⁶ « *Les Etats membres s'engagent à renforcer le contrôle et la surveillance des frontières, ainsi que les moyens nécessaires pour prévenir la falsification et la contrefaçon des documents d'identité et de voyage ; faire en sorte que les documents d'identité soient pourvus de systèmes de sécurité performants pour empêcher toute contrefaçon ; tenir une liste contenant des informations sur les personnes dont les demandes de délivrance de passeports nécessitent un examen particulier ou auxquelles des documents de voyage pourraient ne pas être délivrés ; développer et renforcer les réglementations régissant les procédures de contrôle et de sécurité aux frontières terrestres, maritimes et aériennes pour empêcher toute infiltration et promouvoir la coopération entre les organes de police, tout en ayant à l'esprit les dispositions des accords régionaux et continentaux en matière de libre circulation des personnes et des biens ; doter tous les points d'entrée de moyens informatiques, afin de contrôler les arrivées et départs ; assurer une formation régulière aux membres de la police des frontières en matière d'identification des voyageurs et de vérification de l'authenticité des documents ; s'assurer que les demandeurs d'asile ne sont pas impliqués, directement ou indirectement, dans des activités liées au terrorisme, avant d'accorder l'asile aux requérants, etc. ».* Voir point 11 du Plan d'action de la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'UA sur le terrorisme en Afrique.

d'activités. Ainsi, l'évolution de la coopération s'identifie dans le domaine législatif³²⁷, le domaine de la répression du financement du terrorisme mais aussi dans le domaine d'échanges d'informations³²⁸ et de riposte militaire. A cet effet, cette coopération est notable dans les relations entre le Nigéria et le Cameroun, qui organisent des patrouilles coordonnées à leurs frontières pour lutter contre Boko Haram.

La coopération antiterroriste en Afrique concerne également le domaine religieux, longtemps soupçonné d'être la source fondamentale du terrorisme. Ainsi, pour mieux encadrer le domaine religieux, certains dirigeants africains ont initié une coopération pour réguler les activités de prêche et d'imamat. C'est dans ce contexte qu'une coopération religieuse a été initiée par l'ex-Président malien Ibrahim Boubacar KEITA et le Roi du Maroc Mohamed VI à travers un Protocole d'accord signé le 20 septembre 2013 afin de former 500 imams maliens sur une durée de deux (2) ans³²⁹. Cette formation était une manière pour le Maroc de participer à la reconstruction et au renforcement de l'Etat malien contre l'extrémisme religieux comme l'avait souligné le ministère marocain des *Habous* pour les affaires religieuses³³⁰. Cette coopération vise à promouvoir un islam tolérant afin de décourager les adeptes du terrorisme. En effet, la plupart des attentats commis dans le monde ont des motivations fallacieuses de versets coraniques et d'une interprétation erronée de l'Islam.

En outre, la lutte contre le terrorisme en Afrique semble dépasser le cadre continental pour intéresser le monde entier.

B. Le versant transcontinental de la coopération antiterroriste en Afrique

La coopération internationale est perçue, de nos jours, comme le moyen le plus efficace dans la lutte contre le terrorisme. Dans cette logique, les Etats africains ont mis en place une

³²⁷ Le Plan d'action de l'UA sur le terrorisme invite les Etats membres à revoir les législations existantes relatives à l'entraide judiciaire et les adapter de façon à assurer la gestion efficace et rapide des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire.

³²⁸ Selon les dispositions du Plan d'action de l'UA sur le terrorisme au point 14 sur les échanges d'informations, « les Etats membres s'engagent à : renforcer l'échange d'informations et de renseignements sur les activités et les actes criminels des groupes terroristes, ainsi que sur leurs camps de regroupement et d'entraînement, leurs moyens et sources de financement, les types d'armes, de munitions et d'explosifs utilisés et autres moyens d'attaques, de massacre, et de destruction ; et sur les moyens de communication et de propagande utilisés par les groupes terroristes, leurs méthodes de travail et moyens de déplacement, ainsi que sur les documents de voyage utilisés et les mesures nécessaires pour prévenir la falsification et la contrefaçon de documents d'identité et de voyage ; échanger les expériences acquises dans les tactiques de lutte antiterroristes... ».

³²⁹ TAWFIF Mouline Mohammed, « La sécurité au Sahel après la crise malienne », Séminaire international organisé le 28/03/2014 à Rabat.

³³⁰ Voir : <http://www.habous.gov.ma/>

coopération transcontinentale avec des institutions internationales (1) et certains Etats occidentaux (2).

1. La coopération entre l'Afrique et certaines institutions internationales sur le terrorisme

La coopération antiterroriste entre les Etats africains et certaines organisations internationales est une réalité. Ainsi, pour lutter contre le terrorisme, les Etats africains ont pu mettre en œuvre, individuellement ou collectivement, une collaboration fructueuse avec les instances internationales se trouvant en dehors de l'espace continental. Par exemple, la coopération avec l'ONU, garante de la paix et de la sécurité internationales, est la parfaite illustration. Ainsi, il peut également être cité la coopération avec certains organes de l'ONU, notamment le Comité contre le terrorisme, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), qui par le canal de son Service de prévention du terrorisme assiste les Etats africains dans l'élaboration de leurs législations antiterroristes et la mise en œuvre des normes internationales y afférentes. Aussi, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) a créé, à cet effet, « *une équipe de liaison avec la Division des opérations de soutien de la paix de l'UA pour soutenir l'établissement de la FAA par des connaissances spécialisées et des solutions sur mesure* »³³¹. Ainsi, la coopération entre les Etats africains et l'ONU reste prépondérante.

En plus du système des Nations Unies, les Etats africains coopèrent avec d'autres organisations internationales. Ainsi, un partenariat stratégique en charge des questions de paix et de sécurité a été conclu entre l'Union européenne et les Etats africains lors du Sommet de Lisbonne en 2007. Ce sommet est à l'origine d'un partenariat politique qui consiste à renforcer les liens de coopération dans plusieurs domaines³³², notamment ceux concernant la paix et la sécurité sur le continent. Il vise à « *garantir un soutien adéquat, cohérent et durable à la mise en place et au fonctionnement de l'Architecture africaine de la paix et de la sécurité ainsi qu'aux efforts déployés à l'initiative de l'Afrique à tous les stades du cycle de conflit. Il a également pour but d'encourager un renforcement durable des capacités, y compris les capacités militaires et civiles de gestion de crises et d'un soutien cohérent et coordonné en faveur de la FAA* »³³³.

³³¹ TRACHSLER Daniel, « La Force africaine en attente », *op. cit.*, p. 3.

³³² <http://www.consilium.europa.eu/pesd>

³³³ *Ibid.*

Le partenariat avec l'Europe intègre un certain nombre de domaines de coopération parmi lesquels : « *le dialogue politique, les travaux visant à rendre opérationnelle l'Architecture africaine de paix et de sécurité et le financement prévisible des opérations de soutien de paix* ». Au titre de ce partenariat, on peut citer l'initiative EURO RECAMP (*Europe Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*)³³⁴. Malgré que cette initiative soit à l'origine française, ce programme européen s'appuie sur l'expérience des anciens cycles RECAMP et qui réunit en son sein environ une quarantaine de partenaires africains, européens et non européens³³⁵. Ce programme s'articule autour de trois volets qui sont, entre autres, la coopération, l'entraînement et l'engagement.

De façon globale, les initiatives EURO RECAMP et AMANI AFRICA sont le signe d'une laborieuse coopération entre les Etats africains et l'Union européenne et un instrument de stratégie de lutte contre le terrorisme. A cet effet, considéré comme le premier bailleur de fonds en matière de lutte contre l'insécurité au sein de l'espace continental, l'UE avait déboursé près de 250 millions d'euros pour les Etats africains afin de soutenir les efforts de paix et de sécurité en Afrique.

Au-delà des organisations internationales, les Etats africains coopèrent avec d'autres Etats occidentaux afin de bénéficier de leur expertise en matière de lutte antiterroriste.

2. La coopération entre l'Afrique et certains Etats occidentaux sur le terrorisme

La coopération antiterroriste entre les Etats africains et certains pays occidentaux est assez significative. Nous pouvons ainsi citer le Sommet tenu à Paris en mai 2014, qui a vu la participation de plusieurs pays africains dont le Cameroun, le Nigéria, le Tchad, le Niger et le Benin, d'une part, et d'autre part, la France, les Etats Unis, le Royaume Uni et l'UE. Grâce à ce sommet, une mobilisation internationale s'est accentuée dans la lutte contre Boko Haram, même s'il faut reconnaître que cette nébuleuse terroriste conserve encore de fortes capacités de nuisance. L'effectivité des mesures prises lors du Sommet de Paris suppose que les partenaires des Etats africains prennent « *l'engagement de coordonner cette initiative en accordant une expertise technique, des programmes de formation, le soutien à des programmes de gestion des espaces frontaliers* »³³⁶.

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ Voir les conclusions du Sommet de Paris du 17 mai 2014.

Les Etats africains disposent également d'un partenariat avec les Etats Unis d'Amérique. En effet, créée en 2005, en remplacement de l'initiative Pan-Sahel, le partenariat Transsaharien contre le terrorisme, traduit de l'anglais *Trans-Sahara Counter Terrorism Partnership* (TSCTP), est la principale initiative américaine dans la région du Sahara. Le TSCTP « est un programme inter-agences, incluant le département d'Etat, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et le département de la Défense »³³⁷. Ce programme a pour objectif de mieux renforcer la capacité des Etats africains à mieux lutter contre le terrorisme. Il concerne plusieurs Etats du continent parmi lesquels l'Algérie, le Burkina Faso, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, le Tchad et la Tunisie.

Le volet militaire de ce programme américain s'articule autour de deux axes fondamentaux. Le premier concerne l'amélioration des capacités des forces locales à travers le renseignement et la formation. Pour ce faire, les soldats des forces spéciales américaines s'étaient installés en janvier 2012 à Atar pour la formation des militaires de la Mauritanie. Le second volet concerne la coopération militaire en Afrique avec l'organisation d'exercices qui regroupe les forces spéciales américaines, africaines et certains membres de l'OTAN appelés « *Flinlocks* ». Dans cette même dynamique de lutte antiterroriste, d'autres partenariats ont été mis en place entre les Etats africains et leurs pairs occidentaux comme ce fut le cas allemand³³⁸.

³³⁷ Pour la présentation complète de ce programme, voir <http://www.africom.mil/tsctp.asp>. Ces arguments avaient été avancés par le Département d'Etat lors des discussions sur le budget fédéral pour l'année 2010. Pour la période 2005-2009, 490 millions de dollars avaient été attribués au TSCTP, majoritairement destinés au quatre pays sahéliens du programme et à la coopération régionale (CORDESMAN Anthony H., NERGUIZIAN Arma, *The North African Military Balance. Force Developments Regional Challenges*, Center for Strategic and International Studies, édition du 7 décembre 2010, p. 115).

³³⁸ « L'idée maîtresse de l'approche allemande est le renforcement des capacités régionales afin de permettre aux Etats et aux organisations régionales d'assumer de manière autonome leur responsabilité dans le domaine de la sécurité et de la stabilité. Dans ce but, l'Allemagne avait lancé la « *Enable and Enhance Initiative-E21* », l'initiative allemande auprès des partenaires européens en vue d'équiper et d'entraîner des pays partenaires en Afrique. Son engagement en Afrique s'opère à travers certaines réalisations : 8 des 14 missions et opérations militaires dans lesquelles l'Allemagne est engagée globalement sont en Afrique (Opération : ATALANTA, Missions : EUTMSOM, EUCAP NESTOR, EUTM MALI, MINUSMA, UNAMID, UNMISS, EUSEC CONGO) avec pas de 350 soldats déployés. En matière de consultation, 6 groupes de conseillers militaires et des conseillers particuliers (jusqu'à 50 personnes) sont présents dans les pays africains ou au sein d'organisations africaines régionales. Quant aux formations militaires, l'on dénombre des centaines de militaires africains qui se sont formés dans les écoles, académies et universités des forces armées allemandes ». Pour plus d'informations, lire les conclusions du séminaire international organisé le 28 mars 2014 à Rabat sur : « *La sécurité au Sahel après la crise malienne : quels enjeux et défis pour pays régionaux et internationaux ?* ».

TITRE II : LE CADRE COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La persistance du fléau sur le continent a entraîné un bouleversement dans la stratégie antiterroriste aussi bien au niveau des regroupements communautaires que dans les enceintes étatiques.

La lutte antiterroriste au niveau périphérique s'apparente désormais à une véritable galéjade sur le plan sous régional et national. Les organisations communautaires ont adopté, à ce titre, un ensemble de mesures visant à faire obstruction à ce phénomène. Il faut aussi noter l'implication des Etats dans leurs enceintes respectives dans le renforcement de certains dispositifs en vue d'anéantir la menace terroriste à l'intérieur de leurs frontières.

Ainsi, dans le cadre périphérique deux approches sont juxtaposées. D'abord, le traitement de la lutte antiterroriste se fait dans le cadre des regroupements communautaires africains (Chapitre I). C'est donc une opportunité pour les communautés sous régionales de servir de relais à la stratégie antiterroriste menée au niveau universel et continental. Ensuite, l'engagement des Etats africains, pris isolément, est de plus en plus affirmé contre la menace terroriste (Chapitre II). Si à l'international, maintes conventions sont adoptées, il faut de toute évidence leur transposition au niveau national. L'Etat reste donc le destinataire final de toute initiative entreprise à l'international pour réprimer les activités terroristes.

Chapitre I. L'approche communautaire de la lutte contre le terrorisme

Pour une réponse idoine aux menaces terroristes, les organisations sous régionales se mettent à conjuguer leurs efforts. A titre de rappel, il y a cinq (5) regroupements sous régionaux en Afrique qui correspondent aux Communautés économiques sous régionaux (CER). Confrontés au phénomène terroriste, ces regroupements manifestent leur détermination et leur engagement en vue de l'éradication du fléau dans leurs espaces géographiques. Ainsi, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes légères et de petit calibre est partie intégrante d'une convention de la CEEAC dite de « Kinshasa ». Au sens strict, cette convention ne circonscrit pas les relations entre le trafic illégal des armes légères et de petit calibre (ALPC) et le phénomène terroriste. Par contre, dans ses orientations, cette convention détaille l'illégalité du transfert d'ALPC aux groupes armés non étatiques. En somme, le Plan d'action de l'Afrique centrale visant à affronter le danger terroriste prouve à suffisance que les autorités de la sous-région sont résolues de combattre le terrorisme sous toutes ses facettes.

L'incarnation de l'intégration africaine rime, aujourd'hui, avec le terrorisme dans les Communautés économiques sous régionales (CER)³³⁹. Une CER : « *est un groupement d'Etats africains organisés en une entité juridique par un traité avec essentiellement pour objectif l'intégration économique et sociale* »³⁴⁰, par définition. L'UA compte huit (8) Communautés économiques sous régionales en son sein de façon officielle³⁴¹. Cet aspect permet de constater que toutes les CER ne sont pas reconnues³⁴² par l'instance continentale, mais la totalité d'entre elles, reste confrontée à la menace terroriste. Pour ce faire, il sied d'analyser l'engagement

³³⁹ LECOUTRE Delphine, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *op. cit.*, p. 147.

³⁴⁰ Voir l'article 1^{er} du Protocole régissant les rapports entre l'UA et les Communautés économiques régionales du 25 janvier 1998 révisé en 2008.

³⁴¹ Voir la Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des CER, adoptée par la Conférence de l'Union au cours de sa 7^{ème} session ordinaire, tenue à Banjul en Gambie, du 1^{er} au 2 juillet 2006. Aux termes de cette Décision, l'Union africaine compte huit CER, à savoir : la CEEAC, le COMESA, la SADC, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

³⁴² « *La reconnaissance est un acte unilatéral et discriminatoire par lequel (...) on prend position sur une situation ou un fait qui s'est produit en dehors de soi et dont on est disposé à tenir compte* ». Voir ABENELANG Salomon Mickson, *La reconnaissance d'Etat à la lumière de la pratique internationale récente*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II Soa, 2010, p. 3.

antiterroriste au sein des CER (Section I) afin de relever le mode opératoire de cette coopération antiterroriste (Section II).

Section I : L'engagement des organisations communautaires dans la lutte antiterroriste

Les CER contribuent de manière significative à la consolidation des mécanismes de lutte antiterroriste en Afrique. Ainsi, l'engagement des Etats membres se caractérise par l'intégration d'initiatives antiterroristes dans l'ordonnancement juridique des communautés sous régionales. Mais avant d'examiner les mécanismes d'intervention au sein des CER (Paragraphe II), il nous revient au préalable de mettre l'accent sur l'affinement des législations antiterroristes dans certaines CER (Paragraphe I).

Paragraphe 1. La construction d'un bloc de normativité dans la lutte contre le terrorisme

Les organisations communautaires africaines ont intégré dans leurs bases d'action communes des législations visant à lutter contre le terrorisme. Cette lutte apparaît à plusieurs égards comme une modalité favorable à une accélération de l'intégration. *« Les différents instruments antiterroristes adoptés dans les organisations communautaires tirent pour la plupart leur validité de leur conformité à la fois de la Charte des Nations Unies, l'Acte constitutif de l'UA, de leurs traités constitutifs et de la stratégie antiterroriste mondiale et en application des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité »*³⁴³. C'est le cas de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, du Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique Australe (COMESA) et de la Communauté des Etats Sahélo-sahariens (CEN-SAD). Ces regroupements offrent des cadres normatifs tangibles pour l'éradication de l'expansion du terrorisme dans leurs zones respectives.

Ainsi, nous observons une existence des législations antiterroristes tant dans les espaces CEEAC et CEDEAO (A) que dans ceux de la COMESA et de la CEN-SAD (B).

A. L'existence des législations antiterroristes dans les espaces CEEAC/CEDEAO

³⁴³ BIDIAS A MBASSA Jean-Paul Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, p. 396.

Les CER de l'Afrique centrale et occidentale offrent chacune un ensemble d'instruments destinés à l'éradication du phénomène terroriste. A ce titre, la CEEAC (1) mais aussi la CEDEAO (2) ont mis en œuvre respectivement des dispositifs normatifs antiterroristes dans leurs espaces.

1. La mise en œuvre d'un dispositif normatif antiterroriste dans l'espace CEEAC

La CEEAC a été créée le 18 octobre 1983 à Libreville au Gabon. Depuis un certain temps, l'espace qu'elle couvre n'est plus à l'abri des invasions terroristes. Ainsi, en réaction à ce fléau, la CEEAC a adopté le Règlement n° 08/05-UEAC-CM-13 du 7 février 2005 relatif à la lutte contre le terrorisme entre les Etats membres du Comité des Chefs de police d'Afrique centrale (CCPAC) en vue de créer un environnement harmonieux contre les activités terroristes. A cet effet, les Etats de l'Afrique centrale ont pris la décision de « *prévenir par tous les moyens sur leurs territoires respectifs, la préparation, le financement, la commission d'actes terroristes ou l'implantation d'organisations reconnues comme terroristes par les Nations ; d'interdire sur leurs territoires, toutes formes de propagande ou d'apologie du crime en général et du terrorisme en particulier et de soutien aux organisations terroristes* »³⁴⁴. En outre, le Règlement définit la notion de terrorisme³⁴⁵ et fixe son champ d'application qui couvre l'espace des Etats membres de l'Afrique centrale.

Au demeurant, la coopération en matière de lutte contre les infractions terroristes au niveau de la sous-région se concrétise dans le cadre du CCPAC par l'existence d'une base de données commune sur les personnes poursuivies pour activités terroristes, les groupes, les mouvements et les organisations à caractère terroriste³⁴⁶.

Par ailleurs, un Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC/CM portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme a été adopté le 4 avril 2003 par les

³⁴⁴ Article 3, alinéa 1-2 du Règlement n° 08/05-UEAC-CM-13, *op. cit.*

³⁴⁵ Aux termes du Règlement n° 08/05-UEAC-057, l'acte terroriste s'entend de : « (a) Tout acte ou menace en violation des lois pénales de l'Etat partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et commis dans l'intention : (i) d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, à renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes ; ou (ii) de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; (iii) de créer une insurrection générale dans un Etat partie. (b) Toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe a (i) à (iii) ».

³⁴⁶ Article 4, alinéa 2 du Règlement, *op. cit.*

Etats de l'Afrique centrale. En conséquence, « *plusieurs variantes de la criminalité transnationale organisée sont devenues de plus en plus intimement liées aux activités et aux sources de financement des groupes terroristes en Afrique* » centrale³⁴⁷. Ainsi, le Règlement portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme est de nature contraignante et donne la latitude aux Etats membres d'adapter leurs législations à un cadre juridique fondé sur des normes et standards internationaux permettant de combattre le blanchiment des capitaux et surtout le financement du terrorisme. A cet effet, l'objectif recherché est de prévenir et de réprimer toutes pratiques se rapportant au financement des actes terroristes comme précisé à l'article 4 du Règlement³⁴⁸ n° 02/10 du 2 octobre 2010.

Cet instrument juridique détermine la définition du financement du terrorisme³⁴⁹ et établit, en même temps, les règles visant à « *prévenir, détecter, empêcher ou réprimer le financement des actes terroristes* »³⁵⁰, tout en imposant des obligations particulières aux Etats membres et aux personnes dites assujetties³⁵¹.

Pour la prévention, les obligations sont essentiellement l'évaluation du risque, le devoir de vigilance avant l'entrée en relations d'affaires – à résumer en déclaration de soupçon³⁵² -, l'établissement de politiques et procédures internes, en l'occurrence, la mise en place, dans

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Voir Règlement n° 02/10 du 2 octobre 2010 portant révision du Règlement n° 01/03/CEMAC/UMAC/CM du 4 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale.

³⁴⁹ « *Le financement du terrorisme est le fait pour une personne de fournir ou de réunir, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement ou délibérément, des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre : a) un acte qui constitue une infraction de terrorisme selon la définition de l'un des traités internationaux pertinents régulièrement ratifié par l'Etat membre ; b) tout autre acte destiné à tuer ou à blesser grièvement un civil ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque* ». Voir Règlement n° 02/10 du 2 octobre 2010 portant révision du Règlement n° 01/03/CEMAC/UMAC/CM, *op. cit.*

³⁵⁰ Article 4, alinéa 2 du Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC, *Ibid.*

³⁵¹ En vertu de l'article 5 de son instrument, il s'agit de la BEAC pour la CEMAC : « *les institutions financières : les prestataires de service aux sociétés et fiducies ; les sociétés immobilières et les agents immobiliers, y compris les agents de location, les autres personnes physiques ou morales négociant des biens, seulement dans la mesure où les paiements sont effectués ou reçus en espèces pour un montant de cinq millions de francs CFA au moins, que la transaction soit exécutée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées apparemment liées ; les opérations de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ; les agents sportifs et les promoteurs sportifs ; les prestataires de jeux d'argent et de hasard, notamment les propriétaires, les directeurs et gérants de casinos et d'établissements de jeux, y compris, y compris les loteries nationales ; les apporteurs d'affaires aux institutions financières ; les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses, de métaux précieux, d'antiquités et d'œuvres d'art ; les transporteurs de fonds ; les sociétés de gardiennage ; les agences de voyage ; les hôtels ; les organisations à but non lucratif ; toute autre personne physique ou morale désignée par l'autorité compétente* ».

³⁵² Il s'agit des déclarations portant sur les activités suspectes faites auprès des Agences d'investigations financières en zone CEMAC à savoir les ANIF.

chaque Etat membre, d'un organe de renseignement financier. De ce fait, lorsque les personnes assujetties ont des « *motifs raisonnables de suspecter que les fonds ou mouvements de fonds sont liés, associés ou destinés à être utilisés pour le financement du terrorisme (...) elles doivent déclarer dans les formes et suivant les modalités de déclaration de soupçons* »³⁵³ aux cellules nationales de renseignement. A cet effet, l'Agence Nationale de l'Investigation Financière (ANIF) de chaque pays doit fournir ses renseignements financiers sur la base d'un programme de coopération.

Dans la zone CEMAC, l'ANIF exploite à travers ses moyens de communication près des autorités d'autres membres ou tiers des informations qu'elle possède sur des opérations qui paraissent douteuses en corrélation avec le financement du terrorisme. Ainsi, les informations recueillies par les cellules de renseignements financiers doivent faire l'objet d'un transfert aux autorités judiciaires si elles mettent en évidence des faits pouvant s'assimiler au financement du terrorisme et aboutir à la répression³⁵⁴, après des enquêtes complémentaires.

La fourchette des peines³⁵⁵ applicables au financement du terrorisme est prévue par le Règlement y relatif. Pour les personnes morales, l'amende est prévue comme peine principale. Par ailleurs, des interdictions sont prévues comme mode de sanctions complémentaires à travers la fermeture temporaire ou définitive d'établissements, voire la dissolution s'ils ont été créés pour financer le terrorisme. Ainsi, les personnes morales peuvent voir leurs responsabilités pénalement engagées du délit de financement du terrorisme aussi bien en zone CEMAC qu'en zone UEMOA³⁵⁶, ce qui constitue une des innovations fondamentales.

Dans la zone CEMAC, le GABAC est un organisme sous régional du modèle GAFI. A cet effet, il est l'organe de la promotion des normes, instruments et standards de lutte anti-blanchiment

³⁵³ Voir les articles 18 à 23 du Règlement n° 02/10 du 2 septembre 2010 portant révision du Règlement n° 01/03/CEMAC/UMAC/CM du 4 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale.

³⁵⁴ Pour les mesures répressives, la non-observation de celles-ci par les organismes financiers et les personnes physiques assujetties des obligations mises à leur charge par le dispositif de lutte contre le financement du terrorisme dans la sous-région, entraîne inévitablement la mise en place d'une variété de sanctions entre autres des mesures conservatoires et des sanctions pénales. En vertu de l'article 43 du Règlement CEMAC, « *les Etats membres adoptent des mesures conservatoires qui ordonnent notamment, aux frais de l'Etat, la saisie ou la confiscation des fonds et des biens en relation avec l'infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, objet de l'enquête et de tous les éléments de nature à permettre de les identifier, ainsi que le gel de sommes d'argent et opérations financières portant sur lesdits biens* ».

³⁵⁵ L'article 52 du Règlement CEMAC dispose que : « *Le financement du terrorisme est puni d'un emprisonnement allant de 10 ans au moins et d'une amende pouvant aller jusqu'à dix fois le montant de la somme en cause sans être inférieure à 10.000.000 FCFA. Il n'est pas nécessaire pour l'application de ces peines que les fonds aient été effectivement utilisés pour commettre une infraction...* »

³⁵⁶ FOMEGANG Timothée, « La lutte contre le financement du terrorisme dans les organisations d'intégration économiques sous régionales africaines : les cas de la CEMAC et de l'UEMOA », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, op. cit., pp. 479-501.

et contre le financement du terrorisme. Ses missions³⁵⁷ consistent à « *protéger les systèmes bancaire et financier des pays de la CEMAC des atteintes liées au blanchiment et mettre en œuvre les principes, recommandations et normes internationales de coopération de lutte contre le blanchiment, notamment le Plan d'action contre le blanchiment des Nations Unies et le Plan d'action du GAFI* »³⁵⁸.

Par ailleurs, la CEEAC s'est accordée un mécanisme de lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes légères et de petit calibre³⁵⁹. Ainsi, l'Afrique centrale a adopté la convention³⁶⁰ de Kinshasa pour le contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC), de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage, le 23 avril 2010. Cette convention dite de Kinshasa a « *une incidence sur les activités terroristes dans la mesure où, elle permet de réguler l'usage des armes, donc en informant que celles-ci ne soient utilisées par des groupes terroristes* »³⁶¹.

La volonté affichée par la zone CEEAC dans la lutte antiterroriste s'est donc matérialisée par une politique sous régionale et un Plan d'action de lutte contre le terrorisme et la prolifération d'ALPC en Afrique centrale³⁶². Cette détermination des décideurs de l'Afrique centrale dans la lutte contre le terrorisme est aussi une préoccupation des dirigeants politiques de la zone CEDEAO.

2. La mise en œuvre d'un dispositif normatif antiterroriste dans l'espace CEDEAO

³⁵⁷ « *Les actions du GABAC sont complétées par celles de la COBAC. En tant qu'autorité de tutelle des établissements financiers d'Afrique centrale, la COBAC a un pouvoir général de surveillance et de contrôle. Elle exerce un rôle de surveillance de l'ensemble du système bancaire, dont la correcte application du dispositif de prévention du financement du terrorisme* ». Pour plus d'informations, voir FOMEGANG Timothée, *Ibid.*

³⁵⁸ Voir l'article 4 du Règlement n° 01/10/CEMAC/UMAC/CM portant organisation et fonctionnement du Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC) du 2 octobre 2010 portant révision du Règlement n° 02/02/CEMAC/UMAC/CM du 14 avril 2002.

³⁵⁹ Voir la Résolution S/2014/9 du Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général sur les efforts déployés par le système des Nations Unies pour aider les organismes nationaux, sous régionaux et régionaux en Afrique à lutter contre le terrorisme, p. 2.

³⁶⁰ Selon le Rapport S/2012/42 de l'ONU, publié le 18 janvier 2012, « *le conflit armé en Libye a permis à des groupes violents au Sahara, tels que Boko Haram et AQMI, d'accéder à de vastes caches d'armes. Afin de lutter contre cette dissémination, ce trafic, cette commercialisation et cette fabrication, anarchiques d'armes légères, la Convention de Kinshasa est l'instrument phare de l'Afrique centrale. Elle est un outil contraignant, se présentant comme un moyen de prévention et de lutte contre cette menace en essayant d'éradiquer l'un des principaux outils de travail des terroristes* ».

³⁶¹ Voir MVE EBANG Bruno, « La place de la Convention de Kinshasa dans la lutte antiterroriste en Afrique centrale », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, pp. 427-428.

³⁶² « *Les membres de l'UNSAC ont adopté lors de leur 33^{ème} réunion ministérielle à Bangui en décembre 2011 la « Déclaration sur une feuille de route pour la lutte contre le terrorisme et la non-prolifération des armes en Afrique, cela a été réaffirmée lors de leur 35^{ème} réunion en 2012 à Brazzaville. A partir de cette période, il y a eu une mise en place d'un réseau régional chargé de coordonner la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes dans la sous-région dans le cadre de la Convention de Kinshasa* ». *Ibid.* p. 441.

La CEDEAO est une organisation intergouvernementale ouest-africaine créée le 28 mai 1975. Son but principal est de promouvoir la coopération et l'intégration entre les Etats de la sous-région. Depuis 1990, ses missions se sont élargies au maintien de la paix et de la stabilité dans la sous-région avec la création de l'*Economic Community of West African States Ceasefire Monitoring Group* (ECOMOG) ou Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO. Les « Casques blancs », de l'ECOMOG, en référence aux casques bleus de l'ONU, est un groupe militaire d'intervention devenu permanent en 1999. En outre, dans le même espace ouest-africain évolue également l'Union Economique Ouest-Africaine (UEMOA).

L'originalité de la démarche collaborative de l'UEMOA réside dans l'implication des Etats membres dans le processus de décision de la production normative sous forme de lois uniformes. En effet, les directives de l'UEMOA sont transposées dans l'ordre juridique des Etats par la voie parlementaire. A ce titre, l'UEMOA avait adopté une loi uniforme de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Par ailleurs, à l'échelle de la CEDEAO avait été mise en place le GIABA.

Toutefois, au-delà de la sphère géographique CEDEAO et CEMAC, d'autres communautés sous régionales africaines disposent de législations antiterroristes.

B. L'existence de législations antiterroristes dans les espaces CEN-SAD et COMESA

Les Etats membres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe ou *Commun Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) (2) et ceux de la Communauté des Etats Sahélo-sahariens (CEN-SAD) ne sont pas en marge de la lutte antiterroriste.

La zone CEN-SAD, devenu un terrain de prédilection des groupes extrémistes, a conduit à la nécessité d'adoption d'un cadre normatif antiterroriste (1) par ses Etats membres.

1. La consécration d'un cadre juridique contre la menace terroriste dans l'espace CEN-SAD

La crise au nord du Mali, combinée aux risques sécuritaires engendrés par les réseaux terroristes et la criminalité organisée (trafics de drogue et d'êtres humains...), a conduit à la fragilité des Etats et à la résurgence des conflits ethniques et religieux dans la zone CEN-SAD. Cette communauté des Etats Sahélo-sahariens, une organisation internationale regroupant 29 Etats membres, est créée le 4 février 1998 à Tripoli (Libye).

Le printemps arabe n'ayant pas épargné le régime libyen de Mouammar KADHAFI, une boîte aux pandores s'est ouverte en Libye avec l'accès facile aux vastes stocks d'armes et de

munitions³⁶³. Eu égard au pourrissement de la situation sécuritaire dans la zone, les Etats membres s'étaient engagés à prendre des mesures efficaces et fermes en vue de prévenir les actes terroristes et le crime organisé sous toutes ses formes, ainsi que d'empêcher que leurs territoires ne soient utilisés pour la planification, l'organisation ou l'exécution de ces actes et crimes. Dans cette même logique, les Etats s'engagent à lutter contre l'infiltration des individus ou groupes terroristes et criminels ainsi que leur établissement sur le territoire de l'un des Etats membres, le bénéfice d'un appui quelconque matériel ou moral, d'une formation physique ou militaire. En outre, ils se sont engagés à combattre les activités des groupes terroristes dirigées contre l'un quelconque d'entre eux, à livrer les auteurs d'infractions aux autorités de leurs pays, dans le respect des lois et règlements de chaque Etat partie.

Dans cet ordre d'idée, lors de la Session extraordinaire de Ndjamena du 16 février 2013, les chefs d'Etat et de gouvernement ont exprimé dans leur communiqué final leur préoccupation sur le phénomène terroriste dans la zone. En effet, ils ont approuvé une déclaration sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement dans l'espace Sahélo-saharien. Ainsi, à l'initiative de l'Egypte avait été créé un Centre contre le terrorisme et la criminalité organisée, à l'occasion de la réunion des ministres en charge de la Défense de la zone CEN-SAD, en mai 2017.

Au demeurant, la lutte antiterroriste intéresse également la zone COMESA.

2. La mise en œuvre embryonnaire d'un tissu normatif antiterroriste dans l'espace COMESA

La COMESA a vu le jour, en 1981, sous la dénomination de Zone d'échanges préférentiels (ZEP) des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. Les années 1994 ont marqué la transformation de la ZEP en Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Elle comprend les membres suivants : Burundi, Comores, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe³⁶⁴.

La COMESA s'est vue donc contrainte de s'intéresser aux questions relatives aux activités terroristes, tout comme les autres organisations sous régionales. Les Etats de cette communauté mènent ainsi la lutte pour l'éradication du terrorisme comme en témoigne les conclusions relatives au communiqué final du dix-huitième Sommet de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Addis-Abeba (Ethiopie) le 31 mars 2015, sur le thème : « *Pour une*

³⁶³ Voir le Rapport 9/2012/42 de l'ONU publié le 18 janvier 2012.

³⁶⁴ Cette liste provient du Rapport annuel de la COMESA pour le compte de l'année 2011.

industrialisation inclusive et durable ». A l'issue de cette rencontre, les Etats membres, conscients qu'ils ne peuvent relever les défis économiques sans sécurité dans leur espace, ont condamné fermement toutes les commissions d'actes terroristes au sein de la COMESA. Les situations sécuritaires en Somalie, en Libye, à Djibouti, en Egypte et au Kenya furent ainsi évoquées. Le communiqué final avait enfin condamné vigoureusement la décapitation barbare de 21 chrétiens coptes égyptiens par l'organisation Etat islamique³⁶⁵. Toutefois, une législation précise dans le cadre de la lutte contre le terrorisme n'a toujours pas vu le jour au sein de la COMESA. L'organisation fait, certes, des condamnations de principe des actes terroristes mais n'a pas encore une base fondamentale légale de la prohibition de la commission de ces actes dans cette zone.

Au demeurant, l'Afrique australe est plus représentée dans cette communauté et est la moins touchée par le fléau. Elle n'est cependant pas à l'abri de l'expansion de la menace terroriste en Afrique. A l'analyse, nous pouvons donc retenir que, contrairement à la CEDEAO et à la CEEAC qui sont en avance dans la mise en œuvre de législations antiterroristes, les zones COMESA et CEN-SAD en sont dépourvues. Il apparaît nettement nécessaire pour ces organisations de légiférer dans le sens de la lutte contre le phénomène dans leurs zones respectives. Il reste maintenant d'entrevoir les mesures de prévention et de répression telles que mises en œuvre dans les CER susvisées.

Paragraphe 2. L'opérationnalisation de la lutte antiterroriste au niveau communautaire

Les méthodes utilisées par les terroristes et leur volonté de mutualiser leurs efforts résument le caractère transnational de la menace. Pour y répondre, à l'échelle des CER, une intervention des mécanismes préventifs(A) et répressifs (B), afin de réduire l'expansion du terrorisme, connaît une forte consolidation.

A. La consolidation des organes de prévention contre le terrorisme

Les politiques de lutte contre le terrorisme au niveau communautaire sont la confirmation de l'adage : « *vaut mieux prévenir que guérir* ». Il est devenu du coup nécessaire d'adopter des législations prévenant cette menace afin d'éviter la perpétration d'actes terroristes au sein des regroupements sous régionaux africains. Il fut, à cet effet, une obligation pour toutes les organisations sous régionales d'adopter des mesures préventives contre le terrorisme. Ce fut

³⁶⁵ Communiqué final du 18^{ème} Sommet de la Conférence des Chefs d'Etat et du gouvernement de la zone COMESA à Addis-Abeba, le 31 mars 2015.

ainsi les cas de la CEDEAO et de la CEEAC (1), mais aussi dans les espaces CEN-SAD et COMESA (2) relativement aux organes de prévention contre le terrorisme.

1. Les organes de prévention contre le terrorisme dans les espaces CEEAC et CEDEAO

*« Longtemps laissées en arrière-fond des préoccupations prioritaires, les structures de lutte contre le terrorisme n'ont pas amplement bénéficié des vertus de l'intégration à l'échelle des organisations d'intégration sous régionale »*³⁶⁶. Les Etats membres de chaque CER ont ainsi mis en place de manière progressive des organes préventifs contre le terrorisme.

Le mandat de la CEEAC était au départ économique. Aperçu à première vue : *« comme essentiel au développement économique et social, le développement des capacités de maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité est ainsi progressivement l'une de ses principales priorités »*³⁶⁷. Ainsi, les Etats membres de la CEEAC ont intégré certaines pratiques dans leur mode de gouvernance dans le but de prévenir l'élimination des conditions opportunes à la propagation du terrorisme en Afrique centrale. *« La promotion de la bonne gouvernance, de la démocratie, de l'éducation et de la prospérité économique à ce titres, permettent de lutter contre les éléments qui peuvent mener certaines personnes aux groupes terroristes »*³⁶⁸.

Cette stratégie de la CEEAC s'exerce par la mise en œuvre de l'anticipation et de la prévention du terrorisme à travers quelques structures et mécanismes. Le Conseil de paix et de sécurité (COPAX)³⁶⁹ est, à cet effet, l'instrument central des capacités sous régionales dans la prévention des activités terroristes. Le Protocole portant création du COPAX, à son adoption en février 2000, prévoyait la création et la mise en place du Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique centrale (MARAC) et de la Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC).

³⁶⁶ BIDIAS A MBASSA Jean-Pierre Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, op. cit., p. 398.

³⁶⁷ MEYER Angela, « Prévenir les conflits en Afrique centrale de la CEEAC : entre ambitions, défis et réalité », in Rapport sur l'Afrique centrale de l'Institut d'Etudes de Sécurité, n° 3, août 2015, p. 2.

³⁶⁸ Bulletin mensuel d'information du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale-UNOCA, n° 23, janvier 2014, p. 1.

³⁶⁹ L'article 2 du Protocole portant création du COPAX précise qu'il s'agit de *« l'organe de concertation politique et militaire des Etats membres de la CEEAC en matière de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité »*. Il est appuyé par la Commission de défense et de sécurité (CDS) dont la mission est d'évaluer les besoins et les modalités des opérations militaires et de conseiller du COPAX.

Cette création et la mise en place de mécanismes préventifs des conflits pour la paix et la sécurité de la CEEAC sont d'une importance capitale³⁷⁰. A ce titre, le MARAC est le mécanisme d'alerte rapide de l'Afrique centrale. Il est responsable, comme l'affirme Madame Angela MEYER, de : « *la surveillance et de la prévention des crises et des conflits. A ce titre, il récolte et analyse les données sur les développements en matière de paix et de sécurité dans la sous-région, prépare des rapports pour le Secrétaire général de la CEEAC* »³⁷¹. Le Pacte d'assistance mutuelle vise à rendre affective la solidarité dans la sous-région³⁷² et d'un autre point, non moins, important de l'obligation qui doit régner entre les Etats membres de la CEEAC. L'assistance en matière de défense s'entend : « *comme l'aide, qu'elle soit matérielle, technique ou en personnel civil et militaire* »³⁷³. On peut alors déduire de l'article 2 du Pacte que : « *toute menace d'agression armée ou toute agression dirigée de l'extérieur contre l'un quelconque des Etats parties au Pacte, constitue une menace ou une agression contre l'ensemble des Etats membres de la CEEAC* ».

Pour les Etats membres de la CEDEAO, plusieurs mécanismes préventifs ont été mis en place pour réduire le terrorisme. Mais de prime abord, il sied de faire la distinction entre prévention structurelle et prévention opérationnelle.

La prévention structurelle contre le terrorisme dans la CEDEAO « *a lieu dans le cadre d'initiatives de consolidation de la paix et elle comprend des réformes politiques et institutionnelles en matière de gouvernance et de développement, ainsi que le renforcement des capacités et la promotion de la culture de la paix* »³⁷⁴.

Quant à la prévention opérationnelle contre les conflits, particulièrement le terrorisme, la CEDEAO a mis en place un mécanisme qui s'y réfère. La CEDEAO avait adopté le *Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion et de Résolution des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité*, dans les années 1999, connu, à l'époque, sous le nom de *Mécanisme de la CEDEAO*. Ce mécanisme s'était fixé les objectifs suivants : « *la prévention, la gestion et la résolution des conflits internes et inter-états, le renforcement et la coopération dans le*

³⁷⁰ MEYER Angela, « Prévenir les conflits en Afrique centrale de la CEEAC : entre ambitions, défis et réalité », *op. cit.*, p. 5.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² ETOA OYONO Georges, RANE MFOMBAM Zoulica, « La solidarité sous régionale au sein de la CEEAC en temps de guerre : cas de la guerre contre Boko Haram », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, PUCAC, 2017, p. 468.

³⁷³ Article 1^{er}, alinéa 3 du Pacte d'assistance mutuelle entre les Etats membres de la CEEAC signé le 24 février 2000 à Malabo.

³⁷⁴ Document-cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, point 19, Abuja, janvier 2008, p. 9.

domaine de la prévention des conflits et l'alerte précoce »³⁷⁵. Ainsi, cette alerte hâtive a pour but la fourniture de rapports sur les prédispositions et les difficultés de paix et de sécurité ainsi que des possibilités d'intervention préventive des autorités de la CEDEAO afin de garantir la présomption des conflits et de faciliter l'apaisement des cas de conflit ou d'instabilité. Cette alerte dite précoce est l'œuvre du Centre d'Observation et de Surveillance ayant quatre bureaux de zone à travers cette sous-région de l'Afrique. Il y a aussi la Force en attente de la CEDEAO (FAC) dont la mission « *est de garantir la paix et la sécurité dans les situations de conflit par l'observation et le suivi, le déploiement préventif et l'intervention humanitaire, et de former et équiper des unités en attente composites et polyvalentes, composées de militaires et de civils ... dans le cadre du dispositif de la FAA* »³⁷⁶.

Dans le domaine financier, les Etats ont mis en place des Unités de renseignement financier (URF) qui déjà recueillent des renseignements sur les transactions financières douteuses et à les vérifier avant la saisine des juridictions répressives compétentes³⁷⁷. Par ailleurs, des mesures de prévention sont aussi adoptées dans d'autres regroupements notamment la CEN-SAD et la COMESA.

2. Les organes de prévention contre le terrorisme dans les espaces CEN-SAD et COMESA

La CEN-SAD et la COMESA ont entrepris respectivement des initiatives d'anticipation et de prévention des actes terroristes dans leurs espaces sous régionales. A ce niveau, il faut constater le faible degré d'intégration des structures de lutte contre le terrorisme dans les espaces CEN-SAD et COMESA.

Toutefois, un ensemble de dispositions préventives ont vu le jour afin d'éviter la préparation et l'exécution d'actes terroristes au sein de l'espace CEN-SAD. La confirmation de cette volonté est matérialisée par la convention de coopération en matière de sécurité entre les Etats membres de la communauté des Etats Sahélo-sahariens. Cette convention préconise aux Etats membres « *de prendre des mesures nécessaires pour empêcher leurs citoyens ou les personnes établies*

³⁷⁵ BOLORINWA Joshua, « Aperçu du dispositif de paix et de sécurité de la CEDEAO » in *A la découverte de la CEDEAO de paix, de sécurité et des peuples*, 5-13 octobre 2010, p. 40.

³⁷⁶ BOLORINWA Joshua, *op. cit.*, p. 45.

³⁷⁷ UNODC, Programme régional pour l'Afrique de l'Ouest 2010-2014, en appui à la Déclaration politique de la CEDEAO sur la prévention de l'abus de drogues, du trafic illicite de drogues et du crime organisé en Afrique de l'Ouest adoptée à la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO.

*sur leurs territoires de commettre des actes hostiles et portant atteinte à la sécurité des autres Etats et à leur intégrité territoriale »*³⁷⁸.

D'autres initiatives sont prises par certains Etats membres de la CEN-SAD pour mieux se prémunir contre le terrorisme. Ainsi, la matérialisation d'une telle volonté, par la création le 29 septembre 2010, d'un Centre de renseignements contre le terrorisme dans le Sahel, dénommé Unité de Fusion et de Liaison (UFL), en est la parfaite illustration³⁷⁹. Cette structure préventive du terrorisme a pour mission de réunir et de partager des renseignements sur les territoires de cette zone. Toutes ces mesures sont participatives à l'affirmation des Etats membres de la CEN-SAD au renforcement des dispositions préventives contre le terrorisme.

Pour les Etats membres de la COMESA, leur politique préventive du phénomène terroriste n'est pas totalement inexistante. Il n'est pas à oublier, toutefois, qu'ils n'ont pas encore adopté concrètement un instrument préventif contre le terrorisme. Cependant, le fait que les membres de la COMESA appartiennent à d'autres organisations sous régionales, il se trouve que ceux-ci sont liés par les mécanismes de prévention antiterroriste des dites organisations. A travers son programme sur la paix et la sécurité, conçu sur la prévention des conflits et des migrations³⁸⁰, la COMESA s'implique constamment dans la dynamique de la prévention dans les conflits et des crises sécuritaires. La COMESA a ainsi signé un protocole d'accord avec l'Organisation internationale des migrations (OMI), en décembre 2003. Comme l'avait affirmé Madame Ndioro NDIAYE, aux termes de ce protocole : *« il explore un ensemble d'opportunités...notamment l'établissement d'un système d'informations complet pour les migrants et les pays d'accueil »*³⁸¹. Ainsi, certains migrants pouvant être des potentiels terroristes, la prise en compte d'une telle réalité est une préoccupation constante pour les pays d'accueil. Face à cette possibilité, la zone COMESA, pourtant moins touchée par le phénomène, se doit de mettre en œuvre une véritable ossature prévenant la menace terroriste à l'intérieur de ses frontières.

B. La consolidation des organes répressifs dans les communautés sous-régionales

La répression consiste en la poursuite et à la punition des ayant commis des infractions à la loi pénale. Le terrorisme étant une infraction, sa répression devient à cet effet une obligation à la

³⁷⁸ Article 2 de la Convention de coopération en matière de sécurité entre les Etats membres de la Communauté des Etats Sahélo-sahariens.

³⁷⁹ ASSANVO William, « Menace terroriste en Afrique de l'Ouest : état des réponses nationales, régionales et internationales », *Observatoire de la vie diplomatique en Afrique*, septembre 2012, p. 19.

³⁸⁰ Le Courrier/COMESA, n° 6, décembre 2003.

³⁸¹ Déclaration de Madame NDIAYE Ndioro, Directrice générale adjointe de l'OIM, Le Courrier/COMESA, *ibid.*

charge des Etats victimes. A ce titre, à l'analyse la répression dépasse les réponses purement judiciaires pour concerner aussi la mise en œuvre de moyens militaires par les CER en vue de lutter contre le phénomène terroriste. Ainsi, nous assistons souvent à une militarisation de la lutte contre le terrorisme dans les espaces communautaires de la CEDEAO/CEEAC (1) mais aussi CEN-SAD/COMESA (2).

1. La militarisation contre les activités terroristes aux confins des espaces CEEAC et CEDEAO

La CEEAC et la CEDEAO disposent chacune d'un arsenal militaire construit pour une lutte efficace contre le terrorisme. Ainsi, la stratégie militaire sous régionale de l'Afrique centrale repose sur la FOMAC. « *La FOMAC est la force en attente non permanente de la CEEAC mise en place par le protocole du COPAX et avalisée par le pacte d'assistance mutuelle à Malabo en février 2000* »³⁸². Dès son opérationnalisation, cette structure multidimensionnelle sera composée d'environ 5000 militaires, policiers et civils qui seront prêts, en cas de conflit survenant dans la sous-région de l'Afrique centrale, d'intervenir immédiatement. De même, lorsqu'un des pays membres de la sous-région est confronté à un conflit même interne, l'organe a le pouvoir de déployer ses forces sur le terrain, en vue de sauver des vies et la sécurité des citoyens pour le rétablissement de la paix. En outre, la FOMAC, en plus de déploiement préventif, a aussi pour mission de maintenir, de consolider mais aussi et surtout de soutenir la paix en fonction de ses moyens dans la zone de l'Afrique centrale³⁸³.

L'élément de planification (PLANELM) de la FOMAC, mis en œuvre en 2006, a pour objectif de planifier, commander et contrôler les opérations de la Force, conformément aux dispositions du Protocole portant création du CPS³⁸⁴ de l'UA, entré en vigueur en décembre 2003 et le document cadre de politique de la FAA³⁸⁵ adopté en mai 2003. L'UA ou l'ONU, sur la base du principe de subsidiarité pourra aussi déployer une mission dans la mesure où l'UA entretient des relations avec les organisations économiques sous régionales³⁸⁶. La pratique en question

³⁸² MEYER Angela, « Prévenir les conflits en Afrique centrale de la CEEAC : entre ambitions, défis et réalité », *op. cit.*, p. 8.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Union africaine, Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité, 1^{ère} session ordinaire de l'Assemblée de l'UA, Durban, Afrique du Sud, adopté en juillet 2002, entré en vigueur le 26 décembre 2003.

³⁸⁵ Union africaine, Cadre directeur relatif à la création d'une force africaine d'intervention et d'un comité d'Etat-major, adopté par la 3^{ème} réunion des Chefs d'Etat-major africains, Addis-Abeba, 12-14 mai 2003.

³⁸⁶ Article 26 du Protocole portant création du COPAX. Le principe de subsidiarité entre l'UA et les communautés économiques régionales est établi dans le Mémoire d'entente dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA et les CER signé en 2007.

voudrait qu'on accorde à plusieurs entités la possibilité de demander son intervention, d'où le déploiement libéral de la FOMAC. Cette réalité facilite le déploiement rapide des troupes face à la menace terroriste et permet de surmonter les éventuelles difficultés que l'on a souvent observées pendant les conflits.

Dans le même sens, le Centre de Coordination Régionale pour la Sécurisation Maritime de l'Afrique (CRESMAC), qui en particularité, met des compétences militaires et civiles en relation, se présente aussi comme une opportunité pour les Etats de cette sous-région. Il a pour mission de combattre les activités terroristes perpétrées dans le domaine maritime. Sa méthode : *« consiste donc entre autres, à mener une surveillance communautaire par la mise en place de procédures opérationnelles conjointes, et des moyens interopérables de surveillance et d'intervention »*³⁸⁷.

La CEDEAO, quant à elle, a organisé un mécanisme réprimant militairement le phénomène du terrorisme. L'illustration de cette philosophie est traduite par le protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité³⁸⁸. Dans les orientations de ce protocole, une institution, le groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO, s'occupant des activités d'intervention de la Communauté (ECOMOG) a été mise en place. Cet organe a pour missions, entre autres : *« des opérations de maintien et rétablissement de la paix ; des opérations de consolidation de la paix ; de désarmement et de démobilisation et aussi, des activités de police notamment la lutte contre la fraude et le crime organisé »*³⁸⁹.

L'élimination du phénomène terroriste par des moyens militaires fait partie intégrante des objectifs de l'ECOMOG. On note en son sein plusieurs modules polyvalents, surtout les civils et les militaires, en attente dans leurs Etats d'origine et prêts à être déployés dans les meilleurs délais³⁹⁰. A cet égard, il devient donc légitime de réprimer le terrorisme dans les Etats membres de la CEDEAO par des moyens militaires. Ainsi, l'approche dans cette zone repose sur la Stratégie régionale de lutte contre le terrorisme adoptée en 2013 à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) par la CEDEAO³⁹¹. Cette stratégie entrevoit que : *« les Etats membres de la*

³⁸⁷ ATONFACK GUEMO Cyrille Serge, « La mutualisation des moyens de lutte contre les actes de piraterie dans la sous-région CEEAC », in NTUNDA EBODE Vincent (dir.), *Piraterie et terrorisme : De nouveaux défis sécuritaires en Afrique centrale*, op. cit., p. 141.

³⁸⁸ Ce Protocole avait été adopté par les Etats membres de la CEDEAO en décembre 1999.

³⁸⁹ Article 22 du Protocole, op. cit.

³⁹⁰ Article 21 du Protocole, *ibid.*

³⁹¹ La Stratégie régionale de lutte contre le terrorisme et le Plan de mise en œuvre ont été adoptés par l'Acte additionnel A/SA.3/02/13 lors de la 42^{ème} session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire, les 27-28 février 2013.

communauté veillent non seulement au renforcement de la coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, mais aussi au renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité engagées dans la lutte contre le terrorisme »³⁹². Cette approche marque la volonté de la CEDEAO de lutter militairement contre les organisations terroristes. Ainsi, nous avons observé un déploiement d'une force de la CEDEAO lors de la lutte contre les groupes terroristes au Mali. L'intervention militaire devient donc une solution légitime pour lutter contre des organisations qui n'ont d'autres objectifs que de tuer pour tuer en ôtant la vie de personnes innocentes.

Dans les communautés de la CEEAC et de la CEDEAO, la répression du terrorisme à travers l'intervention militaire est donc une réalité. Cette évidence semble aussi une option pour les pays membres de la CEN-SAD et de la COMESA.

2. La militarisation contre les groupes terroristes aux confins des espaces CEN-SAD et COMESA

La CEN-SAD et la COMESA connaissent une insécurité à des degrés variables. La zone Sahélo-saharienne présente la dangerosité la plus inquiétante à travers les trafics divers, dont la cocaïne, dans la zone³⁹³. Plusieurs groupes terroristes parmi lesquels AQMI, MUJAO, Shebab et Boko Haram s'y adonnent à des actes terroristes. Cette situation engendre une très grande instabilité sécuritaire dans la bande sahélo-saharienne. Ainsi, les Etats membres de la CEN-SAD ne pouvaient rester indifférents face à cette triste réalité. Ils ont, à cet effet, mis en œuvre des mesures de mobilisation des mécanismes militaires pour réprimer cette menace terroriste. Même si la sectorialisation des initiatives est constatée dans les faits, il reste que c'est une militarisation des forces qui est privilégiée, dans la quasi-totalité de l'espace CEN-SAD, pour lutter contre les ennemis de la paix.

Le Protocole sur la Prévention des Conflits et la Stratégie Sécurité et Développement de la CEN-SAD est une palette d'outils créée pour faire face à cette menace contre la paix et la sécurité dans la zone sahélo-saharienne. Les Etats membres de la CEN-SAD doivent ainsi se focaliser sur le renforcement de la sécurité pour : « *la lutte contre l'extrémisme violent, le narcotrafic, le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, le trafic d'armes, le trafic*

³⁹² Article 2, alinéa 2 de l'Acte additionnel portant adoption de la Stratégie régionale de lutte contre le terrorisme, *op. cit.*

³⁹³ SOULEY Hassan, « *La CEN-SAD et les questions de paix et de sécurité* », Ouagadougou, 26 février 2015, figure 8.

*d'êtres humains, l'immigration illégale, la piraterie maritime, la cybercriminalité... »*³⁹⁴. Les outils de lutte, ici, s'assimilent à une répression armée contre le phénomène terroriste. Ainsi, une intervention militaire dans la bande sahélo-saharienne serait possible au regard de la précision suivante du Protocole : *« la mise en œuvre de stratégies appropriées peut permettre la coordination des interventions militaires et/ou humanitaires »*³⁹⁵.

L'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont particulièrement mis en œuvre une plateforme sous régionale à vocation militaire. Son commandement militaire conjoint est connu sous la dénomination de Comité d'Etat-major Opérationnel Conjoint (CEMOC)³⁹⁶. Cette structure a la charge de coordonner les actions militaires antiterroristes de ses quatre (4) Etats membres. Dans son fonctionnement, les pays membres du CEMOC doivent se réunir tous les six mois, tout en menant des opérations communes. A l'issue d'une réunion tenue à Bamako en mai 2011, une décision avait été prise en vue de préparer les éléments des forces de défense et de sécurité des différents Etats membres sur la mise en place d'une force collective pour faire face à AQMI et autres groupes terroristes³⁹⁷. Du fait de son appartenance à d'autres regroupements sous régionaux, la CEN-SAD n'a pas encore mise en place de façon effective cet organe militaire destiné à la lutte contre le terrorisme. Par contre, il existe une multitude d'outils restreints mis en place pour réprimer militairement le fléau terroriste dans l'aire CEN-SAD.

Pour la COMESA, les Etats membres ont mis en œuvre un comité composé de hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, dénommé « Comité Paix et Sécurité ». Il se réunit pour des débats relatifs à la paix et à la sécurité dans la sous-région³⁹⁸ au moins une fois par an. Le comité, dans ses réunions, met l'accent sur les questions prioritaires de paix et de sécurité de la zone en vue de renforcer l'obligation redditionnelle. Privé, au même titre que la CEN-SAD, d'un manque de structure intervenant sur tout son espace, certains pays membres de la COMESA sont engagés dans d'autres initiatives, susceptibles d'impliquer l'intervention des forces militaires contre des groupes terroristes.

Le cas particulier des pays membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), appartenant en majeure partie à la COMESA, mérite d'être noté. Elle a prévu des dispositifs militaires pour faire face aux crimes transfrontaliers. Ainsi, la création du Comité

³⁹⁴ Axe stratégique n° 1 : le renforcement de la sécurité de la Stratégie sécurité et développement de la CEN-SAD.

³⁹⁵ Article 4 du Protocole sur la prévention des conflits dans l'espace CEN-SAD.

³⁹⁶ Le CEMOC a été créé le 21 avril 2010 à Tamanrasset en Algérie.

³⁹⁷ ASSANVO William, « Menace terroriste en Afrique de l'Ouest : état des réponses nationales, régionales et internationales », *op. cit.*, p. 19.

³⁹⁸ Rapport annuel de la COMESA 2011, p. 16.

interétatique de défense et de sécurité (ISDSC), en 1977, montre que les Etats membres ont développé et renforcé le domaine sécuritaire. Ce domaine constitue un espace de coopération dans le domaine de la défense et de la sécurité³⁹⁹ en vue de relever certains défis face aux conflits.

Au-delà des tentatives militaires proposées au sein des communautés sous régionales africaines pour répondre au terrorisme, il faut relever que le processus de coopération se renforce au fil des ans. Monsieur BIDIAS A MBASSA explique, à cet effet, que : *« la lutte contre le terrorisme tend aujourd'hui, bien plus qu'hier, à s'imposer comme un accélérateur de la mise en œuvre des instruments juridiques sous régionaux. Le rapprochement des décideurs au niveau politique le plus élevé apparaît de ce fait comme un champ ouvert à une meilleure coopération »*⁴⁰⁰.

Section II. La coopération antiterroriste dans les organisations sous-régionales

La montée en puissance du terrorisme nécessite une mise en œuvre harmonieuse des moyens de lutte. Ainsi, la dynamique de coopération, qu'elle soit exercée au niveau inter-régional, transrégional (Paragraphe II), ou même au-delà du continent, est véritablement en pleine expansion. Pour s'en convaincre, il faut observer l'intensification des mécanismes de coopération qui se développent entre les Etats membres issus d'une même organisation sous régionale (Paragraphe I).

Paragraphe 1. L'intensité de la coopération intra régionale contre le terrorisme

Une plateforme de collaboration existe entre les Etats membres d'une même organisation régionale, dans le cadre de la lutte antiterroriste. La réalité de l'intensité de cette collaboration antiterroriste s'apprécie dans les relations de coopération au sein de la CEEAC et de la CEDEAO (A) mais aussi dans les zones CEN-SAD/COMESA (B).

A. Le cercle permanent de la coopération interétatique au sein de la CEEAC et de la CEDEAO

La CEEAC (1) et la CEDEAO disposent des mécanismes visant à mutualiser les efforts dans les politiques de réduction des activités terroristes (2).

³⁹⁹ Plan stratégique indicatif de l'organe de coopération en matière de politique, de défense et de sécurité de la Communauté de développement de l'Afrique australe, Dar-Es-Salam, 26 août 2003.

⁴⁰⁰ BIDIAS A MBISSA Jean-Paul Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, op. cit., p. 400.

1. L'intensité des mesures de coopération antiterroriste dans l'espace CEEAC

Plusieurs mécanismes illustrent l'existence perceptible d'une coopération étendue entre les Etats dans le but de mettre hors d'état de nuire les groupes terroristes. La parfaite illustration du rapprochement des politiques sécuritaires dans l'espace central de l'Afrique est le Comité des Chefs de Police d'Afrique Centrale (CCPAC), créé le 10 avril 1997 à Brazzaville au Congo. Ce comité, dont le siège est à Yaoundé (Cameroun), est composé de six membres de la CEMAC, auxquels s'ajoutent la République Démocratique du Congo et le Sao Tomé-et-Principe. Il a pour objectif primordial d'améliorer la coopération entre les services de police des Etats de l'Afrique centrale et de soutenir leur efficacité dans l'éradication de la criminalité⁴⁰¹.

Au demeurant, le droit pénal national est fondé sur le principe de la territorialité et de la souveraineté de façon traditionnelle. Sur cette base, il est évident que ce droit devient inopérant hors des frontières nationales. A titre d'exemple, la police d'un Etat d'Afrique centrale ne peut ni avoir d'autorité, ni se voir investie d'un droit de poursuite des infractions et des criminels ayant franchi les frontières nationales pour se réfugier dans un autre Etat frontalier ou dans tout autre Etat tiers⁴⁰². C'est la raison pour laquelle, il est nécessaire que les polices de la sous-région intensifient leur collaboration dans la poursuite des terroristes opérant dans l'espace CEEAC.

Pour solder leurs actions, les axes de coopération policière touchent le domaine d'échanges d'informations, la remise de police à police, les formations, l'utilisation des outils d'Interpol y compris l'appui opérationnel. Ainsi, l'accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale du 29 avril 1999, est l'instrument juridique principal. Il élabore le cadre de concours de police criminelle, la remise de police à police des criminels et des biens, la détermination des conditions de déroulement d'une mission d'enquête ainsi que la nature des informations pouvant faire l'objet d'échanges. A ce titre, une association policière redynamisée : « *en raison de l'expansion du terrorisme dans la région d'Afrique centrale, notamment à travers la procédure de remise de police à police sur autorisation du procureur,*

⁴⁰¹ DILI Jacques, 16^{ème} Session du Comité des Chefs de Police d'Afrique Centrale, septembre 2015, p. 24.

⁴⁰² Voir la réflexion du Commissaire divisionnaire et Directeur de la Police judiciaire du Cameroun DILI Jacques sur l'état de la coopération policière en Afrique centrale, lors de la 16^{ème} Session du CCPAC tenue à Yaoundé du 15 au 18 septembre 2015.

*procédure simple si elle repose sur un principe de confiance mutuelle, est de nature à renforcer également une intensification de la coopération judiciaire »*⁴⁰³.

Par ailleurs, la coopération judiciaire pénale s'entend d'une mise en collaboration, dans un but commun, des différentes juridictions. « *Elle vise à rapprocher les différentes législations et procédures des pays afin d'améliorer l'accès à la justice et son exercice* »⁴⁰⁴. Sur la base de cette considération, la CEMAC, à travers son Règlement portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale, a instauré une coopération judiciaire entre tous les Etats membres⁴⁰⁵. Ainsi, dans le cadre d'une bonne coopération dans la poursuite des terroristes se trouvant dans la sous-région, les Etats membres de l'Afrique centrale visent à harmoniser leurs législations en se basant sur ce Règlement.

Par ailleurs, le 2 juin 2004 a marqué la conclusion dans la zone CEMAC d'un autre accord intervenant dans le domaine de la coopération judiciaire. Cet accord engage chaque Etat partie à : « *extrader, selon les règles et sous les conditions déterminées par ledit accord, les individus qui sont poursuivis pour des infractions de droit commun ou recherchés aux fins d'exécution des peines ou des mesures de sûreté par les juridictions compétentes de l'un d'eux dénommés partie requérante* ». D'autres recommandations ont été prises. Toutes ces mesures mettent en adéquation la réponse judiciaire avec la complexité pouvant provenir lors des procès liés aux activités terroristes.

Cette coopération accrue dans la zone CEEAC est aussi perceptible dans l'espace CEDEAO.

2. L'intensité des mesures de coopération antiterroriste au sein de la CEDEAO

Les Etats membres de la CEDEAO ont très tôt procéder à la mutualisation de leurs forces pour faire face à la nouvelle menace terroriste. Ainsi, la création à Abuja (Nigéria) du Comité des Chefs de Police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO) montre la concrétisation de cette volonté. A cet effet, l'outil de coopération policière vise à renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme au sein de la CEDEAO. Le CCPAO a pour objectif d'harmoniser les stratégies en matière de lutte contre la grande criminalité. Les mécanismes de coopérations entre les Etats membres de la CEDEAO a fait quelques réalisations. Il s'agit notamment de l'accord de coopération dans le domaine criminel entre les forces de police des

⁴⁰³ HOURQUEBIE Fabrice, Rapport de synthèse de la 3^{ème} conférence sous régionale Afrique centrale sur le renforcement de la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée et le terrorisme en Afrique, Yaoundé, du 1^{er} au 3 septembre 2015.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ Voir article 57 du Règlement CEMAC sur le financement du terrorisme.

Etats membres de la CEDEAO et la convention sur l'établissement du Bureau de renseignement criminel et d'investigation⁴⁰⁶.

Pour l'identification des tendances criminelles prioritaires qui exigent des opérations conjointes, le CCPAO se réunit une fois par an. Ces rencontres sont par l'Interpol afin d'apporter son expertise avérée dans les domaines de conseil, de formation et d'équipements pour endiguer le phénomène terroriste. En outre, il existe d'autres programmes dans la même lancée tels que le Système d'information policière d'Afrique de l'Ouest (SIPAO)⁴⁰⁷ qui renforcent le processus d'échanges d'informations entre les différentes polices de la sous-région.

Par ailleurs, on note l'existence d'une coopération judiciaire entre les Etats de la sous-région ouest-africaine. A ce titre, au regard de la corrélation entre la coopération policière et la coopération judiciaire, les Etats tentent le rapprochement des unités de police respectives pour la traque des auteurs d'actes terroristes afin d'assurer leurs traductions auprès des juridictions compétentes. Cette réalité explique la résolution des Etats de la CEDEAO à renforcer la coopération internationale en matière pénale, comme en témoignent la Convention de la CEDEAO sur l'extradition et la Convention de la CEDEAO sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Les Etats membres de la sous-région ont, en outre, pris la résolution : *« de promouvoir, mettre en œuvre et renforcer une dynamique de coopération internationale et d'entraide judiciaire entre eux, afin de garantir l'efficacité de la lutte contre le financement du terrorisme »*⁴⁰⁸. Il est à noter, dans le même volet, la création du WACAP (Réseau d'autorités centrales et de procureurs d'Afrique de l'Ouest), mécanisme de consolidation de la coopération judiciaire.

⁴⁰⁶ En 2006, la CEDEAO avait publié un Protocole prévoyant la création d'un Office de renseignement et d'investigation en matière criminelle (ORIC) dans le but d'aider ses pays membres à lutter contre la criminalité organisée transnationale.

⁴⁰⁷ *« L'idée de mettre en place un système d'information policière pour l'Afrique de l'Ouest (SIPAO) émane des Etats membres de la CEDEAO, qui ont exprimé leur préoccupation face à la flambée de la criminalité organisée transnationale et du terrorisme dans la région. Du fait des lacunes en matière de sécurité aux niveaux national, régional et international, l'Afrique de l'Ouest est en effet devenue une plaque tournante pour les formes de criminalité telles que le trafic de drogues, le trafic de migrants et le terrorisme. En l'absence d'un échange d'informations et d'une coordination efficaces entre les services chargés de l'application de la loi de la région, aucune stratégie d'action n'est en mesure de faire échec à ces menaces »* Voir infoWAPIS-SIPAO@interpol.int.

⁴⁰⁸ Article 24 de la Directive n° 04/2007/CM/UEMOA relative à la lutte contre le financement du terrorisme.

B. Le cercle de coopération interétatique au sein de la CEN-SAD et de la COMESA

La coopération interétatique effective sous le spectre de l'expansion terroriste concerne également les Etats membres de la zone sahélo-saharienne (1) et l'espace COMESA (2).

1. La coopération interrégionale dans l'espace de la CEN-SAD

Les principes de l'état de droit et de respect des droits de la personne humaine sont écornés par le terrorisme dans la zone sahélo-saharienne. Pour y remédier, il faut un traitement judiciaire adéquat applicable au phénomène. Ainsi, dans le respect de la législation, la police judiciaire a pour mission la constatation des infractions et la livraison des présumés terroristes à la justice tout en recueillant, à cet effet, les plaintes et dénonciations.

Par ailleurs, il n'existe pas, contrairement à l'Afrique centrale et l'Ouest, un modèle de Comité des Chefs de police dans la bande sahélo-saharienne. Néanmoins, force est de constater la présence de quatorze (14) membres du CCPAO dans le regroupement sahélo-saharien. Les membres de la CEN-SAD doivent donc initier une coopération policière dans ce sens. Au demeurant, d'autres programmes de coopération existent dans cette même zone, notamment le projet d'Appui à la Coopération Transfrontalière au Sahel (ACTS)⁴⁰⁹ qui met en œuvre une collaboration effective dans le domaine des renseignements (police, défense, douanes et justice, etc.). Cette initiative ACTS, concernant la lutte contre le terrorisme, est notable. L'objectif de cette initiative mise en œuvre lors du sommet de l'Elysée dénommée Paix et Sécurité en Afrique, organisé à Paris, en décembre 2013, consiste à mener une profonde réflexion sur la prise en compte concertée et collaborative des problèmes de terrorisme au Sahel. « *Une gestion des frontières efficace, suppose l'implication et la création des conditions de réalisation d'enquêtes transfrontalières, à l'image des grands trafics et des phénomènes terroristes qui se jouent des frontières* »⁴¹⁰.

Une coopération forte doit se développer entre les différents services de police et de renseignements, pour l'appréhension des présumés terroristes qui auraient traversé les lignes frontalières. Le mécanisme dénommé « Plateforme Sahel » a été instauré par certains Etats sahélo-sahariens. Le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger avaient pris cette initiative

⁴⁰⁹ Son champ d'application initial pour la création de solutions sera la zone du Liptako Gourma, également dite « bande des trois frontières » entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Des retours d'expérience dans cette zone, il étendra progressivement son action au plan régional.

⁴¹⁰ *Revue de la Coopération de Sécurité et de Défense*, n° 275, février 2015, p. 13.

judiciaire sous régionale consistant à promouvoir la coopération entre les responsables des autorités judiciaires dans la lutte contre le terrorisme⁴¹¹. Au sein de cette plateforme se trouve une composition de Points focaux nationaux désignés par les ministres de la justice et chargés de : *« faciliter entre les membres de la plateforme les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire dans le cadre de procédure pénale ; identifier les besoins en matière d'assistance technique pour le renforcement de la coopération judiciaire et informer les responsables des autorités judiciaires sur le rôle et les mécanismes de la plateforme »*⁴¹². Il y a, néanmoins, la difficulté majeure résidant dans son organisation, malgré le progrès du processus de coopération dans l'espace CEN-SAD, puisque, contrairement à d'autres CER, elle ne regroupe pas l'ensemble des pays frontaliers.

Au demeurant, pour l'amélioration et propagation de toute démarche de collaboration contre la menace terroriste dans la zone, il faut une mise en œuvre d'initiatives nouvelles des Etats membres de la CEN-SAD. Pour se faire, il faut noter la création du Centre de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée en mai 2017, ce qui semble correspondre à cette impérieuse nécessité dont voulait cette organisation. Le Centre doit ainsi couvrir tout l'espace sahélo-saharien et consistera à l'approfondissement des échanges d'informations entre l'ensemble des pays de la CEN-SAD. Il faudra y ajouter une déclaration s'inscrivant, dans le même sens, qui fait la promotion du développement solidaire entre les Etats membres du Sahel, dont la Déclaration de Cocody. Toutefois, il reste à espérer l'effectivité rapide de ces initiatives.

2. La mise en œuvre d'une coopération antiterroriste sectorisée dans l'espace COMESA

La COMESA a un caractère hybride car regroupant certains Etats aussi bien de l'Afrique orientale que ceux de la zone australe. Il apparaît, à cet effet, une timidité dans la mise en place d'une coopération antiterroriste regroupant l'ensemble des pays membres. Malgré cette relative timidité, il est à constater la présence de neuf (9) Etats membres sur dix-neuf (19) de cette communauté qui appartiennent à l'organisation de coopération des Chefs de police de l'Afrique l'Est (OCCPAE).

Cette organisation s'est ainsi donnée comme objectif de lutter contre le terrorisme par la gestion et la surveillance des crimes transfrontaliers et connexes, la gestion des dossiers criminels et la formation sur les questions de criminalité et d'armes légères. Dans la même foulée, se trouve

⁴¹¹ UNODC, La contribution de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime à la Stratégie Intégrée des Nations Unies pour le Sahel, p. 5.

⁴¹² *Ibid.*

l'organisation réunissant huit (8) autres Etats membres de la COMESA avec une coopération des Chefs de police d'Afrique centrale (SARPPCO) et ayant cette aptitude d'échanges, de concertation mais aussi et surtout de la poursuite des auteurs d'actes de terrorisme. Ainsi, cette organisation encourage la sécurisation des frontières tout en assurant une bonne circulation d'informations et la gestion des dossiers criminels sur leurs armes légères.

La nécessité de mutualisation des regroupements policiers de la zone s'impose donc en vue du renforcement de la lutte contre le terrorisme. A ce titre, certains Etats membres de la COMESA entretiennent avec d'autres organisations, en l'occurrence l'autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)⁴¹³. Ainsi, dans le but de combattre ce fléau, l'organisation a adopté des mesures comme la convention sur l'entraide judiciaire et celle relative à l'extradition⁴¹⁴.

Aux termes des dispositions de la convention de l'IGAD sur l'entraide judiciaire, il ressort de l'article premier que les : « *Etats parties coopéreront réciproquement de la manière la plus large possible en matière d'affaires criminelles* ». Une coopération dynamique s'impose donc aux Etats membres pour la lutte contre les activités terroristes. Pour la convention relative à l'extradition, elle recommande dans ses dispositions pertinentes que les Etats parties s'engagent à se livrer de façon réciproque, - selon les règles et sous les conditions déterminées par la présente convention et leur législation interne respective – tout individu qui se trouvant sur le territoire de l'Etat requis, est poursuivi pour une infraction ou recherché aux fins d'exécution d'une peine par les autorités judiciaires de l'Etat requérant.

Au demeurant, cette convention précise que les infractions extradables touchent celles qui sont punies par les lois de l'Etat requérant et de l'Etat requis, d'une peine d'emprisonnement ou d'une peine privative de liberté pour une période d'au moins un an, ou encore plus sévère.

Par ailleurs, la Commission de l'Océan Indien (COI)⁴¹⁵ se trouve aussi logée au sein de l'espace COMESA, et fait partie, elle aussi de la même espace. La COI a élaboré des mesures de coopération qui s'inscrivent dans l'éradication du phénomène terroriste, tout comme la COMESA. A ce titre, il a été décidé de : « *renforcer la coopération dans le domaine des renseignements par la création d'un forum d'échanges structuré autour de points de contact nationaux, de recourir à ce réseau pour parvenir au traitement immédiat des demandes opérationnelles sur des individus suivis par les services compétents, de l'organisation annuelle*

⁴¹³ Sur les huit (8) membres de l'IGAD, 6 appartiennent à la zone COMESA.

⁴¹⁴ Ces deux Conventions sont contenues dans le Manuel de référence pratique d'IGAD, *Igad Capacity Building Program Against Terrorism* (ICPAT), 2010.

⁴¹⁵ Sur les 5 membres de la COI, 4 appartiennent à la zone COMESA.

d'une réunion d'experts des services nationaux chargés de la lutte antiterroriste avec la possibilité de lui donner une priorité thématique et de la mettre à profit pour élargir le champ de la coopération...»⁴¹⁶.

L'existence de multiples initiatives en matière de coopération contre le terrorisme provenant des organisations sous-régionales situées dans l'espace COMESA est révélatrice d'un ferme engagement de réduire la nuisance des groupes extrémistes. Néanmoins, nous devons, à nouveau regretter l'absence d'une réelle plateforme de coopération susceptible d'intégrer l'ensemble des membres de la COMESA dans une stratégie militarisée contre les réseaux terroristes. Toutefois, nous observons quand même un accroissement du champ de coopération antiterroriste dans les CER africaines.

Paragraphe 2. L'intensité de la coopération transfrontalière et extrarégionale

La mise en place d'une stratégie infrarégionale entre les Etats de chaque sous-régions dans le cadre de l'éradication du terrorisme est une chose, une autre serait de l'étendre plus voire même de le globaliser pour mieux parvenir à de meilleurs résultats. Ainsi, une obligation est faite aux CER africaines d'aller vers une coopération au-delà de leurs sphères géographiques. L'analyse de l'extension du processus de coopération, dans ce sillage, mérite d'être relevée à travers une coopération transrégionale (A) mais aussi extrarégionale (B).

A. L'exercice de la coopération transrégionale contre le terrorisme

La coopération sous régionale se manifeste en Afrique de manière horizontale. Elle s'identifie sur différents volets dont la lutte contre le terrorisme. L'évolution de cette coopération transrégionale ou interrégionale se matérialise suffisamment sur le plan policier et judiciaire (1) mais aussi dans le domaine militaire (2).

1. Les axes de la coopération transrégionale sur le plan policier et judiciaire

La coopération transrégionale est une forme de rapports que deux ou plusieurs communautés régionales entretiennent dans divers domaines. Ainsi, une coopération policière transrégionale est opportune dans la mutualisation des moyens pour suivre et poursuivre des présumés auteurs d'actes terroristes. Les organisations policières sous-régionales ont donc compris très tôt la portée de telles initiatives afin de faire face à la menace terroriste. A ce titre, des tentatives de mutualisation des actions du CCPAC et du CCPAO sont notables. La réunion du sous-comité

⁴¹⁶ Ces mesures ont été prises lors de la session extraordinaire du Conseil de la Commission de l'Océan Indien sur la coopération politique, diplomatique et de sécurité à Antananarivo, Madagascar, le 20 juillet 2005.

technique de la CEDEAO tenue au mois de mars 2012, s'est traduite par une rencontre conjointe du sous-comité technique CCPAC/CCPAO, permettant de baliser le terrain pour la signature d'un accord de coopération entre les deux sous-régions en matière policière.

Dès cet instant, un programme de contact et de coopération policière entre le CCPAC et le CCPAO s'est concrétisé par l'institution de l'organisation d'une rencontre chaque année. Elle vise à identifier les tendances criminelles prioritaires exigeant des opérations conjointes⁴¹⁷.

Un modèle de coopération policière allant dans le sens de l'éradication du terrorisme peut aussi s'avérer remarquable. En effet, le CCPAC envisage de mener des opérations conjointes avec l'OCCPAE, dans le cadre d'une initiative panafricaine pour renforcer la coopération interrégionale dans la lutte contre le trafic illicite d'armes à feu et d'explosifs en Afrique. Au demeurant, le trafic illicite d'armes légères permet aux terroristes d'exprimer leur terreur. Ainsi, la prise de mesures allant dans le sens de l'OCCPAE fait produire des effets positifs face à la lutte contre le terrorisme. Cette mutualisation a donc un effet positif dans le processus d'éradication du phénomène sur la scène continentale. En plus des opérations policières, des coopérations judiciaires sont également initiées. Il est utile de souligner, au préalable, qu'il ne s'agit pas nécessairement, dans ce cas, d'une coopération judiciaire interrégionale, mais en revanche, d'une sorte d'organisation mettant en relief des systèmes judiciaires différents, fondée sur un élément déterminant comme l'aspect linguistique.

La Convention d'entraide judiciaire et d'extradition contre le terrorisme dans l'espace francophone rentre aussi dans les initiatives africaines. Adoptée lors de la 5^{ème} Conférence des ministres de la justice des Etats francophones d'Afrique sur la mise en œuvre des instruments universels contre le terrorisme tenue à Rabat (Maroc) le 16 mai 2008, cette convention, à l'analyse, engage, les Etats parties à accorder mutuellement une entraide judiciaire la plus étendue possible dans toute procédure correspondante aux infractions ciblées par les instruments universels contre le terrorisme et dont la répression est, au moment où l'entraide est requise, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante.

Les ministres de la Justice des pays francophones d'Afrique, dans le cadre de cet instrument, se sont attardés sur certains domaines spécifiques, à savoir : *« les motifs de la requête, les formes, le contenu, les infractions visées, les formes de refus, sans oublier les aspects liés à*

⁴¹⁷ Rapport de synthèse du 2^{ème} séminaire sous régional sur la criminalité transnationale de Dakar, *op. cit.*

l'extradition »⁴¹⁸. Ainsi, concernant l'extradition, celle-ci désigne : « *la remise d'une personne recherchée par l'Etat partie requérant, en vue de poursuites pénales consécutives à une infraction prévue notamment par un des instruments universels contre le terrorisme, ou pour purger la peine infligée pour une telle infraction* »⁴¹⁹.

Sous le même registre, lors du sommet de Montreux tenu du 23 au 24 octobre 2010, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie ont adopté trois résolutions spécifiques relatives aux menaces transversales que sont la piraterie, la criminalité transnationale organisée et les actes terroristes. A cet égard, les différentes parties avaient invité les uns et les autres au renforcement de la coordination des organisations internationales et régionales.

2. La redynamisation d'une coopération transrégionale dans le domaine militaire

« *La lutte contre le terrorisme s'affirme progressivement comme un facteur d'approfondissement des dynamiques de solidarité y compris à l'échelle transrégionale* »⁴²⁰ dans le domaine militaire. Ainsi, la FAA est le cadre fondamental adéquat aux mécanismes de coopération militaire interrégionale sur le continent. La mise en place future de cette structure permettra de mutualiser les forces militaires de différentes sous-régions africaines, toute chose qui traduit incontestablement une réelle coopération interrégionale sur le plan militaire contre le terrorisme. Cinq (5) sous-régions du continent (Afrique australe, de l'Est, du Nord, de l'Ouest et centrale) constituent chacune, à cet effet, une brigade en attente. Les CER servent donc de fondation à cette institution militaire continentale. En effet, elle propose un socle sur lequel les organisations sous régionales peuvent participer aux opérations militaires, sous la direction de l'UA sans devoir renoncer à leurs compétences sous régionales respectives⁴²¹.

Ce plan d'action, est à n'en point douter, l'arme la plus dissuasive contre le terrorisme, du point de vue structurel et organisationnel, à condition, toutefois, qu'elle soit effectivement mise en œuvre. Aujourd'hui, comme l'affirme Angela MEYER, « *plus d'un quart du total des actes de piraterie recensés dans le monde ont lieu dans le Golfe de Guinée, c'est pour cette raison que la sécurité maritime est devenue un problème majeur qui exige une plus grande coopération*

⁴¹⁸ HOURQUEBIE Fabrice, « Regard sur les instruments internationaux et régionaux d'entraide judiciaire », *op. cit.*, p. 15-16.

⁴¹⁹ Article 2, alinéa 2 de la Convention d'entraide judiciaire et d'extradition contre le terrorisme dans les pays francophones d'Afrique, Rabat, 16 mai 2008.

⁴²⁰ BIDIAS A MBASSA Jean-Paul Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, *op. cit.*, p. 3.

⁴²¹ TRACHSLER Daniel, « La Force africaine en attente », *op. cit.*, p. 3.

infrarégionale, interrégionale et internationale »⁴²². Compte tenu des exactions qui se développent, généralement, dans cet espace, surtout en zone D⁴²³, du fait des pirates ou des terroristes qui opèrent dans l'espace maritime, une stratégie commune pour éradiquer ces fléaux géographiquement étendus a été mise en œuvre⁴²⁴.

La CEEAC et la CEDEAO ont entrepris de collaborer en développant leurs stratégies militaires pour poursuivre et réprimer les criminels dans l'espace maritime du Golfe de Guinée. En considération de la mise en œuvre de telles initiatives militaires, nous pouvons logiquement croire que cela aura certainement un impact notable sur la lutte contre le terrorisme.

La coopération transrégionale sur le plan militaire peut également s'apprécier à l'aune de la collaboration entre la région sahélo-saharienne et ouest-africaine. Les pays du champ à savoir l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont pris des initiatives pour mettre à contribution leurs forces militaires face à la montée des actes terroristes dans la zone du Sahel. Cette mutualisation des forces s'est traduite par la création du CEMOC. Elle a pour mission de coordonner les actions militaires antiterroristes des pays du champ. Le cas de la Force Multinationale Mixte (FMM), instituée dans le but d'éradiquer les activités terroristes du groupe Boko Haram aux confins de l'espace du Bassin du Lac Tchad, est assez emblématique en ce qui concerne la Trans-régionalisation des actions militaires. Elle est « *la manifestation d'un multilatéralisme régional géographiquement éclaté* »⁴²⁵, en tant qu'elle est constituée d'Etats de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest. La décision de mettre en place une stratégie interrégionale entre les deux entités en question dans la lutte contre le terrorisme est clairement l'expression de la redynamisation d'une coopération transrégionale. Dans les faits, la tenue annoncée d'une rencontre bipartite entre la CEEAC et la CEDAO en vue d'harmoniser les stratégies antiterroristes contre « *l'Etat islamique en Afrique de l'Ouest, démontre sans équivoque d'une part l'homogénéité substantielle existante entre les normes de lutte contre le*

⁴²² MEYER Angela, Rapport sur l'Afrique centrale, *Prévenir les conflits en Afrique centrale de la CEEAC : entre ambitions, défis et réalité*, op. cit., p. 4.

⁴²³ « *Les stratèges de la CEEAC ont divisé l'espace maritime en quatre zones géographiques, la zone D allant de la frontière angolaise au Sud aux limites Nord de la zone avec le Nigéria. La réalité qui ressort de ce découpage est que la zone D relative aux Etats du Gabon, Cameroun, Guinée Equatoriale et Sao Tome et Principe est la plus en proie à l'insécurité maritime* », Ibid.

⁴²⁴ La Commission du Golfe de Guinée, dont le traité a été signé à Libreville en juillet 2001 regroupe la RDC, le Congo, l'Angola, le Nigéria, le Gabon, Sao Tome et Principe, le Cameroun et la Guinée Equatoriale. Elle consiste en l'harmonisation des politiques des pays membres en matière de sécurité et de paix, de gestion du pétrole et des ressources naturelles, de transport et de libre circulation des hommes et des biens au large des côtes du Golfe de Guinée.

⁴²⁵ BIDIAS A MBASSA Jean-Paul Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, op. cit., p. 400.

terrorisme, et d'autre part, l'alignement des stratégies de lutte contre le terrorisme »⁴²⁶ en Afrique. En parallèle, le rapprochement de plusieurs organisations sous régionales (CEDEAO et CEEAC, SADC et CEEAC) dans l'optique d'harmoniser voire même d'unifier des stratégies dans la lutte contre le terrorisme, est une réalité⁴²⁷, et il faut prolonger ce processus de coopération au plan transcontinental et international.

B. Le prolongement du champ de la coopération des communautés sous-régionales

La coopération internationale est une impérieuse nécessité et apporte une valeur ajoutée aux organisations sous régionales africaines confrontées au terrorisme. Elle se distingue de la coopération transrégionale et permet aux CER d'élargir leurs relations avec d'autres organisations internationales (1) mais aussi avec certains Etats ou groupements d'Etats (2). La volonté de multiplier des accords avec d'autres acteurs, afin de tirer le plus grand profit de leurs expériences en matière de lutte contre le terrorisme, devient une nécessité des organisations communautaires sous régionales.

1. Les communautés sous-régionales dans le processus de coopération avec des instances internationales

Il est régulier que des institutions internationales, dans la lutte antiterroriste, coopèrent soit avec des organisations régionales dans leur ensemble, ce que l'on peut qualifier de « *coopération antiterroriste ouverte* », soit avec des groupes d'Etats restreints collectivement victimes du terrorisme, ce que l'on peut qualifier de « *coopération antiterroriste ciblée* ».

L'ONU agit à travers ses multiples structures, assistant techniquement les régions en proie à la menace terroriste, comme la pertinence du Service de la prévention du terrorisme de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Cette institution, conformément à son mandat, et dans le cadre de son projet d'appui au renforcement du régime juridique de lutte contre le terrorisme, accompagne de façon constante des Etats membres de plusieurs organisations régionales, « *en facilitant la ratification des instruments universels de lutte contre le terrorisme, l'adoption de cadres juridiques nationaux conformes à ces instruments et le renforcement des*

⁴²⁶ La Commission consultative CEEAC-CEDEAO avait réuni les experts des deux organisations afin de mettre en place par le biais d'une « *stratégie commune contre le groupe Boko Haram* », un « *cadre de coopération structurelle pérenne* ». Voir <http://www.cecac-eccas.org/index.php/fr/actualite/dihpss>

⁴²⁷ Le CAERT fournit une assistance importante dans la coordination de ce processus d'harmonisation des stratégies sous régionales de lutte contre le terrorisme. *Ibid.*, note 46.

*capacités des acteurs du système judiciaire pour mettre en œuvre effectivement et efficacement ce cadre juridique dans le respect des droits de la personne humaine »*⁴²⁸.

Le Programme régional de l'ONUDC pour l'Afrique de l'Ouest (2010-2014) avait été une formule de coopération dans laquelle un partenariat renforçant le traitement judiciaire du terrorisme dans les Etats du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie et du Niger. Plusieurs magistrats avaient reçu une formation juridique de lutte contre le terrorisme et les mécanismes de coopération en matière pénale. Au cours de la mise en place de ce programme, un besoin pressant avait été signalé : « *de renforcer les capacités des principaux collaborateurs des magistrats, les Officiers de Police Judiciaire (OPJ), mais aussi dans une moindre mesure, celles des agents de police judiciaire* »⁴²⁹. Aussi, en consultation avec les ministères de tutelle et centres de formation nationaux des quatre pays de l'Afrique de l'Ouest sus évoqués, et grâce à la contribution du Canada, à travers son programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes (PARCA), l'ONUDC a institué le développement d'un module de formation particulier au profit des OPJ de la sous-région, tant les policiers, les gendarmes que les gardes nationaux pour les pays où ces derniers y exercent des fonctions de police judiciaire⁴³⁰.

L'assistance offerte par l'ONUDC est une plus-value aux compétences des OPJ de ces Etats de la zone ouest-africaine, en ce qui concerne les enquêtes pénales complexes liées aux actes de terrorisme. Le matériel didactique, en l'occurrence les guides pratiques, les manuels, les traités, bref tous les outils et conseils tirés de ces formations contribuent dans la même dynamique au renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme.

Au demeurant, il existe aussi une coopération entre l'Union européenne et certaines régions d'Afrique et du Sahel. La Stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel adoptée en 2011, s'est concrétisée à la fin de l'année 2014, à travers un plan d'action destiné à la mise en œuvre dans les différents pays concernés (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad)⁴³¹. La zone sahélienne avait reçu, à ce titre, trois missions de la politique de sécurité de défense commune (PSDC), dont la priorité s'attache au renforcement capacitaire des forces de sécurité (EUTM Mali, EUCAP Niger et EUCAP Mali). Dans ce cadre, l'UE et EUCAP Sahel Mali (Mission de renforcement des capacités en matière de sécurité), assurent les stages de

⁴²⁸ ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel : cadre juridique, techniques d'enquête et coopération policière, *op. cit.*, préface.

⁴²⁹ ONUDC, Lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel : cadre juridique, techniques d'enquête et coopération policière, *op. cit.*

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ La coopération dans le Sahel : une approche globale, *op. cit.*, p. 5.

formation aux officiers des forces de sécurité, aux chefs d'établissement de de l'administration pénitentiaire et aux magistrats dans la lutte contre le terrorisme. Cette modalité de formation, logiquement vise à apporter un supplément d'expérience aux forces de sécurité et à la justice notamment en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé dans cette sous-région. La PSDC est concrètement un instrument qui accorde à l'U', la possibilité d'employer des moyens militaires ou civils, destinés à la prévention des conflits et à la gestion des crises internationales. Elle fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

L'UA aussi est un acteur incontournable à travers ses multiples initiatives visant à lutter contre le terrorisme auprès des certaines sous-régions africaines. Ses actions en sous-régions s'exercent aussi bien à travers des programmes que des missions. C'est le cas du processus de Nouakchott⁴³², qui permet aux chefs des services de renseignement et de sécurité, ainsi qu'aux ministres des Affaires étrangères de onze (11) pays⁴³³ de la sous-région du Sahel, d'échanger leurs visions sur la situation sécuritaire qui prévaut dans cet espace avec l'appui de l'UA. Les Etats, ne sont pas à négliger dans le cadre de la coopération internationale, telle que développée par les CER d'Afrique.

2. Les communautés sous-régionales dans le processus de coopération avec des entités étatiques

Plusieurs Etats, majoritairement occidentaux, interviennent dans la dynamique de la coopération avec certaines communautés sous régionales d'Afrique, en vue de parvenir à une lutte plus efficace contre le terrorisme. Ainsi, deux cas spécifiques retiennent ici notre attention. Il s'agit de deux principaux partenaires que sont la France et les Etats Unis.

La France entretient une coopération étendue, soit avec des organisations régionales, soit avec des groupes d'Etats de l'espace africain, acquis à la cause antiterroriste. En décembre 2013, quelques chefs d'Etat et de gouvernement africains, s'étaient réunis à Paris, à l'occasion du Sommet de l'Elysée consacré à « la Paix et à la sécurité en Afrique ». L'opération Barkhane, fut l'une des réponses apportées par la France à soutenir les pays de la bande sahélo-saharienne

⁴³² Le Processus de Nouakchott tire son nom de la capitale mauritanienne où il a été lancé par la Commission de l'UA le 17 mars 2013 pour faciliter le renforcement de la coopération en matière de sécurité entre les pays du Sahel et contribuer à la mise en œuvre opérationnelle de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) dans la région. Ce Processus est dirigé par l'UA à travers la Mission de l'UA pour le Mali et le Sahel (MISAHÉL).

⁴³³ Ces onze pays sont : Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Libye, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal et Tchad.

à faire face au terrorisme et à la criminalité organisée⁴³⁴. En plus de cette opération, l'action française semble s'inscrire dans la durée dans cet espace précis. La mise en place par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)⁴³⁵ de multiples écoles nationales à vocation régionale (ENVR), a permis de donner une dimension structurelle et institutionnelle à l'action française, avant tout destinée à encourager la coopération Sud-sud dans la lutte contre le terrorisme. La DCSD, en outre, s'est aussi fixée pour but de promouvoir des outils de sécurité légitimes et efficaces et de favoriser le développement au Sahel dans une approche globale⁴³⁶.

Dans cette trajectoire de ses actions, la France a mis en œuvre des projets orientés vers les forces de sécurité intérieure et la justice pour lutter contre le terrorisme dans la bande sahélo-saharienne. Des projets tels que le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, du projet Justice et Sécurité en zone Sahélo-saharienne (JUSSEC) sont illustratifs. Toutes ces initiatives consistent à renforcer les capacités des Etats concernés pour une meilleure réaction face au terrorisme. Ainsi, de juillet 2009 à juillet 2014, la JUSSEC avec un budget estimé à hauteur de 4 millions d'euros, a mené de multiples actions de coopération, entre autres, audits, formations, séminaires et équipements au profit des forces de sécurité et de la justice du Mali, de la Mauritanie et du Niger, afin de renforcer leurs capacités civiles au regard des menaces liées au terrorisme et aux grands trafics susceptibles de le financer. Ce projet a donc permis l'établissement et le renforcement des pôles judiciaires spécialisés, des services de sécurité intérieure d'enquête pour la lutte contre le terrorisme et les trafics.

⁴³⁴ La coopération dans le Sahel : une approche globale, *Revue de la coopération de sécurité et de défense*, op. cit., p. 3.

⁴³⁵ La DCSD est chargée de la coopération structurelle avec les Etats étrangers dans le domaine de la défense et de la sécurité intérieure ou civile. Elle est composée de diplomates, militaires, policiers et experts de la protection civile.

⁴³⁶ « C'est la France qui a proposé le projet Appui à la coopération transfrontalière au Sahel. Ce projet est la conséquence directe de la rencontre des Chefs d'Etat à Paris en 2013. Le sommet de l'Elysée « Paix et Sécurité en Afrique » posait, en décembre en 2013, les bases d'une prise en compte concertée et collaborative des problèmes. La déclaration finale soulignait notamment l'importance de l'élaboration d'une solution par et pour les pays concernés, la nécessité d'une coopération internationale entre tous les acteurs, le caractère incontournable du lien sécurité – développement et le rôle essentiel du contrôle des espaces frontaliers ». Voir *Revue de la coopération de sécurité et de défense*, n° 275, op. cit.

Dans la même lancée, le Tchad⁴³⁷ et le Sénégal⁴³⁸ ont aussi eu des projets coopératifs contre le terrorisme. Au regard de ses réalisations, l'on ne saurait douter que la France est un acteur privilégié de la coopération internationale avec des regroupements sous régionaux en Afrique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Il en va de même en ce qui concerne les Etats Unis d'Amérique.

Dans les faits, nombre d'actions sont réalisées par le gouvernement de Washington relativement à la stratégie de lutte contre le terrorisme dans les sous-régions africaines. *« Il y a donc bien une montée en puissance de la présence des USA dans les espaces africains, celle-ci étant liée à une évaluation en hausse de la menace terroriste qui se propage dans le continent »*⁴³⁹. A cause de la montée des activités terroristes, aux confins des sous-régions d'Afrique, l'agenda sécuritaire des Etats Unis a connu une mutation. L'on relève principalement le partenariat de lutte contre le terrorisme, conclu par les UAS à savoir : le Partenariat pour la lutte contre le terrorisme dans la région de l'Afrique de l'Est (PRACT). Le PRACT a été créé en 2009. Il a une mission similaire au TSCTP. Il utilise : *« les ressources des forces de l'ordre, de l'armée et de l'aide au développement pour atteindre ses objectifs stratégiques tels que la réduction de la capacité opérationnelle des réseaux terroristes, l'accroissement de la sécurité aux frontières, l'intensification et l'institutionnalisation de la coopération entre les organisations de sécurité régionales, l'amélioration de la gouvernance démocratique et la décrédibilisation de*

⁴³⁷ « Le projet Appui à la lutte antiterroriste au Tchad (ALATT) s'inscrit dans une logique de renforcement des capacités des services de la police et de la gendarmerie du Tchad impliqués dans la lutte contre la menace terroriste. Lancé en septembre 2014 avec un budget de 600 000 euros pour trois ans, le projet ALATT se décline en trois volets principaux : 1/Le volet préventif/dissuasif et coordination. L'anticipation et l'identification du risque terroriste qui consiste à renforcer les capacités des services de renseignement, mais aussi celles des autres services de la Police nationale dans la mise en œuvre de processus de prévention et dissuasion. La coordination entre services portant sur l'échange d'informations, d'éléments de preuve et plus particulièrement en ce qui concerne les aspects « renseignements » et « judiciaires ». 2/Le volet opérationnel/répressif. La neutralisation d'individus ou groupes représentant une menace par la mise en œuvre d'obstacles à l'action terroriste. Cet aspect vise à améliorer les capacités opérationnelles d'intervention et la protection des personnalités exposées. 3/Le volet investigation/judiciaire. La recherche et l'administration de la preuve en vue de mettre en place une judiciarisation systématique des infractions devant des juridictions spécialisées ». Voir *Revue de la coopération de sécurité et de défense*, n° 275, op. cit.

⁴³⁸ « Le projet d'action contre le terrorisme (PACT) a pour objectif de renforcer les capacités des services de la police et de la gendarmerie du Sénégal impliqués dans la lutte contre cette menace (prévention, protection, poursuite judiciaire et intervention. Lancé en octobre 2013 avec un budget de 700 000 euros pour trois ans, le PACT s'articule autour de trois axes force : l'anticipation du risque terroriste qui consiste à renforcer les capacités des services de sécurité et de renseignement ; la mise en œuvre d'obstacles à l'action terroriste qui vise à améliorer les capacités opérationnelles d'intervention et la protection de personnalités ; la recherche et l'administration de la preuve qui doit être améliorée par l'emploi de techniques d'investigation modernes et l'élaboration de procédures judiciaires adéquates ». Ibid.

⁴³⁹ KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et les contradictions du « light footprint », in *La stratégie américaine en Afrique*, études de l'IRSEM, n° 36, décembre 2014, p. 13.

l'idéologie terroriste »⁴⁴⁰. Outre ces partenariats géographiquement ciblés, il existe une plateforme plus globale, pouvant s'opérer sur toute l'étendue du continent afin de réduire l'expansion terroriste.

Le commandement militaire américain pour l'Afrique (AFRICOM) apparu en 2013, est la dernière création des commandements régionaux opérationnels. Maya KANDEL, à la suite de l'audition du Général RODRIGUEZ, Commandant d'AFRICOM, a pu mentionner que ce commandement « *a mené en Afrique 55 opérations, 10 exercices et 481 activités de coopération dans le domaine sécuritaire* »⁴⁴¹. AFRICOM a donc instauré une tribune régionale avec des partenaires interinstitutionnels, internationaux et africains. « *Les opérations, exercices et programmes d'aide à la sécurité menés par ce commandement permettent l'établissement de relations interarmées entre les Etats-Unis et les pays africains à travers l'assistance, la formation et le renforcement des capacités* »⁴⁴². C'est dans ce cadre que l'opération « *Observant Compass* »⁴⁴³ s'inscrit, par les moyens d'une mission de conseil et d'assistance en matière de lutte contre le terrorisme, pour permettre aux armées locales africaines de combattre l'Armée de résistance du Seigneur⁴⁴⁴. Ce mécanisme de coopération des Etats-Unis, dans la stratégie de la lutte contre le terrorisme en zones africaines se caractérise par le *light footprint*⁴⁴⁵. Ainsi, « *le light footprint repose en priorité sur l'emploi de forces spéciales américaines ainsi que de brigades spécialisées par région, et surtout sur la coopération* »⁴⁴⁶ en matière de formation, entraînements conjoints entre les militaires américains et les forces armées locales.

⁴⁴⁰ KANDAL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et les contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, pp. 13 et ss.

⁴⁴¹ Audition du Général Rodriguez : « *Statement of Gal David Rodriguez, Commander, US AFRICA COMMAND Before the Senate Armed Service Committee Posture Hearing* », 4 mars 2014.

⁴⁴² Rapport présenté par GARRIAUD-MAYLAM Joëlle sur la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴³ KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et les contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, pp. 13 et ss.

⁴⁴⁴ Rapport présenté par GARRIAUD-MAYLAM Joëlle sur la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴⁵ *Light footprint* signifie littéralement « empreinte au sol légère ». Cette stratégie a pour objectif de maximiser les résultats attendus par l'engagement de forces quantitativement restreintes, mais aux performances élevées (forces spéciales, conseillers militaires et drones), en opposition avec la logique de l'emploi massif de forces conventionnelles.

⁴⁴⁶ KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et les contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, p. 20.

CHAPITRE II. LA NECESSITE DE LA CONSOLIDATION DES INITIATIVES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La consolidation des initiatives nationales s'analyse à l'aune d'une volonté affirmée (Section I) et d'une constante adaptation (Section II) dans la lutte contre le terrorisme.

Section I. La volonté affirmée de la lutte contre le terrorisme

L'Afrique, en général, et la bande sahélo-saharienne, en particulier, sont les territoires les plus éprouvés par les attaques terroristes. Il est aujourd'hui un phénomène qui gangrène la bande dite des « trois frontières », abonnée aux agressions quasi-quotidiennes des terroristes.

Paragraphe 1. La volonté de stabilisation de l'Etat dans le cadre de la lutte antiterroriste

Des mesures générales de stabilisation (A) de l'Etat en Afrique contre les effets pervers du terrorisme, tout comme des mesures spécifiques au cas malien (B), ont été adoptées pour l'éradication du fléau.

A. L'adoption de mesures générales de stabilisation de l'Etat dans la lutte antiterroriste

Ce sont essentiellement des mesures de protection dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les Etats doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les personnes et leurs biens (1) sur le territoire visé par les actes terroristes que ces personnes soient des nationaux ou des ressortissants d'autres Etats ou des bien nationaux ou appartenant à d'autres Etats. Les Etats sont également tenus de ne pas créer un environnement favorable au développement du terrorisme, et particulièrement la facilité de son financement (2).

1. Les mesures de protection des personnes et des biens

La protection est l'action de prendre soin des intérêts d'une personne ou d'une institution. Cette protection adopte des formes et revêt des aspects distincts selon la personne ou l'objet protégé et selon les modes de protection. Elle concerne la protection de toutes les victimes probables des terroristes qu'il s'agisse des biens ou des personnes.

Sur la protection des biens, le terrorisme comme un acte destiné à semer la terreur s'attaque généralement à des biens portant des symboles étatiques ou des lieux publics dont la destruction occasionnera le plus de pertes en matériels et en vies humaines, des dommages aux biens

publics ou privés, aux ressources naturelles ou au patrimoine culturel (article 1 § 3 al. A). Cette protection profite aussi aux biens appartenant à d'autres Etats tout comme ceux appartenant à des organisations internationales (article 4 § 2 al. B). C'est le cas, par exemple, de la destruction des manuscrits de Tombouctou, des mausolées et autres biens culturels.

Aux fins de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats, en matière de biens, archives et dettes d'Etat, on entend par les archives de l'Etat prédécesseur « tous les documents quelles que soient leur date et leur nature produits ou reçus par l'Etat prédécesseur dans l'exercice de ses fonctions qui à la date de la succession d'Etats appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient conservés par lui directement ou sous son contrôle en qualité d'archives à quelque fin que ce soit ». Les biens culturels sont un ensemble d'éléments mobiliers et immobiliers culturels susceptibles d'appropriation.

Eu égard au droit de l'environnement, la protection de la nature vise la protection de l'environnement c'est-à-dire l'ensemble des actions visant à prévenir, limiter ou éliminer les atteintes à l'environnement voire à assurer la restauration de ce dernier par des moyens juridiques, économiques, éducatifs, etc.

Mais la Convention d'Alger ne se limite pas à la seule protection des biens. Elle s'étend aussi à la protection des personnes.

Sur la protection des personnes, il apparaît que les terroristes s'en prennent le plus souvent aux personnes humaines. Ils procèdent à des prises d'otages, à des assassinats, à des massacres collectifs, etc. Ainsi, les personnes humaines sont victimes d'actes terroristes à cause de leur nationalité, leur religion ou leur lien avec un régime politique. Les conséquences de ces actes sur ces personnes vont souvent des problèmes psychologiques à leur perte de la vie. A la vue de toutes ces conséquences, la Convention panafricaine condamne tout acte ou menace pouvant porter atteinte à la vie, à l'intégrité physique et aux libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes (article 1 § 3 al. A). En outre, la protection des personnes concerne aussi les personnes étrangères bénéficiant ou non de la protection diplomatique (article 4 § 2 al. D).

Dans le même sens, le préambule de la Convention d'Alger réaffirme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, droit qui est souvent menacé par les actes terroristes.

Par ailleurs, la circulation des biens et des personnes rendant difficiles les différentes mesures de protection prévues, la Convention d'Alger a tenu à instaurer une politique de concertation

entre les différents Etats parties dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En outre, il existe en droit international, une très grande variété de personnes ou d'objets protégés :

-La protection des nationaux : Les nationaux ou ressortissants bénéficient d'une protection consulaire, diplomatique. C'est un privilège élémentaire du droit international que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lésés par un autre Etat dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires. Toutefois, même en droit interne, les nationaux bénéficient d'une protection de leur droit à la sécurité, à la vie et tout autre droit fondamental tel le droit à l'intégrité physique.

-La protection diplomatique est le droit pour un Etat de présenter une réclamation internationale à l'encontre d'un autre Etat ou d'une organisation internationale lorsqu'un de ses ressortissants a été victime d'un fait internationalement illicite de la part de ce dernier dont le terrorisme.

-La protection des étrangers : C'est l'ensemble des mesures que doit prendre un Etat afin d'assurer le respect réel et effectif des droits des étrangers qui résident sur son territoire, soit en vertu de son droit interne, soit en vertu du droit international. Cette protection s'étend aux apatrides (désigne une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation). Elle concerne également les réfugiés (personne cherchant un refuge, personne qui se trouve sur le territoire d'un Etat dont elle ne possède pas la nationalité et qui est empêchée pour des raisons liées à sa sécurité de se prévaloir de la protection diplomatique de l'Etat dont elle possède la nationalité ou l'Etat où elle a sa résidence habituelle). En outre, cette protection concerne aussi les minorités (groupes de personnes en position non dominante, ressortissantes d'un Etat au sein duquel elles se distinguent de la majorité de la population par des caractéristiques propres qu'elles entendent préserver en tant que communauté), certains groupes particuliers ou religieux, les fonctionnaires internationaux et les victimes de conflits armés.

Ces mesures de protection en appellent d'autres relatives à l'interdiction du financement du terrorisme.

2. Les mesures de protection contre le financement du terrorisme

La prohibition de la création d'un environnement favorable au développement du terrorisme est une condition indispensable dans le cadre d'une lutte efficace contre ce fléau. Le fait de créer cet environnement constituerait un soutien aux terroristes et ce soutien menacerait aussi bien la

sécurité des personnes et des biens de l'Etat en question mais surtout ceux des autres Etats, ce qui serait une violation des dispositions de la Convention panafricaine.

Les Etats doivent donc éviter de créer de telles pratiques selon les termes de la Convention d'Alger : *« s'abstenir de tout acte visant à organiser, soutenir, financer, commettre, encourager des actes terroristes ou à mettre à leur disposition, à leur donner refuge, directement ou indirectement, y compris fournir des armes ou les stocker, et à délivrer des visas ou documents de voyage »* (article 4 al. 1).

Les critères utilisés par les Etats-Unis pour qualifier certains pays d'« Etats voyous » correspondent exactement aux interdictions formulées par la Convention panafricaine de lutte contre le terrorisme. Ces pays s'adonnent au terrorisme d'Etat. Le Soudan et la Libye figuraient parmi les Etats qualifiés d'Etats parrains ou sponsors du terrorisme par les Etats-Unis d'Amérique.

A travers ces interdictions, la Convention d'Alger espère priver les terroristes de soutien et de sources de financement. Le terrorisme se nourrit d'activités connexes illégales. Ainsi, les activités terroristes demandent souvent des sommes astronomiques pour être mises en œuvre, et ces sommes découlent souvent de trafics illicites de tout genre (diamants, armes, drogues...) et de blanchiment de capitaux. En effet, la lutte contre le terrorisme par les Etats passe aussi par la lutte contre son financement car privé de ses ressources la progression du fléau a de forte chance de ralentir.

Le financement du terrorisme constitue une infraction internationale autonome car il constitue un crime en lui-même et pas seulement en tant qu'élément de participation à une infraction terroriste. Ainsi, avant la Convention d'Alger de 1999, seule la Convention de 1997 sur la répression des attentats terroristes à l'explosif mentionnait expressément l'interdiction du financement du terrorisme. A ce titre, la Convention ad hoc de 1999 sur la répression du financement du terrorisme et la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité font du financement un crime autonome mais connexe au terrorisme et encadrent sa répression. En effet, l'article 2 de la Convention d'Alger incrimine non seulement le fait de fournir des fonds mais aussi de réunir des fonds à des fins terroristes que ces fonds viennent d'activités légales ou illégales.

L'article 1 § 1 de la même Convention définit le terme fonds comme *« des biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit et des documents ou instruments juridiques sous quelque forme que ce soit y compris sous*

forme électronique ou numérique qui attestent un droit de propriété ou un intérêt sur ces biens et notamment les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit, sans que cette énumération soit limitative ».

Le financement peut tout aussi être fait par des personnes physiques que des personnes morales. L'article 2§3 de la Convention d'Alger ajoute que *« pour qu'il y ait financement, il suffit seulement que les fonds aient été réunis même s'ils n'ont pas été encore utilisés »*. C'est un point essentiel qui distingue bien l'infraction terroriste de l'infraction de financement et montre que la lutte contre le financement relève du domaine de la prévention.

Le Conseil de sécurité dans sa résolution 1373 (2001) a défini le financement du terrorisme comme une infraction sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations-Unies. En effet, au chapitre VII de la Charte intitulé : *« Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »*, l'article 39 dispose que : *« le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales »*.

Au § 1 (b) de sa résolution 1373, le Conseil de sécurité impose aux Etats d'ériger en crime : *« la fourniture ou la collecte délibérée par leurs nationaux ou sur leur territoire, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes de terrorisme »*. La résolution ajoute que les Etats doivent veiller à ce que les personnes qui financent le terrorisme soient traduites en justice.

Par ailleurs, des conventions régionales récentes traitent aussi du financement du terrorisme. Ainsi, la Convention de l'OCI, en son article 2, d assimile à des crimes terroristes : *« toutes les formes de crimes internationaux y compris le trafic illicite de drogues et d'êtres humains, le blanchiment d'argent destinés à financer des objectifs terroristes »*. Cette disposition n'évoque que les sources illégales de financement du terrorisme.

La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, quant à elle, considère comme un acte terroriste *« le financement (...) de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe a (i) à (iii) »*. A ce titre, cette formulation est dangereuse par son manque de clarté quant au dol spécial de l'infraction de financement : il ne ressort pas

sans ambiguïté de cette rédaction que le bailleur de fonds doit avoir connaissance de la destination de ses avoirs.

Au demeurant, la Convention d'Alger considère comme acte terroriste le fait de financer le terrorisme mais n'organise pour autant sa répression. Cette répression est prévue dans le Plan d'action de l'UA, qui à l'article 13, prévoit que les Etats membres s'engagent à :

« a) mettre en œuvre la Convention internationale de 1999 sur la répression du financement du terrorisme qui criminalise l'acte de financement du terrorisme et fait obligation de prendre toutes les mesures afin de détecter, identifier et geler ou saisir tout fonds utilisé ou alloué pour la commission d'actes terroristes ;

b) de procéder au contrôle rigoureux des fonds appartenant à des individus, entreprises ou organisations soupçonnés de financer les groupes terroristes et faire obligation aux institutions financières et autres entités concernées d'alerter les autorités compétentes en cas de mouvements de capitaux suspectés d'être liés au terrorisme ;

c) mettre en place des législations criminalisant le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent ;

d) veiller à ce que les institutions financières en Afrique prennent des mesures appropriées pour obtenir des informations sur l'identité réelle des personnes ou des institutions au nom desquelles un compte est ouvert ou utilisé ;

e) mettre fin à la pratique des comptes anonymes ou des comptes portant à l'évidence des noms fictifs. L'obligation doit être faite aux institutions financières d'identifier de tels comptes sur la base de documents d'identité officiels ou fiables et d'enregistrer l'identité de leurs clients occasionnels ou usuels quand ils établissent des relations d'affaires ou mènent des transactions financières, procèdent à la location de coffres ou s'engagent dans des transactions importantes en liquide ;

f) réglementer la collecte publique de fonds et veiller à ce que leurs produits ne servent pas au financement du terrorisme ;

g) mettre sous séquestre les biens meubles et immeubles destinés au financement des actes terroristes ou qui peuvent servir de couverture aux groupes et éléments terroristes et faciliter l'accès à leurs réseaux de soutien ;

h) créer au niveau des Etats membres des unités spécialisées dans le renseignement financier, conformément aux recommandations des institutions financières internationales, en demandant, le cas échéant, une assistance technique bilatérale, régionale ou internationale à cette fin ;

i) former des personnels chargés de la prévention et de la lutte contre le blanchiment d'argent, au moyen, le cas échéant, d'une assistance technique internationale ;

j) coopérer avec les institutions financières internationales pour le développement d'une méthodologie et d'un processus d'évaluation global de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ».

B. L'adoption de mesures spécifiques de stabilisation de l'Etat au Mali

Profondément éprouvé dans ses fondements depuis la crise de 2012, le Mali a adopté plusieurs mesures dont l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger (1) en vue de restaurer l'autorité de l'Etat (2) sur toute l'étendue de son territoire.

1. L'apport de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger

L'Accord pour la paix et la réconciliation, comme son nom l'indique, découle d'un processus. Pour mieux l'apprécier et dégager sa différence avec les accords de paix précédents, il est nécessaire de rappeler le processus de sa négociation, de sa rédaction, de son paraphe et de sa signature.

L'accord préliminaire de Ouagadougou signé le 18 juin 2013 pour permettre d'organiser les élections présidentielles et législatives en son article 20 disposait que : *« A l'issue des élections présidentielles et 60 jours après sa mise en place, le nouveau Gouvernement, en collaboration avec la Commission Dialogue et Réconciliation entamera, avec l'accompagnement de la communauté internationale, des pourparlers de paix avec toutes les communautés du Nord, les signataires ainsi que les groupes armés ayant adhéré au présent accord en vue d'aboutir à l'établissement d'une paix globale et définitive. Ce dialogue inclusif portera, entre autres, sur les questions suivantes :*

- l'organisation administrative et institutionnelle du Mali, en particulier les régions du Nord du Mali désignées par certains sous le terme Azawad ;*
- la stratégie de développement intégrée des collectivités territoriales du Mali ;*
- la gestion des ressources et richesses nationales ;*

- *la réorganisation des forces de défense et de sécurité ainsi que le programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion socioéconomique (DDR) des groupes armés du Nord Mali ;*
- *l'amélioration de la gouvernance administrative, économique et politique ;*
- *le retour des réfugiés et des personnes déplacées et leur réinsertion ;*
- *la promotion et la protection des droits de l'Homme au Mali ;*
- *la justice et la réconciliation ».*

A l'analyse le contenu de l'Accord d'Alger était déjà dicté dans l'Accord préliminaire de Ouagadougou⁴⁴⁷. Ainsi, sous l'égide d'une médiation internationale conduite par l'Algérie, l'« *Accord de Paix et de Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger* » a été :

- paraphé par le gouvernement malien et les membres de l'équipe de négociateurs, le 1^{er} mars 2015, à l'issue de huit (8) mois de négociation ;
- signé par les mêmes acteurs lors d'une rencontre de haut niveau le 15 mai 2015 ;
- paraphé par la Coordination des Mouvements Armés (CMA), le 26 avril 2015 ;
- signé par la Coordination des Mouvements Armés (CMA), le 20 juin 2015.

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'Accord sont reconnus comme étant toutes les communautés du Nord (société civile et groupes armés), les signataires qui sont aussi les groupes armés ayant adhéré à l'Accord préliminaire de Ouagadougou et le Gouvernement malien.

A ce titre, il faut rappeler que, jusque dans les détails, dans les feuilles de route d'Alger qui scellent la liste, les acteurs sont définis aux paragraphes V et VI. Ainsi, les parties sont : le Gouvernement malien et les mouvements signataires de la « déclaration d'Alger » du 9 juin 2014. En outre, la médiation et l'accompagnement sont assurés par l'Algérie (chef de file), de

⁴⁴⁷ Mais les choses qui n'avaient pas été dites et qui ont changé, ce sont les lieux des pourparlers inclusifs et le chef de file de la médiation, car jusque-là, la médiation était conduite par la CEDEAO et ils se déroulaient à Ouagadougou (Burkina Faso). La signature d'un cessez-le-feu le 23 mai 2014 entre le Mali et les Mouvements armés engagés dans les combats, avec la médiation de Mohamed Ould Abdelaziz, Président de la République de Mauritanie en qualité de Président en exercice de l'Union africaine ; La tenue en Algérie au courant du mois de juin 2014 de conclaves politico-sécuritaires entre les Mouvements armés au Nord reconstitués. Ces conclaves avec la Médiation de l'Algérie avaient abouti à la signature de la Déclaration d'Alger le 9 juin 2014 entre les groupements rebelles en guerre contre le Mali (MNLA, MAA, HCUA) et à celle d'une plateforme dite préliminaire du 16 juin entre les Mouvements armés « pro-gouvernementaux » (MAA, CM-FPR, CPA) ; Signature d'un accord de défense avec la France ; La signature le 24 juillet 2014 de la « feuille de route des négociations dans le cadre du processus d'Alger » et d'une déclaration de cessation des hostilités (signature séparée de deux (2) feuilles de route).

la CEDEAO, de l'ONU/MINUSMA, de l'UA, de l'OCI, de l'UE ainsi que du Burkina Faso, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad.

Par ailleurs, c'est la deuxième feuille de route qui introduit dans les parties, les mouvements signataires de la « plateforme préliminaire d'Alger » du 14 juin 2014. En outre, il est à rappeler que la France et les Etats-Unis d'Amérique ont marqué ensuite leur adhésion au processus.

Au demeurant, la recherche des causes de blocage du processus de mise en œuvre de l'Accord d'Alger passe forcément par son intelligibilité, à savoir la mise à nu des causes sous-jacentes ou officiellement omises, des conflits ayant affecté les régions dites du Nord du Mali de 1960 à nos jours. Cette crise déborde aujourd'hui sur les régions dites du Centre et gangrène de plus en plus le sud du pays.

A notre avis, une telle entreprise devrait participer fondamentalement à déchausser la crise malienne de sa charge communautaire et du « tropisme du Nord » pour la faire passer par des moments de désarticulation de la conduite de la gouvernance générale du pays ; de plus, bien que localisés, ces conflits ont traversé le corps social malien pour se transformer, de nos jours, en conflits intercommunautaires (entre peuls/dogons ou peuls/bambaras) sous le prisme du terrorisme.

Cette situation a conduit l'Etat à vouloir restaurer son autorité écornée sur toute l'étendue de son territoire national.

2. La restauration de l'autorité de l'Etat au Mali

Les Etats qui ont connu la guerre, les conflits armés et confronté au terrorisme sont parvenus de façon graduelle au rétablissement ou la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble de son territoire. Cette restauration passe par la reconstruction d'institutions politiques légitimes avec l'appui de la communauté internationale. Ainsi, la reconstruction de l'Etat intervient à la faveur de trois crises majeures identifiées.

D'abord, il s'agit de la crise de capacités qui se rapporte à l'inefficience de l'Etat à fournir des services sociaux de base et à créer des ressources. Ensuite, c'est la crise de gouvernance qui découle de l'échec à développer des institutions légitimes et à promouvoir la participation et la conduite des politiques publiques à travers des moyens constitutionnels plutôt que par la violence. Enfin, c'est la crise sécuritaire caractérisée par l'utilisation de la violence aveugle et organisée contre les populations.

Le processus de reconstruction de l'Etat du Mali se définit autour de trois grands schémas : il s'agit, en premier lieu, de la phase de stabilisation qui se focalise sur la garantie d'une sécurité générale, la recomposition du monopole de l'utilisation de la violence et le redressement de l'Etat à travers le redéploiement de l'administration sur toute l'étendue du territoire. Ainsi, depuis 2013, elle s'appuie sur une approche bidimensionnelle de résolution de la crise incluant le processus de paix à travers la mise en œuvre de l'APR et le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix (MISMA-MINUSMA). A ce titre, la quête d'une stabilité durable se met timidement en place par un processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion (DDR) en cours. En même temps, la relance de la politique nationale de redressement économique est lancée pour faciliter un début de restauration de l'autorité de l'Etat, en particulier dans les localités où l'autorité et les services sont absents. En outre, la reconstruction du secteur de la sécurité, plus particulièrement l'armée et la police, constitue un élément essentiel de cette phase.

La deuxième composante concerne la régénération du paysage politique avec, pour objectif le rétablissement d'une autorité politique légitime et une société civile viable. Dans cette perspective, un organe unique de gestion des élections est en cours d'installation avec pour mission l'organisation des élections générales crédibles et la répartition du pouvoir. L'émergence des partis politiques devient ainsi la norme largement acceptée de participation à la gouvernance. Par ailleurs, le nombre d'associations et de mouvements citoyens militant en faveur de la bonne gouvernance, des droits de l'Homme et de l'établissement de l'Etat de droit continuent de se multiplier. La feuille de route de la Transition dans ses axes s'attaque à la question de la corruption et œuvre à la promotion et à la consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit. En dépit de la faible institutionnalisation d'un début poussif, les axes de la feuille de route semblent bien s'implanter dans le paysage institutionnel et influencent considérablement l'évolution des normes et pratiques démocratiques. A tous points de vue, il s'agit de changements considérables comparés à ceux obtenus par le passé.

La transition s'attèle aux réformes de la gouvernance qui ont été initiées et qui sont d'ailleurs en cours. En collaboration avec la communauté internationale, le gouvernement a initié un certain nombre de réformes visant à modifier structurellement les institutions étatiques et a développé des initiatives pour faire évoluer le dialogue social et aplanir les tensions sociales avec les syndicats. Il explique l'organisation du forum social pour la stabilité du pacte social. Les résultats obtenus dans ce domaine incluent la réforme de la fonction publique. Il demeure de nombreux défis au rang desquels les problèmes liés au maintien des fondements

institutionnels. De ce fait, les leçons qui découlent de la crise malienne pourraient avoir des implications plus générales, quant à la nature de la reconstruction de l'Etat, plus particulièrement dans le Sahel. Cette expérience met en évidence le fait que les processus de reconstruction de l'Etat pourraient être perçus comme la poursuite de la construction inachevée de l'Etat postcolonial, bien que le processus actuel soit profondément influencé par les mutations au sein du système international.

Les insuffisances majeures expliquent les raisons pour lesquelles l'Etat du Mali peut être classé dans la catégorie des Etats faibles, bien que d'autres spécialistes préfèrent parler de fragilité. L'absence totale de capacités institutionnelles permettant de tenir le rythme des réformes imposées à l'Etat par les bailleurs de fonds internationaux est récurrente en Afrique. Ainsi, les exigences qui pesaient sur la Sierra Leone étaient non seulement irréalistes, mais ont encore affaibli davantage les capacités déjà fragiles de ce pays ; c'est-à-dire, la demande des réformes fait par les bailleurs de fonds sur les Etats à faible capacité rend l'Etat encore plus faible.

A ce titre, il appartient au Mali d'aller à un rythme soutenable dans ses réformes politiques et institutionnelles en vue de réussir la construction d'une dynamique antiterroriste convenable.

Paragraphe 2. La construction d'une dynamique antiterroriste au Mali

Confronté au péril terroriste à partir de 2012, l'Etat malien s'est vu sollicité l'intervention militaire de l'Opération Serval⁴⁴⁸ (A) auprès de la France en vue de libérer les deux-tiers de son territoire, autrefois occupés. Après un léger répit contre le fléau terrorisme, l'Etat malien a envisagé la conception timide d'une politique nationale contre le phénomène (B).

A. Les interventions des forces étrangères au Mali : le cas de l'Opération Serval

La sollicitation de l'Etat du Mali pour l'intervention française de l'Opération Serval (1) sur son sol en 2012 semble contestée en ses motivations tirées de l'argument de la légitime défense (2).

1. La sollicitation de l'Etat du Mali pour l'intervention française de l'Opération Serval

La sollicitation s'entend, en droit international, de la demande formulée par le gouvernement effectif et légitime d'un Etat à l'égard de celui d'un autre Etat d'agir sur son territoire. Elle renvoie au concept d'intervention sollicitée⁴⁴⁹. S'il est largement admis que la sollicitation

⁴⁴⁸ Pour mémoire, l'Opération militaire française Serval contre le terrorisme est l'ancêtre de l'Opération actuelle Barkhane.

⁴⁴⁹ L'intervention sollicitée a été définie par SALMON Jean comme l' : « *action de soutenir le gouvernement établi d'un Etat à la suite d'un appel à l'aide pour maintenir l'ordre, pour faire face à des activités subversives* »

constitue une exception au principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, elle doit réunir certaines conditions, inexistantes en ce qui concerne l'intervention de la Force Serval au Mali, pour être valable. Cette sollicitation, pour certains, demeure viciée.

Le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat est le corollaire logique attaché à l'exclusivité des compétences territoriales de l'Etat. Il se distingue du principe de non-ingérence et est étroitement associé au principe de non recours à la force posé à l'article 2 du paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies. Mettant des obligations non seulement à la charge des Nations Unies en tant qu'organisation, mais également à la charge des Etats membres, le principe de non-intervention est considéré comme faisant partie de la coutume internationale⁴⁵⁰. Il permet de préserver la souveraineté des Etats en leur consacrant une certaine exclusivité dans la conduite des affaires relevant de leur « *compétence nationale* »⁴⁵¹. La doctrine lui reconnaît cependant des atténuations qui permettent d'en assouplir l'application : il s'agit, d'une part, du mécanisme de sécurité collective institué par la Charte des Nations Unies⁴⁵² et, d'autre part, de l'intervention dite d'humanité⁴⁵³. Une autre exception au principe de non-intervention et qui a été soulevée par la France pour justifier son intervention militaire au Mali, réside en la sollicitation de l'Etat sur le territoire duquel ladite intervention doit avoir lieu.

Ainsi, à l'entendement de la doctrine, pour que la sollicitation de l'Etat demandeur soit légalement valable, l'appel à l'aide doit provenir d'un gouvernement à la fois effectif et légitime. De ce fait, en droit international, il est systématiquement procédé à la vérification de l'effectivité gouvernementale dans des situations d'intervention militaire extérieure. L'effectivité « *signifie que les autorités s'acquittent de l'ensemble des fonctions étatiques sur*

ou à des activités de rébellion ou de sécession ou encore pour repousser une agression extérieure ». Voir SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 611.

⁴⁵⁰ La CIJ l'avait reconnu dans son arrêt Nicaragua contre Etats Unis, en ces termes : « *le principe de non-intervention met en jeu le droit de tout Etat souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure ; bien que les exemples d'atteinte au principe ne soient pas rares, la Cour estime qu'il fait partie intégrante du droit international coutumier* ». Voir Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats Unis d'Amérique), CIJ, arrêt du 27 juin 1986, Recueil 1986, p. 14, paragraphe 202.

⁴⁵¹ Par compétence nationale réservée, il faut entendre le champ d'action de celui-ci qui relève de son seul pouvoir de décision et échappe à l'empire de règles internationales. Voir également la définition de la CPJI aux termes de laquelle, « *les mots compétence exclusive* » semblent envisager certaines matières qui, bien que pouvant toucher de très près aux intérêts de plus d'un Etat, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international. En ce qui concerne ces matières, chaque Etat est seul maître de ses décisions ». Voir Cour permanente de justice internationale, Avis consultatif concernant les décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc (zone française) le 8 novembre 1921, donné par la Cour le 7 février 1923, Rec. CPJI Série B, n° 4, pp. 22-23.

⁴⁵² CORTEN Olivier, KLEIN Pierre, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », *Revue Belge de Droit international*, 1991/1, pp. 1-90.

⁴⁵³ ROUSSEAU Charles définit l'intervention d'humanité comme « *l'action exercée par un Etat contre un gouvernement étranger dans le but de faire cesser les traitements contraires aux « lois de l'humanité » qu'il applique à ses propres ressortissants* ». ROUSSEAU Charles, *Droit international public*, Paris, Sirey, Tome IV, 1971, p. 49.

la collectivité, qu'elles la contrôlent politiquement et administrativement ce qui comprend le maintien de l'ordre et de la sécurité et l'exécution des engagements internationaux »⁴⁵⁴. Elle suppose « une capacité réelle d'exercer toutes les fonctions étatiques »⁴⁵⁵. Quant à un gouvernement légitime, il s'entend de celui qui justifie d'une qualité qu'il tire de sa conformité à des valeurs jugées essentielles par le milieu dans lequel elles se situent⁴⁵⁶. Or, une analyse factuelle de la situation qui prévalait au Mali à la date où le Président Dioncounda TRAORE sollicitait l'intervention militaire de la France afin d'empêcher la progression des terroristes vers la capitale malienne, permet de se rendre à l'évidence que le gouvernement du Mali n'était ni effectif, ni légitime. En effet, à la date du 10 janvier 2012, les deux-tiers (2/3) du territoire du Mali⁴⁵⁷ échappaient au contrôle du gouvernement et étaient assujettis à la loi des groupes rebelles et des terroristes. A ce défaut d'effectivité s'ajoute un déficit de légitimité⁴⁵⁸ car l'appel lancé à la France provenait des autorités issues d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement, condamné non seulement par le Conseil de sécurité de l'ONU mais également par la CEDEAO. Il semble donc qu'il ne puisse exister ni gouvernement effectif, ni gouvernement légitime malien apte à représenter incontestablement le Mali et à « solliciter légalement l'intervention militaire d'une puissance étrangère sur le territoire malien ». C'est en cela que cette intervention de la Force Serval constituait une violation flagrante du droit international public.

⁴⁵⁴ RIVIER Raphaële, *Droit international public*, PUF, 2^{ème} édition, 2013, p. 235.

⁴⁵⁵ DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, *Droit international public*, op. cit., p. 459.

⁴⁵⁶ SALMON Jean, *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 644.

⁴⁵⁷ Les trois régions septentrionales de Tombouctou, Gao et Kidal représentent les 2/3 du territoire national (800 kilomètres carré) et environ 10% de la population, Voir COULIBALY Hawa, LIMA Stéphanie, « Crise de l'Etat et territoires de la crise au Mali », *EchoGéo*, <http://www.journals.openedition.org/echogeo/13374>.

⁴⁵⁸ L'imbroglio politico-institutionnel qui prévalait au Mali pose la difficile équation de la conciliation entre « souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », Voir à ce propos Dodzi KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue Québécoise de droit international*, volume 16-1, 2003, pp. 37-59. En effet, suite au putsch du 22 mars 2012, le Comité National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'Etat (CNRDRE) dirigé par le Capitaine Amadou Haya SANOGO avait, par Ordonnance n° 0001 du 26 mars 2012 suspendu la Constitution malienne du 25 février 1992 et dissous les 8 institutions constitutionnelles, y compris le gouvernement. Mais sous la menace de la CEDEAO qui projetait des sanctions contre les membres de la junte militaire, un accord-cadre fut signé à Ouagadougou le 6 avril 2012 aux termes duquel les putschistes ont accepté de rétablir l'ordre constitutionnel en appliquant l'article 36 de la Constitution qui prévoit qu'en cas de « vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le Président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre, les fonctions du Président de la République sont exercées par le Président de l'Assemblée nationale ». Ainsi, le Président de l'Assemblée nationale, le Professeur Dioncounda TRAORE a été investi le 12 avril 2012, Président de la Transition et un Premier ministre de pleins pouvoirs en la personne de Docteur Cheick Modibo DIARRA a été nommé le 17 avril. Or, le retour à l'ordre constitutionnel normal aurait été atteint avec le retour du Président déchu Amadou Toumani TOURE et de son chef de gouvernement CISSE Mariam Kaïdama SIDIBE. Ainsi, ce gouvernement de transition, auteur de l'appel à l'aide lancé à la France, peut à la rigueur prétendre à une légitimité constitutionnelle, mais ne saurait *a priori* être considéré comme ayant une légitimité démocratique.

A l'appui d'une autre argutie avancée par la France, cette violation du droit international public s'accroît au regard de l'inadaptation de l'argument tiré de la légitime défense.

2. L'inadaptation de l'argument tiré de la légitime défense

Un autre fondement a été évoqué par la France pour essayer de donner une assise légale à son intervention militaire sur le territoire du Mali : la légitime défense. Nous verrons, d'une part, qu'il ressort effectivement du discours des autorités françaises que l'article 51 de la Charte des Nations Unies a été également avancé pour justifier l'intervention de la Force Serval au Mali, et d'autre part, nous démontrerons que cet autre argument est inadapté et ne saurait à lui seul légaliser ladite intervention.

La doctrine considère, de façon générale, que : *« l'intervention sollicitée est licite si elle se présente comme une application du droit de légitime défense collective. Dans les autres cas, rien ne la distingue a priori d'une intervention prohibée »*. Donc, à défaut de pouvoir se fonder sur la sollicitation du gouvernement malien, la France a pu invoquer le respect de la Charte des Nations Unies et notamment son article 51 relatif à la légitime défense individuelle ou collective, pour donner une légalité à l'Opération Serval. En effet, au lendemain du début de l'intervention française au Mali, le Président français avait laissé entendre que celle-ci était fondée sur la légitime défense : *« le Mali fait face à une agression d'éléments terroristes, venant du Nord, dont le monde entier sait désormais la brutalité et le fanatisme (...). La France, à la demande du Président du Mali et dans le respect de la Charte des Nations Unies, s'est engagée pour appuyer l'armée malienne face à l'agression terroriste qui menace toute l'Afrique de l'Ouest »*. Si la riposte française face à cette « agression » s'est opérée dans le respect de la Charte des Nations Unies, il va de soi que la France a entendu agir sur la base de l'article 51 de la Charte⁴⁵⁹. En revanche, il n'est pas indiscutable que la France ait voulu justifier son intervention par la légitime défense⁴⁶⁰, comme en témoigne la lettre qu'elle avait adressée aux Nations Unies et dans laquelle elle semblait résolument se fonder sur la sollicitation des

⁴⁵⁹ Cela ressort officiellement du discours du Ministre français des Affaires étrangères Laurent FABIUS qui avait notamment déclaré : *« (...) si on veut rentrer dans des considérations juridiques et on a tout à fait la possibilité de le faire, il y a, d'une part, l'appel qui a été lancé et la demande qui a été formulée par le gouvernement légitime du Mali et donc on se situe là dans un cas de légitime défense »*. Voir Conférence de presse, Ministre des Affaires étrangères, Laurent FABIUS, Paris, 11 janvier 2013.

⁴⁶⁰ BANNELIER Kaine, CHRISTAKIS Théodore, « *Under the UN Security Watchful Eyes : Military Invitation by Invitation in the Malian Conflict* », *L.J.I.L.*, 2012, pp. 855-874 ; VAN STEENBERGHE Raphaël, « Les interventions française et africaine au Mali au nom de la lutte armée contre le terrorisme », *RGDIP*, 2014, pp. 285-289.

autorités maliennes⁴⁶¹. C'est en ce sens qu'Olivier CORTEN admet qu'en l'espèce, « *la France semble davantage fonder juridiquement son comportement sur le consentement du gouvernement malien que sur la légitime défense* »⁴⁶². En tout état de cause, il n'est pas contesté que l'exercice du droit de légitime défense individuelle ou collective puisse justifier le recours à la force par un Etat membre des Nations Unies⁴⁶³. Si ce principe fait l'unanimité au sein de la doctrine, force est d'admettre que des dissensions apparaissent dès lors qu'il s'agit de déterminer les entités à l'encontre desquelles la légitime défense peut être invoquée. Et c'est là que réside l'inadaptation de cette théorie pour justifier l'Opération Serval au Mali.

En effet, la légitime défense est présentée par la Charte comme un « droit naturel » inhérent à tout Etat⁴⁶⁴ et lui permettant « *l'emploi de la force seulement en réaction à une agression armée* »⁴⁶⁵. Depuis les événements du 11 septembre 2001, une partie de la doctrine de droit international semble interpréter extensivement l'article 51 de la Charte des Nations Unies en reconnaissant l'existence du droit de légitime défense à un Etat face aux agressions d'entités infra légales. Pour les défenseurs de cette tendance, « *il serait absurde de ne pas laisser un Etat riposter sous prétexte que son agresseur n'est pas un Etat, de même qu'il serait inconcevable de ne pas pouvoir agir sur le territoire d'un Etat qui abrite un groupe terroriste* »⁴⁶⁶. A l'inverse, nous estimons qu'une telle lecture, en plus d'être contraire à la Charte des Nations Unies, est également en porte-à-faux avec la jurisprudence de la CIJ qui a toujours considéré l'agression susceptible de faire l'objet de légitime défense comme ayant un caractère « interétatique ». Elle ne reconnaît l'existence d'un droit de légitime défense qu' : « *en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat contre un autre Etat* ». De plus, la légitime défense étant une exception au principe du recours à la force au paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies, la CIJ a estimé dans son avis de 2011 sur la Déclaration

⁴⁶¹ En effet, dans cette lettre, les autorités françaises ont reconnu : « *la France a répondu, ce jour, à une demande d'aide formulée par le Président par intérim de la République du Mali, M. Dioncounda Traoré. En effet, le Mali fait face à des éléments terroristes venant du Nord, qui menacent, aujourd'hui, l'intégrité territoriale de cet Etat, son existence même et la sécurité de sa population. En conséquence, je vous informe que les forces armées françaises ont apporté, en réponse à cette demande et en concertation avec nos partenaires notamment dans la région, leur soutien aux unités maliennes pour lutter contre ces éléments terroristes. Cette opération, qui s'inscrit dans le cadre de la légalité internationale, durera le temps nécessaire* ». Voir S/2013/17, 14 janvier 2013.

⁴⁶² CORTEN Olivier, VERDEBOUT Aghata, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », *Annuaire français de droit international*, volume 60, 2014, pp. 135-169.

⁴⁶³ *Ibidem*.

⁴⁶⁴ RIVIER Raphaële, *Droit international public*, 2^{ème} édition, 2013, p. 624.

⁴⁶⁵ CASSESE Antonio, « Article 51 », in COT Jean-Pierre, PELLET Alain et FORTEAU Mathias (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, op. cit., pp. 1329-1361.

⁴⁶⁶ CORTEN Olivier, VERDEBOUT Aghata, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du *jus contra bellum* ? », op. cit.

d'indépendance du Kosovo, que la *« portée du principe de l'intégrité territoriale est donc limitée à la sphère des relations interétatiques »*. Il convient donc de se demander si les agissements des groupes armés à partir du territoire malien et contre celui-ci peuvent être assimilés à une attaque ouvrant le droit à l'invocation du droit de légitime défense, étant entendu que ces groupes rebelles ne sont pas des Etats. Au demeurant, la sollicitation est en soi *« conforme au droit puisque chaque Etat est maître de ses alliances et titulaire exclusif des compétences exercées sur son territoire »*. Cependant, lorsque le gouvernement fait appel à l'aide d'un pays étranger pour l'emporter dans une guerre civile, l'intervention étrangère doit être tenue pour illicite en dehors des hypothèses de décolonisation.

En somme, il sied de conclure que l'Opération Serval peut difficilement se justifier par la légitime défense en raison de la nature juridique non étatique des groupes rebelles et terroristes. Cet argument étant inopérant, les autorités françaises tentèrent, en outre, de justifier l'intervention de la Force Serval sur le territoire malien en procédant, toutefois, à une interprétation erronée de la résolution 2085 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Par ailleurs, le Mali a initié une politique nationale de lutte contre le terrorisme par la mise en œuvre d'un programme DDR et une volonté affichée de lutte contre l'extrémisme violent.

B. La politique nationale de lutte contre le terrorisme au Mali

Le Mali a mis en place un programme DDR (1) tout en s'engageant à lutter contre l'extrémisme violent (2).

1. La mise en œuvre du programme DDR

Le chantier du programme DDR, faisant appel d'abord au contexte actuel dans les régions du Nord et du Centre du Mali, est caractérisé par des divisions inter – et intra-communautaires, conduisant à une militarisation accrue du conflit. Les problèmes d'insécurité freinent la reprise économique, la mise en œuvre des grands projets structurants et le retour de l'administration et des populations déplacées et réfugiées dans les zones en crise. Ainsi, le gouvernement (les FAMAS) et la communauté internationale (MINUSMA et BARKHANE) faisant face à une lutte accrue contre les terroristes ont procédé à l'opérationnalisation d'une force sous régionale de défense et de sécurité dans le cadre du G 5 Sahel.

Au demeurant la mise en œuvre d'un programme DDR favorisera un retour progressif à la stabilité des zones affectées par le conflit. Ainsi, le gouvernement a volontairement étendu le

programme au Centre du Mali compte tenu de la dégradation de la situation sécuritaire dans cette zone.

L'Accord pour la Paix et la Réconciliation issu du processus d'Alger avait été signé entre le gouvernement malien et les groupes armés les 15 mai et 20 juin 2015, avec l'appui de la communauté internationale. Cet Accord prévoit un nouveau processus de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) et un nouveau programme de Désarmement, Démobilisation et de Réinsertion (DDR). Il fournit également le cadre juridique pour l'intégration dans les structures de l'Etat des éléments armés issus des mouvements signataires de l'Accord.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord, le gouvernement du Mali a sollicité l'appui de ses partenaires pour leur contribution au retour de la paix et de la stabilité du pays. En réponse à une requête du Président de la République, la Banque mondiale avait accepté de fournir son appui technique et financier à travers le Projet de Réinsertion des ex-combattants. Ainsi, le DDR ne doit pas être considéré comme étant une initiative isolée, mais doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale de stabilisation et de développement.

A ce titre, le cadre institutionnel de mise en œuvre du programme DDR met le gouvernement au cœur des manœuvres. De cette approche, le gouvernement a mis en place le cadre institutionnel suivant : un Comité de suivi de l'Accord, qui est coordonné par le Ministère de la Défense et des Anciens combattants, la Commission Nationale DDR et l'Unité d'exécution du projet. Le travail, dans ce cadre institutionnel, est facilité par : l'élaboration d'un **Manuel d'exécution du Projet**, comprenant les mécanismes de coordination entre tous les intervenants impliqués dans l'exécution du projet, les mécanismes de mise en œuvre détaillés pour chaque composante, ainsi que les règles de passation de marché et de gestion financière en conformité avec les procédures de la Banque mondiale.

La mise en œuvre des activités du projet sera réalisée sur une base régionale, **avec l'appui des Partenaires d'Exécution présents sur le terrain** (agences onusiennes, parapubliques, ONG locales et internationales, secteur privé, etc.).

Un **Calendrier de mise en œuvre du projet** : le Projet de Réinsertion est entré en vigueur le 5 octobre 2017, pour une durée de 36 mois.

Cette étape repose sur la supervision et l'appui technique à la mise en œuvre du Projet de réinsertion qui seront conduits par une équipe de la Banque mondiale. Ainsi, il était prévu ce qui suit :

- L'effectif total des bénéficiaires du Projet est estimé à 10 000 ex-combattants. Toutefois, le projet actuel bénéficiant du don de l'IDA porte sur la réinsertion d'une première tranche de 4 000 ex-combattants ;
- Le gouvernement malien contribue à hauteur de 10 millions USD pour couvrir les activités qui relèvent de la mise en place des structures du programme DDR, de la logistique et de la gestion du programme.
- Certains partenaires avaient exprimé leur intérêt lors de la Table Ronde des donateurs du 8 décembre 2016, pour contribuer au financement selon le résultat des discussions avec leurs gouvernements et directions respectifs.

Le programme DDR au Mali sera exécuté en deux phases. La première phase (le Désarmement et la Démobilisation) est constituée des prérequis en amont de la Réinsertion et seront menées conjointement par le gouvernement, les mouvements signataires et la MINUSMA. L'enregistrement des ex-combattants se fera dans les sites de cantonnement construits par la MINUSMA.

La deuxième phase (la Réinsertion) sera mise en œuvre par le Projet de Réinsertion des ex-combattants au Mali, au cours de laquelle un appui sera accordé aux ex-combattants pour leur réinsertion dans leurs communautés. Ainsi, l'objectif de développement du Projet consiste à soutenir la réinsertion socio-économique des ex-combattants démobilisés au sein des communautés locales. Le Projet ciblera une première tranche de 4 000 ex-combattants démobilisés, sur un total de 10 000 ex-combattants éligibles au Programme National de DDR (PNDDR), coûtant 50 millions USD. A ce titre, les bénéficiaires du Projet sont des ex-combattants (femmes ou hommes) ayant suivi le processus de Désarmement et de Démobilisation selon les critères du PNDDR et le mode opératoire du cantonnement conjointement arrêtés par le gouvernement, les mouvements signataires, la Commission Technique de Sécurité (CTS) et la médiation internationale.

Le cadre légal du DDR repose sur un dispositif composé, entre autres, de :

- La création du groupe de travail DDR (GTDDR) en juin 2014 ;
- La création, l'organisation et le fonctionnement de la CNDDR : décret n° 0894 du 31 décembre 2015 ;
- La nomination du Président de la CNDDR : décret n° 0896 du 23 novembre 2016 ;
- La nomination des membres de la CNDDR : décrets n° 0904 du 02 décembre 2016 et n° 0339 du 19 avril 2017.

A ce jour, le programme DDR a réussi des réalisations importantes. Il s'agit de :

- La création depuis le 31 décembre 2015 du Conseil National de la Réforme du Secteur de la Sécurité (CN-RSS) et ses organes spécialisés ; de la Commission Nationale de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (CN-DDR) et de la Commission d'Intégration (CI) ;
- La nomination en Conseil des ministres du 16 novembre 2016 des Présidents de la Commission Nationale de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (CN-DDR) et de la Commission d'Intégration (CI) et le Commissaire à la Réforme du Secteur de la Sécurité ayant été déjà nommé en mars 2016 ;
- Les trois structures (CN-DDR, CI, CN-RSS) sont actuellement opérationnelles et ont tenu leurs premières réunions en vue de la planification de leurs activités. Les antennes régionales de la CN-DDR et de la CI ont été mises en place ;
- Poursuite du processus de construction et d'aménagement des sites de cantonnement pour accueillir les ex-combattants : sur les 24 sites identifiés et validés par la MINUSMA, actuellement 8 sites de cantonnement pouvant accueillir chacun 750 ex-combattants, sont déjà utilisables. Suite à l'attentat du 18 janvier 2017 au MOC de Gao, des mesures de sécurisation sont engagées par la MINUSMA au niveau des sites déjà construits ;
- Remise des listes des ex-combattants des mouvements signataires de l'Accord, en vue de la constitution des premières unités du Mécanisme Opérationnel de Coordination (MOC) dans les régions de Gao, Kidal et Tombouctou, le cantonnement et le DDR ;
- Actuellement, le premier bataillon d'un effectif théorique d'environ 600 hommes du MOC de Gao est constitué et les patrouilles mixtes ont effectivement démarré en fin février 2017. Il convient de noter que l'effectif du bataillon de Gao a été porté par la suite à 750 éléments pour prendre en charge la question de l'inclusivité au sein des groupes armés. Toutefois, le bataillon ne parvient pas à faire des patrouilles en dehors de la ville de Gao, faute d'armes lourdes ;
- Le camp n° 1 de Kidal a été libéré par la CMA en vue de sa réhabilitation par la MINUSMA pour accueillir le bataillon du MOC de Kidal. La MINUSMA a fini les travaux de réhabilitation et le camp est déjà occupé par les premières unités du bataillon MOC de Kidal en voie de déploiement graduel ;
- Le bataillon du MOC de Tombouctou est aussi en voie de mise en place progressive, avec l'appui également de la MINUSMA.

Toutefois, le programme DDR souffre de certains risques. Il s'agit, dans un premier temps, de l'insécurité grandissante et aggravée par les attaques terroristes répétées. Dans un second temps, il souffre du retard dans l'obtention du financement de l'ensemble des volets. Il faut aussi compter sur le retard dans la mise en œuvre des actions en amont de la réinsertion, notamment les actions politiques et autres ne relevant pas directement du ressort de la CN-DDR, et, enfin du retard dans la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation de façon globale.

Par ailleurs, le Mali s'est aussi engagé résolument dans la lutte contre l'extrémisme violent.

2. La lutte contre l'extrémisme violent au Mali

En guise de soutien dans la riposte courageuse et déterminée des forces armées maliennes aux actes criminels et terroristes des groupes armés, le gouvernement du Mali a fait appel à des pays africains afin de venir l'aider dans la lutte contre l'obscurantisme islamiste.

A ce niveau, l'Islam est ainsi rendu coupable des actes posés par des extrémistes et des fanatiques. Le discours médiatique et politique ne fait pas toujours la part des choses. A ce propos, la grande majorité des musulmans pensent qu'il existe un traitement asymétrique des événements. Par exemple, lorsqu'un extrémiste juif ou chrétien accomplit un acte violent, les religions auxquelles ils appartiennent sont rarement indexées ; alors que l'Islam est automatiquement mis en cause lorsqu'un extrémiste ou un fanatique musulman commet un forfait.

L'Islam est une religion pacifiste comme toutes les autres religions monothéistes. Il semble dans un pays comme le Mali à majorité musulmane être une religion cependant instrumentalisée pour défendre des causes politiques. Ainsi, l'Islam ne saurait être rendu coupable de la radicalisation d'une minorité violente et endoctrinée qui s'en revendique. Pour autant, il est à noter que le radicalisme est une réponse politique à la crise économique, sociale, politique et culturelle qui affecte de plus en plus le monde musulman. C'est une cause d'alimentation de l'extrémisme violent. Elle est la principale argumentation des djihadistes qui écument le Nord et le Centre du Mali depuis 2012.

C'est ainsi que le Parlement tchadien avait, en effet, autorisé le Président Idriss DEBY ITNO à procéder à l'envoi des troupes tchadiennes en soutien au Mali. Cette décision constitue alors le signe de son engagement volontaire, alors qu'il n'était pas la cible d'attentats quelconques ni d'exactions terroristes. Cette décision du Tchad de s'engager est alors accueillie avec beaucoup de faste. L'armée tchadienne s'est, en effet, forgée une bonne réputation suite à son intervention

militaire au Nord du Mali. Elle possède un régiment antiterroriste, des unités méharistes et une unité spéciale RAID⁴⁶⁷ et a participé à plusieurs campagnes militaires contre l'extrémisme violent. Elle est considérée en Afrique centrale comme la plus puissante force sous régionale en terme d'efficacité notamment en ce qui concerne les combats menés en milieu désertique parce que résistante aux fortes chaleurs.

Face à cette défaillance, l'issue souhaitée dans le combat contre l'extrémisme violent dans la sous-région est ainsi, irrémédiablement, la mise en œuvre d'une architecture de paix ambitieuse et pertinente qui prenne en compte la spécificité du phénomène terroriste.

En somme, une approche technique uniquement centrée sur l'application de la loi, par exemple, n'est pas suffisante étant donné le lien bien connu entre crime organisé, conflits armés et extrémisme violent. Ainsi, une approche globale ou intégrée est nécessaire, qui traite également du renforcement de la gouvernance, de la légitimité du gouvernement et de la cohésion sociale, et qui stimule l'inclusion et de développement économique et social. En conséquence, le contrôle du discours religieux dans les prêches et l'adoption des mesures de dé radicalisation doivent être envisagés.

En somme, une approche technique centrée sur l'application de la loi, par exemple, n'est pas suffisante étant donné le lien bien connu entre crime organisé, conflits armés et extrémisme violent. Une approche globale ou intégrée est nécessaire, qui traite également du renforcement de la gouvernance, de la légitimité du gouvernement et de la cohésion sociale, et qui stimule l'inclusion et le développement économique et social.

Au demeurant, la constante adaptation de la lutte contre le terrorisme est une nécessité absolue.

Section II : La constante adaptation de la lutte contre le terrorisme

Dans la lutte contre le phénomène terroriste, la stratégie des Etats doit constamment s'adapter aux mutations du fléau. Ainsi, le Mali semble adapter ses structures (Paragraphe I) en charge de la lutte antiterroriste sans mésestimer le cadre de la coopération (Paragraphe II) au double plan bilatéral et multilatéral.

Paragraphe 1. L'adaptation des structures en charge de la lutte contre le terrorisme

⁴⁶⁷ SAIBOU Issa, « L'embuscade sur les routes aux abords sud du Lac Tchad », in *Politique africaine*, n°094, Karthala, Paris, 2004, p. 86, cité par CHEMBOU ZAMBOU Guy Merlin, *Les pays du bassin du Lac Tchad à l'épreuve des menaces transfrontalières*, Mémoire de Master 2 en Stratégie, Défense, Gestion des Conflits et des Catastrophes, Université de Yaoundé II, mai 2015, p. 55.

Une nouvelle ère s'ouvre au Mali dans le traitement du phénomène terroriste (A) sans oublier des avancements dans la modernisation des organes militaire et sécuritaire (B).

A. Une nouvelle ère dans le traitement du phénomène terroriste au Mali

La lutte contre le terrorisme au Mali accorde un rôle déterminant aux services de renseignements (1) en sus d'un renforcement des capacités militaires des FAMAS (2).

1. Le rôle déterminant de la Direction Générale de la Sécurité d'Etat (DGSE) dans la lutte antiterroriste

La Direction Générale de la Sécurité d'Etat assure les prérogatives de services de renseignements au Mali. Elle est régie par trois textes fondamentaux : la loi n° 89/18/ANRM du 1^{er} mars 1989, portant création de la DGSE, adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 31 janvier 1989, du décret n° 89/0114/P-RM fixant le cadre général de l'organisation de la structure, signé le 22 avril 1989 et du décret n° 93/008/P-RM portant modification des articles 1367 du décret antérieur.

A ce titre, l'article 2 de la loi de 1989 dispose que : *« La Sécurité d'Etat a pour missions, la protection des institutions de la République du Mali notamment par la surveillance de toutes les activités qui s'y déroulent et par la collecte de toutes les informations et de tous les renseignements sur la vie politique, économique, sociale, culturelle, militaire et scientifique du pays »*. L'article 4 de la même loi énonce que : *« Dans le respect des textes en vigueur, les agents de la direction générale des renseignements ont droit d'accès dans toutes les institutions publiques et privées et dans l'exercice de leurs fonctions, il ne peut leur être refusé communication d'aucun document, dossier ou témoignage »*.

En outre, l'article 2 du décret n° 89/0114/P-RM du 22 avril 1989 disposait que : *« La Direction de la Sécurité d'Etat est placée sous l'autorité directe du Président de la République »*. Cette tutelle a depuis lors été modifiée par le décret de 1993, qui en son article 2 nouveau place la DGSE sous l'autorité du Premier ministre.

Au vu des prérogatives qui lui sont conférées, la DGSE malienne est fortement impliquée dans la lutte antiterroriste. Ainsi, une unité des forces spéciales détachées à la DGSE avait réussi le 29 mars 2016 à arrêter Souleymane KEITA, 47 ans, Emir de la Katiba Halid Ibn Walid, la branche d'Ansar Dine opérant dans le Sud du Mali, notamment dans la région de Sikasso. Arrêté dans son refuge de la forêt de Ouagadou, à la frontière avec la Mauritanie, ce sénégalais, natif de Kaolack, était soupçonné d'être le cerveau des attaques terroristes contre les forces

maliennes dans les villages de Fakola et de Misseni⁴⁶⁸, près de Sikasso et de la frontière avec la Côte d'Ivoire, au mois de juin 2015. Depuis, les forces armées maliennes ont détruit sa base dans la forêt de Sama, située à la frontière ivoiro-malienne.

Selon un communiqué des services de renseignements maliens, le présumé terroriste KEITA était sur le point de rejoindre Iyad Ag Ghali, chef de Ansar Dine ⁴⁶⁹, dans la région de Kidal et plus précisément dans les montagnes de l'Adrar des Ifoghas. Les deux hommes s'étaient connus dans les années 2000 à Bamako, à la mosquée Markaze, et avaient gardé de solides liens d'amitié. Rompu au maniement des armes à la suite d'une formation militaire reçue en Egypte à l'occasion d'un voyage d'études « *religieuses* » (comme il en fit en Arabie Saoudite), Souleymane KEITA : « *a (vait) servi aussi comme sergent recruteur de jeunes talibés au profit des djihadistes qui avaient occupé le septentrion malien* », en 2012, affirmait la DGSE dans son communiqué diffusé à la presse⁴⁷⁰.

La DGSE malienne avait aussi interpellé, au grand marché de Bamako, deux présumés soutiens logistiques du groupe Ançaroul Islam : Ousmane Hama DIALLO alias « 22 » et Harouna DIALLO, arrivés dans la capitale malienne, le 19 novembre 2019 en provenance de Boulkessy en vue de : « *1. Faire du repérage pour d'éventuels attentats à Bamako ; 2. Négocier la libération de plusieurs cadres de leur organisation, détenus à la MCA dont 2 experts en explosif Oumar DICKO et Amadou DICKO, frère de l'émir Akilou DICKO. Pour ces besoins, les deux hommes étaient porteurs d'importantes sommes d'argent destinées à soudoyer le corps des magistrats par l'intermédiaire de Maître Hassan BARRY, qui aurait reçu une importante somme d'argent ce jour. Les deux envoyés n'excluaient pas l'éventualité de procéder par la force pour faire libérer leurs prisonniers à la MCA ; 3. Parallèlement, ils devaient réaliser plusieurs achats au compte de Ançaroul Islam dont des caméras de haute définition pour réaliser leurs vidéos de propagande, des ordinateurs portables, des GPS, des postes talkiewalkies, des tissus kakis, des jumelles et des paires de chaussures de sport* » selon Kassim TRAORE⁴⁷¹.

Malheureusement, il arrive souvent que la DGSE soit accusée de violations graves des droits humains. Ainsi, l'AMDH avait exprimé ses inquiétudes, dans un communiqué, concernant un « *rétrécissement* » de la liberté d'expression et un « *regain des arrestations parfois*

⁴⁶⁸ <https://www.jeuneafrique.com/mag/280602/politique/mali-keita-koufa-linquietant-duo-terroriste-sud/>

⁴⁶⁹ <https://www.jeuneafrique.com/mag/238167/politique/mali-tout-le-monde-blanchi-sauf-iyad-ag-ghali/>

⁴⁷⁰ <https://www.jeuneafrique.com/315579/politique/mali/>

⁴⁷¹ <https://m.facebook.com/253420212009030/posts/43745651693>, consultée le 07/06/2021 à 21 : 55.

extraordinaires » au Mali. Elle avait, en conséquence, invité les autorités de la Transition à préserver davantage les libertés fondamentales consacrées dans la Constitution du 25 février 1992 et dans la Charte de la Transition.

Selon l'association de défense des droits de l'Homme, six cas d'arrestation « *auraient été opérés* » par la Sécurité d'Etat du Mali le 20 décembre 2020. Il s'agissait de Mohamed Youssouf Bathily dit « Ras Bath » activiste et animateur radio, Vital Robert Diop, directeur général du « Pari Mutuel Urbain » (PMU) ; Souhahébou Coulibaly, directeur général de l'Agence de gestion du fonds d'accès universel (AGEFAU) et de son adjoint Aguibou Tall, Madou Koné, payeur général du Trésor public et Sékou Traoré, ancien Secrétaire général de la Présidence de la République du Mali. « *Si les motifs de ces arrestations et détentions ne sont pas officiellement connus, l'AMDH condamne les conditions dans lesquelles elles sont intervenues* », avait dénoncé l'organisation en précisant que ces arrestations étaient organisées par la Sécurité d'Etat dont les locaux servaient aussi de lieux de détention.

Pour rappel, dans un communiqué datant du 14 mai 2020, l'AMDH avait déjà condamné le *modus operandi* des services de la DGSE qui, avait-elle souhaité, « *ne doivent en aucun cas se substituer aux juridictions légalement instituées au Mali* ». Elle avait jugé toujours nécessaire et urgent de « *repenser le rôle de la Sécurité d'Etat et de judiciariser tous les dossiers se trouvant en son sein* » en vue de se conformer aux textes en vigueur en République du Mali⁴⁷².

Nous souscrivons aux préoccupations des organisations de défense des droits humains relatives à la DGSE, dont les missions, initialement adoptées dans 1980-1990, doivent être relues et améliorées pour répondre aux besoins de la lutte antiterroriste contemporaine au Mali.

En outre, le renforcement des capacités militaires maliennes semble être pris en compte.

2. Le renforcement des capacités militaires dans la lutte contre le terrorisme

Le renforcement des capacités militaires maliennes est indéniable dans le cadre de la lutte antiterroriste que mène le Mali depuis 2012. En effet, la crise multidimensionnelle malienne est le produit de facteurs internes, tels l'irrégentisme touareg et la lente décomposition de l'appareil étatique, et de facteurs externes, essentiellement déterminés par l'installation de mouvements radicaux et terroristes dans le Nord du pays. Pour contrer ces groupes armés extrémistes et

⁴⁷² Voir <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/mali-arrestation-de-plusieurs-personnalites/> et l'article de Maître TOURE Abdourahamane Ben Mamata, « *Trois bonnes raisons pour s'insurger contre les enlèvements de magistrat par la Direction Générale de la Sécurité d'Etat* », <https://www.mandeinfo.com/2020/12/24/trois-bonnes-raisons>.

terroristes, l'Etat malien s'était doté d'une allocation budgétaire propre à entretenir et à améliorer les performances et les équipements de ses forces armées. C'est ainsi qu'en 2015 est votée la loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM), adoptée par l'Assemblée nationale de la République du Mali. Elle avait prévu un investissement de 1230, 563 milliards de F CFA, soit environ 1,9 milliard d'euros, sur la période 2015-2019 pour la modernisation des Forces armées maliennes (FAMAS).

Les soldats maliens vivaient dans un climat d'insécurité compte tenu des nombreuses attaques perpétrées contre leurs positions par les groupes rebelles et terroristes. Pour l'ex-Président Ibrahim Boubacar KEITA, l'amélioration du niveau de vie du personnel militaire était un aspect très important de la LOPM et, à cette fin, prévoyait un investissement de 20 milliards de F CFA. Depuis 2014, les salaires ont été augmentés de près de 15% selon le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants. Aujourd'hui, un soldat gagnerait en 75 000 et 100 000 F CFA (environ 114 à 150 euros) par mois, bénéficierait d'aides au logement et une couverture sociale. L'indemnité compensatrice de logement, l'aide à la reconversion des militaires, l'accompagnement social des familles des militaires et des forces de sécurité sont les dispositifs mis en place par le gouvernement pour améliorer les conditions de vie des troupes et de faire face à la désertion des soldats.

Pour remédier au manque de personnel (l'effectif des FAMAS était estimé à environ 13 000 soldats), la LOPM avait prévu le recrutement de 10 000 hommes supplémentaires avant 2019. De plus, une campagne avait été menée par le gouvernement malien début 2016 pour le recrutement de mécaniciens et de spécialistes de communication.

Au-delà du renforcement des ressources humaines et logistiques de toutes les composantes des FAMAS, la reconstruction des capacités opérationnelles de l'Armée de l'Air mérite une attention toute particulière. En effet, l'Armée de l'Air, qui compte aujourd'hui plus de 2000 hommes répartis sur 4 bases aériennes, entend ajuster ses dispositifs pour répondre aux défis sécuritaires : le transport des troupes et l'appui au sol sont devenus des priorités. Ainsi, le vieillissement et l'obsolescence des équipements de l'Armée de l'Air ont mené le gouvernement malien à renouveler sa flotte aérienne. Il avait annoncé l'achat de 2 hélicoptères de transport *Super Puma AS332* et d'un avion-cargo tactique *C295W*, commandé auprès d'*Airbus Défense et Space* en février 2016. Avant la commande de ce dernier appareil, le gouvernement malien entendait acquérir le *C-130 Hercule* de *Lockheed-Martin* mais le Département d'Etat américain n'avait pas autorisé la vente de cet avion au Mali, répercussion du coup d'Etat de 2012. De plus, 4 à 6 hélicoptères multi-rôles *Mi-24/35* de l'agence russe

d'armement *Rosobonexport* devraient être livrés en 2017. Six (6) avions légers d'attaque *A-29 Super Tucano* (turbopropulseur) étaient également commandés auprès du constructeur brésilien *Embraer* en remplacement des avions de chasse russes *MIG-21* pour une entrée en service 2017-2018.

La création d'infrastructures (construction d'une base à Gao, création de hangars, magasins, parkings, pistes d'atterrissage, héliports) était prévue pour abriter ces nouveaux aéronefs. L'acquisition des appareils et le soutien technique de l'Armée de l'Air s'élevait à 200 milliards de F CFA, sa part de financement était la plus importante, suivie par l'Armée de Terre.

Au-delà de l'équipement vieillissant, le principal défi de l'Armée de l'Air résidait et réside encore dans la formation de nouveaux pilotes et techniciens. Leurs formations peuvent se faire via les constructeurs aéronautiques, à l'instar d'*Airbus Défense et Space* qui forme directement pilotes et techniciens sur l'appareil *C295W*. Le contrat passé entre le gouvernement malien et *Embraer* lors de la vente du *A-29 Tucano* comprenait la formation de techniciens, affectés au sein de la patrouille aérienne brésilienne *Smoke Squadron*, équipée de ces mêmes appareils. L'apprentissage peut aussi être dispensé dans les pays alliés. Des pilotes maliens sont, par exemple, formés au Pôle aéronautique à vocation régionale (PANVR) à Garoua, au Cameroun, ou à l'école de l'Air de Thiès (Sénégal).

La LOPM se trouvait ainsi justifiée par les dysfonctionnements de l'outil de défense et par l'incapacité de l'Etat malien à assurer ses pouvoirs régaliens. Elle offrirait donc les solutions pour assurer un fonctionnement performant des forces armées maliennes. Cette manifestation de la souveraineté et de l'autorité, permise par cette réforme des armées, notamment de l'Armée de l'Air, peut être considérée comme l'origine d'une relative remontée en puissance des FAMAS, même si elles sont classées en 2016 comme l'une des 15 dernières du monde⁴⁷³.

Malgré ce classement peu flatteur, il convient de noter des avancements dans la modernisation des organes de défense et de sécurité.

B. Les avancements dans la modernisation des organes antiterroristes

⁴⁷³ Voir sur ce sujet SAMMARCO Nicole, « La loi d'orientation et de programmation militaire au Mali : une dynamique de reconstruction des forces armées », *La note du CESA*, n° 123, avril 2017.

La volonté manifeste de modernisation de l'outil de défense se rapporte à l'adoption de la loi de programmation militaire (1) et à la réforme du secteur de la sécurité (2).

1. L'adoption de la loi d'orientation et de programmation militaire

Le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC) est organisé en grandes directions directement rattachées au ministre de la Défense et en grandes directions directement rattachées à l'Etat-major des Armées⁴⁷⁴.

Par ailleurs, les forces armées maliennes sont organiquement composées de l'Armée de Terre⁴⁷⁵, de l'Armée de l'Air, de la Garde Nationale⁴⁷⁶ et de la Gendarmerie Nationale⁴⁷⁷.

Les effectifs des Forces armées du Mali (FAMAS)⁴⁷⁸ s'élevaient théoriquement en 2012 à 14 000 personnes environ⁴⁷⁹. Selon l'ancien ministre de la Défense, Soumeylou Boubèye MAIGA⁴⁸⁰, moins de 3 000 militaires étaient alors opérationnels sur cet effectif théorique⁴⁸¹.

Au sein du système de sécurité malien, le chantier le plus immense est celui de la réforme de l'armée, composant « la partie la plus malade du système » qui prendra beaucoup plus de temps à réformer que les autres secteurs car le dérapage sécuritaire de 2012 est issu de ses graves et profondes défaillances dont un certain nombre demeure. Les faiblesses de l'armée révélées de manière criante à la faveur du coup d'Etat perpétré en mars 2012, puis par la lutte fratricide

⁴⁷⁴ A l'instar de la Direction des Transmissions et des Télécommunications ; la Direction du Génie militaire ; la Direction des Ecoles militaires ; la Direction du service social des armées ; la Direction du Matériel, des Hydrocarbures et du Transport des armées ; la Direction du Commissariat des Armées, Voir <https://www.fama.ml/etat-major-des-armees>.

⁴⁷⁵ L'Armée de Terre est organisée en un Etat-major avec des départements « Opérations », « Administration et Personnel » et « Logistique » ainsi que huit régions militaires.

⁴⁷⁶ La Garde Nationale du Mali (GNM) veille à la sécurité au profit des institutions et des autorités administratives et politiques, à la sûreté publique et au maintien de l'ordre public. Elle participe à la police générale des circonscriptions administratives, concourt à la défense opérationnelle et à la surveillance des frontières.

⁴⁷⁷ La Gendarmerie Nationale assure les missions de police judiciaire, de police administrative et de police militaire (police générale et de recherche du renseignement participant à la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) et prévôtés. <https://issat.dcaf/ch/Learn/Resource-Library/Country-Profiles/Mali-SSR-Background-Note>.

⁴⁷⁸ La structure de commandement des FAMAS est composée de deux chaînes. L'une est organique. Elle comporte l'EMGA (Etat-Major Général des Armées, structure permanente de coordination interarmées, responsable des armées et des directions de services), l'EMAT (Etat-Major de l'Armée de Terre), l'EMAA (Etat-Major de l'Armée de l'Air), EMGN (Etat-Major de la Garde Nationale), la Gendarmerie Nationale, la DCA (Direction du Commissariat des Armées). L'autre est opérationnelle. La chaîne de commandement organique pourvoit au fonctionnement quotidien des armées (recrutement, formation, équipement...). La chaîne de commandement opérationnel englobe trois niveaux : stratégique, opératif et tactique. A ces trois niveaux correspondent respectivement le Centre Opérationnel Inter Armées (COIA), les Postes de Commandement de Zones de Défense (PC ZoD) et les Postes de commandement d'armées ou postes de commandement de régiment.

⁴⁷⁹ Les effectifs féminins au sein de l'Armée malienne sont évalués à 6 à 7% des effectifs globaux. Au sein de l'Armée malienne, les femmes peuvent postuler au même titre que les hommes mais on les recrute jeunes et sans enfant. Elles n'occupent pas de fonction combattante mais surtout des fonctions de support. Il y a cependant des généraux féminins dans l'Armée malienne, comme, par exemple, une directrice du Génie militaire.

⁴⁸⁰ <https://www.news.abamako.com/h/133428.html>

⁴⁸¹ <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/02/04/une-armee-malienne-tombée-en-ruine-1826625-3212.html>

ayant opposé les bérets verts et les bérets rouges dans la foulée de ce putsch ; la déroute des FAMAS⁴⁸² face aux avancées djihadistes en 2012⁴⁸³, puis les événements de Kidal de mai 2014⁴⁸⁴ ont incité le gouvernement à engagé une réforme de fond de l'armée, principalement axée sur le renforcement des capacités, qui s'est notamment traduite par l'adoption de la loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM). C'est également en matière de renforcement des capacités des FAMAS que le soutien apporté par les partenaires internationaux est le plus substantiel.

Pour la conception de la réforme, dès décembre 2012, des missions d'évaluation ont été menées au sein du Ministère de la Défense, tout d'abord par un détachement des Forces françaises du Sénégal qui a procédé à une première mission d'audit⁴⁸⁵. En mars 2013, au lendemain de sa mise sur pied, la mission EUTM a procédé à une seconde mission d'audit, d'une durée de six mois, visant à compléter la première. Parallèlement à ces deux audits menés par des partenaires internationaux, les FAMAS se sont livrés à un examen des anciens documents de l'Inspection générale des armées⁴⁸⁶.

A l'issue de ce processus, le ministre de la Défense a formulé l'objectif à atteindre à l'horizon 2025, soit à l'issue de 12 à 15 ans, nécessitant trois lois de programmation militaire : une armée capable de défendre l'intégrité du territoire ; une armée capable de défendre la souveraineté nationale ; une armée capable de participer à la protection des personnes et de leurs biens aux côtés des forces de sécurité intérieure.⁴⁸⁷

⁴⁸² <http://www.fama.ml>

⁴⁸³ La crise de 2012 a révélé des failles énormes dans la chaîne de commandement : les principales villes du Nord (Kidal, Tombouctou et Gao) sont tombées en quelques jours. La bataille d'Aguelhok notamment a révélé l'incapacité de l'armée malienne à s'opposer à l'intrusion en force sur son territoire de différents groupes armés. Par ailleurs, lors de la phase de reconquête, la brutalité des moyens employés par les forces armées maliennes a incité les populations à s'organiser dans une logique d'auto-défense (plutôt que de radicalisation) pour faire face à l'insécurité créée par les FDS.

⁴⁸⁴ Le 21 mai 2014, les FAMAS ont essuyé un cuisant revers à Kidal, se révélant incapables de reprendre la localité. *« Le plan mal conçu, notamment en raison de lacunes dans le recueil du renseignement, tandis que des problèmes de communications contribuent à faire dégénérer le manque de coordination entre les différents éléments engagés (appartenant notamment aux Groupes tactiques interarmées/GTIA 2, 3 et 4) en chaos total. Au bilan, plus d'une cinquantaine de soldats maliens tués. Seuls les hommes du 33^{ème} Régiment de Commandos-Parachutistes font bonne figure, mais au prix de lourdes pertes. Dans la foulée, les Touaregs passent à la contre-offensive en s'emparant notamment des localités d'Aguelhok, de Ménaka, d'Andéramboukane ou encore Ber. Sauf à Tessalit où elle tient ses positions, l'armée malienne bat en retraite sans combattre »*, Citation de TOUCHARD Laurent, *op. cit.* : <http://ultimaratio-blog.org/archives/8417>.

⁴⁸⁵ Le MDAC insiste sur le fait que son propre engagement dans un processus de réforme est antérieur au « programme d'action du gouvernement (PAG) 2013-2018 », adopté en novembre 2013, mentionnant la RSS.

⁴⁸⁶ L'inspection générale des armées intervient selon un rythme annuel de planification qui la conduit à visiter les Etats-majors des forces afin d'établir un examen exhaustif de leurs forces et de leurs faiblesses.

⁴⁸⁷ Sur la base de cette vision, trois axes stratégiques ont été définis : créer une armée de besoins ; améliorer la gestion des ressources humaines ; tourner l'armée vers l'avenir (être capable de contribuer à la sécurité régionale et internationale et être suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution de la menace).

Afin de mettre en œuvre les objectifs définis, différents organes ont été mis en place :

1/ Le Comité de Direction (CODIR), composé du ministre de la Défense et de la Haute hiérarchie militaire ;

2/ Le Comité de pilotage (COPIL), dirigé par le Secrétaire général du Ministère, à la tête de 9 groupes de travail thématiques : 1. Doctrine et restructuration ; 2. Organisation territoriale et opérationnelle ; 3. Logistique ; 4. Préparation des forces (entraînement) ; 5. Formation et système des Ecoles militaires ; 6. Ressources humaines ; 7. Système de renseignements ; 8. Coopération militaire ; 9. Communication de défense⁴⁸⁸.

C'est sur le fondement de ces travaux que la loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) avait été élaborée, validée puis adoptée en mars 2015, avant que sa mise en œuvre ne soit officiellement lancée le 27 mai 2015⁴⁸⁹ après l'approbation par le Conseil Supérieur de Défense du premier programme annuel⁴⁹⁰.

Le Mali a consenti des efforts considérables pour la mise en œuvre de cette LOPM – 109 milliards en 2016 (soit 166 millions d'euros)⁴⁹¹, selon le texte de la loi – en regard de son budget national. En janvier 2016, l'ex-Président Ibrahim Boubacar KEITA avait annoncé que les mesures prévues dans le cadre de la LOPM votée en 2015, seraient amplifiées⁴⁹².

La LOPM comporte 3 axes fondamentaux : 1/Les investissements (équipements et infrastructures) ; 2/Le personnel (salaires ; condition militaire) ; 3/Le fonctionnement⁴⁹³.

⁴⁸⁸ Au total, ces groupes de travail regroupaient 150 officiers supérieurs (130 officiers maliens et 20 officiers européens).

⁴⁸⁹ Loi n° 008 du 5 mars 2015 portant LOPM pour les années 2015-2019. Entre le début des travaux d'audit engagé fin 2012 et l'adoption de la loi en 2015, plusieurs éléments ont retardé le processus : 1/une planification initialement non limitée dans une enveloppe budgétaire, donc réalisée sans contrainte financière. Le gouvernement a finalement fixé la limite budgétaire à 12% du budget national. Le montant final de la LOPM représente 11,6% du budget national ; 2/la crise de Kidal en mai 2014, qui s'est soldée par un changement de ministre et de chef d'état-major ; 3/en conséquence, la présentation du projet de réforme et du projet de LOPM n'a pu être soumise au Conseil Supérieur de Défense, organe présidé par le Président de la République, qu'en décembre 2014, puis approuvée par la Commission « Défense/Sécurité » de l'Assemblée Nationale seulement en mars 2015.

⁴⁹⁰ Voir le texte complet de LOPM : <http://www.depechesdumali.com/6262-loi-d-orientation-et-de-programmation-militaire-un-investissement-de-plus-1-230-milliard-fcfa-en-5-ans.html>

⁴⁹¹ La LOPM prévoit un investissement pour l'armée malienne d'un montant de 1.230.563.972.349 francs CFA pour la période de 2015 à 2019, soit cinq (5) ans.

⁴⁹² Voir Laurent TOUCHARD, Forces armées africaines 2016-2017 : Organisation, équipements, état des lieux et capacités, 2017, reproduit dans : <http://ultimaratio-blog/archives/8418>.

⁴⁹³ Ce budget a, par exemple, permis de construire à Hombori le Centre de mise en condition opérationnelle ainsi que le Centre national d'entraînement commando et de pourvoir à l'habillement des troupes.

L'objectif affiché de cette de programmation était de doter le Mali d'une armée nationale modernisée, efficace et capable de faire face aux défis sécuritaires les plus urgents en augmentant sa capacité de déploiement⁴⁹⁴.

Comme l'explique Laurent TOUCHARD, l'objectif opérationnel de cet effort est le suivant : en 2019, le Mali doit disposer d'une chaîne de commandement idoine avec les FAMAS en mesure de faire face à un conflit sur le territoire national, tandis que le pays devra aussi être en mesure de déployer un bataillon de 850 hommes formés aux OMP. Plus spécifiquement, les principales dispositions de la LOPM impliquent :

1/Une modernisation des forces grâce à un effort de formation et de mise en condition opérationnelle des troupes, notamment par le renforcement des capacités de formation en général et des Ecoles militaires ;

2/ L'augmentation des effectifs de l'armée, portés à environ 20 000 hommes grâce au recrutement de 10 000 volontaires jusqu'en 2019. En sus des effectifs de l'armée, ceux de la Garde Nationale ont également été appelés à croître avec le recrutement de 1 000 volontaires annoncé en avril 2016 ;

3/ L'augmentation des dotations (achats d'équipements de communication modernes ainsi que de l'équipement dédié à la collecte de renseignements)⁴⁹⁵ ;

4/ Le développement des forces spéciales ;

5/ L'amélioration de la condition militaire : il a ainsi été décidé d'augmenter le solde de 15% et de mettre en place un système d'indemnités compensatrices de logement. Ces gestes visent à permettre aux militaires d'améliorer les conditions de vie de leur famille)⁴⁹⁶.

⁴⁹⁴ Au plan législatif et réglementaire, la mise en œuvre de cette loi entraîne la création d'un grand nombre de dispositions législatives et réglementaires relatives aux forces armées maliennes, pour les adapter aux objectifs fixés.

⁴⁹⁵ Ce sont cependant les équipements aériens qui demeurent au cœur de la LOPM avec des livraisons d'Airbus, des Russes et des Brésiliens pour les avions de chasse. Par ailleurs, en septembre 2017, l'armée de l'Air attendait la livraison de deux hélicoptères russes, <http://www.bbc.com/afrique/region-4143221>; de deux hélicoptères chinois ; d'un avion chinois et de 6 *Tucano* brésiliens.

⁴⁹⁶ La question de la condition militaire est absolument cruciale dans tout processus de réforme des forces armées. Voir, par exemple, THIRIOT Céline, « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 (Vol.15), p. 15-34. DOI : 10.3917/ripc.151.0015. URL : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-2008-1-page-15.html>. Le statut général des militaires a été récemment redéfini, par une ordonnance du 12 juin 2017 : la question de la condition militaire a été prise en compte par cette nouvelle ordonnance qui prend notamment en considération les militaires victimes de la crise (morts et blessés notamment) et leur famille. L'amélioration de la prime d'alimentation a été appréciée tout comme l'augmentation de la prime de risque pour les personnes déployées à Sévaré et à Kidal (50 000 F CFA=76 euros).

Au demeurant, la réussite de la réforme implique impérativement une réorganisation territoriale et opérationnelle. Ainsi, la question des capacités opérationnelles renvoie notamment à celle du redéploiement des forces de défense et de sécurité et donc l'enjeu de la portée territoriale de la réforme : il s'agit ainsi d' « *assurer la couverture sécuritaire adéquate et appropriée du territoire dans un premier temps et l'ajustement du maillage dans un second temps, à travers la création d'unités de sécurité et de défense ainsi que le recrutement d'éléments nouveaux* »⁴⁹⁷.

Les zones actuellement privilégiées sont : le Nord bien sûr, le Centre de manière croissante et le Liptako Gourma de manière préventive. Ainsi, l'un des groupes de travail constitué pour statuer sur la réforme de l'armée malienne avait spécifiquement menée une réflexion sur : l'organisation territoriale de l'armée afin de déterminer la localisation des différentes unités⁴⁹⁸. Il avait notamment été prévu que :

- 1/ La nouvelle cartographie inclue trois Zones de défense contre huit précédemment ;
- 2/ L'armée de l'Air⁴⁹⁹ soit organisée en deux Régions aériennes dont une responsabilité opérationnelle territoriale sur le Sud, l'autre avec une responsabilité opérationnelle sur le Nord du pays⁵⁰⁰ ;
- 3/ La gendarmerie Nationale dispose de neuf légions sur toute l'étendue du territoire national ;
- 4/ La Garde Nationale dispose de seize groupements répartis sur toute l'étendue du territoire national.

La restructuration ou l'établissement de nouvelles chaînes de commandement opérationnel et organique, à tous les niveaux et à tous les échelons sur le territoire était retenue comme une des priorités. Trois échelons de commandement opérationnel (Nord, Sud et Capitale) devraient être créés pour mieux répondre aux défis sécuritaires et améliorer la capacité des forces armées à planifier et conduire leurs engagements. A ce titre, l'objectif principal d'une telle réorganisation territoriale et opérationnelle de la défense nationale serait d'adapter les armées à la nature des

⁴⁹⁷ <http://www.issat.dcaf.ch/download/115952/2116180/Policy%20Brief%20N02-Avril%202017%ARGA-Mali.pdf>.

⁴⁹⁸ <http://www.maliweb.net/armee/reforme-de-larmee-la-cartographie-de-lorganisation-territoriale-de-la-nouvelle-armee-du-mali-197580.html>

⁴⁹⁹ Les objectifs à atteindre pour l'Armée de l'Air sont les suivants : être en mesure d'accomplir des missions contre-insurrectionnelles ; pouvoir assurer les liaisons avec les bases du Nord ; permettre d'éventuelles évacuations sanitaires ; approvisionner les bases ; contribuer à la surveillance des frontières, Voir TOUCHARD Laurent, *op. cit.*

⁵⁰⁰ Des postes de Commandement Mobiles des Détachements Aériens (Dét. Air Mobil) sont prévus, tandis que des détachements aériens seraient appelés à être constitués de manière occasionnelle. Des bases aériennes devraient être installées dans diverses localités sur le territoire national.

menaces, notamment le terrorisme, les trafics, le grand banditisme, l'instabilité dans les zones frontalières ou encore les menaces environnementales (avancée du désert, dégradation de l'écosystème, feux de brousse, inondations, etc.). Enfin, il avait été réaffirmé que les missions, les capacités et la réactivité des forces armées devraient pouvoir être employées en appui au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile conformément au cadre d'emploi défini par l'autorité politique. Toutefois, la LOPM avait l'objet d'un nombre de critiques :

1/ Tout d'abord, on lui reprochait d'avoir à la fois sous-évalué les besoins et les coûts réels des FAMAS. En effet, certaines unités combattantes avaient, par exemple, prévu la commande de certaines armes mais pas les munitions nécessaires à leur utilisation effective, toutes choses qui les rendaient non opérationnelles.

2/ Pour certains spécialistes, l'une des difficultés était que la LOPM tentait, en réalité, de reconstituer l'armée et les forces de sécurité telles qu'elles étaient auparavant, ce qui semblait peu adapté car les défis contemporains que les FDS ont à affronter, aujourd'hui, sont différents de ceux pour lesquels leur format avait été conçu. Sur la base de la LOPM 2015-2019, l'armée ne se bâtit donc pas en fonction des menaces asymétriques et multiformes, propres à l'environnement actuel perturbé par le phénomène terroriste.

3/ La critique majeure – dont la presse malienne, notamment, s'était bruyamment fait l'écho – portait sur l'usage qui avait été fait des fonds débloqués dans la LOPM. Beaucoup considéraient que l'argent avait été dilapidé, déplorant, notamment, une commande de 60 milliards investis dans les tenues militaires plutôt que dans la puissance de feu. En conséquence, il avait été volontiers raillé pour s'en indigner l'investissement consenti afin de permettre l'uniformité dans les tenues des militaires qui avaient tous reçu un paquetage contenant 3 tenues, un gilet pare-balles, des chaussures et des chaussettes⁵⁰¹. La société Guo-Star, qui avait remporté le marché public, avait, en outre, été accusé, notamment, d'avoir favorisé l'achat d'armes alors que le contrat excluait tout matériel légal⁵⁰² : cette société avait également été pointée du doigt pour la

⁵⁰¹ On parlait, notamment, de chaussettes achetées à 29 000 F CFA (44 euros) la paire : « certains pensaient au regard du prix qu'il s'agissait de chaussettes légèrement blindées pour protéger les chevilles contre les explosifs » explique un militaire lors d'un entretien (Bamako, septembre 2017).

⁵⁰² Voir, « Comment le Mali a fait passer des armes...sous les chaussettes de Guo-Star ? », *Jeune Afrique*, 11 mars 2015. « Le 11 mars, la rédaction de Jeune Afrique avait affirmé avoir pris connaissance d'un bon de commande datant du 13 décembre 2013 du Ministère de la Défense malien passé auprès de Guo-Star. Le document faisait état de l'achat de centaines d'armes, de milliers de munitions et de six systèmes antiaériens de type ZSU-23-4 Shilka pour un montant de 19 722 204 euros. Ces engins auraient été achetés à la société Mettatica, basée en Bulgarie, alors qu'aucune banque n'était autorisée à prêter de l'argent au Mali pour l'achat d'armes. Ces achats avaient donc été « noyés » dans un contrat global passé avec Guo-Star qui ne concernait officiellement aucun matériel légal », in <http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES-ANALYSE/2015/NA-2015-04-10-FR-M-WIRTZ.pdf>

proximité avérée de ses détenteurs avec l'ex-Président de la République⁵⁰³. Par ailleurs, la réforme initiée concerne aussi le secteur de la sécurité.

2. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Mali

A la suite des élections générales (présidentielles et législatives) de 2013, le Mali avait engagé un processus de réconciliation nationale et de reconstruction. A cet effet, un processus de réforme du secteur de la sécurité avait été envisagé par les autorités nationales. On note que l'Accord pour la paix et la réconciliation, issu du processus d'Alger, qui avait été signé le 15 mai et le 20 juin 2015 à Bamako, mentionnait également (article 23), « *d'entreprendre, en profondeur une réforme du secteur de la sécurité* ».

L'objectif général de la réforme était de disposer d'une sécurité (protection de l'Etat, des personnes et des biens) efficace et redevable, dans la bonne gouvernance, le respect des principes de l'Etat de droit et des droits de la personne humaine. Il s'agissait d'une dynamique globale de refondation des forces de défense et de sécurité (FDS). La réforme devrait englober l'armée, la gendarmerie, la garde nationale, la police et d'autres forces paramilitaires.

Les objectifs spécifiques de la réforme visaient à aider le pays à se doter des capacités sécuritaires et judiciaires nécessaires pour créer un environnement sûr susceptible de stimuler un cadre de développement intégré. Il était nécessaire de mettre en concordance les politiques et l'organisation et l'organisation sécuritaires avec les principes et valeurs de la démocratie et d'instaurer un secteur de la sécurité plus efficace, efficient, redevable et respectueux des droits de l'Homme.

Pour son ancrage institutionnel, la réforme du secteur de la sécurité trouvait son attachement dans le projet politique de l'ex-Président de la République Ibrahim Boubacar KEITA, qui affirmait que : « *Notre vision sera celle de la sécurité humaine, avec...nos citoyens au départ, au centre et à l'arrivée du projet* »⁵⁰⁴.

⁵⁰³ « Suite aux demandes de précisions réclamées par le FMI, le Bureau du Vérificateur Général (BVG) avait pu déceler des erreurs à partir des factures pro forma du fournisseur, en les comparant à celles de l'intermédiaire Guo-Star. Ainsi, contrat par contrat, il était arrivé à la conclusion que sur les 69 milliards (il s'agissait du contrat de fournitures militaires de 69 milliards de F CFA, ndr), la marge de Guo-Star était de 29 milliards ! Il s'agissait d'un contrat, signé de manière opaque, ce qui illégal » : <http://www.maliactu.net/mali-la-societe-guo-star-accusee-de-surfacturations-pour-pres-de-29-milliards-de-fcfa-ibk-va-t-il-remercier-le-conseiller-special-sidi-mohamed-kagnassi> ; <http://www.maliweb.net/armee.tieman-hubert-coulibaly-la-defense-pour-verrouiller-laffaire-des-surfacturations-78662.html>.

⁵⁰⁴ Discours du Président de la République lors de la fête de l'Armée du 20 janvier 2014.

Cette réforme du secteur de la sécurité avait son fondement stratégique dans la Déclaration de Politique Générale du gouvernement malien d'Oumar Tatam LY. L'adoption en novembre 2013 du « Programme d'actions du Gouvernement (PAG) 2013-2018 », en six (6) points dont le deuxième portait sur « *la restauration de la sécurité des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national* ». Ainsi, l'une des principales mesures envisagées dans le PAG faisait référence à la RSS avec la modernisation subséquente des forces de défense et de sécurité mais aussi les résolutions 2100 et 2164 du Conseil de sécurité de l'ONU donnant, entre autres, mandat à la MINUSMA d'aider les autorités politiques maliennes à rebâtir le secteur de la sécurité.

Ainsi, la mise en place du Groupe Pluridisciplinaire de Réflexion sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (GPRS) avait fini par procéder à la création par décret n° 2014-0609/P-RM du 14 août 2014 d'un Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) avec un organe opération : la Cellule de Coordination et des Comités Sectoriels.

La réforme fut ainsi opérationnelle avec la nomination par décret n° 2015-0141/P-RM du 5 mars 2015 d'un Coordinateur. Il entama le démarrage effectif des travaux sur la refondation de l'Armée au Ministère de la Défense et des Anciens Combattants (MDAC) avec l'adoption d'une LOPM, la mise en place d'un Comité sectoriel au Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et la mise en place d'un Comité sectoriel au Ministère de la Sécurité Publique et de la Protection Civile (MSPC).

Les défis de la RSS dans le contexte sécuritaire malien mettent en lumière la complexité du processus mais aussi et surtout la nécessité d'une bonne planification holistique depuis l'état des lieux jusqu'au suivi-évaluation, en passant par la formulation d'une bonne vision de la réforme, avec une programmation cohérente des activités et de la coordination de sa mise en œuvre par les acteurs nationaux et internationaux. Aussi, le défi d'une démocratisation mal maîtrisée, le défi de la criminalité transfrontalière organisée, le défi de l'instrumentalisation des forces de défense et de sécurité à des fins politiques sont des freins non négligeables au processus de la réforme du secteur de la sécurité au Mali. A ces tristes réalités s'ajoutent la résistance naturelle de certaines couches de la société à l'égard du changement, la pluralité et l'hybridation des menaces à la sécurité nationale, le défi de la lutte contre la corruption ainsi que la diversité des acteurs impliqués dans le processus de la réforme du secteur malien de la sécurité.

Néanmoins, le Mali a adapté sa vision de la lutte antiterroriste dans le contexte d'une coopération diversifiée.

Paragraphe 2. L'adaptation à une coopération entre Etats dans la lutte contre le terrorisme

La vision stratégique de coopération du Mali dans la lutte antiterroriste s'articule autour de deux cadres, l'un bilatéral (A), l'autre multilatéral (B).

A. Le cadre bilatéral dans la lutte contre le terrorisme

Les initiatives américaines Pan Sahel et Transsaharienne sont deux exemples forts de coopération bilatérale. Cette coopération a pris de l'ampleur suite aux fameux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Ainsi, un certain nombre d'actions ont pu voir le jour grâce à cette coopération entre les Etats-Unis d'Amérique et certains pays africains confrontés au fléau terroriste. Il s'agit essentiellement des initiatives Pan Sahel (1) et Transsaharienne (2).

1. L'initiative Pan Sahel

Les Etats-Unis d'Amérique sont, à l'échelle planétaire, le pays le plus engagé dans la lutte internationale contre le terrorisme. Au-delà de vains mots, il s'agit pour les sécuocrates américains du Pentagone, de la CIA et du FBI de mener une véritable guerre contre le terrorisme dans le monde. Ainsi, la doctrine militaire américaine met à contribution tout le monde, du Président de la République au citoyen lambda et l'implication des plus hautes autorités au bas peuple. En conséquence, les Américains sont aussi les cibles des activités terroristes de premier plan car les sentiments négatifs à l'égard des Etats-Unis d'Amérique sont, depuis un certain temps, d'une telle violence surtout au sein des réseaux terroristes. Cette réalité est due, entre autres raisons, aux moyens de tout genre dont ils disposent et à la façon dont ils les utilisent, qui en agacent plus d'un, à leur hégémonie sur le reste du monde mais aussi à leur politique étrangère assez discutable, agressive et arrogante à l'égard de certains pays.

Ainsi, après les attentats du 11 septembre 2001 et souvent à l'encontre des prescriptions de l'ONU et en marge des actions entreprises par la communauté internationale, les Américains agissent seuls pour protéger leurs intérêts où qu'ils se trouvent à travers le monde et qu'ils estiment en danger. Ces agissements sont soit disant motivés pour l'éradication du terrorisme partout dans le monde. Dans cette bataille acharnée qu'ils livrent contre le terrorisme, ils font tout de même souvent appel à des Etats qu'ils estiment plus ou moins directement concernés par le fléau. C'est dans ce contexte qu'une coopération avec certains Etats africains a été nouée

dans le cadre de la lutte antiterroriste. Mais il est à déplorer l'absence d'une coopération militaire entre les Etats-Unis d'Amérique et l'UA. Toutefois, il y a de plus en plus un rapprochement militaire en Washington et des pays africains (Algérie, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Tchad et Tunisie...) sous le prétexte que les zones frontalières de ces Etats sont peuplées de terroristes, de bandits et de contrebandiers qui agissent ensemble à l'abri de toute impunité. En conséquence, avec l'Initiative Pan Sahel, les Etats-Unis d'Amérique ont le droit de traquer les terroristes au Sahel et au Maghreb.

Au cours de l'année 2002, le Département d'Etat américain lança l'Initiative Pan Sahel pour lutter contre les cellules terroristes du réseau Al Qaeda qui avaient fui l'Afghanistan pour venir s'installer dans le désert du Sahara. Dotée d'un budget de 6,25 millions de dollars US durant sa première année, l'opération concernait la formation de six (6) compagnies d'infanteries légères du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad. Il était prévu, à cet effet, des opérations conjointes des forces spéciales maghrébines, sahéliennes et américaines. Pour leur soutien, les pays participants avaient reçu des américains des équipements militaires, une formation tactique, des renseignements et des conseils pratiques en matière de lutte antiterroriste. En outre, une trentaine de cadres des services douaniers avaient bénéficié d'une formation en matière de gestion des frontières, dispensée par des experts américains en matière de contrôle douanier. Cette coopération s'inscrivait dans le cadre de l'exécution du programme d'assistance antiterroriste initié par le Bureau de sécurité relevant du Département d'Etat américain, et précédemment organisé dans une cinquantaine de pays. Le contenu de cette formation transmise aux douaniers algériens avait porté sur les stratégies de contrôle des points d'entrée (ports et aéroports) et sur les moyens de détection, de prévention et de réduction des menaces terroristes. Les douaniers algériens se sont ainsi initiés aux techniques d'inspection, à l'utilisation efficiente des équipements notamment les appareils de détection des explosifs, de rayonnement laser et de la contrebande dans le cadre du renforcement du partenariat sécuritaire américano-algérien dans la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Cette formation devrait permettre de renforcer les capacités de surveillance au niveau des frontières afin de mieux contrôler les marchandises et détecter les produits dangereux et nocifs, y compris les explosifs et les armes. L'Algérie s'est fortement inscrite dans ce cadre en signant plusieurs conventions d'assistance technique notamment la convention administrative avec les Etats-Unis d'Amérique.

Par ailleurs, des coopérations de ce genre ont été élargies à d'autres pays africains dont le Mali et des budgets subséquents avaient été alloués par le Département d'Etat américain pour leur réussite. Ainsi, conscients que seule une coopération à l'échelle régionale voire internationale

peut permettre une lutte efficace contre cette menace planétaire les Etats-Unis d'Amérique avaient pris une autre Initiative dite Transsaharienne.

2. L'Initiative Transsaharienne

La réussite de l'Initiative Pan Sahel que les Américains avaient justifié par la neutralisation du terroriste algérien Abderrezak « El Para » en territoire tchadien les encouragea à lancer une autre opération : l'Initiative Transsaharienne de lutte contre le terrorisme. Cette opération lancée en 2003 était dotée d'un budget de cent millions de dollars US pendant cinq ans. L'Etat-major fut installé à Dakar (Sénégal). Pour cette opération les « marines » américains n'intervenaient directement dans la lutte contre le terrorisme. L'aide américaine était plutôt orientée vers le renseignement, l'assistance technique et logistique aux armées africaines qui étaient entraînées par des experts du Pentagone.

Au demeurant, c'est surtout après le Sommet de l'OTAN à Istanbul (Turquie) en juin 2004 dont les recommandations insistaient sur un développement accru de la coopération militaire avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée que cette collaboration des Etats-Unis d'Amérique s'est développée considérablement avec les pays africains. Cette initiative concernait neuf pays : l'Algérie, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal et la Tunisie. Ainsi, cette initiative avait pour rôle de renforcer les capacités de lutte antiterroriste nationale et de permettre une efficace coopération entre les gouvernements concernés et les Etats-Unis d'Amérique dans l'objectif de lutter contre l'extrémisme religieux dans la zone du Sahel.

L'Initiative Transsaharienne qui se concentrait sur l'aspect militaire a connu son premier test à travers l'opération *Flintlock* de 2005. Cette opération, du 6 au 26 juin 2005, fut considérée par les Américains comme le plus grand exercice militaire en Afrique depuis la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale. La manœuvre était dirigée par plus de sept cent forces spéciales américaines accompagnées par deux mille cent soldats venant de plusieurs pays africains dont le Mali. A ce titre, la phase d'ouverture prévoyait un scénario d'attaques terroristes dans le but de former les Sahariens mal équipés en techniques antiterroristes notamment en matière de partage de renseignements et de protection des frontières.

En 2010, la cérémonie d'ouverture de l'exercice militaire multinational *Flintlock* avait eu lieu à Ouagadougou au Burkina Faso. Cette manœuvre de *Flintlock*, émanation du Partenariat Transsaharien contre le terrorisme, visait à concrétiser les objectifs fixés. Du nom anglais du fusil à pierres, *Flintlock* est un exercice multinational qui avait su, en quelques années, fédérer les énergies des pays qui y furent élus afin de combattre ce qui est considéré comme le plus

fléau du moment : le terrorisme. En acceptant d'abriter l'évènement en 2010, le Burkina Faso administrait la preuve de son engagement sans faille, mais surtout de sa détermination à faire face aux fléaux du grand banditisme, de la criminalité transnationale et du terrorisme, aux côtés des autres pays partenaires qui partagent sa vision du monde selon laquelle seule une synergie d'actions représente la solution pour venir à bout des maux identifiés. Plusieurs pays africains avaient participé à cet exercice, comme observateurs ou à titre de pays partenaires. Après cette manœuvre, les forces spéciales américaines ont dirigé d'autres formations en Algérie, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal et au Tchad. La formation avait permis aux soldats de ces pays de bénéficier de connaissances en matière de navigation, de conduite de petites unités tactiques et de respect des droits de l'Homme.

Au demeurant, ce rapprochement militaire, sans précédent, des Américains avec certains pays africains peut faire penser qu'il y a des desseins inavoués derrière le prétexte de la lutte internationale contre le terrorisme. En effet, l'Algérie est devenue le partenaire stratégique des Etats-Unis d'Amérique au Maghreb et ses rapports avec Washington soulèvent de plus en plus d'interrogations. En novembre 2004, des garde-côtes américains visitèrent l'Algérie et se rendirent sur différents ports dans le cadre d'une mission d'échanges sur la sécurité portuaire, le transport et la sécurité maritimes. En mai 2005, un Général-major rendit une visite à Washington et l'ordre du jour de cette visite était le désir d'intensifier le programme de formation des officiers algériens aux Etats-Unis d'Amérique. Ils avaient aussi traité des questions relatives à la lutte antiterroriste et à la fourniture d'armes à l'Algérie parce que le Pentagone voulait fournir des équipements d'assistance électronique, de transmission et du matériel de vision nocturne.

Ce rapprochement entre les deux pays survenait au moment où l'Algérie faisait des pieds et des mains pour adhérer à l'OTAN, ce qui n'était pas pour déplaire aux Américains qui cherchaient des débouchés dans le secteur de l'énergie. De même, le Parlement algérien venait d'adopter une nouvelle loi sur les hydrocarbures qui donnait plus de perspectives aux sociétés américaines dans l'exploitation et la commercialisation du pétrole en Algérie. Ce sont tous ces événements juxtaposés qui peuvent faire penser aux observateurs de la scène internationale que les Américains, sous prétexte de la lutte contre le terrorisme, profiteraient pour installer des bases militaires dans la zone concernée en vue de se rapprocher des pays pétroliers. Tout cela laisse à penser que les Etats africains n'attisent de convoitises des grandes puissances que pour leurs ressources naturelles, en l'occurrence le pétrole, et aux fichiers de terroristes qu'ils peuvent donner aux services de renseignements des pays occidentaux engagés dans la lutte antiterroriste.

Mais force est de constater que les Etats africains semblent se prendre au jeu des Américains et ne reculent point pour faire bonne figure aux yeux des occidentaux au nom de la lutte contre le terrorisme. En effet, au nom d'une coopération militaire dans la lutte contre le terrorisme, l'Algérie a accepté un rapprochement avec les Américains et les autres pays membres de l'OTAN. L'objectif affiché d'une telle collaboration serait de traquer les terroristes qui essaieraient dans la zone subsaharienne du continent et qui tenteraient de nuire aux pays développés. Outre l'Algérie, beaucoup d'autres pays maghrébins et d'Afrique noire ont participé à cette mission.

L'Algérie s'était également lancée dans la traque aux terroristes par voie maritime. Ainsi, à la réunion des ministres de la défense des pays membres de l'OTAN en Sicile, l'Algérie avait officiellement manifesté sa volonté de participation à l'opération maritime antiterroriste « *active andeover* » (renforcer la sécurité atlantique au-delà de leurs frontières). Ce rapprochement spectaculaire entre l'Algérie et les Etats-Unis d'Amérique s'était fait sur la base de l'existence d'un lien entre Al Qaeda et le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC), lien dont les contours réels ne sont jusque-là pas précisés. Toutefois, il est évident que la zone sahélo-saharienne est très fragile, en ce moment, et est devenue une base de repli pour les terroristes chassés d'Afghanistan. Cette zone très étendue, perméable, pauvre et peu administrée est aussi en proie au chaos libyen. Elle est proche du Moyen-Orient et de l'Europe méditerranéenne et se situe à égale distance de deux grands pays producteurs de pétrole en Afrique : l'Algérie et le Nigéria, mais aussi du Niger, principal fournisseur de l'uranium à la France.

La détermination des Etats-Unis d'Amérique dans la lutte contre le terrorisme ne s'est pas toujours traduite par des actions concertées avec d'autres pays comme le démontre le concept d' « axe du Mal » inventé par les faucons de l'administration Bush, dont Donald RUMSFELD, Secrétaire d'Etat à la Défense, suite aux attentats du 11 septembre 2001. Toutefois, la coopération antiterroriste s'inscrit aussi dans un cadre multilatéral.

B. Le cadre multilatéral dans la lutte contre le terrorisme

L'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Union Africaine (UA) sont deux organisations qui poursuivent les mêmes buts quant à la lutte contre le terrorisme. A ce titre, elles peuvent prévoir des actions communes aux fins de la lutte antiterroriste.

La Charte de l'ONU prévoit précisément que parmi ses objectifs fondamentaux, les Nations Unies se doivent de maintenir la paix et la sécurité internationales (article 1^{er}). L'ONU a, pour

ce faire, la charge de la sécurité collective et peut prendre des mesures préventives et répressives à travers les résolutions du Conseil de sécurité (CS) investi de ce pouvoir (article 39).

La Charte des Nations Unies reconnaît aussi l'existence des accords ou d'organismes régionaux qui peuvent constituer des cadres de réglementations de certaines situations particulières sans forcément passer par le Conseil de sécurité (article 52) même si les mesures prises par ces organismes en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales peuvent être portées à la connaissance du Conseil de sécurité (article 54).

En outre, les actions de l'UA sont influencées par les décisions prises par l'ONU notamment en matière de sécurité collective. A ce titre, la Charte de l'UA proclame son adhésion aux principes énoncés par la Charte de l'ONU de même que toutes les résolutions et déclarations adoptées par l'ONU en vue de lutter contre le terrorisme. C'est donc fort logiquement que des actions de lutte commune (1) sont entreprises par ces deux organisations. Cette réalité n'exclut pas l'existence d'un partenariat fécond entre le Mali et l'Union européenne (UE) à travers l'EUTM (2).

1. La mise en œuvre d'actions communes dans la lutte contre le terrorisme

La Convention d'Alger dispose d'atouts considérables pour une lutte efficace contre le terrorisme. En plus des mécanismes de prévention, de répression et de coopération qu'elle a mise en place, elle s'insère également dans la lutte antiterroriste en annexant les instruments internationaux s'y rapportant et en collaborant avec l'ONU et les Etats occidentaux. Elle demeure, à ce jour, assez novatrice en tant qu'instrument unique panafricain et concerté de lutte contre le terrorisme. Toutefois, même si l'efficacité de cet instrument juridique panafricain reste à démontrer, son adoption constitue au moins un pas très important dans la lutte antiterroriste.

Au demeurant, les actions de lutte communes ont pris de l'ampleur après les attentats du 11 septembre 2001, quand la communauté internationale avait condamné vivement ces actes terroristes et réitéré son engagement contre le terrorisme. C'est à ce moment que les Etats africains se sont vus offrir l'opportunité de participer activement à la lutte internationale contre le terrorisme. Bien que le PNUD soit réticent à prendre part aux questions de contre-terrorisme, il avait mis en œuvre au Kenya un projet financé par le Danemark. Ce projet avait été réalisé pour permettre une mise en place effective d'une législation antiterroriste nationale qui protégerait les droits de l'Homme. Ce genre de projet aurait dû être développé un peu partout en Afrique. A notre avis, il est nécessaire que le Secrétaire général de l'ONU et les Etats membres de l'UA demandent au PNUD d'agir davantage dans ce domaine et que les donateurs

rassurent ceux qui s'inquiètent de la sécurisation éventuelle du travail de développement en leur rappelant que l'objectif des efforts de renforcement des capacités de lutte contre le terrorisme doit être considéré comme faisant partie intégrante d'un programme de développement plus large et non l'inverse.

A ce titre, un domaine dans lequel il est particulièrement important que le PNUD soit plus actif, est le travail de la *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), en particulier son initiative de promotion de l'application intégrée de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (I-ACT). Cette initiative importante rassemble un certain nombre d'entités de l'ONU qui travaillent au renforcement des capacités liées à la Stratégie en vue d'offrir une « *approche de l'ONU unie* » aux pays intéressés par une aide de la communauté internationale pour la mise en œuvre de toute stratégie antiterroriste efficace.

L'agence de la CTITF et le Service de la prévention du terrorisme (SPT) de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), ont développé ensemble un système automatisé d'échange d'informations qui compilera toutes les informations soumises par les membres de la CTITF sur leurs activités en cours ou à venir avec les pays partenaires. Au vue des informations partagées par toutes les entités impliquées, l'agence de la CTITF, en partenariat avec le pays concerné, effectuera une analyse des lacunes afin d'identifier les domaines prioritaires d'aide à la mise en œuvre de la Stratégie. La CTITF, par l'intermédiaire de son agence de soutien, développera alors un plan d'action national de mise en œuvre de la Stratégie, tout en s'adressant à des donateurs bilatéraux et multilatéraux en dehors de la CTITF en vue d'aider le pays concerné à pallier les insuffisances de capacités identifiées. Le Burkina Faso et le Nigéria sont deux pays africains à avoir demandé l'aide à la CTITF. Le Haut-commissariat aux droits de l'Homme (HCDH) est l'un des intervenants le plus actif dans la CTITF.

Le HCDH s'efforce de plus en plus de fournir aux Etats des conseils sur les droits de l'Homme et la lutte contre le terrorisme, notamment par l'élaboration d'une fiche d'informations sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'Homme. Ainsi, dans le cadre du groupe de travail de la CTITF sur la protection des droits de l'Homme dans la lutte contre le terrorisme, le HCDH a publié une série de guides de référence sur des sujets comme la fouille des personnes et l'infrastructure de sécurité, qui ont été présentés aux Etats membres en 2010.

Par ailleurs, le HCDH a aussi renforcé sa présence dans la sous-région ouest-africaine avec l'établissement en 2008 d'une agence régionale pour l'Afrique de l'Ouest. Cette agence a été prévue, entre autres, pour améliorer le travail de proximité du HCDH dans la sous-région et

pour soutenir les agences nationales des Etats qui n'ont pas de représentation locale du HCDH. Le HCDH – et le Rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et les autres entités concernées de la CTITF – avait aussi participé au dialogue avec les autorités nigérianes lors du processus complet de l'I-ACT concernant leur projet de loi antiterroriste.

Au demeurant, compte tenu des vulnérabilités et des capacités insuffisantes des pays africains, un certain nombre d'entités du système des Nations Unies ont promu et soutenu activement les efforts de mise en œuvre des mandats antiterroristes de l'ONU, y compris de la Stratégie, en Afrique. La Direction Exécutive du Comité contre le Terrorisme (DECT) du Conseil de sécurité de l'ONU et le Service de la prévention du terrorisme (SPT) de l'ONUDC ont été les plus actifs.

Ces deux structures onusiennes ont ainsi contribué à renforcer les capacités juridiques et judiciaires nationales en matière de lutte contre le terrorisme. La DECT a tenté de se concentrer sur les besoins et les priorités de l'Afrique dans sa globalité et de trouver les solutions adaptées plutôt que de prendre les sous-régions les unes après les autres. Elle a pris les dispositions nécessaires pour que le CAERT puisse animer un atelier de formation en juin 2009 pour les agents de maintien de l'ordre et d'autres secteurs de la justice pénale en Afrique de l'Ouest. En outre, la DECT avait permis le financement par l'Union européenne (UE) d'une formation au maintien de l'ordre et au contrôle des frontières pour deux pays du Sahel et elle s'était associée à l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI) en avril 2009 pour l'organisation d'une formation sous régionale en Afrique de l'Ouest sur les documents de voyage lisibles par machine.

La DECT a également développé une étroite relation de coopération avec un certain nombre d'organisations régionales et sous régionales travaillant en Afrique de l'Ouest, notamment le CAERT, la CEDEAO et le GIABA. Elle avait organisé des visites dans plusieurs Etats africains au cours desquelles elle avait rencontré différents représentants du gouvernement et experts techniques pour discuter des efforts de mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre le terrorisme. Grâce à de telles visites, la DECT a pu évaluer les besoins sur le terrain et a pu travailler avec le pays concerné pour identifier pour identifier les zones prioritaires et l'assistance dont elles avaient besoin. Entre autres, la DECT avait profité des visites pour souligner l'importance d'un mécanisme mis en place au niveau national qui rassemblerait et faciliterait la coordination du travail de différentes agences gouvernementales participant à la Stratégie antiterroriste et à sa mise en œuvre, au-delà des seuls services de sécurité et de renseignements.

La DECT avait concentré ses efforts en ce qui concerne la Résolution 1373 sur les questions de maintien de l'ordre et de contrôle des frontières spécifiquement, plutôt que d'essayer de couvrir tous les aspects de la Résolution susvisée. Pour l'amélioration des capacités de la sous-région à contrôler ses frontières, la DECT s'était adressée à des donateurs au nom de pays d'Afrique de l'Ouest pour pouvoir faire l'acquisition d'équipements de contrôle des frontières, mais avec peu de succès. Elle avait insisté sur l'amélioration de la sécurité des documents de voyage délivrés par les pays de la sous-région, y compris l'organisation du séminaire de formation d'avril 2009 sur les documents de voyage lisibles par machines. Toutefois, la fiabilité des documents de voyage est limitée parce qu'il n'existe pas de registres d'état civil informatisés dans plusieurs pays de la sous-région. Aussi, la DECT recommandait régulièrement que les pays de la sous-région établissent des registres de l'état civil fiables et fassent en sorte que le réseau I-24/7 d'Interpol ne soit plus seulement accessible au Bureau central national dans chaque capitale mais aussi dans tous les points de contrôle frontaliers.

L'ONUSC, par l'intermédiaire du Service de prévention du terrorisme (SPT), avait aidé les Etats africains à ratifier et à mettre en œuvre les instruments universels contre le terrorisme. Cette assistance comprenait une aide à la rédaction de textes législatifs et la formation de professionnels de la justice pénale. Grâce aux représentants régionaux de l'ONUSC à Dakar, le SPT avait fourni à la plupart des Etats membres de la CEDEAO une assistance technique soit de façon bilatérale, soit dans un contexte régional ou sous régional. Par conséquent, il avait à des dizaines d'agents des systèmes nationaux de justice pénale de pays d'Afrique de l'Ouest une formation spécialisée sur le régime juridique contre le terrorisme, en particulier les aspects et les obligations découlant des instruments juridiques universels contre le terrorisme et les résolutions connexes du Conseil de sécurité de l'ONU et les mécanismes de coopération internationale en matière de criminalité sur l'extradition et l'entraide judiciaire. C'est peut-être, en partie, grâce à cette formation que, parmi les Etats membres de la CEDEAO, la Gambie, le Mali, le Niger et le Sénégal ont tous adopté une législation nationale antiterroriste.

Par ailleurs, l'ONUSC s'était associée au Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU (DOMP), à la *United Nations Office for West Africa* (UNOWA) et à Interpol pour lancer le *West Africa Coast Initiative*, qui visait à renforcer les capacités nationales des Etats les plus fragiles de la sous-région, notamment la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Libéria et le Mali. Cette initiative faisait partie de la coopération grandissante entre les intervenants de l'ONU pour faire face à la menace posée par le trafic illicite de drogue et le crime organisé pour les Etats déjà fragilisés d'Afrique de l'Ouest. A ce titre, cette initiative qui incluait le

déploiement de forces de police de l'ONU sur le terrain comme mentors serait adoptée au niveau étatique, coordonnée au niveau régional mais conseillée à l'échelle internationale.

A la longue, l'ONU et l'UA gagneraient à mieux collaborer dans la lutte contre le terrorisme.

Pour l'heure, le Mali a su s'engager dans un partenariat fécond avec l'Union européenne (UE) dans le cadre multilatéral de lutte contre le terrorisme à travers l'exemple de l'EUTM.

2. Le partenariat UA-UE : un exemple de coopération dans la lutte contre le terrorisme

L'Union européenne (UE) soutient l'Afrique dans la lutte contre le terrorisme. Pour ce faire une action commune a été mise en place dans le processus de coopération entre l'UE et le CAERT en Afrique. C'est l'action commune 2007/501/PESC du Conseil du 16 juillet 2007 relative à la coopération avec le Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT). Cette action avait été instaurée dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme. L'objectif fondamental de cette action était de permettre aux Etats africains dont le Mali de mettre davantage l'accent sur la coopération dans la lutte contre le terrorisme et d'avoir la possibilité d'améliorer leurs capacités en la matière.

L'UE apporte ainsi un soutien sur le plan financier en vue de permettre aux Etats africains d'être à mesure de mieux lutter contre le phénomène terroriste. Pour ce faire, le financement européen du CAERT consistait à réaliser des missions d'audit des dispositifs nationaux de lutte antiterroriste ainsi qu'à émettre des conseils en réorganisation dans les Etats membres de l'UA. Pour la réalisation de ce projet d'accompagnement, l'UE avait soumis au CAERT un plan d'actions. Il appartenait, conformément à ce plan d'actions, aux Etats africains de faire savoir à l'UE s'ils avaient besoin d'audit. Ces audits étaient menés par des spécialistes issus des Etats membres de l'UE et du CAERT. Ils étaient chargés de rédiger des rapports contenant des recommandations qui, si elles étaient acceptées par les autorités des pays audités, devraient être mises en œuvre avec le suivi du CAERT.

En parallèle, les Etats africains seraient régulièrement audités. S'il est constaté des améliorations de leur part, celles-ci seraient communiquées au CAERT qui se chargera de les rapporter à la Commission de l'UA. La Commission, à son tour, communiquera aux Etats membres de l'UA les améliorations constatées. Ainsi, sur la base de ces évaluations périodiques, le CAERT pourrait faire des propositions aux Etats qui seront audités en coordination avec l'UE. C'est la présidence de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) qui est chargée de la mise en œuvre de l'action commune. Ainsi, ce sont le Conseil de

l'Europe et la Commission de l'UA qui étaient chargés de veiller à ce qu'il y ait une certaine cohérence entre l'application de cette action commune et d'autres activités extérieures à la communauté.

Ce projet s'élevait à six cent soixante-cinq mille euros (665 000 euros). C'était à la Commission européenne de vérifier les dépenses y relatives et de conclure une convention de financement avec le CAERT. Elle était en charge aussi d'informer le Conseil de difficultés rencontrées. A ce titre, l'action commune entre l'UE et le CAERT était entrée en vigueur le jour de son adoption et expirait dix-huit mois après la conclusion de la convention de financement ou éventuellement un an à compter de sa mise en place – si aucun accord n'avait été conclu à cette date – en l'occurrence le 16 juillet 2008.

Le projet d'actions communes UE-UA s'inscrivait dans le cadre de la stratégie de lutte contre le terrorisme de l'UE, de la stratégie de l'UE pour l'Afrique, du Plan d'actions sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique, ainsi que de la Convention africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée à Alger en 1999.

Par ailleurs, l'UE avait aussi indiqué son intention de soutenir les efforts connexes de mise en œuvre du Plan d'actions sous régional de la CEDEAO sur le trafic illicite de drogues et les crimes organisés en renforçant les capacités opérationnelles de la CEDEAO, de sa Commission ainsi que des Etats membres de la CEDEAO, et de les associer, plus étroitement à la lutte contre ces activités illicites. De manière plus générale, l'UE avait formulé une approche commune destinée à soutenir les politiques en matière de développement et de sécurité dans la zone du Sahel afin de lutter contre les conditions sous-jacentes à la prolifération du terrorisme. A cette fin, l'UE avait envoyé une mission d'experts au Mali, en Mauritanie et au Niger, en juin 2009 pour explorer les efforts antiterroristes qu'il serait possible de soutenir aux niveaux national et régional. A cet effet, l'UE avait soutenu des discussions au sujet d'une éventuelle conférence régionale, rassemblant le Sahel et le Sahara, sur le lien entre sécurité et développement, dont l'initiative avait été prise par l'ancien Président malien Amadou Toumani TOURE.

Pour une lutte efficace contre le terrorisme, l'UE se donne ainsi pour objectif d'accroître la coopération avec les pays tiers notamment en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est, ainsi que de leur porter assistance. Le continent africain entretient donc des relations très étroites avec l'Union européenne qui lui apporte un soutien de taille dans la lutte antiterroriste. C'est, d'ailleurs, à ce titre que le Mali bénéficie de l'accompagnement de l'UE dans le cadre du programme EUTM.

Conclusion de la première partie.

Dans un souci de légitimation et de légalisation de la lutte antiterroriste au sein d'un environnement planétaire où règne des menaces de tension et de violence, il a été nécessaire de mettre en place plusieurs mécanismes, en vue d'endiguer le fléau. Toutefois, la communauté des Nations civilisées et démocratiques a préféré inscrire la dynamique de la lutte antiterroriste dans un cadre juridique respectueux des droits de l'Homme.

L'encadrement juridique de la lutte contre le terrorisme connaît ainsi une triple dimension : universelle, communautaire et nationale. A ce titre, le fléau terroriste dépassant les frontières des Etats et des régions, les Etats, qui avaient tenté initialement de lutter individuellement contre le phénomène n'y sont pas parvenus. Par la suite, les Etats se sont dirigés vers la coopération avec une diversité de mécanismes et de stratégies pour lutter contre le phénomène terroriste. Ces instruments revêtent un caractère universel, d'autres prenant des mesures communautaires ou nationales.

La complexité du phénomène terroriste conduit de plus en plus les Etats, à l'instar du Mali, à prendre des nouvelles initiatives, visant l'adoption des mécanismes et des stratégies par le truchement d'une coopération tenant compte de l'évolution constante du fléau.

Dans le contexte de l'universalisation de la lutte antiterroriste, l'organisation internationale la plus impliquée demeure les Nations Unies, avec une diversité d'instruments juridiques.

D'ailleurs, le 8 septembre 2006, l'Assemblée générale de l'ONU avait adopté la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies. Elle prévoyait notamment un plan d'action pour remédier aux conditions propices à la propagation, à la prévention, au contrôle et à la lutte contre le terrorisme, ainsi que des mesures visant à renforcer les capacités des Etats et des organisations régionales. En plus, d'autres organisations et institutions internationales, et non des moindres (UE, UA, GAFI, OIF, Interpol...), se trouvent fortement engagés dans la lutte antiterroriste.

Au niveau africain, l'Union africaine avait pris un retard dans l'adoption d'une stratégie continentale de lutte contre le terrorisme, contrairement à la CEDEAO, qui a coopéré avec la communauté internationale dans l'élaboration d'une stratégie commune visant à faire face au fléau. En outre, la présence de certaines grandes puissances occidentales (les Etats Unis et la France...) dans le cadre de la coopération apporte un plus dans la lutte antiterroriste. L'intervention des pays étrangers dans la lutte contre le terrorisme en Afrique de l'Ouest et au Sahel est certes salubre, mais il appartient avant tout aux Etats concernés comme le Mali, de prendre leur destin en mains. Cette évidence est perceptible, au vu des initiatives législatives, militaires, coopératives et stratégiques adoptées par certains Etats africains, comme le Mali.

DEUXIEME PARTIE. L'EXECUTION DU PROCESSUS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'adoption d'instruments juridiques antiterroristes à l'échelle mondiale, continentale et nationale peut être saluée comme une prise de conscience de la réalité, du danger du phénomène terroriste en matière de sécurité et de développement socio-économique des Etats. A ce titre, le cadre législatif et institutionnel mis en place doit être considéré comme une avancée significative et une volonté affichée par les Etats dans la lutte contre le terrorisme en Afrique et au Mali. Mais, il est à constater que la prévention, atout sérieux dans la lutte organisée contre le terrorisme, demeure insuffisante pour endiguer le fléau. Aussi, les instruments juridiques prévoient-ils un système de répression des actes terroristes dans les cas où les mesures préventives venaient malgré tout à montrer leurs limites.

Dans ce souci, les instruments juridiques internationaux de lutte antiterroriste prévoient que pour que ses dispositions acquièrent force obligatoire devant les juridictions nationales, les Conventions antiterroristes fassent l'objet d'insertion dans l'ordre juridique des Etats concernés. L'efficacité recherchée exige également une coopération de tous ordres entre les Etats signataires des Conventions antiterroristes. A ce titre, la législation antiterroriste africaine prévoit un certain nombre d'obligations nationales à la charge des Etats signataires aussi bien que l'harmonisation de leurs législations avec les dispositions de la Convention de l'OUA de

1999. Ainsi, la nécessité de mise en place de législations nationales antiterroristes fut également à l'ordre du jour pour une plus grande efficacité de la lutte contre le terrorisme.

Au-delà des obligations nationales, les Etats africains dont le Mali sont invités à une coopération diversifiée pour l'éradication du terrorisme. La Convention d'Alger dispose, à cet effet, que les Etats signataires doivent s'entraider sur le plan judiciaire pour la cause et échanger les informations y relatives en vue de favoriser l'extradition et les enquêtes extraterritoriales.

La collaboration avec les partenaires internationaux est aussi prise en compte notamment l'ONU, l'UE, les Etats-Unis d'Amérique et la France avec lesquels plusieurs initiatives sont mises en œuvre pour lutter efficacement contre le phénomène terroriste. Cependant, le contrôle de l'effectivité de la Convention de l'OUA sur le terrorisme s'avère difficile, malgré les obligations qu'elle fait peser sur les Etats membres. En outre, il a été constaté que très souvent les législations adoptées en Afrique sont en violation flagrante des principes des droits de l'Homme et des règles du droit international humanitaire. En outre, les dispositions par la Convention d'Alger restent difficiles d'application en elles-mêmes car, d'une part, sa portée est limitée et pose souvent des problèmes d'extranéité et sa mise en œuvre requiert des moyens importants faisant défaut sur le continent ; d'autre part, au-delà de la lutte contre la nébuleuse terroriste, les Etats africains doivent faire face à des défis aussi importants et urgents comme le développement, la lutte contre la famine, les pandémies et la pauvreté. Aussi, le phénomène terroriste pose en lui-même des difficultés car il renferme une notion en perpétuel mouvement. Ces difficultés répertoriées entachent fortement l'exécution du processus de mise en œuvre des mesures de lutte envisagées contre le terrorisme eu égard à la fébrilité du cadre normatif (Titre I) et imposent d'ouvrir la perspective d'un encadrement efficace de la lutte contre le fléau (Titre II).

TITRE I. LES FAIBLESSES DES MECANISMES DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les instruments juridiques antiterroristes existent dans leur diversité, aussi bien à l'échelle internationale que nationale. C'est le témoignage d'une prise de conscience généralisée des effets pervers du phénomène du terrorisme, en ce qu'il entrave toutes les perspectives de développement, de paix et de sécurité internationales. Toutefois, s'il faut saluer la mise en place du cadre normatif de lutte contre le terrorisme à l'échelle universelle et continentale, il faut déplorer les lacunes des mécanismes onusiens adoptés en la matière (Chapitre I). A ce titre, l'encadrement lacunaire des mécanismes antiterroristes onusiens en Afrique, a au moins le mérite d'exister, car il est l'illustration d'une volonté de s'impliquer dans la lutte contre le fléau sur le continent. Par ailleurs, au regard des insuffisances constatées, il importe d'envisager les perspectives d'une mutation dans la stratégie de lutte contre le terrorisme (Chapitre II).

CHAPITRE I. L'ENCADREMENT LACUNAIRE DES MECANISMES UNIVERSELS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'adaptation au nouveau mode opératoire des groupes terroristes dans l'espace africain suppose un changement de stratégie des mécanismes institutionnels et opérationnels applicable à tous les Etats. En effet, la stratégie mise en place sur le plan universel a démontré sa pertinence dans la lutte contre le fléau terroriste au sein du continent africain. Toutefois, « *malgré les efforts fournis et les moyens déployés par l'organisation universelle qu'est l'ONU, l'insuffisance de ses mécanismes continue de limiter fortement son action* »⁵⁰⁵. C'est la raison pour laquelle, nous allons essayer de mettre à nu ces insuffisances dans la stratégie universelle de lutte contre le terrorisme en Afrique. Pour ce faire, nous nous intéresserons aux limites du soutien de l'ONU aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme (Section I), et cette réalité est d'ailleurs perceptible dans la carence des structures d'appui à la lutte contre le terrorisme (Section II).

Section I. Les limites du soutien des Nations Unies aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme

Aujourd'hui, le programme initié par l'ONU dans la lutte contre le terrorisme est en majeure partie destiné aux Etats africains. Toutefois, il faut noter que sa stratégie montre à suffisance certaines limites. De plus, l'incapacité de l'ONU a donné une définition claire et précise de la notion de terrorisme, universellement admise par l'ensemble des Etats membres⁵⁰⁶, prouve que cette organisation est confrontée à un certain nombre de difficultés. Cette réalité s'identifie non

⁵⁰⁵ Jérôme CARIO, « La lutte ou guerre contre le terrorisme ? », *CEREM*, 2008, p. 13.

⁵⁰⁶ C'est davantage sur le terrorisme d'Etat et la lutte contre l'occupation étrangère que les fictions semblent plus accentuées et les divergences plus profondes.

seulement sur le plan opérationnel mais aussi dans le cadre normatif. Cependant, il faut noter que « *l'action de l'ONU jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, s'était essentiellement limitée aux questions normatives qui constituent aujourd'hui l'essentiel du droit international du terrorisme* »⁵⁰⁷. C'est à partir de ce moment, que l'ONU a été obligée de mettre en œuvre une législation véritable face à la montée en puissance des terroristes dans le monde, même s'il faut noter que les instruments juridiques onusiens contiennent quelques insuffisances. A ce titre, nous évoquerons les insuffisances des actions onusiennes (Paragraphe I) mais aussi leur déficit opérationnel (2).

Paragraphe 1. Les insuffisances des actions onusiennes contre le terrorisme en Afrique

Dans son rôle de garant de la paix et de la sécurité internationale et face à la montée en puissance des forces de la terreur dans le monde, l'ONU agit non seulement par le canal de l'Assemblée générale mais aussi par celui du Conseil de sécurité. Toutefois, malgré la détermination de ces deux organes dans la lutte contre le terrorisme, il apparaît une certaine insuffisance dans la mise en œuvre de leurs activités. En premier lieu, se trouvent les controverses normatives du Conseil de sécurité (A), puis en second lieu les carences de l'Assemblée générale (2).

A. Les actions du Conseil de sécurité de l'ONU

La lutte contre le terrorisme en Afrique met en ligne de mire le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Depuis 1992, l'adoption de mesures économiques obligatoires contre la Libye, accusée d'implication dans les sabotages des vols UTA 772 et Pan Am 103, en 1998 et en 1999 marque l'interventionnisme de l'organisation mondiale dans la lutte contre le terrorisme⁵⁰⁸ sur le fondement du chapitre VII. Toutefois, les résolutions du Conseil de sécurité connaissent des freins (1) dans la mise en œuvre mais aussi et surtout la multiplicité des approches (2).

1. Les difficultés d'application de certaines résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en Afrique

Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité regorgent des insuffisances dans la mesure où l'organe onusien, à un certain moment, « *s'est préoccupé à condamner des attentats et à inviter*

⁵⁰⁷ TCHINDA MBOUZIKEU Henri, « *En quoi la lutte contre le terrorisme international concerne-t-elle le continent africain?* », Mémoire de géopolitique, Cours supérieurs interarmées, Yaoundé, 2009.

⁵⁰⁸ DE JONGE OUDRAAT Chantal, « Le Conseil de Sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *AFRI*, 2005, Vol. VI, p. 118.

les Etats à prendre des mesures en vue de l'arrestation et du jugement des responsables de ces faits »⁵⁰⁹. A titre d'illustration, nous citons les attentats perpétrés en 1998 contre les ambassades américaines de Nairobi et de Dar Es Salam, sans oublier ceux commis au Kenya⁵¹⁰. De plus, certaines résolutions interviennent sans qu'il soit mené des enquêtes approfondies pour identifier les auteurs comme l'atteste, à juste titre, la résolution 1530⁵¹¹.

Une autre de ces insuffisances se révèle également au niveau du fichage des noms des présumés terroristes, notamment leur inscription et désinscription sur la liste des personnes soupçonnées de terrorisme qui ne respecte aucune règle de garantie des droits fondamentaux⁵¹². Cette réalité suppose la violation de l'un de ces droits fondamentaux parce que ne disposant d'aucun droit de contestation préalablement à cette inscription. Ainsi, le seul moyen d'obtenir ce retrait suppose l'intervention de l'Etat d'origine des présumés terroristes pour qu'il puisse engager une démarche auprès du Comité des sanctions⁵¹³.

L'impartialité du Conseil de sécurité de l'ONU dans l'application de ces textes n'est pas toujours effective. Il arrive des cas où il abuse en imposant des mesures regrettables, comme ce fut le cas à l'égard de la Libye⁵¹⁴. « *Plusieurs Etats ont souvent estimé, à tort ou à raison, que*

⁵⁰⁹ KLEIN Pierre, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *op. cit.*, p. 345.

⁵¹⁰ Résolution 1450 (2002) du 13 décembre 2002.

⁵¹¹ La Résolution 1530 (2004) pour laquelle le Conseil de sécurité attribue explicitement la responsabilité des attentats de Madrid à l'organisation séparatiste basque ETA, alors que l'enquête devait montrer plus tard que ces actes étaient le fait d'un groupe islamiste lié à Al-Qaïda, démontre que le Conseil éprouve certaines difficultés quant à ses investigations.

⁵¹² « *L'établissement de noms sur les listes n'est en rien contestable. Ce qui l'est davantage, c'est qu'aucun effort particulier n'a été fait afin de s'assurer que ceux qui se trouvaient inclus sur la liste ne l'étaient pas erronément, et dans une telle hypothèse, pour amoindrir l'impact négatif que peut avoir une telle inclusion sur leur vie privée et professionnelle. En effet, le processus et les critères utilisés pour l'ajout de nom sur la liste manquaient considérablement de transparence ; les individus et les organisations furent immédiatement nommés publiquement sans avoir l'opportunité de contester leur nomination ; les mécanismes de demande de déblocage de fonds d'urgence étaient inadéquats... Il est certes vrai que cette situation ne reste pas le fait des seules Nations Unies. De nombreuses organisations régionales et de nombreux gouvernements ont également dressés de telles listes ou adopté d'autres mesures financières, sur invitation du Conseil de sécurité notamment, par sa Résolution 1373, mais sans les assortir de mesures de sauvegarde. Une telle façon de procéder est pourtant à proscrire. Il est absolument nécessaire de pouvoir contester la légitimité d'une telle mesure et de disposer de moyens efficaces pour y parvenir. Or, dans de nombreux cas, la désignation d'une personne ou d'une organisation soupçonnée de participer au financement d'actes terroristes se fait sur base de preuves secrètes, de telle sorte qu'il lui devient extrêmement difficile de réfuter les accusations dont elle est la cible. Quand bien même des personnes erronément visées par ces mesures parviendraient à faire annuler le gel de leurs avoirs ou à faire supprimer leur nom de la liste des personnes suspectées d'apporter un soutien financier aux terroristes, il est souvent trop tard et les dommages d'une telle accusation dans la plupart des cas rendue publique, sont irréparables. Dans le cas d'une organisation caritative, l'ampleur des dommages peut être fatale* ». Voir Rapport d'analyse de la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme sur : « L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité », n° 429, octobre 2005, p. 39.

⁵¹³ KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007, p. 137.

⁵¹⁴ « *En réaction à l'implication présumée d'agents des services secrets libyens dans deux attentats visant des avions de ligne française et américaine, le Conseil a exigé de la Libye qu'elle satisfasse aux demandes d'extradition entre autres présentées par les trois Etats occidentaux et a imposé à l'Etat libyen des mesures*

dans ce type de situations, les mesures nécessaires pour assurer la répression des actes en cause seraient prises de façon satisfaisante par l'Etat national de l'auteur présumé de l'infraction terroriste ». Or, dans le cas de l'attentat de Lockerbie⁵¹⁵, le Conseil de sécurité avait exigé de la Libye qu'elle extradé ses citoyens vers l'étranger afin d'être jugés au nom d'un principe moins commun : « *extradite or extradite* ». Cette décision en cause semble violer l'un des principes sacro-saints du droit d'un Etat souverain, c'est-à-dire le pouvoir confié à tout Etat de juger ses propres nationaux.

Malheureusement, la résolution du Conseil de sécurité ne s'inscrivait pas dans cette tradition. De surcroît, ce que la Cour internationale de justice a confirmé en disposant que face à une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la Convention de Montréal devrait être mise à l'écart comme le prévoit l'article 103 de la Charte. Dans ce contexte, la Libye n'avait plus le pouvoir de juger ses propres nationaux. Même s'il ne souffre d'aucun doute sur la primauté des dispositions de la Charte de l'ONU sur d'autres Conventions, l'équité voudrait que la Libye montre un certain laxisme à vouloir juger ces concitoyens avant que le Conseil de sécurité ne lui impose une obligation de les extraditer vers d'autres pays. Cependant, malgré que les décisions du Conseil de sécurité soient imposables sur les Etats Parties, il n'en demeure pas moins que dans leur application cela soit parfois difficile, et surtout en ce qui concerne certains Etats africains.

L'ONU, dans sa mission de préservation de la paix et de lutte contre les actes terroristes, a adopté le 28 septembre 2001, la Résolution 1373, qui oblige les Etats à prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher la perpétration d'attentats terroristes, à l'avenir, sur leur territoire. Pour ce faire, il incite les Etats membres de l'ONU à changer leurs législations nationales afin de les adapter au contexte actuel, notamment la criminalisation des actes terroristes et de « *refuser d'héberger des terroristes et interdire tout autre soutien des terroristes, tel que la fourniture d'armes et de coopérer inévitablement avec les autres Etats pour la mise en œuvre de ces mesures* »⁵¹⁶. Ainsi, pour s'assurer de l'effectivité de cette Résolution, un comité de suivi avait été mis en place. Malgré cette situation, le Conseil de

coercitives non armées en vue de le contraindre à accepter cette solution. La Libye, estimant que les exigences occidentales portaient atteintes aux droits qu'elle détenait en vertu de la Convention de Montréal de 1971 sur les actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile internationale, dont elle affirmait qu'elle lui donnait le droit de juger elle-même les suspects en cause, avait entre-temps saisi la Cour internationale de justice d'une demande en indication de mesures conservatoires en vue de faire protéger ses droits ». Ibid.

⁵¹⁵ Après l'attentat de Lockerbie, l'Angleterre dont le territoire avait été visé et les USA dont l'avion avait été utilisé pour commettre l'attentat, ont exigé à la Libye d'extrader deux de ses nationaux suspectés dans ces actes, ce que la Libye a manifestement refusé.

⁵¹⁶ Confère chapitre I de la présente thèse, dans sa première section.

sécurité est confronté à des difficultés dans son application. En effet, de nombreux Etats font une interprétation erronée de ces dispositions⁵¹⁷. C'est pour cette raison qu'on voit souvent une assimilation entre le financement des groupes terroristes et les activités de blanchiment d'argent. Dans ce contexte, il existe souvent une confusion. Or, *« l'argent utilisé pour le financement d'actes terroristes n'est pas nécessairement généré par des transactions financières illégales : au contraire, une grande partie de cet argent est légale et acquise par des moyens légitimes »*⁵¹⁸.

Par ailleurs, d'autres difficultés continuent d'entraver la mise en œuvre de la Résolution 1373 en ce sens que la plupart des Etats africains confrontés à la pauvreté n'ont pas toujours les moyens adéquats afin de mieux surveiller leurs territoires. Ainsi, la restriction des déplacements des groupes terroristes semble être difficile à mettre en œuvre⁵¹⁹ à cet effet. Aussi, il n'existe pas de critère formel d'évaluation pour ce qui concerne le respect de ces exigences dans la lutte contre le terrorisme, ou d'accord sur la sanction du non-respect et de celui ou celle en charge de les infliger⁵²⁰. Outre, ces insuffisances notables, il se pose également le problème de la multiplication excessive des Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en matière de lutte contre le terrorisme.

2. La floraison des actions du Conseil de sécurité de l'ONU dans l'encadrement de la lutte antiterroriste

La production normative dans la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité s'assimile vraisemblablement à un labyrinthe où certains Etats, notamment ceux d'Afrique, pourraient se perdre. C'est ainsi que le Professeur MOUANGUE KOBILA affirme que : *« la gestion de la lutte contre le phénomène du terrorisme correspond doublement aux mesures prises par le Conseil dans le contexte d'un « empilement des [...] résolutions », d'abord pour « donner effet » à ses résolutions se rapportant aux grandes orientations de cette lutte, ensuite pour*

⁵¹⁷ DE JONGE OUDRAAT Chantal, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 123.

⁵¹⁸ *Ibid.*

⁵¹⁹ « La mise en œuvre des mesures contre-terroristes des Nations Unies continuera d'être difficile. Les clauses de la résolution des Nations Unies concernant l'aspect financier et l'hébergement nécessitent des moyens de contrôle et d'application que la plupart des Etats de l'Afrique ne possèdent pas, et qui peuvent être trop coûteuses pour eux. La réaction du Conseil de sécurité face à ce problème n'a pas été appropriée. L'assistance technique que le CCT peut fournir est minimale, parce qu'il manque de ressources. La création de la DECT est un pas dans la bonne direction, mais il est trop petit par rapport à la tâche qui doit être accomplie ». *Ibid.* p. 126.

⁵²⁰ DE JONGE OUDRAAT Chantal, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 126.

surmonter les difficultés rencontrées dans l'application des mesures prescrites »⁵²¹. Dans la même foulée, il est à constater que « la multiplicité de ces structures et la multiplication des sous-structures qui leur sont rattachées rappellent inéluctablement la *disjecta membra*, expression utilisée par Horace pour décrire les membres dispersés d'Orphée, déchiqueté par les Ménades dans la mythologie grecque »⁵²². Ainsi, il faut remarquer une prolifération des organes en charge de la lutte contre le terrorisme de la part de l'organisation internationale⁵²³, quand bien même avant les attentats de septembre 2001, il n'en existait qu'un seul⁵²⁴.

Par ailleurs, bien qu'il soit admis que la multiplicité des comités et de leurs auxiliaires en charge de la lutte contre le terrorisme prouve à suffisance l'implication du Conseil de sécurité dans cette lutte, il n'en demeure pas moins que cette situation rendue complexe crée un éparpillement des efforts dans la lutte contre le fléau. A ce titre, le Professeur Mouangué KOBILA a pu affirmer que : « la profusion de structures auxiliaires qui s'ajoute au foisonnement des comités décuple la complexité de l'architecture institutionnelle de lutte contre le terrorisme, érigée au sein du Conseil. L'éclatement des structures de lutte antiterroriste qui résulte de la multiplicité des comités est en effet aggravé par la multiplication des structures auxiliaires dans la lutte contre le terrorisme. Cette multiplicité de structures de lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le mouvement général « d'inflation et de diversification des organes subsidiaires » du Conseil observé dès le début des années quatre-vingt-dix »⁵²⁵. Malgré cette multiplicité de structures auxiliaires, il y a lieu de retenir la mise en place de la DECT, créée le 26 mars 2004, qui est chargée de veiller à ce que chaque Etat applique les mesures édictées par la Résolution 1373.

Au demeurant, une équipe de surveillance avait été instituée le 30 janvier 2004, pour une durée de 18 mois, et rattachée au Comité des sanctions contre Al Qaïda et les talibans d'Afghanistan. Le rôle de cette équipe était de faciliter au Comité l'accomplissement de ses missions. En outre, dans la foulée de l'adoption des résolutions 1267 et 1333 visant à surveiller les sanctions liées

⁵²¹ MOUANGUE KOBILA James, « Dixième anniversaire des attentats du 11 septembre 2001. Bilan de la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité », *Revue québécoise de droit international*, Vol. 24. 1, 2011, pp. 349-405, <http://www.sqdi.org/volumesrqdi/num-courant.html>.

⁵²² MOUANGUE KOBILA James, *op. cit.*

⁵²³ Aux termes de la Résolution 1822, « le Conseil de sécurité a engagé l'Equipe de surveillance d'élaborer un programme de travail détaillé, dans lequel il recommande à cette structure à y procéder « en étroite concertation avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme et le Groupe d'experts du Comité créé par la résolution 1540 afin d'éviter les chevauchements et d'accroître les synergies ». L'équipe de surveillance a par la suite spécifiquement été chargée « de recenser les domaines de convergence et de chevauchement et de faciliter une coordination concrète entre les trois comités ».

⁵²⁴ « Un seul comité du Conseil de sécurité était dédié à la lutte contre les nouvelles formes du terrorisme international avant le 11 septembre 2001. Il s'agit du « Comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil », créé par le Conseil en vertu de la Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999.

⁵²⁵ MOUANGUE KOBILA James, *op. cit.*

aux embargos sur les armes, la lutte contre le terrorisme et les législations connexes, un groupe de suivi avait été institué.

De tout ce qui précède, il faut noter une réelle complexification au niveau du dispositif de lutte contre le terrorisme, ce qui pourrait conduire à une perturbation des mesures de coordination⁵²⁶. Aussi, la lourdeur du système se rapporte à la création de l'Equipe d'appui⁵²⁷ à l'application des sanctions, du Groupe de travail⁵²⁸ et de la mise en place du Bureau du Médiateur⁵²⁹ chargé d'apporter une assistance au Comité créé par la Résolution 1267. C'est la raison pour laquelle il est admis dans certains pays que : « *la dispersion des services et la pluralité des autorités dont ils relèvent nuisent à l'efficacité du renseignement ... [Et que] la faiblesse de la lutte antiterroriste tient beaucoup à des questions d'organisation interne des services et à la répartition des compétences entre ces derniers* »⁵³⁰. En définitive, tout comme le Conseil de sécurité de l'ONU, il faut également relever que l'organe plénier n'est pas exempt de toute critique en matière de gestion des affaires terroristes.

B. Les actions limitées de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme

L'Assemblée générale de l'ONU constitue l'un des six organes principaux des Nations Unies. Elle a un rôle consultatif pour les questions touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Son rôle dans la lutte contre le terrorisme a connu une avancée progressive. Toutefois, il faut noter que son implication s'est avérée timide (1), en sus, de son incapacité (2) à proposer une définition universellement acceptée de la notion du terrorisme.

⁵²⁶ « Il est important de relever que le problème de coordination se pose en premier lieu entre les différents comités de l'organe principal. Afin de remédier à cette dispersion, le Conseil a prescrit deux mesures distinctes le 17 décembre 2009. Il a été demandé au Secrétaire général des Nations Unies « de prendre les dispositions nécessaires pour que les groupes puissent partager les mêmes locaux dès que possible ». Ensuite, il a été suggéré aux présidents de chacun des trois comités alors en fonctionnement la simultanéité de la présentation de leurs rapports ». Voir la Résolution 1904 (2009) : Menace contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, Paragraphe 43.

⁵²⁷ Elle est coordonnée par le Groupe de suivi et composée au maximum de quinze membres spécialistes. Elle est chargée des questions relatives aux douanes, à la sécurité des frontières et à la lutte contre le terrorisme. Voir la Résolution 1363.

⁵²⁸ Le Groupe de travail a pour mandat d'examiner et de recommander au Conseil les mesures concrètes à entreprendre contre les particuliers, groupes et entités participant et associés à des activités terroristes autres que ceux visés par la liste récapitulative arrêtée par le Comité de sanctions contre Al-Qaïda et les talibans.

⁵²⁹ Le Bureau du Médiateur est chargé de recevoir les demandes des personnes et entités qui souhaitent être rayées de la liste.

⁵³⁰ SZUREK Sandra, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire sous chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP* 5, 2015 (1), p. 37.

1. La timidité de la portée des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU dans la gestion du terrorisme

L'effectivité de l'implication de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme ne s'est pas généralement traduite par des résultats escomptés eu égard, en partie, au caractère moins contraignant de ses résolutions. Toutefois, sa volonté de participer à l'éradication du fléau est notable dans la mesure où sa Résolution 51/210 du 17 décembre 1996 constitue un texte important dans la stimulation et l'organisation de l'activité des Etats membres de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes. Mais la portée de cette résolution semble limitée : elle se contente d'inviter ou d'appeler les Etats à adopter des dispositions alors qu'elle devrait, à notre avis, les contraindre afin d'accroître leur efficacité dans la lutte antiterroriste. A ce titre, l'Assemblée générale, en 2005, dans son souci de prévention des risques radiologiques, avait adopté une résolution qui : *« presse les Etats membres de prendre et de renforcer, en tant que de besoin, les mesures nationales requises pour prévenir l'acquisition et l'emploi par des terroristes de matières et de ressources radioactives ainsi que les attaques terroristes contre des centrales et installations nucléaires qui se traduiraient par des émissions radioactives...en particulier en prenant des mesures efficaces pour comptabiliser, sécuriser et protéger physiquement ces matières à haut risque en conformité avec leurs obligations internationales »*⁵³¹.

Par ailleurs, il reste assez difficile d'évaluer la portée réelle et coercitive des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, malgré sa capacité et sa légitimité reconnues par l'ensemble des Etats Parties dans la lutte antiterroriste⁵³² : d'autant plus que les résolutions de l'organe onusien sont, en principe, des invitations donc dépourvues de tout caractère obligatoire, même si cette thèse est contredite par la jurisprudence ACHESON⁵³³. Ainsi, à titre de comparaison, il

⁵³¹ Résolution 60/73 du 8 décembre 2005, Paragraphe 2.

⁵³² « L'Assemblée générale peut discuter sur toutes les questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'un quelconque des organes des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas membre de l'organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 35 et, sous réserve de l'article 12, faire sur toute question de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité. Toute question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion ». Voir article 10, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies de 1945.

⁵³³ « Cette résolution a été adoptée par l'Assemblée générale dans le contexte de la guerre de Corée, alors que le retour de l'URSS au Conseil menaçait l'opération entreprise à la suite de l'attaque armée de la Corée du Nord contre la Corée du Sud. L'URSS avait renoncé à siéger pour protester contre le refus de reconnaître la capacité du nouveau gouvernement communiste chinois à représenter la Chine aux USA. Utilisant la majorité dont ils disposaient alors à l'Assemblée générale, les USA ont obtenu le vote d'un texte qui élargissait, ou à tout le moins explicitait d'une façon inattendue les compétences dévolues à l'Assemblée en matière de paix et de sécurité. La Résolution Acheson, prévoit en effet que, dans l'hypothèse où « le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale » parce que « l'unanimité n'a pu se réaliser parmi ses membres permanents »,

faut admettre que les résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU n'ont pas la même intensité de celui du Conseil de sécurité.

A ce propos, la Résolution 1373 du Conseil de sécurité est révélatrice d'un programme obligatoire à la charge des Etats membres. Le Professeur Serge SUR s'exprimait, en ces termes : « *La partie décisionnelle de la Résolution 1373 est la plus importante. Comme on l'a noté, il s'agit de décisions qui pénètrent largement dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Il ne s'agit pas simplement de régir leur comportement international, mais d'orienter, et de façon obligatoire, l'organisation de leur système juridique interne... Le Conseil utilise pleinement la faculté que lui confère la Charte de ne pas tenir compte de l'exception de compétence nationale formulée dans l'article 2, paragraphe 7 de la Charte, et pénètre très avant dans l'exercice par l'Etat de ses compétences internes* »⁵³⁴. La force des résolutions du Conseil de sécurité s'affirme à travers les mesures adoptées par ce dernier contrairement à celles de l'Assemblée générale dans la lutte antiterroriste. En outre, l'autre constat concerne l'incapacité de l'Assemblée générale de l'ONU à mettre à la disposition des Etats Parties une Convention portant une définition universellement admise du terrorisme.

2. L'incapacité persistante de l'adoption d'une définition du terrorisme par l'Assemblée générale de l'ONU

Sur le plan international, l'Assemblée générale joue un rôle prépondérant dans l'organisation et la conceptualisation de la lutte antiterroriste. Ce rôle s'identifie à travers les lignes directrices de la lutte antiterroriste où chaque Etat membre de l'ONU est invité à s'engager. Ainsi, « *cet organe reste dans le sillage d'une approche holistique du terrorisme* »⁵³⁵. De nos jours, le terrorisme n'est plus vu sous le seul angle répressif, mais aussi celui de prévention⁵³⁶. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée générale de l'ONU s'est attelée à adopter des conventions sectorielles dans tous les domaines. Toutefois, ces mesures prises ne sont pas de nature à donner une définition universellement admise de la notion de terrorisme. En effet, chaque convention se réfère à cas particuliers sans pour autant aborder la définition du terrorisme dans son ensemble. Ainsi, Gilbert GUILLAUME avait noté que : « *La plupart des conventions se*

l'Assemblée se réunira d'urgence afin de recommander aux membres « les mesures collectives à prendre » y compris « l'emploi de la force armée », en cas de « rupture de la paix ou d'acte d'agression ».

⁵³⁴ SUR Serge, « Le droit international au défi du terrorisme », *op. cit.*

⁵³⁵ KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? » *op. cit.*, p. 326.

⁵³⁶ *Ibid.*

*réfèrent à des infractions déterminées...sans faire mention du terrorisme. Quant à celles qui recourent à ce phénomène, elles ne cherchent même pas à le définir »*⁵³⁷.

Bien qu'il n'existe pas de convention relative à une définition universellement consensuelle du terrorisme, cependant, il existe des esquisses de définition prises dans le cadre des résolutions. A ce titre, la Résolution 2625 du 24 octobre 1970, dite Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies, affirmait que : « *chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes (...) de terrorisme (...)* »⁵³⁸. En plus, le Secrétaire général Kurt WALDHEIM avait décidé d'inscrire la question du terrorisme international à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de septembre 1972. A cet effet, l'organe plénier avait institué un Comité spécial⁵³⁹ chargé de mener des études sur la lutte antiterroriste. Ainsi, en référence aux Résolutions antérieures 49/60 du 9 décembre 1994 et 50/53 du 11 décembre 1995, la Résolution 51/210 du 17 décembre 1996, en son paragraphe 2, appréhendait le terrorisme comme : « *Les actes criminels qui, à des fins politiques, sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus...injustifiables en toutes circonstances et quels que soient les motifs de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou autre invoqués pour les justifier* »⁵⁴⁰.

Malgré sa volonté affichée de participer à la lutte contre le terrorisme, toute tentative de définition du fléau par l'Assemblée générale s'avérerait controversée du fait du caractère non contraignant de ses résolutions. Mais nous comprenons la position de l'ONU, souvent confrontée à des difficultés d'ordre politique et technique, du fait de l'opposition de certains Etats membres sur la conception et la définition à apporter au phénomène terroriste.

Cette difficulté à donner une définition consensuelle du terrorisme entache la crédibilité de l'Assemblée générale de l'ONU, d'autant plus qu'elle constitue aujourd'hui l'un des organes des Nations Unies, capable de réunir l'ensemble des entités étatiques sur la question et d'émettre des propositions pouvant aboutir à une définition conventionnelle du terrorisme. Ainsi, pour combler ce vide, chaque Etat ou organisation sous-régionale adoptent sa législation en matière de lutte contre le terrorisme selon sa convenance politique ou son idéologie, toute

⁵³⁷ GUILLAUME Gilbert, *Terrorisme et droit international*, op. cit., p. 303.

⁵³⁸ Voir la Résolution 2625 du 24 octobre 1970.

⁵³⁹ Cette décision intervient après l'avènement de l'attentat contre la délégation israélienne aux Jeux Olympiques de Munich de 1972.

⁵⁴⁰ Voir la Résolution 51/210 du 17 décembre 1996, Paragraphe 2.

chose qui n'est pas sans conséquence. Le Professeur Jean-Marc SOREL expliquait, à cet effet, que : « *sur le fondement d'une forme d'appropriation du terrorisme, chaque Etat semble agir et déborder le strict cadre de cette lutte pour englober divers mouvements d'opposition trop rapidement qualifiés de mouvements « terroristes »*⁵⁴¹. Eu égard aux différents communiqués de l'Assemblée sur les questions de terrorisme, nous pouvons raisonnablement affirmer que l'Assemblée générale peine à faire consensus pour une définition universelle du fléau. A ce titre, Adriano MENDY avait dit que : « *les chances que la communauté internationale parvient à un consensus sur le terrorisme ne dépendent plus du fait de parvenir à trouver une définition unanimement acceptée, mais plutôt sur le fait de parvenir à un accord sur le caractère inacceptable des actes terroristes* »⁵⁴². De plus, l'absence de définition consensuelle constitue aussi un véritable problème dans la transposition des conventions antiterroristes au niveau interne des Etats africains. Au-delà de ces difficultés dans la lutte antiterroriste, il existe un déficit opérationnel de l'ONU dans ses multiples interventions en Afrique.

Paragraphe 2. Le déficit opérationnel de l'ONU dans ses interventions en Afrique

La manière dont les opérations de lutte contre le terrorisme sont menées en Afrique pose la question de la capacité de déploiement des troupes sur le terrain. Ainsi, il est nécessaire de doter les Etats africains de moyens adéquats afin de lutter contre les éventuelles menaces. C'est la raison pour laquelle un groupe d'experts UA-ONU avait été mis en place à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies à travers la Résolution 1806 du 16 avril 2008 afin de réfléchir sur les modalités d'appui aux OMP de l'UA sous mandat de l'ONU. En plus de cette Résolution, l'ONU doit aussi participer à la lutte contre le terrorisme à travers ses propres moyens. Toutefois, la gestion du fléau en Afrique est controversée (A), et ce même en matière de déploiement de forces étrangères sous l'égide de l'ONU (B).

A. La gestion controversée de l'ONU dans l'éradication du terrorisme en Afrique

Selon le Secrétaire général des Nations Unies : « *l'ONU...constitue le cadre indispensable à la construction d'une coalition universelle et est en mesure de conférer à la lutte à long terme contre le terrorisme la légitimité nécessaire sur le plan international* »⁵⁴³. Cependant, certains cas africains de crise attestent que l'ONU a parfois des difficultés à lutter efficacement contre

⁵⁴¹ SOREL Jean-Marc, « Cadre universel et cadre national en matière de lutte contre le terrorisme : la difficile greffe d'instruments universels dans le droit national », *op. cit.*, p. 36.

⁵⁴² MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, *op. cit.*, p. 354.

⁵⁴³ Cette déclaration est contenue dans le *New York Times* du 21 septembre 2001.

les réseaux terroristes, eu égard aux déploiements tardifs des forces (1) et à l'insuffisance des moyens mis en œuvre (2).

1. La préoccupation relative aux déploiements tardifs des forces de l'ONU en Afrique

L'article 39 de la Charte des Nations Unies prévoit dans son chapitre VII que : « *le Conseil de sécurité fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* »⁵⁴⁴. La Charte a donc confié au Conseil de sécurité « *des pouvoirs de police : il s'agit de gérer et de résoudre des crises particulières et limitées dans le temps* »⁵⁴⁵. C'est un pouvoir qui lui permet d'intervenir dans des situations de crise, auxquelles le Conseil de sécurité s'attèle depuis des années. Ainsi, au regard de plusieurs situations passées en Afrique dans la lutte antiterroriste, les Etats s'attendaient à ce que des opérations militaires soient autorisées, supervisées, encadrées ou même financées par l'ONU⁵⁴⁶. Ses attentes se sont souvent soldées par une lenteur dans le processus d'intervention militaire contre les groupes terroristes. En pareille occurrence, une plus grande rapidité dans l'intervention de l'ONU est essentielle en vue de circonscrire les effets néfastes des agissements terroristes. A ce titre, l'organisation s'était bien fait remarquer par le retard qu'elle a accusé dans ses interventions en vue d'éradiquer l'expansion terroriste comme ce fut le cas au Mali. En effet, dans sa Résolution 2227 du 29 juin 2015, l'ONU s'était déclaré : « *préoccupé par la lenteur du déploiement du personnel et du matériel de la MINUSMA, qui empêche largement la Mission de s'acquitter pleinement de son mandat depuis qu'elle a été créée, le 25 avril 2013, par la Résolution 2100 (2013). C'est dans cette dynamique qu'il a prié le Secrétaire général de prendre toutes les dispositions voulues, en usant pleinement des pouvoirs existants, et à discrétion, pour permettre à la MINUSMA d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle sans plus tarder* »⁵⁴⁷.

En outre, les mécanismes de financement onusiens ne sont pas toujours satisfaisants. Par exemple, nous pouvons citer les cas de la MUAS et de l'AMISON qui attestent à suffisance les retards considérables accusés par l'ONU dans les programmes de soutien financier des opérations. A cet effet, le plan de soutien financier était intervenu après l'engagement des forces

⁵⁴⁴ Voir l'article 39 de la Charte des Nations Unies.

⁵⁴⁵ DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993, cité par Olivier CORTEN, « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme ? », in *Le droit international face au terrorisme*, op. cit., p. 270.

⁵⁴⁶ Le Conseil de sécurité avait salué l'action que les forces françaises ont menée, à la demande des autorités maliennes, pour écarter la menace terroriste dans le Nord du Mali, dans sa Résolution 2227 (2015) adoptée le 29 juin 2015.

⁵⁴⁷ Voir le point 15 de la Résolution 2100 du Conseil de sécurité adoptée en 2013.

sur le théâtre des opérations avec des retards se situant de 18 à 24 mois. Au demeurant, pour mieux prévenir les agressions terroristes contre les Etats, l'ONU doit mettre en place un système de forces en attente pour soutenir l'Afrique, en sus de la prévision budgétaire pour faire face aux besoins urgents de l'opérationnalisation des interventions sur le terrain.

En somme, l'ONU a généralement du mal à agir face à certaines situations qui nécessitent une réaction rapide de sa part sur le continent africain. En effet, il y a des situations où l'organisation internationale est souvent hésitante sur les raisons de son intervention, comme ce fut les cas en Somalie et au Mali. Ainsi, la lenteur constatée dans le déploiement du personnel et de la logistique de l'ONU dans la lutte antiterroriste en Afrique est largement imputable aux errements de l'organisation internationale. En plus des retards décriés, d'autres manquements lors des interventions sous mandat onusien sont susceptibles de compromettre l'efficacité des actions militaires sur le terrain opérationnel.

2. L'insuffisance de moyens provenant de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

La stabilisation de l'espace mondial, après la fin de la guerre froide, constitue l'une des priorités pour laquelle l'ONU a été le plus sollicitée. De ce fait, les multiples interventions onusiennes dans les missions de stabilisation ont eu des incidences financières considérables. C'est la raison pour laquelle le budget alloué aux opérations de maintien de la paix (OMP) a connu une évolution significative : « *De 153 millions de dollars en 1975, il est passé à 3,6 milliards en 1995, pour ensuite rechuter à 1 milliard en 1998 et finalement atteindre 7,6 milliards pour la période 2011-2012* »⁵⁴⁸. Au vu de ces montants alloués aux opérations de maintien de la paix (OMP), nous pouvons croire que l'ONU puisse connaître un certain essoufflement sur le plan financier, surtout lorsqu'on rappelle que le budget de ces opérations est presque uniquement financé par les pays dits industrialisés⁵⁴⁹.

En vue de réduire cette dépendance, il faudrait que « *l'ONU et l'UA prennent des mesures concrètes, afin de rendre plus prévisible, plus durable et plus souple le financement des opérations entreprises par l'UA sous mandat des Nations Unies* »⁵⁵⁰. En plus, la mise en place du fonds d'affectation spéciale permanent recommandé à l'UA, avec le soutien de l'ONU, pour assurer l'utilisation optimale des contributions volontaires doit être effectivement observée.

⁵⁴⁸ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire, op. cit.*, pp. 485-486.

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ ODZOLO Madeleine, « Paix et sécurité : la coopération entre l'ONU et l'Union africaine », sur <http://www.operationspaix.net/>

Cette disponibilité du fonds pourrait permettre à l'UA de réagir de manière plus efficace face à une escalade terroriste.

Au-delà des insuffisances financières, il est aussi imputable à l'ONU de ne pas mettre à la disposition des Etats d'autres moyens nécessaires susceptibles de faire face à l'intensité de l'expansion terroriste en Afrique. Cependant, l'ONU avait montré une volonté réelle de créer une force permanente de maintien de la paix internationale lors de la rédaction de sa Charte. En effet, aux termes des dispositions de celle-ci, il en ressort que : « *Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales* »⁵⁵¹.

A ce titre, l'ONU devrait être capable par voie d'accords⁵⁵² disposée d'un effectif militaire nécessaire, en vue de réduire de façon considérable l'expansion du terrorisme en Afrique. Cependant, tel n'est pas toujours le cas dans la mesure où l'ONU est souvent confrontée à des problèmes de mobilisation d'effectifs militaires sur certains théâtres d'opérations, surtout lorsque certains Etats envoient des contingents militaires selon leur convenance politique⁵⁵³, comme ce fut le cas au Sud Soudan. A cet effet, le Conseil de sécurité de l'ONU avait même déploré le déficit de personnel, raison pour laquelle, il avait prié le Secrétaire général de faire le « *déploiement complet du personnel de la Mission des Nations Unies au Sud Soudan (MINUSS) à hauteur des effectifs militaires et de police autorisés, ainsi que des hélicoptères militaires et systèmes aériens sans pilote non armés tactiques* »⁵⁵⁴ une priorité.

⁵⁵¹ Article 43 de la Charte des Nations Unies, Paragraphe 1.

⁵⁵² « *L'accord ou les accords en question fixent les objectifs et la nature de la force, leur degré de préparation et de leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir... Ces accords sont négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil et des membres de l'organisation, ou entre le Conseil et les groupes de membres de l'organisation, et doivent être ratifiés par les Etats signataires selon les règles constitutionnelles respectives* ». Voir paragraphe 2 et 3 de l'article 43, *ibid*.

⁵⁵³ Pour Dielh, « *Si les Etats avaient retiré leur soutien financier ou matériel à certaines missions dans le passé c'est parce qu'ils étaient en désaccords politiques avec les objectifs de ces opérations* ». Voir Ronald HATTO, « ONU et maintien de la paix : propositions de réforme de l'agenda pour la paix au rapport BRAHIMI ».

⁵⁵⁴ Dans sa Résolution 2252 du 15 décembre 2015, « *le Conseil de sécurité a condamné énergiquement les violations des droits de l'homme, les atteintes à ces droits et les violations de droit international humanitaire, notamment les exécutions extrajudiciaires, les violences pour des motifs ethniques, les viols et les autres formes de violence sexuelle et sexiste, le recrutement et l'utilisation d'enfants dans le conflit armé, les disparitions forcées, les arrestations et les détentions arbitraires, la violence visant à semer la terreur parmi la population civile, la prise pour cible de membres de la société civile et les attaques contre des écoles, des lieux de culte et des hôpitaux et contre des membres du personnel des Nations Unies et du personnel associé de maintien de la paix, commises par toutes les parties, dont des groupes armés et les forces de sécurité nationales, ainsi que les actes d'encouragement à commettre de telles violations et atteintes* ». Point 13 de la Résolution 2252, *ibid*.

Au demeurant, force est de constater que l'ONU a besoin de plus de moyens militaires pour mieux faire face à la menace terroriste en Afrique quand bien même, « *des gens décidés finiront toujours par trouver les défauts de la cuirasse de l'ennemi qu'ils tentent d'abattre* »⁵⁵⁵. En somme, l'insuffisance des moyens militaires de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme en Afrique est une préoccupation à laquelle les Etats africains doivent s'atteler à résoudre. En effet, on pourrait se demander si les pays fournisseurs des forces armées sont-ils réellement disposés à envoyer davantage de soldats pour l'éradication du fléau terroriste sur le continent, d'autant plus qu'il est constaté, de nos jours, que l'ONU tend à laisser une certaine marge de manœuvres aux Etats dans la gestion de la menace en Afrique⁵⁵⁶.

Toutefois, ces forces agissant sous l'égide du Conseil de sécurité, les Nations Unies ne sont pas à l'abri de tout reproche. Ainsi, plusieurs cas de violation du droit international sont souvent reprochés aux forces onusiennes pendant leurs opérations antiterroristes.

B. La controverse de l'intervention des forces étrangères sous l'égide des Nations Unies

La lutte contre le terrorisme soulève l'épineuse question du respect du droit international par les forces armées. A ce titre, toutes les forces militaires engagées sur le théâtre des opérations doivent pourtant observer les règles de conduite relatives à la conduite de la guerre⁵⁵⁷. Ainsi, quelques restrictions s'imposent aux forces armées (1), malgré les accusations de violation du mandat onusien par les forces étrangères (2) déployées dans la lutte antiterroriste.

1. Les restrictions incombant aux forces armées autorisées par l'ONU au Mali

Les conflits armés ont de tout temps été cruels et d'une barbarie odieuse. De ce fait, une protection des personnes les plus directement affectées par cette brutalité est indispensable. En effet, « *A l'absence de telles restrictions juridiques, la guerre risquerait de dégénérer très vite en une épouvantable barbarie* »⁵⁵⁸. C'est la raison pour laquelle le droit international s'applique à toutes les opérations armées sous l'égide de l'ONU. Ainsi, dès lors qu'il existe des situations où les forces armées sont placées sous le commandement et le contrôle de l'ONU les règles

⁵⁵⁵ LEGAULT Albert, *La lutte antiterroriste ou la tentation démocratique autoritaire*, Paris, PUF, 2002, p. 69.

⁵⁵⁶ JESNES Kristin, BELYAKINA Olga, DUGULIN Ricardo, LITTLEDALE Joseph, « Après la Libye, y a-t-il encore une exception française dans l'Alliance ? », *Revue Défense Nationale*, 2012, p. 117. Dans cet article, les auteurs estiment qu'en 2011, la France avait ouvertement pris la direction stratégique des opérations militaires en Libye. Si le résultat final a été porté par une coopération internationale (avec un mandat des Nations Unies et sous la tutelle de l'OTAN), sans la volonté de la France il n'y aurait assurément pas eu d'intervention en Libye.

⁵⁵⁷ « *Le respect du droit international humanitaire fait d'un point de vue militaire. Massacrer des civils, abattre des militaires qui se rendent, torturer des prisonniers : autant de comportement qui n'ont jamais contribué à la victoire militaire* ». Voir Guide pratique à l'usage des parlementaires, n° 1, 1999, p. 25.

⁵⁵⁸ KALSHOVEN Frits, « Restrictions à la conduite de la guerre », *Comité International de la Croix-Rouge*, Genève, 1991, p. 5.

édictees en temps de guerre lui sont appliquées. A ce titre, le droit international s'impose aux deux types d'intervention des Nations Unies qui sont d'une part, les situations où les forces sont placées sous le commandement de l'ONU, et d'autre part, les cas où l'ONU délègue cette compétence à un Etat ou à une autre organisation régionale.

Toutefois, il faut noter que l'application du droit international humanitaire aux forces de maintien de la paix a connu une évolution mais aussi des controverses⁵⁵⁹. Ainsi, aucun des textes internationaux, notamment la Convention de Genève et d'autres instruments internationaux n'avaient pensé à l'encadrement juridique des activités des forces de maintien de la paix. Cette insuffisance des textes ne devrait pas permettre pour autant les forces armées, qu'elles soient sous commandement direct de l'ONU ou non, de s'affranchir des règles de bonne conduite relative opérations militaires. A cet effet, pour remédier à cette insuffisance, le Secrétaire général de l'ONU avait pris une circulaire le 6 août 1999 intitulé Respect du droit international humanitaire par les forces onusiennes⁵⁶⁰. Cette circulaire explique dans les détails la soumission des forces onusiennes aux règles du droit international humanitaire. Elle dispose que : « *les règles et les principes fondamentaux du droit international humanitaire s'appliquent aux forces onusiennes lorsque celles-ci participent activement aux combats lors d'un conflit armé international ou interne* »⁵⁶¹. A cet effet, les règles relatives au respect du droit international humanitaire s'imposent aussi bien aux opérations de maintien de la paix qu'aux opérations des forces d'interposition⁵⁶².

⁵⁵⁹ « Dès 1956, le Comité international de la Croix-Rouge avait expliqué que l'application du droit international humanitaire s'imposait aux forces d'urgence des Nations Unies. Cette affirmation a rencontré de nombreuses résistances de la part de l'Organisation et des Etats membres et reste controversée pour des raisons autant politiques que juridiques. En effet, ce n'est pas l'ONU en tant que telle mais ses Etats membres qui sont signataires des Conventions de Genève et des protocoles additionnels. De même ces conventions n'ont pas prévu de façon spécifique le cas des opérations de maintien de la paix. Pendant des années, le compromis a consisté à inclure dans les mandats de ces opérations une clause relative au respect des principes et de l'esprit du droit international humanitaire... Suite aux attaques et violences subies par les casques bleus sur le terrain, la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1994 et entrée en vigueur le 15 janvier 1999, a finalement indirectement confirmé que le droit international humanitaire s'applique bien à ces opérations ». Voir BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, op. cit., p. 493.

⁵⁶⁰ « Il est par exemple stipulé que les installations et le matériel militaires des opérations de maintien de la paix, en tant que tels, ne sont pas considérés comme des objectifs militaires. Cette mention peut prêter à équivoque dans la mesure où, une force onusienne engagée dans les combats pourrait devenir un objectif militaire, ainsi que les bâtiments, les moyens de transports et autres qui soutiennent son action coercitive. Dans le cas contraire, il y aurait inégalité de traitement entre les combattants, ce qui ne serait pas dans l'esprit du droit international humanitaire. Par ailleurs la Circulaire rappelle qu'elle n'est pas exhaustive et ne contient donc pas toutes les règles qui s'appliquent au personnel militaire en cas d'affrontements armés (article 2) ». Voir RYNIKER Anne, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, volume 81, n° 836, 1999, note de synthèse.

⁵⁶¹ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, op. cit., p. 493.

⁵⁶² Article 1^{er} de la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU dénommée « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies » du 6 août 1999.

Au demeurant, à travers cette circulaire, le Secrétaire général de l'ONU avait voulu corriger les faiblesses des instruments juridiques internationaux relativement au respect du droit international humanitaire par les forces onusiennes dans les situations de conflits armés, lorsqu'elles participent activement aux combats dans la limite et pendant la durée de leur intervention.⁵⁶³ Nous pouvons en déduire que ces règles sont applicables à des cas d'intervention de contrainte comme en matière de lutte antiterroriste. De ce fait, les opérations militaires doivent viser à l'anéantissement des combattants armés, qui constituent des menaces pour la paix et la sécurité, et non les civils qui ne participent pas aux hostilités⁵⁶⁴.

L'objectif de la Circulaire de 1999 était de faire en sorte que les opérations militaires s'exercent dans le strict respect des règles et conventions relatives au comportement des forces armées sous le commandement et le contrôle de l'ONU. Dès lors, lorsque le Conseil de sécurité autorise un Etat ou une coalition d'Etats à mener une opération sur la base du chapitre VII de la Charte, les forces armées des Etats participants sont soumis aux règles du droit international humanitaire⁵⁶⁵. Ce qui n'est pas nécessairement le cas des groupes terroristes d'autant plus qu'ils ne sont pas des parties aux Conventions de Genève. De même, lorsque la direction des opérations est confiée à un ou plusieurs Etats par l'ONU, dans ce contexte, les forces restent sous un commandement national, ce qui pour autant n'affranchit pas de l'observation obligatoire des règles de droit international humanitaire⁵⁶⁶. Ainsi, la violation des règles du droit international de la part des militaires lors des opérations armées doit être sanctionnée conformément aux lois nationales des Etats, à qui incombent cette responsabilité, parce qu'étant signataires des conventions internationales.

Toutefois, les sanctions sont difficiles à mettre en œuvre lorsque les contingents sont sous commandement de l'ONU elle-même car il est difficile de mettre en cause la responsabilité des Nations Unies⁵⁶⁷. Malgré cette évidence, il n'empêche que l'ONU conserve une part de responsabilité en vertu du mandat qui lui a été confié par la Charte. A ce titre, l'ONU a le devoir de s'assurer que les forces engagées sur le théâtre des opérations aient une connaissance et un

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 280.

⁵⁶⁴ Article 5 de la Circulaire du Secrétaire général de l'ONU, *op. cit.*

⁵⁶⁵ RYNIKER Anne, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », *op. cit.*, note de synthèse.

⁵⁶⁶ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 494.

⁵⁶⁷ « L'ONU bénéficie de nombreuses immunités, par extension les casques bleus en tant qu'individus bénéficient également de ces immunités. Cependant, suivant les termes de l'accord signé au moment de la création de ces forces et suivant la gravité du crime commis, il peut être possible de mettre en cause leur responsabilité. Certains crimes ne peuvent être protégés par aucune forme d'immunité. Il est toujours possible de demander au Secrétaire général d'utiliser son pouvoir afin de lever l'immunité du personnel des Nations Unies », Section 20 et 23 de la Convention de 1946 sur les immunités du personnel des Nations Unies.

respect des règles et coutumes du droit international humanitaire⁵⁶⁸. Malheureusement, tel n'est pas toujours le cas compte tenu des accusations régulières de violations de mandat des forces étrangères sous commandement onusien.

2. Les accusations de violation de mandat des forces étrangères sous commandement onusien

Les missions des forces onusiennes sont souvent accusées de violations des droits humains lors de leurs expéditions en Afrique. Par exemple, tel fut le cas en Libye en 2011 lorsque les forces armées de l'OTAN ont été accusées de commission de nombreuses exactions. A cet effet, l'intervention des forces internationales contre la Libye avait mis en lumière la difficulté de l'ONU à limiter une intervention armée à la seule protection des populations civiles. « *Quel que soit l'objectif humanitaire d'une intervention militaire, celle-ci ne peut pas prétendre garantir une réelle neutralité politique ou militaire* »⁵⁶⁹. C'est la raison pour laquelle, il est évident que toute opération militaire en vue de protéger les populations civiles suppose l'affaiblissement d'une partie au profit de l'autre. Cette intervention militaire avait conduit à de graves violations de droit des conflits armés en Libye.

Pour mémoire, le Conseil de sécurité de l'ONU, afin de lutter contre la terreur d'un régime dans la première crise libyenne, avait adopté le 17 mars 2011 la résolution 1973⁵⁷⁰ autorisant l'usage de la force. A cet effet, agissant en vertu des chapitres VII et VIII, l'ONU avait autorisé les Etats membres « *à titre national ou dans le cadre d'organisations ou arrangements régionaux, à prendre sous l'autorité du Conseil et moyennant une étroite coordination avec le Secrétaire général, toutes mesures nécessaires dans l'espace aérien de la Libye* »⁵⁷¹. Ainsi, l'intervention de l'OTAN en Libye fut révélatrice de nombreuses violations de droit international que peuvent commettre les forces armées sous mandat onusien. Cette opération aérienne au-dessus de la Libye avait fortement violé les règles du droit international humanitaire. « *Selon certaines estimations, ce conflit en octobre 2011 avait déjà enregistré plus de 30 000 morts. Les victimes des bombardements de l'OTAN en constituent une part, dont on*

⁵⁶⁸ RYNIKER Anne, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », *op. cit.*

⁵⁶⁹ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 490.

⁵⁷⁰ Voir Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), Résolution 1973 du 17 mars 2011.

⁵⁷¹ AKONO ATANGANE Eustache, « L'usage de la force dans la crise libyenne : réflexion sur un nouveau désordre juridique international », in *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, Yaoundé, Harmattan, n° 1/2015, p. 83.

ne connaît pas les dimensions »⁵⁷². Ces bombardements aériens avaient occasionné des milliers de victimes civiles en Libye⁵⁷³. C'est ainsi que plusieurs « *bâtiments publics sans le moindre intérêt stratégique (notamment à Tripoli et les villes pétrolières...) ont été ciblés. Ont aussi été bombardés des réseaux de communication, des éléments de l'infrastructure industrielle, des monuments historiques, etc.* »⁵⁷⁴. Cette intervention prouve à suffisance les actes de violation du droit international humanitaire de la part des forces armées placées sous mandat onusien, ce qui doit être dénoncé et même réprimé par les organisations internationales compétentes comme la CPI.

Pour les difficultés rencontrées en Afrique lors des OMP, nous convenons avec Madame Madeleine ODZOLO qu' : « *En tout état de cause, la constitution d'un système de financement et le renforcement de moyens matériels au bénéfice de l'UA, pour lui donner les moyens d'agir rapidement et avec souplesse en cas de crise, ne doivent pas exonérer le Conseil de sécurité de la responsabilité principale qui lui incombe en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le renforcement du partenariat doit être accentué, notamment par la mise au point d'une capacité de réponse qui permettrait aux deux organisations de travailler ensemble à prévenir les conflits plutôt que de devoir y réagir a posteriori* »⁵⁷⁵. Dans la même veine, « *une coordination et une consultation stratégiques et opérationnelles rigoureuses entre le Secrétariat général et la Commission de l'UA et entre le Conseil de sécurité et le Conseil de paix et de sécurité restent nécessaires avant la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix de l'Union africaine* »⁵⁷⁶.

En somme, pour lutter contre les violations du droit international humanitaire par les troupes onusiennes, la communauté internationale a le devoir de sensibiliser davantage les différentes troupes onusiennes impliquées dans les hostilités, à respecter les règles de l'art dans la conduite des conflits armés⁵⁷⁷. A ce titre, l'ONU doit redoubler d'efforts dans l'information et la sensibilisation des acteurs civiles et militaires sur les dangers du non-respect de la

⁵⁷² NGWANZA Stéphane, « Le principe de « la responsabilité de protéger » à l'épreuve du conflit libyen », in *Revue camerounaise d'études internationales*, n° 1 et 2, 2013, p. 130.

⁵⁷³ La Ligue arabe au début avait approuvé le recours à la force lors du sommet diplomatique tenu à Paris le 19 mars 2011. Toutefois, elle avait eu à critiquer les bombardements de l'OTAN. « *Ce qui s'est passé en Libye diffère du but qui est d'imposer une zone d'exclusion aérienne, et ce que nous voulons c'est la protection des civils et pas le bombardement d'autres civils* », avait déclaré le Secrétaire général de la Ligue arabe Amr MOUSSA.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 80.

⁵⁷⁵ ODZOLO Madeleine, « Paix et sécurité : la coopération entre l'ONU et l'Union africaine », *op. cit.*

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ Le CICR doit également continuer d'assumer ses missions à cet effet, puisque sa fonction est basée sur trois aspects : sensibilisation, promotion du droit humanitaire par l'enseignement et la formation, et l'intégration du droit humanitaire dans les programmes officiels, juridiques, pédagogiques et opérationnels.

règlementation des conflits armés. Ainsi, l'ONU a fort à faire pour imposer aux troupes agissant sous son mandat le strict respect du droit international humanitaire.

Par ailleurs, l'attitude décriée de l'ONU concerne également la carence notée d'autres structures internationales d'appui à la lutte antiterroriste.

Section 2. La carence des structures d'appui à la lutte contre le terrorisme

Les organisations internationales ont du mal à lutter avec efficacité contre le phénomène terroriste. Les difficultés qu'elles rencontrent ne sont pas seulement observables dans le cadre de l'ONU. Des carences sont aussi notables au niveau d'autres institutions à caractère universel qui sont en charge de la lutte antiterroriste, comme structures d'appui, tel le cas de la CPI (Paragraphe I). En outre, des failles sont également constatées dans la coopération entre les Etats africains et leurs partenaires dans la lutte contre le terrorisme (Paragraphe II).

Paragraphe 1. L'intervention timide de la CPI dans la lutte contre le terrorisme

L'évolution du phénomène terroriste comme mode de criminalité en Afrique aurait nécessité une forte implication de la CPI, en tant qu'organe chargé de la lutte contre les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. D'ailleurs, de nombreuses propositions avaient été formulées afin d'apporter une réponse de la CPI dans la lutte contre le terrorisme (A). « *Malheureusement, cette tentative n'a pas eu raison des obstacles bien plus importants qu'il n'y paraît, car d'ordre structurel* »⁵⁷⁸. Cette relative inaction de la CPI et son incompetence dans la lutte antiterroriste, n'a cependant pas exclu sa saisine par les autorités maliennes (B).

A. La lutte contre le terrorisme dans le dispositif répressif de la CPI

Le Traité de Rome n'a pas inscrit le terrorisme dans le champ des compétences de la CPI. Toutefois, il importe de s'intéresser à l'incertitude de l'appropriation du terrorisme dans le dispositif répressif de la CPI (1) d'autant plus que la juridiction internationale semble s'orienter vers des catégories de crimes qualifiés d'internationaux. En outre, les moyens de répression de la CPI sont aussi sujets à caution (2).

⁵⁷⁸ ASCENSIO Hervé, « Terrorisme et juridictions internationales », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, op. cit., p. 271.

1. L'appropriation incertaine du terrorisme dans le dispositif répressif de la CPI

Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002, la Convention de Rome de 1998 obéit à une catégorie d'infractions. En effet, la CPI poursuit fondamentalement quatre (4) types d'infractions : les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide et les crimes contre l'agression commis par des individus majeurs quelle que soit leur qualité officielle.

L'article 6 du Statut de Rome qualifie de génocide les actes ci-après : « *meurtre, atteintes graves à l'intégrité physique ou morale, soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle, mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, puis le transfert forcé d'enfants d'un groupe à un autre* »⁵⁷⁹, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux.

S'agissant du crime de guerre, il est régi par les dispositions de l'article 8 du Statut de Rome. Il s'inscrit dans des situations où les forces militaires engagées au combat ne respectent pas les règles de conduite qui s'imposent en temps de guerre notamment en violant, en pillant et en saccageant, en enrôlant des enfants soldats ou encore en menant des attaques contre des civils qui ne participent pas directement aux hostilités, etc.

Les crimes contre l'humanité sont régis par l'article 7 du Statut de Rome. Ils s'identifient comme des actes commis⁵⁸⁰ contre une population civile lors d'attaques généralisées ou systématiques. Par ailleurs, dans la catégorie des infractions reconnues par le Statut de Rome, le crime d'agression s'inscrit à l'article 8 bis. A ce titre, la Résolution 3314 de l'ONU en 1974 avait tenté d'en donner une définition idoine. Toutefois, le crime d'agression peut être perçu comme un crime commis par des personnes ou des Etats ayant préparé, accompli ou promu un conflit armé en vue de déstabiliser un ou plusieurs Etats souverains. Il faut noter que, de par sa nature, sa gravité et son impact, le crime d'agression constitue une violation flagrante de la Charte de l'ONU. En effet, ces actes d'agression se manifestent de plusieurs façons⁵⁸¹.

Au-delà du répertoire des infractions reconnues par la CPI, il faut noter que la Cour n'est qu'une juridiction complémentaire qui vient en substitution des juridictions nationales. En réalité, elle

⁵⁷⁹ Voir article 6 du Statut de Rome de 1998.

⁵⁸⁰ Il semble qu'il y a 11 catégories d'actes matériels constitutifs de crimes contre l'humanité : meurtre, extermination, réduction en esclavage, déportation ou transfert forcé de population, emprisonnement, torture, viol, persécution, disparitions forcées, crime d'apartheid et autres actes inhumains de caractère semblable.

⁵⁸¹ L'on peut recenser quelques 7 actes d'agression parmi lesquels : invasion-occupation, bombardement, blocus, attaque des forces armées, emploi des forces armées contrairement à un accord, attaque indirecte, envoi de mercenaires.

n'intervient que lorsque l'Etat compétent ne peut ou ne souhaite pas poursuivre les personnes ou les crimes en cause. En conséquence, le mode de saisine de la CPI s'effectue dans des conditions bien déterminées et selon trois modalités. L'une des modalités suppose que la CPI soit saisie par un Etat Partie de façon volontaire. Ce sont les exemples de la République Démocratique du Congo (RDC), de la République Centrafricaine (RCA), de l'Ouganda et du Mali. Une autre des modalités suppose que la CPI elle-même, par l'intermédiaire de son Procureur, se saisisse de l'affaire, ce fut le cas en Côte d'Ivoire et au Kenya. Enfin, la dernière modalité intervient par l'intermédiaire du Conseil de sécurité de l'ONU qui, après avoir qualifié un acte comme étant une menace contre la paix et la sécurité internationales, peut décider d'instruire à la CPI de situer les responsabilités afin d'engager des poursuites contre les présumés auteurs de crimes internationaux.

De manière concrète, il apparaît que la lutte contre le terrorisme n'a pas eu la place qu'elle mérite dans les incriminations contenues dans le Statut de Rome. De ce fait, la CPI a manqué l'occasion de se doter des moyens nécessaires pour lutter contre les activités terroristes. De plus, cette évidence constitue une véritable faille dans les desseins d'éradication du phénomène terroriste dans le monde.

En dépit de l'absence d'incrimination du terrorisme par le Statut de Rome, il y'a lieu de s'interroger si réellement la CPI dispose de moyens de répression de cette infraction qui peut être qualifié de crime international.

2. Les moyens de répression de la CPI en matière de lutte antiterroriste

L'incompétence de CPI à juger les actes de terrorisme commis sur la scène internationale est une insuffisance à corriger lorsqu'on admet que ce phénomène est considéré, de nos jours, comme une infraction internationale. Par ailleurs, plusieurs Conventions internationales y font mention, notamment la quatrième Convention de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 qui définissent les différents crimes internationaux, réprimés par la Cour. En effet, les mots terrorisme ou terreur figurent dans ces instruments juridiques internationaux. De plus, d'autres juridictions ad hoc, dans la lutte contre les grands crimes commis en Afrique, y font mention dans leurs statuts propres. C'est, par exemple, le cas de l'article 4 paragraphe d du Statut du Tribunal Pénal International pour le Rwanda et l'article 3 paragraphe d du Statut du Tribunal International pour la Sierra Leone.

A la différence de ces juridictions, le Statut de la CPI ne fait expressément mention ni du mot terrorisme ni du mot terreur. Cette réalité peut être interprétée comme une volonté réelle des

rédacteurs du Traité de Rome de ne pas s'occuper du volet terroriste, même si les travaux préparatoires en disaient le contraire. Toutefois, malgré l'exclusion du champ de compétence de la CPI des actes de terrorisme, force est de constater que ces actes se rapprochent à d'autres crimes internationaux qui sont réprimés par cette Cour. Il est évident que l'un des caractères du terrorisme est qu'il existe des points communs avec d'autres crimes qui sont réprimés dans les ordres juridiques interne et international dans la mesure où, il est considéré que : « *le terrorisme n'est pas simplement un crime crapuleux ou un acte ayant pour mobile la cupidité ou la vengeance* »⁵⁸². Ainsi, le terrorisme, dans l'hypothèse d'un conflit armé, s'entend de « *tous faits ou menace de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile qui violent, parmi les prescriptions du droit humanitaire, celles interdisant l'emploi de moyens cruels et barbares, l'attaque d'objectifs innocents ou l'attaque d'objectifs sans intérêt militaire* »⁵⁸³.

Cette définition atteste ainsi que la qualification de crime de guerre suppose l'existence d'un conflit armé et une relation entre l'auteur de l'acte et l'une des parties au conflit. Ainsi, nous pouvons en déduire que certains actes terroristes commis sur la scène internationale sont assimilables aux crimes de guerre.

Toutefois, il faut noter que si la CPI se déclarait compétente pour juger certains actes terroristes en période de conflit armé, cette possibilité serait moins évidente en période de paix où : « *l'absence d'un état de guerre empêche donc de faire figurer les actes de terrorisme dans la catégorie des crimes de guerre* »⁵⁸⁴. En effet, les terroristes n'étant pas organisés de façon militaire, ils sont dispersés et disséminés dans la population civile en vue uniquement de semer la terreur. Dans un tel contexte, il serait vraiment difficile de reconnaître la compétence de la CPI par rapport aux multiples actes terroristes commis sur le sol africain.

Par rapport au crime contre l'humanité, il s'avère avoir plus de lien avec le terrorisme que le crime de guerre d'autant plus qu'il ne nécessite pas l'existence d'un conflit armé⁵⁸⁵. S'il existe certains actes de terrorisme qui peuvent intégrer la catégorie des crimes contre l'humanité, il conviendrait d'en dresser un répertoire. A cet effet, il faudrait savoir sur quelle base peut-on

⁵⁸² MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 77.

⁵⁸³ SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1081.

⁵⁸⁴ Sauf que certains juristes proclament une modification du droit international qui pourrait inclure les actes de terrorisme comme un nouveau type de guerre. Brigitte STERN parle de « *guerre civile internationale* », in BANNELIER Karine et al. (dir.), op. cit., p. 32.

⁵⁸⁵ Selon le TPIY, « *[l']absence de lien entre les crimes contre l'humanité et un conflit armé international est maintenant une règle établie du droit international coutumier* », Affaire Tadic, cas n° IT-94-1, Chambre d'appel (l'exception préjudicielle d'incompétence), 2 octobre 1995, § 141.

qualifier un crime d'acte terroriste⁵⁸⁶ ? Le Statut de Rome, à travers un certain nombre d'éléments, tels que des actes inhumains commis lors d'une attaque odieuse visant une population civile, semble en fournir des brides de réflexion.

Au demeurant, de nombreux actes commis sur le continent africain notamment au Nord du Mali et au Burkina Faso constituent des actes qui : « *intègrent un plan suffisamment large et élaboré pour satisfaire à la définition de l'attaque figurant dans la définition du crime contre l'humanité* »⁵⁸⁷. Cependant, il convient de relativiser d'autant plus que tous les actes de terrorisme ne peuvent pas être considérés de crimes contre l'humanité⁵⁸⁸. Cette préoccupation avait d'ailleurs été soulevée par certains membres de la CDI qui avaient émis des réserves sur le fait d'appliquer aux actes terroristes les mêmes règles qu'aux crimes contre l'humanité⁵⁸⁹. Cette même approche est retenue par l'ONU qui n'a pas lié le terrorisme à la catégorie des crimes contre l'humanité, comme en témoigne plusieurs de ses résolutions⁵⁹⁰.

Dans la pratique, il faut souligner que la finalité de ces deux crimes diffère. Même si ces actes sont commis à des fins de semer la terreur, « *le fait que la terreur soit également constitutive pour les deux notions ne signifie pas qu'elle est équivalente dans chacune d'entre elles* »⁵⁹¹. En effet, le terrorisme utilise la terreur pour influencer sur la politique gouvernementale d'un pays ou d'une OIG, tandis que la catégorie de crimes contre l'humanité vise, en général, des victimes appartenant à un groupe racial, ethnique ou politique bien précis⁵⁹².

A la différence des deux crimes précédents, il nous paraît assez difficile d'établir une corrélation entre le terrorisme et les crimes d'agression, d'autant plus que ceux-ci nécessitent l'existence d'un Etat à qui attribuer les actes terroristes et d'un dirigeant pénalement responsable. Les terroristes qui sèment la terreur en Afrique n'agissent pas généralement pour le compte d'un Etat en tant que tel mais plutôt au nom d'une communauté. Dans ce contexte, il n'est pas évident

⁵⁸⁶ JUROVICS Yann, « Les controverses sur la question de la qualification du terrorisme : crime de droit commun, crime de guerre, ou crime contre l'humanité ? », *op. cit.*, p. 100.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ Il apparaît très difficile d'assimiler les crimes contre l'humanité à l'acte terroriste. Hervé ASCENSION estime que « *prétendre qu'un attentat ou même plusieurs, quelle que soit leur ampleur, constitue une « attaque généralisée ou systématique contre une population civile » est vraiment exagéré si l'on reprend les termes de la définition du mot « attaque » contenue dans le Statut de la CPI. En effet, l'attaque lancée contre une population, suppose une multiplication d'actes, toute chose qui ne correspond pas nécessairement à l'acte terroriste, qui n'a point besoin de se multiplier pour avoir un écho retentissant* ». Voir Hervé ASCENSIO, « Terrorisme et juridictions internationales », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, *op. cit.*, p. 276.

⁵⁸⁹ A.C.D.I 1986, Vol. II, 2^{ème} Partie, p. 48, 99.

⁵⁹⁰ MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, *op. cit.*, p. 92.

⁵⁹¹ *Ibid.*

⁵⁹² ASCENCIO Hervé, « Terrorisme et juridictions internationales », in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, *op. cit.*, p. 276.

que la compétence de la CPI puisse être retenue pour les actes de terrorisme commis en Afrique. Ainsi, le terrorisme, même s'il est considéré comme un crime de droit international, se démarque des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

Malgré cette évidente réalité, le Mali avait eu à saisir la CPI au nom de la lutte antiterroriste.

B. Le traitement des saisines de la CPI par le Mali au nom de la lutte antiterroriste

Plusieurs chefs d'accusation de faits de terrorisme peuvent être retenus au Mali (1), couvrant la période de 2012 à nos jours. Toutefois, seule la destruction des mausolées de Tombouctou (2) semble avoir eu un intérêt pour la CPI.

1. L'étendue des chefs d'accusation de terrorisme couvrant la période de 2012 à nos jours

Les chefs d'accusation liés au phénomène terroriste sont divers et variés suivant le degré d'atrocités. En effet, depuis 2012, de nombreuses procédures judiciaires⁵⁹³ ont été ouvertes contre des personnes arrêtées au Nord du Mali, et confiées à trois (3) juges d'instruction du Tribunal de Grande Instance (TGI) de la Commune III du District de Bamako. Les infractions visées dans ces procédures judiciaires étaient diverses : association de malfaiteurs, participation à un mouvement insurrectionnel, rébellion, atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, trahison, actes de terrorisme, détention illégale d'armes et de munitions de guerre. Cependant, ces procédures ne visaient pas les crimes commis contre les populations civiles. Les organisations de défense des droits de l'Homme avaient dès lors déploré que les charges qui fondent ces poursuites ne reflètent pas dans leur ensemble la gravité des violations des droits humains perpétrés, notamment les assassinats, les actes de torture, les viols et autres crimes sexuels⁵⁹⁴.

En effet, l'ouverture de ces procédures démontre une stratégie judiciaire insuffisante de la part des autorités gouvernementales maliennes et illustre la mise en œuvre au second plan des graves violations des droits humains, et par là même de la recherche de la vérité et de la justice pour les victimes. Ces procédures ne doivent pas se cantonner à refléter les différends entre l'Etat

⁵⁹³ Les organisations de défense des droits de l'Homme ignorent le nombre exact de ces procédures, ainsi que l'identité de tous les individus faisant encore l'objet de charge à leur encontre. Il est extrêmement difficile de faire un *mapping* complet des dites procédures qui étaient initialement dispersées au sein de divers cabinets d'instruction du TGI de Bamako. Confère Rapport FIDH/AMDH, *La justice en marche*, mars 2014.

⁵⁹⁴ Rapport FIDH/AMDH, *La justice en marche*, mars 2014, *op. cit.*

malien et les groupes terroristes, mais doivent surtout et avant tout poursuivre le but de rendre justice aux populations maliennes. Les organisations de défense de droits de l'Homme avaient appelé les autorités maliennes à ce que, à l'inverse, les graves violations des droits humains deviennent une priorité dans la lutte contre l'impunité, afin de contribuer de manière efficiente à l'établissement de la vérité, la reconnaissance des victimes, et *in fine* au rétablissement du lien de confiance entre l'Etat et le citoyen et une paix durable au Mali.

En parallèle du dépôt de plaintes initiant de nouvelles procédures, la stratégie de la FIDH/AMDH a ainsi été de se joindre à ces procédures à travers la représentation de parties civiles, aux fins d'élargir les poursuites aux charges correspondant aux crimes perpétrés contre les populations civiles, en particulier les crimes internationaux et graves violations des droits humains. A ce titre, la FIDH et l'AMDH représentent donc des victimes notamment dans une procédure visant Iyad Ag GHALI et 28 autres hauts responsables du Mouvement terroriste Ansar Dine, une autre procédure visant Alfousseyni Ag dit HOUKA HOUKA, l'ex-Président du Tribunal islamique de Tombouctou, ainsi que dans la procédure à l'encontre d'Aliou Mahamane TOURE, ex-Commissaire islamique du MUJAO à Gao.

A l'exception de cette dernière procédure ayant abouti au procès et à la condamnation d'Aliou Mahamane TOURE, les autres procédures dans lesquelles la FIDH et l'AMDH se sont constituées parties civiles aux côtés des victimes demeurent au stade de l'instruction sans aucune avancée notable.

Dans l'affaire contre Iyad Ag GHALI, il est important de noter que les faits, objet de cette procédure, incluent les crimes de guerre commis à Aguelhoc. En effet, le 24 janvier 2012, le camp militaire des FAMAS d'Aguelhoc, situé dans la région de Kidal est violemment attaqué par le MNLA et Ansar Dine. A l'issue de plusieurs heures de combat et à l'épuisement des munitions des FAMAS, 153 soldats maliens sont faits prisonniers, certains torturés, puis sommairement exécutés. D'après les témoignages recueillis par le FIDH et l'AMDH, certains ont été égorgés, d'autres exécutés par balles. Les 8 et 18 février et les 5 et 23 mars 2013, des mandats d'arrêt basés sur des infractions d'une extrême gravité avaient été émis contre une vingtaine de personnes dont Iyad Ag GHALI. Cependant, force est de constater que l'affaire n'a connu aucune avancée significative. Au contraire, plusieurs mandats d'arrêt ont été levés entre octobre 2013 et juin 2015 dans le cadre des négociations menant à la signature de l'Accord de paix issu du processus d'Alger.

De même, concernant les procédures judiciaires sur les crimes sexuels, de nombreux défis font obstacle à l'avancée de ces procédures, et, notamment la situation sécuritaire au Nord et le manque de moyens du système judiciaire malien. Cependant, il est clair que le principal obstacle à ces procédures est le manque de volonté politique : un refus d'appréhender les personnes mises en cause et des vagues de libération de personnes pourtant suspectées.

Dans l'ensemble de ces dossiers, un grand nombre de personnes présumées responsables de crimes internationaux et autres violations des droits humains ne sont pas inquiétées, ont été libérées ou sont à l'étranger. La FIDH et l'AMDH estiment qu'au moins une cinquantaine d'auteurs présumés de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, qui avaient été arrêtés, ont été libérés pour des raisons politiques ou dans le cadre des négociations avec les groupes armés. S'il est évident que les autorités maliennes ne sont pas, aujourd'hui, en mesure de localiser et d'arrêter Iyad Ag GHALI⁵⁹⁵, cela ne s'applique pas à toutes les personnes mises en cause. L'exemple de HOUKA HOUKA est emblématique, puisqu'il vit encore actuellement dans la région de Tombouctou. Il enseigne dans une école coranique, au vu et au su de tous, y compris les victimes des crimes qu'il a ordonnés. La FIDH et l'AMDH ont aussi été informées de sa participation en tant que leader religieux à une rencontre « inter et intracommunautaire » tenue le 27 septembre 2017 à Zouéra, village situé dans la Commune rurale d'Essakane, organisée par les communautés chérifiennes, ansars et alliés, et présidée par le directeur de cabinet du Gouverneur de Tombouctou.

En revanche, il est important de noter que ces dossiers ont été transférés au Pôle judiciaire spécialisé sur la lutte contre le terrorisme, en principe compétent pour traiter ces affaires mais dont la création était postérieure à l'ouverture de ces procédures. La FIDH et l'AMDH espèrent que ces transferts initiés par le Pôle et ordonnés par la Chambre d'accusation près la Cour d'appel de Bamako, signifie que ces procédures relatives au terrorisme vont connaître des avancées dans un futur proche.

Il est, aujourd'hui, crucial de garantir à la fois l'avancée de ces instructions en cours et l'inclusion de la poursuite des graves crimes contre les populations dans le champ de ces instructions, en vue de garantir une lutte contre l'impunité au Mali efficiente et significative pour les personnes et les communautés les plus concernées. En outre, au lendemain de la

⁵⁹⁵ Iyad Ag GHALI demeure un des acteurs clefs de la violence dans le Nord et le Centre du pays, en tant que responsable du Mouvement terroriste Ansar Dine, et un des responsables du nouveau mouvement djihadiste, le JNIM (Jamaat Nosrat al-Islam wal-Mouslimin, Groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans), qui réunit les principaux groupes terroristes présents au Sahel (AQMI, MUJAO, Ansar Dine, Front de Libération du Macina).

libération de Tombouctou par les FAMAS et la Force française SERVAL, plusieurs personnes sont portées disparues. Ainsi, le 28 janvier 2013, Mohamed LEMINE et Mohamed TIDIANI auraient été arrêtés par les FAMAS, leurs corps sont retrouvés quelques jours plus tard. Le 14 février 2013, Maouloud FASSOUKOYE, Ali Ould Mohamed KABAD et plusieurs autres sont aussi portés disparus dans le quartier d'Abouradiou. Les corps sont retrouvés par leurs proches en périphérie de la ville.

Au cours de l'année 2015, des proches des disparus déposent une plainte auprès du TGI de Tombouctou. L'affaire n'a pas connu d'avancée depuis ce jour. Une autre affaire concerne la disparition du Sergent-chef Mohamed RAMDANE. L'intéressé en service à Tombouctou aux premières heures de la crise avait regagné Bamako le 1^{er} avril 2012 suite au repli de l'armée malienne. S'étant présenté à l'Etat-major général des armées puis à l'Etat-major de l'Armée de terre, il est alors affecté à une unité de Kati où il obtient du commandement une semaine de repos. Alors qu'il a repris son service le 22 octobre 2012, des hommes agissant semble-t-il sous les ordres du Capitaine Amadou KONARE (Numéro 2 du CNRDRE, le groupe de putschistes ayant à leur tête le Général SANOGO) l'enlèvent le 24 octobre en plein jour. Il aurait ensuite été conduit dans une cellule de détention, et depuis ce jour aucune nouvelle n'est parvenue sur son sort. Il aurait disparu après son interrogatoire par les hommes de Christophe DEMBELE ce jour même.

Le 17 juillet 2014, l'épouse de Mohamed RAMADANE déposa une plainte avec constitution de partie civile contre les Capitaines Amadou KONARE, Cheickna KONATE, les Lieutenants Christophe DEMBELE, Issa Pangassi SANGARE et le Major Mahamadou MAIGA. Le FIDH et l'AMDH se sont mobilisées pour soutenir les plaignants auprès des autorités compétentes.

Le 22 octobre 2014, l'instruction est ouverte devant le TGI de la Commune III de Bamako contre les personnes citées plus haut, pour enlèvement de personnes et complicité d'enlèvement de personne. Le 29 octobre 2014, le juge d'instruction ordonna une délégation judiciaire et adresse des membres de mise à disposition de la justice de tous ceux cités dans la plainte. Plusieurs témoins sont également interrogés. Pourtant, depuis février 2015, l'instruction n'a connu aucune avancée et est restée au point mort.

L'affaire du bombardement de la famille MAIGA : Dans la matinée du 11 janvier 2013, le domicile de la famille MAIGA est bombardée lors de la contre-offensive des armées malienne et française contre les djihadistes occupants à Konna, dans la région de Mopti. Aminata MAIGA, âgée de 40 ans et ses 3 enfants : Adama MAIGA, Zeindou MAIGA et Aliou MAIGA,

âgés respectivement d'un an, 6 ans et 10 ans, sont tués et un autre blessé, Saoudetou MAIGA, âgée de 20 ans. Leurs maisons avaient été aussi endommagées lors des bombardements français de l'Opération Serval.

La FIDH et l'AMDH avaient rencontré les victimes et leurs proches lors d'une mission d'enquête et de documentation des violations des droits de l'Homme commises dans les régions du Nord du Mali en juillet 2013. Les victimes ont ensuite saisi le TGI de la Commune III de Bamako à travers une plainte contre l'armée française. L'affaire fut classée sans suite le 2 avril 2015 pour « *absence d'infraction à la législation pénale* ». Les victimes ont par la suite adressé une correspondance à l'ambassade de France à Bamako et rencontré les responsables de l'Opération SERVAL à Gao, qui leur a répondu qu'il incombe à l'Etat malien de prendre en charge les dommages collatéraux de l'Opération SERVAL. A ce jour, la famille MAIGA n'a reçu aucune réparation de son préjudice.

En parallèle des violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire faisant déjà l'objet de procédures judiciaires – dont certaines ont connu une évolution plus ou moins appréciable et d'autres restant au stade de l'instruction, les organisations de défense des droits humains ont documenté d'autres crimes qualifiables de crimes de guerre et crimes contre l'humanité et qui n'ont jusque-là fait l'objet d'aucune procédure judiciaire. Ces crimes ont été commis par les groupes terroristes, les groupes armés signataires de l'Accord de paix, mais aussi par les forces armées maliennes et les forces françaises dans le cadre notamment de la lutte antiterroriste. Cependant, il faut apprécier les poursuites engagées pour la destruction des mausolées de Tombouctou par les terroristes devant la CPI.

2. Le procès de la destruction des mausolées de Tombouctou

La construction des mausolées de Tombouctou remonte à une période qui s'étend du XVII^{ème} au XVIII^{ème} siècle. Ils sont le lieu principal de conservation des manuscrits de Tombouctou. Le 17 janvier 2012, la guerre du Mali débute initialement comme mouvement indépendantiste dans le cadre de la rébellion touarègue de 2012. Rapidement, ces derniers sont mis à mal par l'avancée, en parallèle des islamistes radicaux du groupe Ansar Dine. Ainsi, le 28 juin 2012, l'UNESCO dans le but de protéger la ville de Tombouctou l'a classée patrimoine mondial en péril après sa prise par les islamistes radicaux. Comme représailles de cette décision, certains membres du groupe armé Ansar Dine ont commencé à détruire les mausolées jugés impies de la ville devant une population non-armée déconcertée. Le 1^{er} juillet, sept des seize mausolées

érigés pour certains de 333 saints que compte la ville sont déjà détruits malgré une indignation internationale.

C'est ainsi que le Procureur de la CPI, Fatou BENSouda qualifie les faits de crime de guerre. C'est dans ce contexte que l'un des djihadistes qui ayant participé de façon active à la destruction des mausolées fut arrêté et transféré devant la CPI. Ce djihadiste du nom d'Ahmad Al Faqi Al MAHDI est accusé de crime de guerre.

Le verdict est considéré comme historique dans la mesure où la CPI a condamné le djihadiste malien à une peine d'emprisonnement de neuf (9) ans et au paiement d'un dommage de 2,7 millions d'euros. Même si des doutes persistent face au terme de l'accusation.

La destruction de mausolée peut-elle être qualifiée de crime de guerre lorsqu'on se réfère à la définition donnée par cette même CPI : « *on entend par crime de guerre des violations graves du droit international humanitaire commises à l'encontre des civils ou des combattants ennemis à l'occasion d'un conflit armé international ou interne. Violations qui entraînent la responsabilité pénale individuelle de leurs auteurs* »⁵⁹⁶. De ce fait, cette définition suppose que les biens matériels n'y font pas parties.

Malgré cela, il faut reconnaître que cette audace du Procureur de la CPI est salubre dans la mesure où il permettra de protéger les biens reconnus comme patrimoine mondial afin de bénéficier d'une protection lors des conflits armés. Toutefois, cela n'empêche pas qu'il existe des manquements au niveau de la coopération des Etats africains et leurs partenaires.

Paragraphe 2. Les manquements dans la coopération entre les Etats africains et leurs partenaires

La coopération⁵⁹⁷ entre les Etats africains et leurs partenaires obéit à deux grands volets, l'un s'identifie sur le plan étatique et l'autre sur le plan organisationnel. Cependant, il faut noter que ces deux modes de coopération présentent des difficultés qui entravent l'efficacité de la lutte contre le terrorisme sur le continent africain. A cet effet, se font jour des écueils dans la

⁵⁹⁶ Article 8 du Statut de Rome entré en vigueur en 2002.

⁵⁹⁷ « *La notion de coopération est complexe. Des ambiguïtés terminologiques l'entourent et tendent à obscurcir son sens et sa portée. Ces amphibologies sont réelles et une véritable confusion est entretenue entre la coopération et des termes et expressions peu ou prou proches. Les concepts confondus avec la coopération internationale sont légion (...)* ». Voir M'ZALI Abderrahmane, La coopération franco-africaine en matière de Défense, Paris, Harmattan, 2011, p. 9. « *La coopération est une politique d'entente, d'échange et de mise en commun des activités culturelles, économiques, politiques ou scientifiques entre Etats de niveau de développement comparable, ou politique d'entente et d'aide entre Etats de niveaux de développement inégaux* ». Voir DEBBASCH Charles, DAUDET Yves, *Lexique de politique. Etats-Vie internationale-Relations internationales* (Collectif), 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1992, p. 125.

coopération (A) elle-même mais aussi des restrictions organisationnelles de l'Interpol (B) dans la traque des présumés auteurs d'actes terroristes.

A. Les écueils dans la coopération en matière de lutte contre le terrorisme

Le continent africain entretient une coopération assez forte et dynamique avec ses partenaires occidentaux. Cependant, ces partenariats ne s'exercent pas souvent sans difficultés dans la mesure où ils freinent souvent l'émergence d'une politique de lutte antiterroriste. Il faut noter la tendance d'une coopération à sens unique (1) et un déficit de confiance des partenaires à l'égard des autorités politiques et des FAMAS (2).

1. La tendance d'une coopération à sens unique

Sans vouloir faire une revue générale des partenariats, la coopération afro-américaine nous servira d'illustration. A ce titre, la politique de coopération américaine avec les Etats africains s'exerce à travers des programmes régionaux et d'accords bilatéraux⁵⁹⁸. Son objectif est d'appuyer les armées locales, à travers l'information et la formation, en vue d'accroître leurs capacités à faire face aux différents dangers susceptibles de guetter leur propre territoire, comme le crime organisé et le terrorisme, par exemples. Toutefois, il existe un certain nombre de failles dans ce partenariat. Aujourd'hui, la mise en œuvre de cette coopération s'exerce à travers la création en 2008 d'AFRICOM⁵⁹⁹. Il s'agit du commandement géographique pour l'Afrique du Département de la Défense américaine.

Depuis cette création, l'expansion de la présence militaire américaine fut de plus en plus visible sur le continent. « *Cette présence militaire est justifiée comme une nécessité au vu de la faiblesse des armées africaines et de la menace du terrorisme* »⁶⁰⁰. Toutefois, il faut admettre que cette présence d'AFRICOM sur le continent vise principalement à protéger le personnel et les intérêts américains en Afrique⁶⁰¹. C'est ainsi que Maya KANDEL a pu affirmer que : « *l'Afrique n'a jamais figuré, et ne figure toujours pas au premier rang des priorités*

⁵⁹⁸ KANDEL Maya (dir.), « La stratégie américaine en Afrique : risques et contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, p. 18.

⁵⁹⁹ La création d'AFRICOM provient d'une perception favorablement partagée par les dirigeants américains selon laquelle, la présence et la propagation de groupes islamistes radicaux (de Boko Haram à l'Etat islamique en passant par Al-Qaïda), les trafics illicites et la criminalité transnationale, les actes de piraterie dans le golfe de Guinée constituent entre autres des menaces, non seulement pour les pays africains directement concernés, mais également pour les USA et leurs alliés.

⁶⁰⁰ TOUREILLE Julien, CHARBONNEAU Bruno, « La lutte contre le terrorisme, faiblesses de la politique africaine de la présence d'Obama ? », *Les grands dossiers de la diplomatie*, n° 35, octobre-novembre 2016, p. 58.

⁶⁰¹ KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : risques et contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, p. 7.

stratégiques des Etats-Unis »⁶⁰². Le commandement AFRICOM joue, cependant, un rôle important dans le domaine sécuritaire en Afrique⁶⁰³, ne serait-ce qu'à travers des opérations conjointes, des exercices et des activités de coopération avec certaines armées locales, en vue de stopper le phénomène terroriste.

Au demeurant, l'intervention des américains sur le continent africain a pour objectif principal la lutte contre AQMI, qui constitue aujourd'hui une menace internationale pour les intérêts géostratégiques et économiques américains. C'est la raison pour laquelle, il est nécessaire de distinguer les menaces aux intérêts américains de celles de ses alliés, concernant l'échelle des priorités⁶⁰⁴. A cet effet, il faut rappeler que : « *l'action des militaires américains en Afrique est sous-tendue par un certain nombre de dogmes* »⁶⁰⁵, dont le premier concerne sa zone d'intervention. En effet, les américains ne sont présents que sur deux bases sur le continent : le camp LEMONIER à Djibouti et une base servant à l'utilisation des drones au Niger, qui sert à la collecte de renseignements en vue de la lutte antiterroriste⁶⁰⁶.

Une autre insuffisance au niveau du dispositif sécuritaire dans la coopération afro-américaine concerne le fait que le commandement d'AFRICOM réside hors du continent africain où il est, en principe, censé intervenir. Son Quartier général est situé à Stuttgart en Allemagne. Cette position pourrait être perçue comme une méfiance des pays africains dans leur relation avec les Etats-Unis d'Amérique. Elle peut aussi s'expliquer par la crainte de voir des américains établis sur leur sol s'ingérer dans les affaires internes des Etats africains pouvant aboutir à faire ou à défaire les gouvernements en fonction de leurs intérêts propres.

Par ailleurs, l'utilisation des drones dans le ciel africain est souvent perçue par certaines populations locales, « *et à juste titre, comme une sorte d'exportation de la terreur par les USA, confortant davantage le ressentiment et les préjugés. Et même les critères définissant les cibles*

⁶⁰² *Ibid.*, p. 13.

⁶⁰³ Il est difficile d'estimer le nombre de troupes américaines déployées en Afrique, étant donné l'opacité de Washington à cet égard et le secret entourant l'utilisation des forces spéciales. Néanmoins le Groupe de travail sur la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest du Centre Franco Paix estimait ce nombre entre 3 000 et 5 000 en 2014, pour l'Afrique de l'Ouest seulement. Voir <https://dandurand.uquam.ca/centre-francopaix>.

⁶⁰⁴ KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : risques et contradictions du « *light footprint* », *op. cit.*, p. 14.

⁶⁰⁵ L'Afrique n'est pas en réalité une priorité stratégique. L'empreinte au sol doit demeurer minimale d'où le rôle des forces spéciales, pas d'engagement direct pour les militaires américains dans les conflits en Afrique, ou alors secret ; leadership en retrait et intervention par partenaire interposé ; même dans ce dernier cas, les Etats Unis ne doivent pas se présenter comme cobelligérant ; *in fine* le mot d'ordre est solutions africaines aux problèmes africains.

⁶⁰⁶ TURSE Nick, « *Under the cover of humanitarian aid : the US military is all over Africa* », salon.com, 21 novembre 2015, cité par TOUREILLE Julien, CHARBONNEAU Bruno, « La lutte contre le terrorisme, faiblesses de la politique africaine de la présence Obama ? », *op. cit.*, p. 61.

*sont plus ou moins rigoureux, questionnables et peuvent amener à étiqueter des individus comme « terroristes » alors que les cheminements personnels, individuels sont plus complexes et intriqués dans leurs relations avec leur environnement, les individus n'ont pas un parcours de radicalisation linéaire et peuvent aussi se dé-radicaliser »*⁶⁰⁷.

En outre, d'autres suspicions existent sur le fait que les matériels octroyés par les Etats-Unis d'Amérique à certains dirigeants africains ne soient utilisés pour combattre des groupes qui ne sont pas terroristes mais plutôt qui menacent les intérêts politiques du régime en place⁶⁰⁸, malgré des précautions prises⁶⁰⁹. En somme, il faut admettre que la souveraineté budgétaire offre plus de stratégie et d'autonomie en matière de défense et une indépendance politique sur la scène internationale, qu'une assistance étrangère à sens unique. Finalement, nous pouvons en déduire que la possession des ressources autorise à opérer des choix autonomes en matière de défense. *« Mais l'autonomie stratégique ne se limite pas là, elle intègre également la capacité de procéder à sa propre définition de la menace, des priorités et des choix tactiques »*⁶¹⁰ dans la lutte antiterroriste en Afrique, en raison surtout d'un déficit de confiance des partenaires occidentaux à l'égard des FAMAS et des autorités politiques maliennes.

2. Le déficit de confiance des Etats partenaires à l'égard des autorités politico-militaires maliennes

La coopération entre les autorités politico-militaires maliennes et leurs partenaires occidentaux dans la lutte antiterroriste souffre d'une méfiance due en partie à l'instabilité politique du pays abonné aux coups d'Etat, ces dernières années, la corruption avérée des élites, la mauvaise gouvernance et la résistance au changement de la hiérarchie militaire.

Par exemple, si l'EUTM a pour objectif de contribuer à la reconstruction d'une armée compétente, professionnelle et efficace, il n'est pas évident que les autorités politiques et militaires maliennes partagent cette conviction. Tout d'abord, le gouvernement malien a pris

⁶⁰⁷ BENCHERIF Adib, interview dans *Les Grands Dossiers de la diplomatie*, octobre-novembre 2016, p. 74-76.

⁶⁰⁸ BRUTON Bronwyn, WILLIAMS Paul, « *The hidden costs of outsourcing the 'war on terrorism', in Africa* », in KANDEL Maya (dir.), *La stratégie américaine en Afrique*, op. cit., p. 71.

⁶⁰⁹ « *L'un des garde-fous dont les Etats-Unis disposent à cet égard consiste en l'arsenal de lois votées par le Congrès pour encadrer l'aide américaine à des pays étrangers. L'assistance militaire américaine est ainsi limitée et contrainte par plusieurs lois du Congrès dont les plus connues sont les lois Leahy, du nom du sénateur démocrate qui en est à l'origine. Ces lois veillent au respect de certains critères lorsque les Etats-Unis versent de l'aide à un pays, critères qui imposent une supervision et validation par le département d'Etat pour tous les programmes, y compris ceux qui sont gérés directement par le Pentagone* ». Voir KANDEL Maya, « *La stratégie américaine en Afrique : risques et contradictions du « light footprint »* », op. cit., p. 24.

⁶¹⁰ NKALWO Joseph Léa, « *L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité* », op. cit., p. 13.

l'habitude de s'appuyer sur les forces étrangères, leur déléguant de fait la sécurité du pays depuis un certain temps. La Mission de stabilisation des Nations Unies (MINUSMA), avec quelques 14 000 hommes en uniforme, et l'Opération antiterroriste française BARKHANE, dont la plupart des troupes sont au Mali, déploient une barrière de sécurité contre les rebelles et les groupes terroristes. Bien que ces forces n'aient ni les moyens ni le mandat d'assurer la sécurité et la stabilité dans la plupart des régions du Mali, elles assurent directement ou indirectement la sécurité de Bamako, le centre politique et le siège de la classe dirigeante.

L'externalisation de la sécurité constitue également une garantie contre l'armée malienne, sujette aux coups d'Etat. Depuis l'indépendance en 1960, l'armée est intervenue cinq fois sur la scène politique. Si deux de ces coups d'Etat ont échoué (1976 et 1978), trois autres ont été couronnés de succès : ceux du Lieutenant Moussa TRAORE, en 1968, du Lieutenant-colonel Amadou Toumani TOURE, en 1991, et du Capitaine Amadou Haya SANOGO, en 2012. Selon un observateur malien, le putsch du Capitaine SANOGO et de ses associés avait une dimension militaire et politique : militaire, dans le sens où il s'agissait d'une révolte contre une hiérarchie militaire dysfonctionnelle et incompétence qui avait abandonné ses troupes face aux insurgés djihadistes et Touaregs (en effet, aucun officier supérieur ne figurait parmi les dirigeants du coup d'Etat)⁶¹¹ ; et politique dans le sens où ses dirigeants ont pris pour cible un gouvernement qu'ils accusaient de corruption généralisée et d'inefficacité, y compris dans la gestion du conflit dans le Nord du Mali.

Comme le suggèrent de nombreux interlocuteurs maliens, les facteurs qui ont conduit au coup d'Etat accidentel de 2012 sont toujours d'actualité : la négligence politique des militaires, le manque de direction stratégique pour remporter le conflit actuel, la corruption et l'incompétence, et la pression omniprésente sur une armée qui a subi d'innombrables défaites et pertes. Des manifestations d'épouses et de familles militaires contre le gouvernement ont éclaté à plusieurs reprises, tout comme les rumeurs d'un coup d'Etat imminent⁶¹². Tant que les forces étrangères protègent les intérêts vitaux du régime, le gouvernement n'a guère de raison de considérer la reconstruction et la réforme des forces armées comme une priorité. Cependant, la détérioration de la situation sécuritaire pourrait modifier cette logique.

En outre, une certaine résistance au changement de la hiérarchie militaire est réelle. L'EUTM Mali a rencontré des obstacles récurrents dans ses efforts de mise en œuvre de ses objectifs,

⁶¹¹ BOISVERT Marc-André, « 2012 : L'étrange défaite de l'armée malienne », 18 janvier 2017.

⁶¹² « Le Président malien qualifie « d'élucubrations » les spéculations sur un putsch », *AFP*, 6 octobre 2019 ; « Mali : enfants et femmes de soldats en colère dans la rue après un lourd revers militaire », *AFP*, 2 octobre 2019.

notamment une forte résistance à ses projets visant à promouvoir les aspects de gouvernance et d'efficacité dans le secteur de la sécurité. Depuis plusieurs années, par exemple, l'EUTM n'a pas réussi à convaincre les autorités maliennes du bien-fondé d'un système d'information logistique (SILOG), qui vise à améliorer l'acquisition, la gestion et la distribution des ressources logistiques au sein des forces armées.

De même, l'EUTM a cherché à travailler sur la gestion des ressources humaines des FAMAS, un défi permanent selon de nombreux interlocuteurs maliens et internationaux⁶¹³. Les informations de base telles que les profils des soldats, leurs qualifications, les formations reçues, les zones/unités de déploiement passées et présentes, etc. sont très insuffisantes. Les conseillers européens affirment qu'un tel système est indispensable pour organiser l'utilisation et le déploiement rationnels du personnel militaire, développer des parcours de carrière cohérents, aligner les capacités sur les besoins à long terme, etc. afin de construire une armée efficace. Ces deux projets ont été bloqués par des cycles interminables de réunions, de négociations et d'actes invisibles de résistance malienne, attribués par de nombreux conseillers étrangers à des intérêts particuliers, notamment le racket et la corruption. Ils supposent que les efforts d'EUTM visant à établir un nouveau système de paie ont également été bloqués pour les mêmes raisons. En fait, certains responsables étrangers affirment que des officiers maliens profitent largement du *statu quo* qui leur permet de s'approprier une partie des salaires de leurs subordonnés, voire des salaires d'un personnel fictif.

Après des années d'obstruction et d'appels impatients, mais non entendus, l'UE a finalement fait face à la réalité en imposant des conditions. Elle a subordonné une partie de son aide financière (14 millions d'euros) au Mali à l'avancement de ces projets de réforme en faisant de l'amélioration de la gestion des ressources humaines l'un des 13 indicateurs de performance. Au début de 2019, un premier examen a conclu qu'aucun progrès n'avait été accompli. Pour les uns, subordonner une partie de l'aide au développement de l'UE aux réformes du secteur de la sécurité constituait un signal politique relativement fort. D'autres, cependant, ont fait valoir que les sommes dérisoires en jeu ne créeraient pas d'effet de levier et que l'UE et ses Etats membres n'avaient aucune chance de vaincre l'immobilisme du gouvernement malien.

Le point à retenir ici est que le secteur de la défense malien, tout comme le reste du système de gouvernance de l'Etat, est caractérisé par des logiques, institutions et mécanismes peu lisibles pour les acteurs. Aux intérêts particuliers qui expliquent en partie la résistance au changement,

⁶¹³ BOISVERT Marc-André, « 2012 : L'étrange défaite de l'armée malienne », 18 janvier 2017, *op. cit.*

il faut ajouter les faibles capacités et les ressources limitées⁶¹⁴. Par exemple, dans le cadre de la préparation de la prochaine LOPM, les efforts de l'EUTM pour évaluer la mise en œuvre de la précédente LOPM ont été entravés par le fait que les autorités maliennes ne possédaient ou ne partageaient pas les statistiques et autres informations dont la mission avait besoin. La fraude et la corruption jouent certainement un rôle, mais les faibles capacités maliennes en termes de planification et de mise en œuvre entrent aussi en ligne de compte.

En plus, le plus grand obstacle auquel la coopération militaire se heurte au Mali réside dans le fait qu'elle contourne divers problèmes institutionnels au lieu de chercher à les résoudre. Le renforcement des capacités, axé sur l'amélioration des compétences et de l'efficacité tactiques et opérationnelles des FAMAS, risque d'avoir des résultats limités en l'absence de changements institutionnels.

Le premier écueil institutionnel est l'Etat malien. Même si l'EUTM et d'autres partenaires parvenaient à hisser les FAMAS à un niveau satisfaisant, dans quelle mesure cette armée serait-elle viable ? Autrement dit, une armée ne peut être maintenue en l'absence d'autres structures étatiques efficaces⁶¹⁵. Bien que la question d'une réforme institutionnelle plus large au sein de l'Etat malien ne puisse pas être discutée ici, disons qu'il y a peu de preuves que les autorités maliennes ou leurs partenaires étrangers soient investis dans des réformes politiques et administratives qui rendraient l'Etat plus efficace et légitime⁶¹⁶.

Le deuxième défi institutionnel concerne la mosaïque institutionnelle du secteur de la sécurité et l'assistance à ce secteur elle-même. Le secteur de la sécurité au Mali souffre de la corruption et d'une culture organisationnelle dysfonctionnelle, avec des effets dévastateurs sur la gestion des ressources humaines et la logistique, pour ne citer que deux domaines qui ont une incidence sur l'efficacité sur le champ de bataille. Tant que ces problèmes ne seront pas résolus, il y a peu de chances que les FAMAS deviennent une armée plus professionnelle⁶¹⁷. D'ailleurs, les indicateurs tels que la corruption sont en hausse, ce qui serait lié à l'augmentation des dépenses de défense dans le cadre de la LOPM. Les actions limitées et techniques engagées par les autorités en faveur de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), comme par exemple la création

⁶¹⁴ LE CAM Morgane, « Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens y sont habitués », *Le Monde*, 1^{er} août 2019.

⁶¹⁵ WHITEHOUSE Brice, « How US Military Assistance Failed in Mali », 21 avril 2014.

⁶¹⁶ CRAVEN-MATTHEWS Catriona, ENGLEBERT Pierre, « A Potemkin State in the Sahel ? The Empirical and Fictional in Malian State Reconstruction », *African Security*, 11 : 1, 2018, p. 1-31.

⁶¹⁷ La saga tristement célèbre des deux hélicoptères Puma de l'armée malienne illustre ce point. Voir « Mali : des hélicoptères « Puma » qui posent question », *RFI*, 13 août 2019.

du Commissariat à la RSS et du Conseil national pour la RSS, qui n'ont pas reçu le soutien politique nécessaire, sont révélatrices à cet égard.

Pourtant, les partenaires partagent une responsabilité certaine à cet égard, étant donné qu'ils mettent l'accent sur des objectifs tactiques et opérationnels centrés sur les menaces et l'action militaire plutôt que de se concentrer dans une même mesure sur le renforcement des institutions afin d'améliorer la gouvernance de la sécurité et les relations civilo-militaires⁶¹⁸.

En ce qui concerne l'EUTM, il faut reconnaître que la mission est l'un des rares acteurs extérieurs au Mali qui cherche à relever au moins certains défis, comme la transparence, même si, comme nous l'avons expliqué plus haut, elle n'a guère réussi jusqu'à présent. À l'exception de quelques ateliers ici et là, les pierres angulaires d'un secteur de la sécurité efficace telles que la responsabilité, l'Etat de droit et le contrôle démocratique sont relativement négligées par les partenaires extérieurs. Dans l'ensemble, nous pouvons donc affirmer que le gouvernement comme ses partenaires font preuve d'un faible engagement en faveur de réformes institutionnelles de fond visant à professionnaliser le secteur de la sécurité. La détérioration de la situation en matière de sécurité n'a fait que renforcer cette attitude, créant un cycle d'urgence à court terme qui sape l'attention et les capitaux nécessaires pour relever les défis à long terme.

Par ailleurs, la méfiance des partenaires internationaux du Mali dans la lutte antiterroriste se trouve aussi justifier par un rapport compromettant du Conseil de sécurité de l'ONU du 7 août 2020. Ce rapport des experts de l'ONU accuse des hauts responsables maliens de l'armée de « compromettre » l'application de l'Accord de paix issu du processus d'Alger, en dépit d'appels pressants de la communauté internationale pour résoudre la crise sécuritaire. Ce rapport détaille, en effet, « la méfiance » et la « confusion » créées par l'obstruction par de hauts responsables maliens de l'application de l'Accord de paix signé en 2015 entre Bamako et les groupes armés, feuille de route censée résoudre la profonde crise sécuritaire débutée en 2012 avec le soulèvement de groupes armés indépendantistes touarègues, puis terroristes dans le Nord du Mali. Il est dénoncé des tactiques dilatoires du gouvernement, des disparitions forcées, des erreurs de planification, de divisions internes et de détournements⁶¹⁹. Ce déficit de confiance a

⁶¹⁸ HOLSHEK Christopher, « Mali's Teachable Moment : The Primacy of Civil Authority in Security Sector Development and Assistance », *Conflict Trends*, 2013 : 4, p. 46 ; TULL D. M., *Mali, the G5 and Security Sector Assistance : Political Obstacles to Effective Cooperation*, Berlin, German Institute for International and Security Affairs, 2017.

⁶¹⁹ <https://www.voaafrique.com/a/mali-onu-de-hauts-responsables->

également conduit certains des partenaires du Mali à sanctionner ou à condamner les autorités maliennes suite au coup d'Etat du 24 mai 2021⁶²⁰.

B. Les restrictions de l'implication d'Interpol dans l'éradication du terrorisme

L'implication d'Interpol dans l'éradication du terrorisme est un atout majeur. Sa « *stratégie mondiale en matière de lutte antiterroriste vient compléter l'initiative 2020, dont elle adopte et renforce le volet antiterroriste pour faire face à l'évolution rapide de la menace et des tactiques terroristes* »⁶²¹. Son rôle principal est d'aider à repérer les agents des groupes terroristes qui sévissent entre les frontières, d'un Etat à un autre. Toutefois, Interpol semble confronté à certaines restrictions découlant de sa nature (1) mais aussi de sa structure (2).

1. Les restrictions relatives à la nature d'Interpol en matière de lutte antiterroriste

Si dans la pratique, Interpol « *cumule les fonctions d'échange d'informations, ce qui constitue l'activité principale de coopération centralisée, et d'analyses de données pour dégager des évaluations des menaces régionales ou globales, des tendances du terrorisme et de ses modes opératoires* »⁶²², toutefois, il convient de noter qu'Interpol n'est pas une force de police internationale en soi exerçant entre les frontières. En effet, Interpol ne dispose d'aucune fonction opérationnelle de police et ne peut conduire une enquête ou arrêter des suspects⁶²³.

A ce titre, toutes les actions de coopération policière internationale sont menées par des policiers nationaux agissant sur leur propre espace territorial et dans le cadre de leur législation⁶²⁴. De ce fait, Interpol n'est pas en soi une organisation policière interétatique mais plutôt une structure en charge d'étudier et d'analyser les informations liées à la criminalité et au terrorisme. Il s'agit d'une « *plateforme ayant une base de données pour ses pays membres, qui produit de l'expertise et de la connaissance* »⁶²⁵. Ainsi, l'institution policière internationale ne dispose pas d'une force d'action agissant entre les frontières : « *les interventions sont menées par les polices de chaque pays, parfois de manière conjointe (auquel cas un des rôles d'Interpol*

⁶²⁰ Il s'agit de l'ONU, de l'UE, de l'UA, de la CEDEAO, de la Banque mondiale, de l'Allemagne et de la France : Voir La France suspend ses opérations militaires conjointes avec le Mali (1182737/politique/la-France-suspend-ses-operations-militaires-conjointes-avec-le-mali/).

⁶²¹ Voir Stratégie de lutte antiterroriste mondiale, *op. cit.*

⁶²² SIKELI Jean-Paul, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, *op. cit.*, p. 21.

⁶²³ *Ibid.*

⁶²⁴ Voir HUET André, KOERING-JOULIN Renée, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 2001, p. 304.

⁶²⁵ [Wikipédia.org/Wiki/Interpol](https://fr.wikipedia.org/wiki/Interpol).

est de faciliter la collaboration en améliorant la communication...) »⁶²⁶. Elle joue donc un rôle d'accompagnateur et un facilitateur dans la coopération policière entre les Etats. Dans ce contexte, l'exercice de ses missions au sein d'un Etat dépend de la volonté manifeste des autorités compétentes nationales de ce pays.

Au regard de ces restrictions, nous pouvons affirmer que les moyens d'action de cette institution semblent limités, du moment où son efficacité pourrait dépendre de la volonté de chaque Etat en proie à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, il faut noter l'existence de pôles régionaux de lutte antiterroriste d'Interpol situés dans des zones stratégiques comme c'est le cas actuellement en Afrique de l'Ouest avec le G5 Sahel en ses différents fuseaux. Même si actuellement celui de toute l'Afrique entière n'est pas encore installé, à l'avenir il aura « *pour mission de nouer des liens bilatéraux directs avec les services antiterroristes nationaux, et assurer une étroite coordination avec les instances régionales compétentes* »⁶²⁷. Par ailleurs, des restrictions découlent également de la structure d'Interpol en matière de lutte antiterroriste.

2. Les restrictions relatives à la structure d'Interpol en matière de lutte antiterroriste

Dans l'objectif d'une montée en puissance dans la lutte antiterroriste, l'institution de coopération policière a voulu mettre en place un programme d'envergure mondiale⁶²⁸, nécessitant un accompagnement financier considérable. Or, aujourd'hui, l'organisation de coopération policière est confrontée à des difficultés financières créant une carence structurelle. Pour pallier à ces manques de moyens financiers, et eu égard aux promesses faites de ne pas augmenter les cotisations des Etats membres, l'organisation de coopération policière se tourne vers d'autres institutions pour solliciter leur aide⁶²⁹.

Le manque de ressources financières constitue une épine sous les pieds des Etats africains faisant face à l'expansion du terrorisme. A cet effet, il est évident que le rôle principal d'Interpol étant de recueillir des informations de façon régulière, de les transmettre aux autorités des pays africains concernés et d'offrir des formations adéquates à travers des outils sophistiqués, la

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ Parmi les instances régionales compétentes, on peut citer Afripol et les Comités des Chefs de police (OCCPAE, OCCPAO, CCPAC, SARPCCO).

⁶²⁸ L'organisation envisage mettre sur pied un modèle hybride, associant une plateforme centrale chargée de l'analyse et de la mise en œuvre de la stratégie et des politiques de lutte antiterroriste et un ensemble de pôles d'action et d'appui opérationnels situés dans les zones stratégiques Pôles régionaux de lutte antiterroriste.

⁶²⁹ Au mois de juin 2011, la FIFA avait offert un don de 20 millions d'euros. Un an plus tard, en juin 2012, Interpol avait annoncé une enveloppe de 15 millions d'euros du premier fabricant de cigarettes au monde, Philip Morris. L'année suivante en mars 2013, les mastodontes de l'industrie pharmaceutique tels que SONAFI, FIZER et NOVARTIS signaient un chèque de 4,5 millions d'euros au service international de police. Confère Wikipédia.org/Wiki/Interpol.

réalisation de telles activités entraîne des coûts exorbitants. Ainsi, l'effectivité de telles ambitions nécessite des moyens financiers suffisants afin de faire face à l'évolution et aux mutations des activités terroristes, sans cesse sophistiquées.

Ces différentes restrictions à la structure d'Interpol cachent mal les difficultés endogènes aux mécanismes continentaux de lutte antiterroriste.

CHAPITRE II. LES DIFFICULTES ENDOGENES AUX MECANISMES CONTINENTAUX DE LUTTE ANTITERRORISTE

Les instruments de lutte contre le phénomène du terrorisme au niveau continental contiennent des insuffisances relatives, en partie, à une certaine conception politique. Ainsi, des initiatives antiterroristes élaborées et mises en œuvre en Afrique, se dégagent des lacunes (Section I). Des pesanteurs sont aussi notables dans les regroupements communautaires au chapitre de la lutte antiterroriste (Section II).

Section I. L'organisation antiterroriste continentale empreinte de lacunes

Les politiques africaines antiterroristes, malgré leurs insuffisances, ont démultiplié depuis le début de ce millénaire. Ces insuffisances sont constatées au niveau institutionnel de l'UA. A cet effet, nous relèverons les difficultés résidant dans l'UA en premier lieu (Paragraphe I), puis en dehors du cadre institutionnel de l'UA (Paragraphe II).

Paragraphe 1. Les lacunes intrinsèques de l'Union africaine dans le traitement du terrorisme

L'évolution du fléau sur le continent et les attentes légitimes des populations meurtries justifient la forte implication de l'UA dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, il est à déplorer des insuffisances structurelles au niveau de l'organisation panafricaine (A) mais aussi de ses mécanismes (B) dans la lutte contre le terrorisme.

A. Les insuffisances structurelles de l'organisation panafricaine dans la lutte antiterroriste

La logique voudrait que nous interroguions les outils régissant la politique antiterroriste continentale pour une meilleure compréhension de l'engagement de l'UA. Ainsi, les insuffisances des instruments juridiques de base de l'UA dans la lutte antiterroriste (1) et les contraintes financières et politiques de l'organisation (2) retiendront notre attention.

1. Les insuffisances des normes antiterroristes provenant de l'Union africaine

La Convention de l'OUA du 14 juillet 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, et son Protocole de 2004, constituent le cadre normatif de base en matière de lutte antiterroriste

au sein de l'organisation panafricaine. Cependant, ces normes antiterroristes ne sont pas irréprochables.

S'agissant de la Convention de 1999, celle-ci, sur la base de son intitulé, semble exposer une équivoque. « *Les rédacteurs de cet instrument ont fait la part des choses entre prévention et lutte contre le terrorisme* »⁶³⁰. La prévention rentre dans le cadre de la lutte contre le fléau, même si Monsieur Jean-Paul SIKELI croit, pour sa part, que : « *l'on doit comprendre cette formulation comme une insistance toute particulière sur l'aspect préventif de la lutte* »⁶³¹.

Au regard de cette précision, la Convention présente certaines lacunes susceptibles de rendre difficile sa mise en œuvre. En effet, les Etats Parties à cette Convention y sont invités à mener une coopération mutuelle⁶³². Cependant, ces Etats Parties semblent être oubliés par la Convention. A ce titre, lorsque ceux-ci méconnaissent méthodiquement – ou péremptoirement – la coopération avec leurs pairs dans le domaine de la lutte antiterroriste, quelles sont les mesures à prendre pour les y contraindre ? Dans les faits, un constat de relatives réticences est notable au niveau de la coopération entre Etats dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Il est incontestable qu'en matière de droit pénal général, la Convention n'est pas obligatoire ; elle est soumise au mode conventionnel. Toutefois, l'UA doit mettre en place des moyens de pression sur tout Etat qui ne coopère pas en la matière.

Par ailleurs, la Convention de 1999 regorge beaucoup d'ambiguïtés. En se focalisant sur son premier article relatif à la définition du terrorisme, celle-ci utilise des formules très embrouillées telles que : selon certains principes, contribution et bien d'autres en permettant de criminaliser la jouissance des libertés fondamentales comme le droit de grève qui peut être confondu à des actes de terrorisme et surtout en assimilant l'insurrection aux actes terroristes. A cet effet, « *la Convention semble éliminer la frontière entre délit politique et acte terroriste, niant à la limite l'existence du premier* »⁶³³.

Le CAERT a, par conséquent, prouvé à partir de ses missions d'estimation, des faiblesses dans les domaines du partage de renseignements et de la coordination des affaires antiterroristes entre les Etats africains, dans la mise en œuvre de son Plan d'action stratégique pour la période 2010-

⁶³⁰ SIKELI Jean-Paul, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 19.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² Voir article 5 de la Convention de l'OUA de 1999 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme. Aux termes de cet article, « *les Etats parties coopèrent mutuellement pour prévenir et combattre les actes...* ».

⁶³³ KANE Ibrahima, « La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, p. 262.

2013. Ces faiblesses constatées tiennent leur source de la Convention elle-même à travers des énonciations essentiellement flexibles. Comme l'indique l'article 18 de la Convention, « *les Etats membres s'engagent à encourager la coopération entre les organes chargés d'appliquer la loi en matière de détection et de prévention des actes terroristes* ». Le constat est ainsi que « *les Etats s'engagent pour encourager la coopération et non pour coopérer* »⁶³⁴.

Au demeurant, dans l'instrument fondamental de l'UA en matière de terrorisme, aucune de ses dispositions ne prohibe l'extradition d'une personne qui court le risque de subir des actes de tortures ou de traitements cruels, inhumains et dégradants dans le pays dans lequel on envisage de l'extrader⁶³⁵.

Par rapport au Protocole, il oblige les Etats Parties à mettre à la disposition du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA des rapports, sans pour autant donner, en cas de retard ou de refus de ces derniers, les mesures à prendre⁶³⁶. En conséquence, rares sont les Etats africains qui présentent de rapports au CPS de l'UA sur les mesures internes adoptées en matière de prévention et de répression des activités terroristes⁶³⁷. Pourtant, « *ces rapports facilitent le partage de l'information et le suivi, par la Commission de l'UA et cela de façon considérable, des décisions ...au niveau continental* »⁶³⁸.

En outre, il ressort du Protocole que : « *les Etats parties s'engagent à bannir la torture et autres traitements dégradants et inhumains, y compris le traitement discriminatoire et raciste à l'égard des terroristes présumés, qui ne sont pas conformes au droit international* »⁶³⁹. Cette disposition paraît anachronique et dangereuse. En réalité, est-ce à dire que de tels actes pourraient être infligés aux personnes jugées coupables de terrorisme par les tribunaux ? En d'autres termes, les terroristes avérés, qui n'ont plus le statut de présumés coupables, peuvent-

⁶³⁴ SIKELI Jean-Paul, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, op. cit., p. 21.

⁶³⁵ Voir « Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme, L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité. Violations des droits de l'Homme en Afrique subsaharienne au motif de la lutte contre le terrorisme : une situation à hauts risques », novembre 2007, n° 483, p. 7.

⁶³⁶ « *Les Etats parties s'engagent entre autres, à soumettre, sur une base annuelle ou à des intervalles réguliers déterminés par le Conseil de paix et de sécurité, des rapports au Conseil de paix et de sécurité sur la mise en œuvre de mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme, telles que préconisées dans la convention, le plan d'action de l'Union africaine et le présent protocole* ». Voir article 3, alinéa 1 du Protocole du 8 juillet 2004.

⁶³⁷ « *Selon un rapport du Président de la Commission de l'Union africaine, sur les 44 points focaux officiellement désignés par les Etats, seuls 20 ont envoyé des rapports au CAERT. Pourtant si l'on opère une comparaison, presque tous les 40 Etats africains parties à la convention d'Alger à l'exception notable des Seychelles, ont présenté au moins un rapport au Comité contre le terrorisme des Nations Unies relativement à la résolution 1373 du Conseil de sécurité* ». Voir KANE Ibrahima, « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique », op. cit., note 59.

⁶³⁸ NKALWO Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », op. cit., p. 6.

⁶³⁹ Article 3, alinéa 1 K du protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme. Voir Rapport de la Présidente de la Commission, op. cit. Point 31.

ils faire l'objet de tortures ? Il est absolument convenu que ces pratiques – torture, racisme et discrimination – sont interdites quelles que soit les circonstances et la condition de la personne mise en cause.

Au-delà des limites inhérentes, précédemment relevées, la Convention et son Protocole additionnel s'identifient par la prise en compte de la souveraineté des Etats Parties, en laissant la lourde responsabilité aux législations nationales de gérer le phénomène du terrorisme, tout en leur adressant des recommandations.

Par ailleurs, l'intégration des instruments juridiques antiterroristes de l'UA dans l'ordre juridique interne des pays membres n'est pas aussi sans difficulté. Ainsi, au mois d'août 2014, sur les cinquante-quatre Etats que compte l'UA, cinquante d'entre eux étaient signataires de la Convention d'Alger, et quarante-un l'avaient ratifiée⁶⁴⁰.

Pour le Protocole d'Alger, son sort était moins reluisant. En effet, ce Protocole n'est entré en vigueur que le 26 février 2014, soit dix ans après son adoption, qui date de juillet 2004. Ainsi, la Présidente de la Commission de l'UA, en présentant son rapport sur le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique au mois d'août 2014, avait pu constater que quarante-cinq Etats étaient signataires de ce Protocole mais quinze seulement l'avaient ratifié. Cette faible adhésion des Etats africains au Protocole reste à déplorer en raison de l'objectif principal qui lui est assigné.

L'objectif principal du Protocole est de renforcer la mise en œuvre de la Convention mais aussi de donner effet à l'article 3 (3) de cet instrument visant à la création du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA dont l'une des missions est la coordination et l'harmonisation des efforts du continent dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le terrorisme. A ce titre, le peu d'empressement dans la ratification du Protocole par une grande majorité d'Etats africains est susceptible de saper l'effectivité des objectifs fixés.

⁶⁴⁰ « Si l'adoption de la Convention d'Alger a constitué un tournant important dans les efforts de l'Afrique visant à faire face à la menace du terrorisme, des préoccupations ont très tôt été soulevées concernant certaines faiblesses intrinsèques de cet instrument qui pourraient avoir un impact sur sa mise en œuvre. A cet égard, il a été noté que la Convention ne prévoit pas de mécanisme de mise en œuvre et des mesures adéquates pour la répression du financement du terrorisme. Les dispositions sur la protection des droits de l'homme ont également été jugées insuffisantes, alors que les risques d'acquisition par les terroristes d'armes de destruction massive n'ont pas été pris en compte de manière adéquate. C'est dans ce contexte que la 2^{ème} réunion intergouvernementale de haut niveau des Etats membres de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, tenue à Alger, les 13 et 14 octobre 2004, s'est félicitée des efforts alors initiés par la Commission en vue de l'élaboration d'un projet de Protocole additionnel à la Convention », Ibid. Point 34.

En outre, l'UA avait mis à la portée des Etats membres une expertise juridique relative à l'adoption d'une loi-modèle contre le terrorisme⁶⁴¹. En effet, les Etats Parties étaient invités à intégrer les dispositions pertinentes de cette loi dans leurs législations pénales, toute chose que seulement un nombre infime de pays, a eu à appliquer, jusqu'à nos jours. Toutefois, cette attitude est compréhensible dans la mesure où la normativité contraignante de cet instrument conventionnel est limitée : les Etats ne sont pas tenus de l'adopter. En plus, elle n'apporte pas de précisions sur certains aspects fondamentaux qui devraient inspirer une loi antiterroriste modèle. Par exemple, elle ne fixe pas les peines à infliger aux terroristes et semble peu se soucier de l'indemnisation des victimes du terrorisme. Or, dans la pratique judiciaire, l'indemnisation des victimes d'actes terroristes, constituées parties civiles au procès, est indissociable de la condamnation du terrorisme.

Ces insuffisances notées n'excluent pas non plus les contraintes politiques et financières de l'Union africaine face à la montée terroriste sur le continent.

2. Les contraintes politiques et financières de l'Union africaine face à l'expansion terroriste

L'affirmation que l'UA se heurte à des insuffisances d'ordre politique et financier n'est qu'une évidence. L'organisation continentale a pour missions, entre autres, la défense de la souveraineté des Etats membres, leur intégrité territoriale et leur indépendance mais aussi l'encouragement de l'intégration politique et socio-économique du continent. Au regard de cette lourde responsabilité, il apparaît que les défis à relever sont immenses et que leur mise en œuvre est susceptible d'être confrontée à des difficultés politiques et financières.

Au chapitre des complications d'ordre politique, l'UA ne parvient toujours pas à convaincre judicieusement certains Etats membres pour l'obtention d'une collaboration harmonieuse et totale face à l'expansion terroriste. Ces difficultés dites politiques découlent d'une absence de mécanismes contraignants, pouvant amener les Etats membres à une stricte observation des engagements issus des résolutions et une mise en œuvre opérationnelle du Plan d'action de la lutte contre le phénomène terroriste. En plus, le manque de volonté politique de certains Etats

⁶⁴¹ La Commission dans le cadre du suivi de la décision Assembly/AU/Dec.311 (XV), adopté par la 15^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union organisée à Kampala, en Ouganda du 25 au 27 juillet 2010, et soulignant la nécessité d'efforts redoublés et d'une mobilisation large pour lutter contre le fléau du terrorisme, a élaboré une loi-type pour soutenir les Etats membres dans leurs efforts. Ainsi, les Etats membres doivent tirer partie de cet instrument pour renforcer ou mettre à jour leurs législations internes. *Ibid.* Point 46. L'on ne pouvait citer que trois Etats en fin 2014 parmi lesquels, le Burkina Faso, le Ghana et l'Ile Maurice. Pour plus d'informations, voir ABENELANG Salomon Mickson, « La menace terroriste au sein de l'Union africaine, regard critique sur la loi-modèle contre le terrorisme », article à publier.

membres constitue une difficulté non négligeable dans la conduite des activités antiterroristes à l'échelle africaine. A cet effet, les vieilles tensions qui existaient entre le Cameroun et le Nigéria et les querelles de leadership qui opposaient le Tchad au Nigéria avaient énormément retardé la consolidation du domaine de coopération entre les services de renseignements et de sécurité de la zone. C'est dans ce climat que la nébuleuse terroriste Boko Haram a pu s'implanter et répandre ses ignobles activités autour des rives du lac Tchad. En conséquence, face à l'urgence de combattre la terreur de Boko Haram, les pays limitrophes du bassin du lac Tchad ont été amenés à taire leurs oppositions pour entrevoir une coopération antiterroriste salubre.

Au demeurant, en plus des difficultés de nature politique, se dresse aussi l'épineuse insuffisance des ressources financières dans la lutte contre le terrorisme. La rareté des ressources financières constitue d'énormes difficultés dans la mise en œuvre des mécanismes antiterroristes de l'UA. A titre d'illustration, le Zambien Joseph CHILENGUI, alors Président du Conseil Economique, Social et Culturel (ECOSOCC), lors d'une Conférence de presse tenue à Douala au Cameroun en mars 2015, avait révélé que : « 93% du financement de l'organisation proviennent de l'extérieur et le reste des 7% constitue la contribution des Etats membres »⁶⁴². Cette amère réalité s'explique, entre autres, par le « refus de certains Etats membres à cotiser, rechignant à participer au financement de programmes pourtant destinés à faire fonctionner les régimes de sécurité collective »⁶⁴³. De telles situations remettent en cause inéluctablement l'autonomie mais surtout l'indépendance de l'UA dans la conception et la mise en œuvre de sa propre politique antiterroriste. Monsieur Joseph Léa NKALWO avait dit, à juste titre, que : « le déficit des ressources financières de l'UA compromet l'efficacité des mécanismes dont l'existence ne se limite désormais qu'aux rencontres multilatérales annuelles où l'on discute des grands enjeux sécuritaires, définit des objectifs ambitieux et élabore des plans d'action robustes qui ne seront que rarement mis en œuvre »⁶⁴⁴.

Le postulat selon lequel il n'existe pas de dignité possible pour ceux-là qui attendent tout des autres est une réalité, vu que, la déception peut s'en suivre à tout moment pour l'UA dans l'attente d'hypothétiques promesses financières de ses partenaires. L'incapacité et la dépendance financières de l'UA ne sont pas de nature à réduire rapidement l'élargissement du phénomène terroriste sur le continent. Il est donc nécessaire de convaincre les Etats africains

⁶⁴² Voir <http://www.camer.be/40611/12:1/afrique-union-africaine-93>.

⁶⁴³ NKALWO Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *op. cit.*, p. 13.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

d'être à jour de leurs cotisations pour mieux faire face aux dépenses relatives à la mise en œuvre des mécanismes antiterroristes continentaux. A ce titre, la mise en œuvre d'un ensemble de moyens humains et financiers suffisants est un impératif pour une lutte efficace contre le terrorisme. En effet, la seule manifestation de la volonté des dirigeants africains ne saurait suffire à l'éradication du fléau : il faut disposer des moyens de sa politique.

Au demeurant, existent aussi des faiblesses relatives aux mécanismes institutionnels de lutte contre le terrorisme en Afrique.

B. Les faiblesses des mécanismes institutionnels de lutte antiterroriste de l'Union africaine

Au sein de l'UA, le dispositif institutionnel prévu en matière de lutte contre le terrorisme n'est pas sans faiblesses. A cet effet, le Président Idriss DEBY ITNO avait affirmé que : « *les insurrections qui balayent actuellement de nombreuses parties de l'Afrique se portent très bien grâce à la faiblesse des mécanismes de réponse* »⁶⁴⁵. Toutefois, pour répondre à la menace terroriste, l'UA a mis en œuvre un ensemble d'instruments pour prévenir et lutter contre le fléau, mais ceux-ci dans leur expression éprouvent des difficultés au sein des organes en matière de coopération (1) mais aussi dans la dimension opérationnelle (2).

1. Les lacunes des organes de l'UA en matière de coopération contre le terrorisme

Les dispositions institutionnelles créées pour faire face à la menace terroriste de l'UA présentent généralement des insuffisances relatives à leur efficacité et à leur effectivité. A cet effet, il faut entendre par effectivité, ce qui se réalise en fait, et efficacité, la capacité d'une structure à parvenir à ses objectifs ou à atteindre les résultats gagés. Il ressort de l'analyse que certains mécanismes, particulièrement ceux en charge de la coopération entre les services de renseignement sont limités, tandis que d'autres ne sont pas effectives.

Le cas du CAERT⁶⁴⁶ est assez illustratif des insuffisances organiques de l'UA dans la lutte contre le terrorisme. Elle doit en principe assurer une coordination ou du moins une coopération entre les différentes unités de renseignement du continent. Au regard du plan d'actions assez

⁶⁴⁵ Déclaration du Président tchadien Idriss DEBY ITNO lors du Sommet des Chefs d'Etat de l'Union africaine, tenu à Malabo en juin 2014.

⁶⁴⁶ Le CAERT avait été institué en vue de servir de structure pour centraliser les informations, la recherche et les analyses sur le terrorisme et les groupes terroristes et élaborer des programmes de formation au profit des pays membres. Depuis son lancement en 2004, il devrait contribuer au renforcement des capacités techniques, scientifiques et opérationnelles de lutte contre le terrorisme des pays membres de l'UA, par le biais des programmes et des séminaires de formation.

ambitieux qu'il avait présenté pour la période 2014-2017⁶⁴⁷, on a l'impression qu'il fonctionne de façon dynamique. Mais, malgré ses activités particulièrement intenses, « *il ne parvient pas à intéresser les Etats africains manifestement* »⁶⁴⁸. Nombreux sont parmi eux, les pays qui préfèrent le partage de renseignements à titre bilatéral qu'avec le CAERT, institution pourtant spécialisée dans la collecte et l'analyse des informations sur le terrorisme. Ainsi, la collaboration à travers l'échange d'informations et leur transfert au niveau du CAERT, demeurent « *un défi majeur pour assurer une bonne exploitation et coordination du renseignement relatif aux activités des groupes terroristes* »⁶⁴⁹. Il est déplorable qu'en 2014, moins de 20 pays africains aient d'ailleurs été visités par le CAERT.

Au demeurant, le CAERT avait certes fini la mise en place d'une base de données sur la prévention et la lutte contre le phénomène terroriste. L'accès à cette base de données est seulement réservé au personnel du CAERT, qui pour l'instant, n'a pas fait l'objet d'un élargissement aux Points focaux. En plus, il faut sécuriser l'information entre le Centre et ses utilisateurs. A ce titre, l'absence de système de communications sécurisé permettant le partage d'informations essentielles, en temps opportun, constitue une des difficultés que l'organe puisse réaliser de manière efficiente la coordination entre les services de sécurité et de renseignements des pays membres de l'UA. Toutefois, le CAERT a, au moins, le mérite d'exister avec ses difficultés, contrairement à Afripol qui est encore ineffective. L'Afripol qui est une structure créée dans l'optique de densifier la coopération policière africaine contre le terrorisme et le crime organisé transfrontalier n'est pas encore opérationnelle.

Par ailleurs, les reproches imputables au CAERT face à l'expansion du terrorisme sur le continent n'excluent pas, selon la Présidente de la Commission de l'UA les efforts déployés par cette institution. En effet, le CAERT avait visité en 2014 les pays africains ci-après : « *le Niger, du 6 au 10 décembre 2010, la Guinée, du 21 au 25 février 2011, la Guinée-Bissau, du 28 février au 4 mars 2011, le Mali, du 26 avril au 3 mai 2011, la Mauritanie, du 9 au 13 mai 2011, le Soudan, du 28 mai au 2 juin 2011, l'Ouganda, du 17 au 22 septembre 2012, le Burundi, du 24 au 28 2012, la Gambie, du 26 au 30 novembre 2012, le Sénégal, du 4 au 7 septembre 2012, la*

⁶⁴⁷ Le plan d'action du CAERT pour la période 2014-2017 reposait sur quatre (4) principaux piliers : le renforcement du partage et de la dissémination de l'information à travers la Salle de Veille et le système d'alerte rapide contre le terrorisme du CAERT (CTEWS) ; l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la fréquence de ses publications ; la mise en place de programmes nationaux et régionaux de renforcement des capacités, y compris celles des Points focaux pour la lutte contre le terrorisme et la consolidation de la coopération entre le CAERT et les partenaires régionaux et internationaux.

⁶⁴⁸ NKALWO Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *op. cit.*, p. 8.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

République arabe sahraouie démocratique, du 1^{er} au 3 septembre 2013, le Ghana, du 11 au 16 novembre 2013, la Côte d'Ivoire, du 18 au 22 novembre 2013, le Tchad, du 25 au 29 novembre 2013, les Comores, du 16 au 21 décembre 2013 et la Namibie, du 16 au 21 décembre 2013 ».

En outre, même si cette structure connaît des insuffisances, il faut admettre que sa création est relativement récente⁶⁵⁰.

Il est à noter que la structure d'Afripol, même si elle devenait opérationnelle, serait un organe de consultation, de coordination et d'échanges d'expérience entre les différentes forces de police africaines et les autres organisations similaires. L'organe ne sera donc pas une force d'intervention armée⁶⁵¹. Afripol n'est pas un contingent pré-positionné de police et prêt à intervenir dans l'optique de traquer les acteurs de la terreur dans les Etats membres de l'UA. L'organe n'est ainsi qu'une plateforme de facilitation qui permettra aux forces de police africaines d'échanger des renseignements pour mieux parer au péril terroriste sur le continent. Par ailleurs, des insuffisances opérationnelles se rapportent également aux missions des organes d'intervention de l'UA en matière de lutte contre le terrorisme.

2. Les insuffisances opérationnelles des organes d'intervention en matière de lutte contre le terrorisme

Dans sa politique relative à garantir la paix et la stabilité sur le continent, l'UA a prévu la mise en place de certains organes susceptibles de mieux servir à la lutte antiterroriste sans les Etats membres. Parmi ces organes figurent le mandat d'arrêt africain et la Force africaine en attente (FAA). Ces outils d'intervention n'étant pas encore effectifs, dans les faits, il n'en demeure pas moins exclu qu'ils sont susceptibles à l'avenir d'être confrontés à des difficultés.

La FAA pourrait être perçue comme la mobilisation d'armes de destruction massive contre les réseaux terroristes en raison de ses capacités d'intervention militaire. Toutefois, dans l'attente de son effectivité sur le théâtre des opérations, des éventuelles mésententes entre Etats membres de l'UA au sujet de son fonctionnement futur sont à redouter. Des inquiétudes sont d'ailleurs partagées par un certain nombre de pays relativement à la mobilisation des moyens nécessaires à sa mise en place⁶⁵². En outre, il est indispensable que cette force en attente dispose des

⁶⁵⁰ L'idée de sa création avait été émise pour la première fois officiellement à l'initiative de la diplomatie algérienne, lors de la 22^{ème} Conférence régionale africaine d'Interpol, organisée en septembre 2013 à Oran en Algérie.

⁶⁵¹ Déclaration du représentant de l'Union européenne Tarek Ahmed SHARIF, lors d'une réunion relative à la préparation du lancement officiel d'Afripol qui était prévu pour octobre 2016.

⁶⁵² Des avancées notables avaient été effectuées en ce qui concerne la mise en place de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. Depuis 2008, l'organe de coordination à Addis-Abeba mène le travail sur la doctrine de la

équipements adéquats, de réelles dispositions aérienne et maritime, de transport terrestre, de systèmes d'information efficaces et de ressources humaines bien formées. En effet, « *l'absence de moyens logistiques et d'infrastructures n'empêchera pas seulement la mise en œuvre efficiente du mandat de la mission mais également minera sa capacité de répondre aux situations de crise* »⁶⁵³.

Par ailleurs, les opérations militaires d'envergure sont très onéreuses et pour y parvenir l'UA devra déboursier beaucoup de fonds pour permettre à la FAA de participer à la lutte armée contre le terrorisme. A cet effet, il est fort à craindre que l'UA puisse acquérir suffisamment de ressources financières auprès de ses membres, qui souvent sont même en retard de leurs cotisations annuelles. En plus, sur le terrain, la coordination des forces déployées pourrait souffrir « *des différences linguistiques, de l'hétérogénéité du matériel, des armes et des munitions, mais aussi des niveaux très inégaux de formation, des différences de doctrines et de procédure ; des variations importantes dans les niveaux de capacités et d'entraînement des contingents ; l'incapacité d'assurer une transition satisfaisante du maintien à la consolidation de la paix* »⁶⁵⁴. A ce titre, on a pu souvent constater des différences semblables auprès des forces étrangères déployées sur le théâtre des opérations militaires.

En plus de ces aspects, la problématique fondamentale réside au niveau de la coordination organisationnelle. Malgré le Protocole d'entente⁶⁵⁵ signé entre l'UA et les Communautés économiques sous-régionales sur leurs relations générales, « *rien ne régit spécifiquement leurs rôles respectifs et leurs pouvoirs en ce qui concerne l'utilisation et l'autorisation des capacités des CER/RM par la FAA* »⁶⁵⁶. Concernant l'Afrique centrale en l'occurrence, dans la pratique, la relation entre l'UA et la CEEAC dans le domaine de la paix et de la sécurité est établie. « *Certains responsables de la CEEAC reconnaissent que les organes de paix et de sécurité d'Afrique centrale font partie intégrante de l'APSA, alors que d'autres soulignent que*

FAA, la politique de formation, le concept logistique, la stratégie de conduite de l'intervention et les règles d'intervention militaire.

⁶⁵³ DEMBELE Daouda, *La mise en œuvre de la Force africaine en attente : l'adéquation forces armées nationales/Brigades sous régionales*, Mémoire de Master en Stratégie de Défense, Université de Yaoundé II, 2012, p. 55. A titre d'illustration, entre juillet 2009 et juin 2010, environ 5,70 milliards de dollars avaient été consacrés par l'ONU aux sept missions en Afrique. Voir *United Nations, UN peacekeeping operations, Background note*, June 2009, <http://www.un.org/Depts/dpko/bnote.htm>.

⁶⁵⁴ DEMBELE Daouda, *La mise en œuvre de la Force africaine en attente : l'adéquation forces armées nationales/Brigades sous régionales*, op. cit., p. 62.

⁶⁵⁵ Selon le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, entré en vigueur en 2003, les mécanismes sous régionaux de paix et de sécurité sont les piliers de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. En signant en 2008 le Protocole d'accord en matière de paix et de sécurité, l'UA et les CER se sont accordées pour institutionnaliser et renforcer leur partenariat et leur coopération dans le domaine.

⁶⁵⁶ DEMBELE Daouda, *La mise en œuvre de la Force africaine en attente : l'adéquation forces armées nationales/Brigades sous régionales*, op. cit., p. 61.

*le Protocole sur le COPAX a été adopté en 2000, c'est-à-dire avant le lancement de l'UA en 2002 et l'entrée en vigueur du Protocole sur le CPS »*⁶⁵⁷. Il y a donc une insuffisance non moins importante de « *transparence sur l'utilisation par l'UA des forces armées locales et des CER/MR formées et entraînées* »⁶⁵⁸.

Pour ce qui est du mandat d'arrêt africain, il est tout simplement déplorable de constater qu'il n'est pas encore mis en œuvre. A l'avenir, il s'appliquera aux poursuites contre des individus accusés ou reconnus coupables d'actes terroristes. Mais pour l'heure, la Commission de l'UA travaille à son étude⁶⁵⁹. Dans le Rapport 2014 sur le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique, la Présidente de la Commission de l'UA avait précisé que des consultations initiales avaient été effectuées avec l'ONUDC et l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust). Des mesures seraient en cours, avait-elle ajouté « *pour s'attacher les services d'un consultant juriste pour coordonner le processus d'élaboration d'un mandat d'arrêt africain* »⁶⁶⁰. Ainsi, la mise en œuvre d'un tel instrument serait un message d'espoir dans le renforcement de l'Architecture africaine de lutte contre le terrorisme.

Au demeurant, l'UA n'est pas l'unique responsable des insuffisances qui caractérisent le continent africain dans la lutte contre le phénomène terroriste.

Paragraphe 2. Les aspects rédhibitoires en dehors du cadre institutionnel de l'Union africaine

La série de difficultés auxquelles le continent est confronté dans sa politique antiterroriste ne relève pas du seul cadre institutionnel de l'UA. D'autres obstacles auxquels les pays africains sont confrontés dans la formulation d'une meilleure stratégie de lutte antiterroriste se rapportent à la structure de l'Etat (A) et à l'autoritarisme dans le régime de répression des actes de terrorisme (B).

A. Les difficultés relatives à la structure de l'Etat en Afrique

⁶⁵⁷ MEYER Angela, « Prévenir les conflits en Afrique centrale de la CEEAC : entre ambitions, défis et réalité », *op. cit.*, p. 14.

⁶⁵⁸ Pour plus de précisions, voir le chapitre 4 de DEMBELE Daouda, *La mise en œuvre de la Force africaine en attente : l'inadéquation forces armées nationales/Brigades sous régionales*, *op. cit.*, pp. 61 et ss.

⁶⁵⁹ En application des dispositions pertinentes des communiqués PSC/PR/COMM.(CCXLVIX) et PSC/PR/COMM.(CCCLIII), il avait été confié à la Commission de l'Union africaine d'établir le projet relatif au mandat d'arrêt africain selon le Rapport de la Présidente de la Commission en août 2014.

⁶⁶⁰ Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA pour 2014.

La structure de l'Etat en Afrique explique, en partie, la persistance du phénomène terroriste sur le continent. En effet, certaines entités étatiques peinent à imposer leur autorité sur toute l'étendue de leur territoire. Il se trouve quelques fois que l'exercice de la souveraineté de l'Etat échappe à des pans entiers de son territoire national. C'est le cas de la persistante crise de la maîtrise de la territorialité (1) qui embarrasse plusieurs entités étatiques africaines. En plus, l'Etat africain se retrouve otage de tares (2) presque congénitales.

1. La crise de la territorialité de l'Etat comme fait dirimant à la lutte contre le terrorisme

Le phénomène territoire se distingue d'un « *ensemble des espaces sur lesquels un Etat particulier dispose d'un dominium exclusif et dans lesquels il dispose en principe sur les sujets internes d'un imperium, exclusif ou concurrent, que le rattachant spatial suffit à fonder* »⁶⁶¹. Si dans un espace, un Etat exerce un pouvoir domanial ou s'il peut justifier la jouissance d'un pouvoir impérial par le seul site de l'objet qui y donne prise, c'est que ce point appartient à son territoire. « *Le juriste international tient le territoire pour le cadre spatial dans lequel est établie toute communauté humaine, matérialisant sa fixation au sol et déterminant ses contours ainsi que les limites de sa souveraineté* »⁶⁶². Il est ainsi admis que l'existence d'Etat, sujet du droit international repose généralement sur un triptyque : une population, un territoire et un gouvernement indépendant. Pour l'élément territorial, une grande partie de celui-ci doit être limitée par des frontières⁶⁶³. La frontière depuis longtemps, « *fut simple et acceptée de tous comme limite du territoire sur lequel s'exerce la souveraineté nationale, institution établie par des décisions politiques et régie par des textes juridiques* »⁶⁶⁴. De ce fait, l'inexistence ou la faiblesse des frontières semble être la menace principale de la sécurité des Etats⁶⁶⁵. Il n'existe « *pas de paix avec des frontières contestées, non assumées où la peur du voisin est la seule chose communément partagée* »⁶⁶⁶.

⁶⁶¹ COMBACAU Jean, SUR Serge, *Droit international public, op. cit.*, p. 403.

⁶⁶² BADIE Bertrand, *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, p. 9.

⁶⁶³ CAFLISCH Lucius, « Les frontières, limites et délimitations internationales – Quelle importance aujourd'hui ? », Conférence inaugurale, session de droit international public, 2013, p. 137.

⁶⁶⁴ NGWANZA Stéphane, « Problématique de la fin des frontières en Afrique », in *Les problématiques sécuritaires des frontières en Afrique, op. cit.*, p. 137.

⁶⁶⁵ Introduction générale sur « les problématiques sécuritaires des frontières en Afrique », les Actes du colloque 2014, Ecole Supérieure Internationale de Guerre (ESIG), p. 12.

⁶⁶⁶ KONARE Alpha Oumar, Allocation d'ouverture, « Des frontières en Afrique du XII^e siècle au XX^e siècle », Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), Paris 2005.

Ainsi, le principe de l'intangibilité⁶⁶⁷ des frontières inscrit dans la Charte de l'OUA en 1964 semble véritablement écorné. Cette évidence résulte du fait que plusieurs Etats africains confrontés à l'expansion du terrorisme, ont du mal à contrôler la totalité de leurs espaces territoriaux. A cet effet, l'absence de contrôle effectif d'un espace et de ses contours, est une cause élevée de la manifestation des activités terroristes dans plusieurs Etats d'Afrique. Il faut noter que les frontières actuelles de la plupart des pays africains ont été définies par les puissances européennes colonisatrices entre la Conférence de Berlin en 1885 et le début du 20^{ème} siècle. Ainsi, les larges bandes frontalières héritées de la colonisation sont souvent poreuses et échappent, de ce fait, au contrôle efficient des Etats africains affaiblis. A titre d'illustration, le Niger et le Nigéria partagent une longue bande frontalière qui échappe au contrôle de Niamey et Abuja. En plus, le Mali qui a une frontière commune de plus de mille kilomètres avec l'Algérie n'arrive pas à exercer une surveillance efficace de cette zone du Nord du pays, et encore non moins, sa frontière commune avec le Burkina Faso, dans la zone du Liptako Gourma, devenu un sanctuaire pour les groupes terroristes.

A l'évidence, les frontières africaines tracées au temps de l'occupation coloniale n'ont plus de réalité, tant sont importants les flux de migrants, de voyageurs et de voyageurs qui les ignorent. Dans le pire des cas, ces frontières sont contestées, au point d'entraîner la partition de certains Etats comme le Soudan. Cette remise en cause des frontières nationales a aussi affecté la Somalie avec les revendications séparatistes du Somaliland et du Puntland, dirigé *de facto* par des groupes terroristes Shebabs. Ce fut aussi le cas du Mali qui avait vu, un certain temps en 2012, lui échappé le contrôle des régions du Nord de son territoire, au profit de groupes terroristes divers et des rebelles du MNLA de Bilal Ag ACHERIF.

La situation au Nigéria n'est cependant pas distincte de celles précédemment évoquées. En effet, les autorités nigérianes n'ont pas le contrôle effectif de leurs zones frontières⁶⁶⁸ aux bordures du lac Tchad. Sinon, comment comprendre que plus de 200 filles d'une école de la ville de Chibok, dans l'Etat de Borno soient enlevées et prises en otage par les terroristes de Boko Haram pendant plus de deux ans, dans une zone *incognito* à l'intérieur de l'espace

⁶⁶⁷ Malgré les reproches et la contestation dont il fait l'objet, le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation conserve plus que jamais la pertinence dans la régulation du système international en général et l'Afrique en particulier. Voir KENFACK Jean, « Quelle est la pertinence du principe de l'intangibilité des frontières en Afrique aujourd'hui ? », in *Les problématiques sécuritaires des frontières en Afrique*, op. cit., p. 19 ; ROBERT Anne-Cécile, « Des nations africaines aux contours fragiles », *Manière de voir*, p. 34.

⁶⁶⁸ Au Nigéria, Boko Haram est à la recherche de sanctuaires et de refuges dans des zones caractérisées par de vastes étendues territoriales, faiblement couvertes au plan sécuritaire et administratif. Ainsi, il est à constater quelques faiblesses institutionnelles et l'existence de frontières poreuses, surveillées faiblement et mal contrôlées dans une large mesure.

territorial national ? Le contrôle des frontières, en épilquant le Professeur Paul Elvic BATCHOM, en tant que marquage politico-sécuritaire constitue la base même de la lutte contre le phénomène terroriste qui exprime, plus que tout, la complexification de la frontière en tant qu'espace-continuum. C'est ainsi que le Cardinal RICHELIEU avait attesté dans son testament politique en disant que : « *Il faudrait être privé de sens commun pour ne pas connaître combien il est important aux grands Etats d'avoir leurs frontières bien garnies et fortifiées* »⁶⁶⁹. A la question de savoir pourquoi les mouvements terroristes s'enracinent-ils dans certaines zones plutôt que dans d'autres, Madame OWONA MFEGEU avait tenté de donner une explication pour le cas camerounais, en ces termes : « *La timidité de l'Etat en tant que « Welfare state » dans l'extrême Nord du Cameroun et sa concentration dans certaines villes phares ont laissé l'espace à des groupes armés qui remplissent aussi des fonctions sociales au-delà de la terreur qu'ils exercent sur les populations* »⁶⁷⁰. Ces déclarations peuvent équivaloir pour tous les autres Etats de l'Afrique. En outre, d'autres difficultés persistantes perdurent en plus des failles observées en matière de maîtrise territoriale, pouvant à ce titre compromettre l'efficacité de certains Etats africains dans la lutte contre le terrorisme. Cette réalité se rapporte à certaines tares dont l'Etat africain postcolonial semble être otage.

2. L'Etat africain, otage de ses tares dans la lutte contemporaine contre le terrorisme

La majorité des Etats africains est confrontée à des difficultés dont les unes sont dues à la mauvaise gouvernance de l'Etat et d'autres, aux brutalités quotidiennes auxquelles font face les populations. En effet, l'Etat africain postcolonial peine à fournir les services sociaux de base à ses populations dont les conditions de vie sont des plus précaires. « *L'expansion du terrorisme s'invitant et s'intégrant aussi dans ce lot de problèmes* »⁶⁷¹, l'on se rend davantage compte que l'encadrement d'une lutte efficace contre le fléau devient de plus en plus aléatoire. D'ailleurs, on ne le dira jamais assez, certaines « *régions qui n'avaient pas pleinement pris conscience de la gravité de la menace, ou qui étaient considérées comme étant à l'abri du terrorisme, sont devenues la cible des terroristes* »⁶⁷².

⁶⁶⁹ Cité par BATCHOM Paul Elvic, « Le contrôle des frontières et la criminalité transfrontalière en Afrique », in *Les problématiques sécuritaires des frontières en Afrique*, op. cit., p. 59.

⁶⁷⁰ OWONA MFEGUE Koura Félicité, « Droit international et lutte contre le terrorisme de Boko Haram », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017, p. 620.

⁶⁷¹ La pauvreté, l'analphabétisme et le taux élevé de chômage parmi les jeunes et la population, sont susceptibles de rendre ces derniers vulnérables à la séduction des manipulateurs des groupes terroristes, comme l'avait expliqué la Présidente de la Commission de l'UA.

⁶⁷² Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA sur le terrorisme et l'extrémisme violent, op. cit. Voir point 4.

Selon le Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA sur le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique pour l'année 2004, il en ressort que : *« les faiblesses économiques, politiques et institutionnelles rendent plusieurs pays vulnérables à la pénétration de groupes terroristes, au recrutement, à la radicalisation et à l'extrémisme violent. Les situations généralisées de conflit et de pauvreté, la marginalisation, les violations des droits de l'Homme, les conflits non résolus, la discrimination ethnique, nationale et religieuse, l'absence d'opportunités d'emploi pour les jeunes créent également un terreau fertile à l'aliénation et à la radicalisation et, surtout, rendent ces segments de la population réceptifs à l'appel des groupes terroristes et criminels qui leur offrent de l'argent et leur donnent un sentiment d'appartenance à une communauté. Cet état de chose, associé à la prolifération des armes légères et de petit calibre, souvent liée aux conflits violents qui continuent de sévir en Afrique et rendent ainsi le continent très vulnérable à la violence terroriste »*⁶⁷³.

Une autre difficulté, et non des moindres, à laquelle plusieurs Etats africains, confrontés à la menace terroriste, sont exposés généralement est relative à l'inefficacité de leurs réseaux de renseignements internes. A ce titre, l'anticipation devient donc une importance capitale, puisqu'elle porte aussi bien sur le renseignement que le prévisionnel. En effet, une bonne analyse, en amont, permet l'efficacité opérationnelle des forces d'intervention en aval, et participe à l'économie des moyens que celles-ci utilisent pour atteindre les objectifs d'une lutte antiterroriste efficace. Monsieur Léon KOUNGOU, à ce propos, croit que : *« traditionnellement, dans ses objectifs, la communauté interne de renseignement doit procéder à la collecte de l'information et à la préparation éclairée de la décision politique et opérationnelle. Pour ce faire, une bonne connaissance de l'environnement stratégique et tactique est indispensable à la prévention des risques, et des menaces comme à leur neutralisation lorsque la prévention a échoué »*⁶⁷⁴.

L'échec – voire les obstacles – de la prévention contre le terrorisme au niveau des renseignements internes est une réalité. L'on comprend aisément que la prolifération du nombre de structures, n'est pas toujours un gage de l'efficacité du renseignement. Il serait judicieux que chaque Etat africain se dote d'un réel cadre de renseignements véritablement autonome à même de prévenir d'un côté les menaces à l'instabilité voire d'atteinte à la souveraineté de l'Etat. En conséquence, il faudrait réaliser des innovations dans les domaines techniques, culturels et

⁶⁷³ Ibid. Voir le point 28.

⁶⁷⁴ KOUNGOU Léon, *Boko Haram. Le Cameroun à l'épreuve des menaces*, op. cit., p. 148.

socio-économiques⁶⁷⁵. Par exemple, il peut être mis en place dans chaque pays, une unité centrale chargée de la coordination des services relevant de différentes administrations, en mettant en exergue les missions de chaque structure.

Il est, cependant, à relever que plusieurs facteurs, à l'origine de ce fléau sur le continent, participent à l'affermissement des moyens de lutte contre le terrorisme. Le Professeur Maurice KAMTO s'était prononcé, en ce sens, que : « *Tant de choses divisent aujourd'hui les sociétés africaines. La déchirure politique opérée par le tribalisme s'est partout compliquée de la gangrène de la corruption, de la gabegie et de la concussion, tous ces crimes contre la Nation qui ont causé ou amplifié la crise économique, induisent la paupérisation des masses paysannes...notamment en milieux urbains. Il s'est produit une véritable fracture sociale entre les nouveaux riches, ostentatoires et arrogants qui se recrutent au sein de l'élite bureaucratique et politique et parmi quelques aventuriers du monde des affaires enserrés dans les réseaux de relations clientélistes d'essence ethnique et la base sociale que la crise économique a précipité de la pauvreté au tréfonds de la misère* »⁶⁷⁶.

Par ailleurs, le respect des droits de l'Homme semble écorné au nom de la lutte antiterroriste, au point de marquer un certain autoritarisme dans le régime de répression des actes terroristes.

B. L'autoritarisme dans le régime de la répression des actes terroristes

« *La nécessité urgente d'empêcher certains terroristes à la nuisance, a incité les gouvernements à composer sur les droits humains* »⁶⁷⁷. La majorité des Etats africains engagés dans la lutte antiterroriste devrait décider si celle-ci offre une opportunité de réaffirmer les principes intrinsèques aux droits humains ou *a contrario*, une nouvelle raison de les écorner. Le choix bascule généralement dans de nombreux cas, au second postulat c'est-à-dire aux droits de l'Homme. A cet effet, l'Afrique se distingue par un empiètement des droits humains par les FDS (1) et d'autres représentants de l'Etat (2) dans la lutte antiterroriste.

1. L'empiètement des droits de l'Homme par les Forces de défense et de sécurité des Etats africains dans la lutte antiterroriste

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 151.

⁶⁷⁶ Il existe une kyrielle de facteurs contribuant au terrorisme. Outre ceux précédemment évoqués, il y a la capacité limitée des institutions chargées de l'application de la loi et l'existence de cas de corruption parmi les services de douanes et de sécurité qui sont un autre problème récurrent, évoqué par les dirigeants du continent. Voir KAMTO Maurice, *L'urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique*, Yaoundé, Mandara, 1993, p. 189.

⁶⁷⁷ ROTH Kenneth, « Les droits de l'Homme et la campagne anti-terroriste », in *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, BRIBOSA Emmanuelle et WEYEMBERGH Anne (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2002.

La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires avait bien résumé l'application générale du droit international des droits de l'Homme, même en temps de conflit armé⁶⁷⁸. La CIJ avait précisé dans son avis consultatif de 1996 sur la licéité des armes nucléaires, qu'en principe, « *la protection du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ne cesse pas en temps de guerre* »⁶⁷⁹, mais que les garanties devront être expliquées à l'aune du droit des conflits armés.

La lutte contre le terrorisme ne devrait que relativement être examinée comme une question sécuritaire. C'est une question de valeurs⁶⁸⁰, impliquant le respect des droits humains. Ainsi, les droits de l'Homme peuvent être définis comme un ensemble de règles d'origine conventionnelle ou coutumière qui créent des droits inhérents à chaque personne, en tant qu'être humain. Il ressort de graves violations de ces droits dans les campagnes antiterroristes africaines. Toutefois, la conception et le renforcement d'une culture des droits humains s'avèrent nécessaires dans la lutte contre le terrorisme.

Les Etats africains, dans leur lutte contre le terrorisme, sapent constamment les droits humains, parfois avec la complicité de leurs partenaires occidentaux, comme le pense Monsieur Kenneth ROTH⁶⁸¹. Ainsi, les actions de lutte contre le phénomène terroriste sur le continent par les FDS laissent d'énormes égratignures dans la société africaine. En effet, dans le cadre de la lutte contre les terroristes, Amnesty International avait produit un rapport inquiétant sur la situation des droits de l'Homme. « *Les forces de sécurité, y compris le Bataillon d'intervention rapide (BIR) au Cameroun, se sont rendues plusieurs fois coupables de violations des droits humains, dont de nombreuses exécutions extrajudiciaires et des disparitions forcées* »⁶⁸². Le Ministre

⁶⁷⁸ « *It is now well recognized that the protection offered by international human rights law and international humanitarian law are coexistence, and that both bodies of law apply simultaneously unless there is a conflict between them. In the case of a conflict, the lex specialis should be applied but only to the extent that the situation at hand involves a conflict between the principles applicable under the two international legal regime. The International Court of Justice has explicitly rejected the argument that the argument that the International Covenant on Civil and Political Rights was directed only the protection of human rights in peacetime... It follow that the application of international humanitarian law to an international or non-international armed conflict does not exclude the application of human right law. The two bodies of law are in fact complementary and not mutually exclusive* ». Confère Rapport d'analyse de la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme, n° 429, octobre 2005, p. 11.

⁶⁷⁹ Voir Avis consultatif de la CIJ sur la licéité des armes nucléaires, 1996.

⁶⁸⁰ ROTH Kenneth, « Les droits de l'Homme et la campagne anti-terroriste », *op. cit.*, p. 72.

⁶⁸¹ L'auteur regrette que l'attitude de la plupart des gouvernements occidentaux consentant à tolérer les abus au Moyen-Orient et en Afrique du Nord contribue à y saper la culture des droits fondamentaux.

⁶⁸² Plusieurs cas de disparitions forcées ont été signalés, en particulier dans l'extrême nord du pays, où les forces de sécurité combattaient Boko Haram. La plupart de ces disparitions seraient imputables aux forces du BIR. Le Sieur Abakar KAMSOULOUM aurait été traqué par les forces de sécurité à son domicile de Kousseri et transféré dans un camp militaire. A la fin de l'année, sa famille et les organisations de la société civile ignoraient toujours tout sur sa situation, et ce malgré les nombreuses demandes d'informations adressées aux autorités locales.

camerounais de la Communication Issa Bakary TCHIROMA, très remonté contre le rapport compromettant les FDS camerounaises, dans la lutte contre Boko Haram, s'était exprimé en ces termes : « *Amnesty international doit désormais être considérée comme hostile à notre armée et à notre patrie* »⁶⁸³.

Dans le cadre des actions menées dans la campagne antiterroriste au Nigéria également, d'innombrables violations des droits humains sont régulièrement effectuées par les forces armées de ce pays. Les forces de sécurité nigérianes furent à l'origine de plusieurs actes de torture et d'autres mauvais traitements, inhumains, cruels et dégradants. De nombreuses personnes soupçonnées d'actes terroristes ont souvent été débusquées de force en raison de la démolition de leurs sites d'habitation et de leur arrestation extrajudiciaire⁶⁸⁴.

Selon le Rapport 2014-2015 d'Amnesty international, « *plusieurs personnes soupçonnées d'être liées à Boko Haram auraient été tuées par les forces de sécurité, notamment par des agents du BIR, dans le Nord du Cameroun. Le 1^{er} juin, NZOUANE Claire René, un infirmier, a été abattu près de la ville de Mora après avoir été arrêté par les forces de sécurité. Le même jour, Ousmane DJIBRINE et Gréma ABAKAR, des négociants se rendant au marché du village de Zigagué, auraient été tués par des éléments du BIR dans le village de Dabanga. Le 20 juin, Oumaté KOLA aurait été retrouvé mort dans la forêt de Mozogo ; arrêté par les membres du BIR quelques jours plus tôt, il aurait été tué par balle. Le même jour Boukar MADJO a été abattu, par des membres du BIR semble-t-il dans la ville de Nguetchewé* »⁶⁸⁵.

Par ailleurs, l'armée nigériane a commis d'innombrables crimes lors des opérations militaires menées contre Boko Haram entre 2011 et 2015⁶⁸⁶. De même, il est nécessaire de rappeler aussi les crimes atroces qui ont été commis au Mali par ses FDS lors de la reconquête de son territoire du Nord aux mains des terroristes en 2013. A ce propos, Monsieur Saloum TRAORE, Directeur Exécutif d'Amnesty international Mali, avait relevé, lors de la Conférence de presse relative au

⁶⁸³ Pour plus d'informations, voir le point de presse du ministre camerounais de la Communication Issa TCHIROMA BAKARY, tenu le 21 juillet 2017 ; et également *Cameroon Tribune* n° 11395/7594 du lundi 24 juillet 2017, pp. 4-7.

⁶⁸⁴ Voir Rapport annuel Amnesty international 2015-2016 sur la situation au Nigéria.

⁶⁸⁵ Rapport 2014-2015 d'Amnesty international sur le Cameroun.

⁶⁸⁶ Dans son Rapport précité, Amnesty international avait déclaré que : « *des militaires ont exécuté de manière extrajudiciaire des membres présumés de Boko Haram. Ils arrêtaient des personnes lors d'opérations d'« identification » où les gens étaient alignés face à des informateurs, ou bien les interpellaient à leur domicile. D'autres personnes étaient arrêtées de manière arbitraire alors qu'elles tentaient de fuir les attaques de Boko Haram ou de quitter les zones tombées sous son contrôle. Dans bien des cas, les arrestations ont eu lieu sans qu'il ait de véritable soupçon et en l'absence d'enquête sérieuse. Les suspects arrêtés par l'armée étaient privés de tout contact avec leur famille ou un avocat et ils n'étaient pas présentés à un tribunal. La plupart d'entre eux étaient des hommes jeunes, mais des femmes, des enfants et des hommes plus âgés ont également été placés en détention* ».

Rapport 2014 sur la situation des droits de l'Homme, quelques déviances provenant des forces de défense et de sécurité maliennes. Il avait regretté des actes inhumains exercés contre les populations civiles aussi bien par les groupes rebelles et terroristes que les forces armées régulières du Mali⁶⁸⁷.

Pourtant, il demeure impérieux d'opérer avec constance, un usage de la force respectueux des droits humains. Ainsi, lorsque les forces de défense et de sécurité font usage de la force létale, celle-ci doit se rendre nécessaire sur les cibles humaines ou matérielles stratégiques. A cet effet, le commandement doit s'assurer que les actes demeurent licites durant toute la phase des opérations, en surveillant ceux-ci avec constance. Ce contrôle aura pour finalité « *de prémunir toute mise en jeu de la responsabilité individuelle ou collective, notamment pour des violations du droit international humanitaire (accusations de violation du principe de distinction civils/combattants, ou fictifs, montés de toutes pièces dans le but de manipuler l'opinion public)* »⁶⁸⁸. Au demeurant, en Afrique, il est très courant que les autorités judiciaires et autres responsables impliqués dans le traitement des affaires terroristes, s'illustrent par un certain nombre d'abus, malgré les infirmations des gouvernants⁶⁸⁹. Ainsi, il est à déplorer un certain effritement du respect des droits de l'Homme en la matière.

2. L'effritement des droits de l'Homme dans les campagnes antiterroristes par d'autres représentants de l'autorité de l'Etat

Le devoir de responsabilité primordial incombant à chaque Etat, consiste à prendre les mesures nécessaires pour protéger et rassurer ses populations, tout en réagissant lorsque l'on porte atteinte aux droits de celles-ci durant les campagnes antiterroristes. Les actions gouvernementales suite aux atteintes des droits de leurs citoyens par les terroristes, se traduisent généralement par des poursuites judiciaires contre les présumés terroristes. Comme l'atteste Amnesty international⁶⁹⁰, l'autorité judiciaire elle-même se caractérise fréquemment par de

⁶⁸⁷ Confère Rapport d'Amnesty international rendu public le jeudi 21 août 2014.

⁶⁸⁸ LANDAIS Claire, « Entre l'application du droit et les hostilités, cadre légal et règles d'engagement », in *The Distinction between International and Non-International armed Conflicts : Challenges for IHL ?* Franco Angeli, 2016, p. 140.

⁶⁸⁹ Selon Issa TCHIROMA BAKARY, ministre camerounais de la Communication, « *les mécanismes mis en place d'une manière générale ou en ce qui concerne particulièrement la lutte contre Boko Haram au Cameroun, ne laissent aucune possibilité à qui que ce soit, qu'il s'agisse des Forces de Défense et de Sécurité ou de la justice civile ou militaire, pour une violation impunie des droits humains* », *Cameroon Tribune* n° 10930/7129 du vendredi 18 septembre 2015, p. 2.

⁶⁹⁰ Dans son Rapport 2014-2015 sur la situation des droits de l'Homme au Cameroun en ce qui concerne la lutte contre Boko Haram, Amnesty international s'était insurgé contre les conditions de détention des prisonniers de Boko Haram dans les prisons, ainsi qu'à la lenteur des procédures de leurs jugements devant les juridictions camerounaises. Il prétendait à ce sujet dans le Rapport que : « *Au moins 200 hommes et garçons avaient été arrêtés le 27 décembre 2014 dans les villages de Magdémé et de Doublé lors d'une opération menée conjointement par*

multiples violations des droits humains notamment ceux des présumés terroristes. A cet effet, l'article 4 du Pacte international relatif aux Droits Civils et Politiques constitue le fondement légal sur lequel se basent les Etats lorsqu'ils invoquent leur pouvoir de dérogations⁶⁹¹, toutefois il existe des droits auxquels on ne peut en toute occurrence déroger.

Certains de ces droits inhérents au respect de la vie et de la dignité humaine ne peuvent aucunement y être dérogés, même s'il existe des menaces sérieuses et avérées contre la vie de la Nation, en l'occurrence un état d'urgence. Ainsi, il est prohibé, entre autres, le droit de ne pas être soumis à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, appelée à se prononcer sur l'effet d'un état d'urgence pour cause d'activités terroristes, avait admis les dérogations provisoires de certaines libertés. Elle avait, en revanche, « *également formellement rejeté la possibilité de déroger à certains droits fondamentaux, notamment le droit à la vie et le droit à un procès équitable* ».

La large majorité d'instances en charge de la garantie judiciaire pour la protection des droits inaliénables, en l'occurrence le droit à un procès équitable et le droit à la vie, ont tendance à les transgresser dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique, même s'ils ne figurent pas parmi ceux non susceptibles de dérogation mentionnés à l'article 4 du Pacte⁶⁹². La situation malienne en l'espèce fait bonne illustration⁶⁹³, au même rang que celle du Nigéria⁶⁹⁴. « *Principe fondamental commun à l'ensemble des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme, les garanties liées au procès reconnaissent le droit de toute personne à*

l'armée, la police et la gendarmerie (...). Le sort de la plupart des personnes arrêtées dans ces deux villages reste inconnu. Au moins 25 de ces hommes et garçons, voire plus, sont morts en détention dans une cellule improvisée la nuit de leur arrestation, tandis que 45 autres ont été emmenés et enregistrés à la prison de Maroua le lendemain (...). Près de neuf mois après ces faits, les responsables de l'enquête interne n'ont pas encore identifié les morts, révélé l'emplacement de leurs corps ni interrogé les principaux témoins ».

⁶⁹¹ L'article 4 du Pacte dispose que : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».

⁶⁹² « Le Comité des droits de l'Homme s'est penché plus particulièrement sur différents aspects du droit à un procès équitable dans les affaires du terrorisme. Il a déclaré que, même s'il ne figure pas parmi les droits non susceptibles de dérogation mentionnés à l'article 4 du Pacte, certaines dispositions de l'article 14 relatives au droit à une procédure régulière sont d'application obligatoire pour les Etats, même en état d'urgence. Parmi ces dispositions figurent la présomption d'innocence, ainsi que les garanties fondamentales liées au droit à un procès équitable inhérent aux principes de légalité et de primauté du droit. Il a également souligné que, seuls les tribunaux peuvent juger et condamner un individu pour infraction pénale ». Ibid.

⁶⁹³ TRAORE Saloum avait déclaré qu'au Mali, les enfants mineurs accusés d'être des membres des groupes armés terroristes, dans le cadre du conflit contre les terroristes sévissant au Nord, avaient croupi injustement dans des prisons pour adultes. Voir Rapport Amnesty international Mali 2014.

⁶⁹⁴ Les suspects arrêtés par l'armée nigériane, sont souvent privés de tout contact avec leurs familles respectives ou un avocat et ils ne sont pas parfois présentés à un tribunal. Voir Rapport Amnesty international 2015-2016 au Nigéria.

ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, et établi par la loi. Les personnes sous le coup d'une accusation jouissent d'un nombre important de droits de procédure pour garantir l'équité du procès. Ces droits incluent notamment, le droit à la présomption d'innocence ; le droit de se défendre soi-même ou d'être assisté d'un avocat, ainsi que de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ; le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable ; ou encore le droit de faire appel d'une condamnation auprès d'une juridiction supérieure »⁶⁹⁵.

Au Cameroun, le Commissaire du gouvernement peut détenir un suspect d'actes terroristes toute la période nécessaire à la clôture de l'enquête. Pour les modalités de saisine de la juridiction militaire en matière d'actes terroristes, il se pose aussi d'autres difficultés relatives aux dispositions de la loi : « *le tribunal militaire est saisi par ordre de mise en jugement direct du Commissaire du gouvernement* ». On pourrait, à cet effet, se demander si le juge d'instruction est opérationnel dans les affaires de terrorisme. De la phase de la garde à vue à la mise en jugement, quelle sera donc la nature de l'acte de détention du mis en cause ? Le procès pénal réunit, en principe, trois étapes : l'enquête, l'instruction et le jugement. Ainsi, le juge d'instruction, de par sa double compétence matérielle, apparaît à la fois comme enquêteur et juridiction. En matière de crime où l'information est obligatoire, il assure un rôle de filtre en ce sens qu'il instruit à charge et à décharge. Il n'a donc pas toujours la même vision que le Procureur de la République qui recherche essentiellement à obtenir la répression. En outre, s'agissant des garanties de mise en liberté, la répression du terrorisme écarte les mis en cause de la liberté sous caution.

Nombreux sont les présumés terroristes du groupe Boko Haram à éprouver des difficultés à jouir pleinement du droit à un procès équitable⁶⁹⁶. Ils sont aussi victimes de certaines lenteurs de la procédure judiciaire, fréquemment décriées par les organisations de défense des droits de l'Homme. Pourtant toute mise en œuvre des règles de droit pénal est fondée par une idée directrice qui semble être la base de la justice pénale, sans laquelle toute la puissance attribuée à ses instruments de condamnation ne serait que ruine de la communauté humaine, qu'ils sont

⁶⁹⁵ Voir Rapport d'analyse de la Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme, n° 429, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹⁶ En Europe, depuis l'arrêt du 24 novembre 1993 *Imbriosca contre Suisse*, il est admis que le droit au procès équitable s'étend aux phases qui se déroulent avant la procédure de jugement, *primo* par la garde à vue. L'arrêt *Salduz contre Turquie* de 2008 impose ensuite la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue.

censés protéger⁶⁹⁷. Il ne faut donc jamais ignorer que la finalité de toute procédure pénale est la recherche de la vérité, et que justement, le principe qui atteste le mieux cette perception est le principe d'équité.

Pour le droit à la vie⁶⁹⁸, il se trouve tout aussi sérieusement altéré en Afrique au nom de la lutte contre le terrorisme. La peine de mort, malgré les tendances contemporaines vers son abolition, fait l'objet d'une adoption dans les législations antiterroristes de plusieurs Etats africains. « *Le souci de resocialisation cher à la plupart des grands criminalistes de l'ère moderne n'est donc pas une priorité à l'égard des terroristes* »⁶⁹⁹. En effet, la Somalie, malgré qu'elle ait soutenu la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur d'un moratoire, continue de recourir à la peine de mort contre les présumés terroristes Shebabs. Ainsi, des membres du groupe terroriste Al Shebab, reconnus coupables d'activités terroristes, furent après leur inculpation éliminés par les armes⁷⁰⁰. A l'issue d'un procès⁷⁰¹ à huis clos le 28 août 2015, certains membres présumés terroristes de Boko Haram furent condamnés à mort. Ils ont été exécutés le lendemain.

Le Tchad a malheureusement inclus la peine capitale dans la loi antiterroriste adoptée en juillet 2015, malgré qu'il ait annoncé en 2014 son intention d'abolir la peine de mort. En conséquence, le Tchad a connu un procès dit « *marathon* » en août 2015. La justice tchadienne, particulièrement le tribunal militaire de N'Djamena, avait jugé et exécuté des présumés terroristes en trois jours. Le premier jour consistait au jugement, le deuxième à la condamnation et le troisième à l'exécution des terroristes.

Au demeurant, la militarisation des procès de présumés terroristes qui se propagent en Afrique constitue le socle de multiples violations de droits humains. Au Cameroun, la loi portant

⁶⁹⁷ MEBU NCHIMI Jeanne-Claire, « Les auspices de la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes terroristes », *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹⁸ « *Le droit à la vie, sans le respect duquel les autres droits et libertés ne peuvent être effectivement garantis et exercés, se trouve expressément formulé aux articles 3 de la déclaration universelle des droits de l'Homme, 6 du Pacte, 2 de la Convention européenne, 4 de la Convention américaine et 4 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Le droit à la vie ne souffre d'aucune dérogation en aucune circonstance, y compris en cas d'urgence. Le droit à la vie revêt une importance particulière sous deux aspects. En effet, il prohibe la privation arbitraire de la vie (exécution sommaires ou arbitraires) d'une part ; d'autre part, il encadre les conditions sous lesquelles il peut être fait application de la peine de mort dans les pays qui ne l'ont pas encore abolie* ». Voir Rapport d'analyse de la Fédération internationale des ligues des Droits de l'Homme, n° 429, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹⁹ MEBU NCHIMI Jeanne-Claire, « Les auspices de la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes terroristes », *op. cit.*, p. 25.

⁷⁰⁰ Voir Rapport Amnesty international sur la Somalie 2016.

⁷⁰¹ La garde à vue, les modalités de saisine de la juridiction, ainsi que les garanties de mise en liberté sont mises en danger au regard de la loi camerounaise de 2014 sur le terrorisme. Concernant la garde à vue, celle-ci est de quinze (15) jours renouvelable sur autorisation du Commissaire du gouvernement compétent (article 11). A la lecture de cette disposition, il apparaît l'établissement d'une privation de liberté illimitée, en effet aucune précision n'est faite sur le nombre de renouvellements devant être autorisés.

répression des actes de terrorisme accorde la compétence exclusive aux juridictions militaires en la matière. Elles sont à ce titre des juridictions à compétence spéciale qui, par conséquent, appliquent un régime dérogatoire qui procède obligatoirement, à la limitation des droits de la personne poursuivie. A cet effet, la Professeure MEBU NCHIMI Jeanne-Claire croit que : « *la solution pourrait davantage être efficace si elle permettait la création d'une section spéciale avec un ministère public et un greffe spécialisé en plus du juge anti-terroriste* »⁷⁰², dans ces Etats qui ont laissé pleine compétence aux tribunaux militaires de gérer les affaires terroristes. Au sujet du procès équitable, il se trouve que l'allocation du contentieux terroriste aux juridictions militaires, pose au moins deux soucis majeurs.

En plus de la difficulté d'exercice du droit à un juge en raison de l'imparfaite décentralisation des juridictions militaires, l'on doit relever la prépondérance du ministre de la justice militaire dans la mise en œuvre de l'action publique⁷⁰³. *In fine*, si le duo « *droit pénal-droits de l'Homme a de tout temps été très mouvementé, il reste qu'avec l'émergence de la figure de l'ennemi, la logique de symbiose issue de la Révolution cède devant la pression de l'impératif de sécurité au détriment de la liberté* »⁷⁰⁴. Il n'est, cependant, plus question de domaine des droits humains qui n'ait à endurer des conséquences de la lutte antiterroriste, qu'il s'agisse du droit à la vie, du droit à un procès équitable ou de l'interdiction de la torture concernant les auteurs de la terreur dans les pays africains. Pourtant, c'est précisément lorsqu'il y a un manque de respect pour la dignité humaine que se déroulent des actes de terrorisme. Ces insuffisances ainsi observées au niveau continental ne sont guère absentes dans les CER.

Section II. Les pesanteurs de l'organisation antiterroriste dans les regroupements communautaires

⁷⁰² MEBU NCHIMI Jeanne-Claire, « Les auspices de la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes terroristes », *op. cit.*, p. 28.

⁷⁰³ La professeure MEBU NCHIMI Jeanne-Claire explique que « *Sur l'insuffisante décentralisation, il faut observer qu'il est créé un tribunal militaire par région, ce qui ne facilite pas l'accès à un tribunal pour les justiciables. Par ailleurs, une telle situation semble propice à un fort risque de lenteurs judiciaires et partant de violation du droit d'être jugé dans un délai raisonnable si l'on intègre le fait que la compétence du tribunal militaire s'étend à d'autres infractions autres que le terrorisme. Sur les pouvoirs du Ministre de la justice militaire (c'est le Ministre délégué à la Présidence chargé de la défense) il faut souligner qu'il officie en tant que super procureur dans la mesure où il est le seul à pouvoir décider de la poursuite ou non sur toute l'étendue du territoire. Techniquement, dans les parquets des dix tribunaux militaires, les commissaires du gouvernement respectifs doivent se référer chaque fois au Ministre de la justice militaire qui décidera que tel ou tel dossier mérite la poursuite ou non. Cette pratique pourrait être source de multiples lenteurs judiciaires et partant, de violations des droits de l'Homme au regard des exigences du droit international des droits de l'Homme. Dans la même lancée, l'on peut décrier les pouvoirs absolus des autorités de poursuites dans les mécanismes d'arrêt des poursuites où aucune condition ne détermine leur action ou inaction* ». *Ibid.*

⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 14.

La prévention et la lutte efficaces contre le terrorisme nécessitent d'abord un engagement au plan communautaire, et c'est là où l'on constate d'énormes difficultés, altérant par-là même la dynamique antiterroriste. Les faiblesses en matière de lutte contre le terrorisme dans les CER, sont visibles à partir du modèle structurel (Paragraphe I), jusqu'aux caractéristiques même des Etats, relativement aux tendances au repli nationaliste (Paragraphe II).

Paragraphe 1. Les difficultés structurelles de la stratégie antiterroriste communautaire

Les dispositifs élaborés dans certaines communautés sous régionales présentent des limites. Sous ce rapport, aucune organisation sous régionale africaine ne peut réellement aspirer avoir un bilan élogieux dans le cadre de la campagne antiterroriste. Pour preuve, de multiples imprécisions (A) marquent l'encadrement de la lutte contre les activités terroristes, nonobstant une coopération poussive (B), en la matière, au sein des communautés sous-régionales.

A. Les imprécisions relatives à l'encadrement du terrorisme au plan communautaire

Le constat des insuffisances des instruments sous-régionaux de lutte contre le terrorisme est un secret de polichinelle. En tout état de cause, on note ici une relative incapacité des décideurs communautaires dans la détermination d'un statut juridique des personnes impliquées dans les activités terroristes. Certaines difficultés rencontrées au niveau continental ne trouvent cependant pas de solutions dans le cadre communautaire. Des insuffisances existent dans la détermination du statut juridique des présumés terroristes (1) dans le cadre de la lutte contre le fléau mais aussi celui des victimes de la terreur (2).

1. Les difficultés de la détermination du statut juridique des présumés terroristes dans les instruments juridiques communautaires

Les insuffisances qui résultent des textes communautaires en matière de lutte contre le terrorisme sont le produit des conventions internationales, elles-mêmes incapables de déterminer avec précision et clarté la condition juridique des individus arrêtés et détenus dans le cadre de la lutte antiterroriste⁷⁰⁵. En effet, le statut est l'ensemble des règles qui concernent l'état et la capacité d'une personne et des biens individuels. Juridiquement, « *il s'entend d'un ensemble cohérent de règles applicables à une catégorie de personnes ou d'agents ou, à une*

⁷⁰⁵ « Si un certain nombre de textes internationaux s'appliquent aux mesures de prévention et de répression du terrorisme, ni les conventions internationales applicables en temps de conflit ni les conventions universelles ou régionales relatives au terrorisme ne permettent de déterminer avec précision la condition juridique des personnes arrêtées et détenues dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ». Voir à ce titre, METOU Brusil Miranda, « Le statut juridique des personnes détenues dans le cadre de la lutte contre Boko Haram », in *Revue africaine des sciences juridiques*, Yaoundé, Harmattan, n° spécial 2015, p. 124.

institution et qui en déterminent pour l'essentiel la condition et le régime juridique »⁷⁰⁶. Les textes continentaux étant restés silencieux sur la question, il était nécessaire que les instruments juridiques communautaires s'y intéressent, en précisant la condition juridique du présumé terroriste. Une telle précision aurait eu le mérite de définir l'ensemble des règles applicables aux acteurs de la terreur en vue d'assurer la protection de leurs droits, même pendant les campagnes antiterroristes. Dans la pratique, l'effectivité du respect des droits des présumés terroristes laisse à désirer, puisque les textes communautaires semblent les ignorer. Dans la plupart des cas, « *les conventions sous régionales se contentent d'inviter leurs Etats membres à s'engager, de garantir les droits de la défense en rendant obligatoire l'assistance des suspects d'actes terroristes* »⁷⁰⁷, sans pour autant clarifier le sort de ces derniers.

Sur le fondement de ces observations, la Professeure Brusil Miranda METOU avait tenté de donner les raisons de cette insuffisance : « *Il en est ainsi parce que la lutte contre le terrorisme est difficilement qualifiable de guerre ou de conflit armé. Sur le plan international, il s'agit d'un type particulier de combat, complètement déstructuré et anachronique, qui bouleverse l'ensemble du dispositif juridique applicable jusqu'alors, et même la doctrine militaro-stratégique de la communauté internationale. Sur le plan interne, l'encadrement juridique du combat mené par les Etats pour maintenir la paix et la sécurité sur leur territoire, et parer aux incursions des mouvements terroristes demeure embryonnaire...* »⁷⁰⁸. Elle estime que la tension entre le respect des droits humains et la lutte antiterroriste réside dans le défaut de définition du statut juridique des personnes arrêtées et détenues au cours de ces opérations⁷⁰⁹ car, les conventions communautaires ne sont pas précises sur une réglementation permettant d'imposer un traitement particulier aux membres d'organisations terroristes pris la main dans le sac par les autorités étatiques.

La nature juridique de la lutte antiterroriste étant ambiguë⁷¹⁰, alors le statut des personnes arrêtées pour terrorisme variera en fonction des pays⁷¹¹ et conduira à une absence

⁷⁰⁶ SALMON Jean, (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2008, p. 886 ; SALMON Jean, (dir.), *Dictionnaire de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 1052.

⁷⁰⁷ METOU Brusil Miranda, *op. cit.*

⁷⁰⁸ *Ibid.*

⁷⁰⁹ *Ibidem.*

⁷¹⁰ « *Le terrorisme n'est pas systématiquement assimilable à la guerre ou à un conflit. En réalité ces deux situations déclenchent l'application des règles du droit humanitaire. En outre, il est difficile de l'assimiler aux circonstances exceptionnelles, comme généralement prévu par les outils constitutionnels de chaque pays et dans lesquelles s'applique un droit dérogatoire aux droits de l'Homme* ». Pour plus de précisions sur cette question, voir METOU Brusil Miranda, *Ibid.*, p. 137.

⁷¹¹ A titre d'illustration, en ce qui concerne les terroristes de Boko Haram arrêtés par les éléments de la Force multinationale mixte, leur condition juridique peut varier selon leurs nationalités, le lieu de leur captivité et la nature de la lutte menée en ce moment... La détermination du droit applicable aux personnes détenues ne peut se

d'uniformisation des législations antiterroristes entre les Etats membres d'une même enceinte communautaire. A ce titre, plusieurs Etats estiment que la lutte antiterroriste qu'ils mènent est une mesure de police intérieure ou internationale. « *Si guerre il y a, c'est une guerre d'un type nouveau, laquelle ne saurait être entièrement régie par les règles et les principes du droit international humanitaire. En conséquence, les terroristes ne sauraient se voir reconnaître le statut de combattant au sens du droit international humanitaire* »⁷¹². C'est cette absence de détermination du statut des terroristes qui rend complexe la détermination des peines que ces derniers peuvent subir mais aussi le droit qui leur est applicable.

En conséquence, il y a une sorte de trouble manifeste entre le droit international humanitaire et le cadre juridique qui doit être appliqué au phénomène du terrorisme. Ainsi, il est au préalable nécessaire de noter que le droit n'encadre pas les phénomènes, il regarde plutôt les actes. « *Les actes du terrorisme commis en dehors des situations de conflit armé dans diverses régions d'Afrique sont des actes criminels auxquels il conviendrait, inter alia, de réagir en appliquant la législation interne et internationale des droits de l'Homme* »⁷¹³.

Au demeurant, il est à admettre qu'il y a plusieurs distinctions importantes entre les cadres juridiques applicables aux conflits armés et les actes terroristes, fondées surtout sur la réalité distincte que régit de ces cadres⁷¹⁴. Purement juridiques, un conflit armé est une situation dont certains actes de violence sont permis, et d'autres en revanche sont proscrits⁷¹⁵, or tout acte de violence assimilé comme terroriste est toujours illicite. Une des raisons fondamentales de ne pas faire de juxtaposition juridique entre conflits armés et actes de terrorisme est que, « *le cadre juridique régissant les conflits armés interdit déjà la plupart des actes qui seraient qualifiés de « terroristes » s'ils étaient commis en temps de paix* »⁷¹⁶. En d'autres termes, le droit

faire qu'au cas par cas, dans la mesure où toutes ces personnes n'ont pas été arrêtées au même moment ni pour les mêmes raisons. Elles ne bénéficient pas de la même qualité. TIGROUDJA Hélène, « Quel (s) droit (s) applicable (s) à la guerre au terrorisme », *AFDI*, volume 48, 2002, p. 93, cité par METOU Brusil, *ibid.*, p. 140.

⁷¹² ATEMENGUE Jean de Noël, « Terrorisme et droit international humanitaire : une relation ambivalente », in OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique, op. cit.*, pp. 114-115.

⁷¹³ SASSOLI Marco, Use and abuse of the Laws of War in « War on terror », *Law and Inequality : A Journal of Theory and Practice*, Vol. XXII, n° 2, 2004, S. 195-221.

⁷¹⁴ Voir XXXIème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, Genève, du 28 novembre au 1^{er} décembre 2011, p. 55.

⁷¹⁵ Le droit international humanitaire encadre aussi bien des actes de violence licites que des actes de violence illicites. C'est d'ailleurs la seule branche du droit international qui ait ce double objet.

⁷¹⁶ Voir XXXIème Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains, *op. cit.*, p. 56.

international humanitaire n'admet pas les actes de terrorisme pendant le déroulement des opérations conflictuelles⁷¹⁷.

A l'exception de quelques actes de terrorisme spécifiques⁷¹⁸ susceptibles de se produire dans un conflit armé, il apparaît que le terme acte de terrorisme devrait être réservé à des actes de violence commis en dehors d'un conflit armé. Dans le sens de ce qui précède, il est impérieux de savoir, « *s'il ne serait pas préférable que les actes commis durant les conflits armés et permis par le droit international humanitaire ne soient pas systématiquement qualifiés de terroristes, sous prétexte qu'ils ont été posés par une organisation considérée par les Etats membres d'une communauté comme terroriste* »⁷¹⁹. A cette préoccupation, la position du Professeur ATEMENGUE est édifiante, lui qui croit que le droit devrait évoluer dans ce sens, puisque cela pourrait être un début possible de soumission des organisations terroristes au droit international humanitaire.

Par ailleurs, il est à noter qu'il ne cesse de se développer une sorte de dérives dans le cadre de la conception du terrorisme au plan communautaire. L'appréhension du terrorisme continue de se faire par une appréciation différente des Etats membres d'un même regroupement sous régional. Ainsi, chaque Etat essaie d'opter une approche sectorielle de la notion, alors que tous les instruments universels en la matière ont dépolitisé le phénomène du terrorisme. Les Etats africains se contentent, pour l'heure, d'évoquer les actes terroristes, sans prendre les précautions de définir ce qu'il faut entendre par terrorisme, encore moins de se préoccuper du sort des victimes des actes du terrorisme. Pourtant le cadre communautaire devrait constituer une uniformité dans la vision du traitement des activités terroristes.

2. Les difficultés de prise en compte des victimes d'actes terroristes dans les instruments juridiques communautaires

La perpétration d'actes terroristes entraîne toujours des atteintes aux droits fondamentaux des personnes victimes de ce fléau. Le terrorisme fait ainsi tant de victimes qu'il est impossible de

⁷¹⁷ Le droit international humanitaire proscrit, en tant que crime de guerre, les actes spécifiques de terrorisme perpétrés dans le cadre d'un conflit armé.

⁷¹⁸ Pour mémoire, les articles 51.2 du Protocole additionnel I et 13.2 du Protocole additionnel II prohibent spécifiquement les actes de terrorisme dans la conduite des hostilités, en prévoyant que « *sont interdits les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile* ». Le TPIY statuant dans l'arrêt *Galic* de 2006, a précisé que cette interdiction est non seulement à titre de règle de droit conventionnel, mais a également un caractère coutumier.

⁷¹⁹ ATEMENGUE Jean de Noël, « Terrorismes et droit international humanitaire : une relation ambivalente », *op. cit.*, p. 119.

rester indifférent à leur sort. Selon la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir énoncés dans la Résolution 40/34 de l'ONU, « *on entend par victimes des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir* »⁷²⁰. Cette Déclaration indique pour qu'un individu puisse être considéré comme une victime, il faut « *que l'auteur soit identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime* »⁷²¹. Les victimes d'actes de terreur jouissent généralement de droits⁷²², parmi lesquels une réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi.

Certes, dans certaines conventions sous-régionales, les « *Etats parties, conformément à leurs droits et procédures internes, doivent s'engager à promouvoir une politique d'assistance aux victimes du terrorisme* »⁷²³. Toutefois, cette articulation légèrement mentionnée par des conventions communautaires, revêt des incertitudes pour être incontestablement pris en compte, comme le veut l'Assemblée générale de l'ONU, sans oublier l'UE⁷²⁴.

Il manque, en outre, de précisions sur les outils d'assistance devant soutenir les personnes victimes du terrorisme. L'inexistence de fonds commun d'assistance aux victimes d'actes terroristes dans les plateformes sous-régionales est une évidence. Ainsi, chaque Etat, de façon individuelle et au prorata de ses moyens, essaie de soutenir ses citoyens victimes du terrorisme sur son territoire. Or, une communautarisation homogène des solutions sociales à l'égard des

⁷²⁰ Fiche d'information, Droit de l'Homme, terrorisme et lutte antiterroriste, Fiche d'information n° 32, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, novembre 2009, p. 10.

⁷²¹ La Fiche d'information ajoute, par ailleurs, que « *le terme victime inclut aussi, le cas échéant, « la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation ». La victimisation elle-même étant une attitude par laquelle un sujet se pose en victime, dans le but conscient ou inconscient de susciter chez autrui un sentiment de pitié ou même de culpabilité, et de se protéger ainsi contre toute accusation ou punition, tout en revendiquant indirectement la satisfaction de ses besoins matériels ou affectifs* ». Ibid.

⁷²² Selon la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir énoncés dans la Résolution 40/34 de l'Assemblée générale, « *il existe des règles minimums pour le traitement des victimes conformément à plusieurs principes fondamentaux de justice. A cet effet, les victimes doivent notamment être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité...* ».

⁷²³ Article 4, paragraphe 7 de la Convention entre les Etats membres du Comité des Chefs de police de l'Afrique centrale (CCPAC) en matière de lutte contre le terrorisme du 27 mai 2004.

⁷²⁴ Selon l'article 10 de la Décision-cadre du Conseil de l'Europe du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, il en ressort que « *chaque Etat membre prend, si nécessaire, toutes les mesures possibles pour garantir une aide adéquate à la famille de la victime* ».

victimes, est un gage d'efficacité dans l'encadrement de ce phénomène au niveau de chaque sous-région du continent.

En définitive, on peut déjà déplorer au niveau universel que les résolutions du Conseil de sécurité et les recommandations de l'Assemblée générale de l'ONU s'intéressent très peu au sort des victimes d'actes terroristes. Par ailleurs, à l'échelle communautaire africaine, malgré la volonté affichée de détruire les cellules terroristes, il faut aussi noter une survivance des relents souverainistes des Etats, rendant du coup la coopération poussive dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte antiterroriste.

B. La coopération poussive dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte antiterroriste à l'échelle communautaire

Sous la menace terroriste, les Etats membres d'une communauté sont obligés de conjuguer leurs efforts pour faire face au péril. A cet effet, certaines organisations ont été créées sur le continent. Pour des raisons diverses, des difficultés se font jour par rapport à leur efficacité. Il est à noter des difficultés dans la coordination des mécanismes sous-régionaux de lutte contre le terrorisme (1). En plus, il est à déplorer l'insuffisance d'actions dans certains regroupements communautaires en proie à la menace terroriste (2).

1. Les difficultés dans la coordination des mécanismes communautaires de lutte contre le terrorisme

Dans l'impérieuse nécessité de lutter efficacement contre la menace terroriste, le gel des sources de financement de ce fléau demeure un aspect important et non négligeable. Pour y remédier, il faut cependant mettre en œuvre des dispositions efficaces en vue d'empêcher les artisans des actes de terrorisme d'avoir en leur possession des ressources qui leur permettent d'atteindre leurs ignobles desseins. C'est la raison pour laquelle les CER ont adopté des législations répressives contre le financement du terrorisme. Toutefois, ces législations paraissent insuffisantes en leur efficacité, comme en témoigne le cas de l'Afrique centrale. En effet, la mise en œuvre des mesures de lutte contre le financement du terrorisme dans cette zone est poussive à cause « *du caractère peu intelligible du dispositif juridique et de l'inertie des organes de contrôle et de sanction* »⁷²⁵. C'est d'ailleurs presque les mêmes difficultés qui sont éprouvées par d'autres communautés sous régionales africaines.

⁷²⁵ FOMEGANG Timothée, « La lutte contre le financement du terrorisme dans les organisations d'intégration économique sous régionales africaines : les cas de la CEMAC et de l'UEMOA », *op. cit.*, pp. 479-501.

Par exemple, pour l'incrimination pénale de financement du terrorisme, la définition adoptée dans le Règlement CEMAC introduit une référence à la ratification et à la transposition par les pays membres, des conventions de l'ONU y relatives, ce qui rend en quelque sorte complexe, l'articulation de ces normes à l'échelle communautaire et nationale⁷²⁶. En effet, à la suite de Monsieur Timothée FOMEGANG, « *on pensait que le législateur CEMAC avait procédé à une véritable intégration normative pénale dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, notamment par le choix d'un instrument juridique fort, le Règlement, pour l'élaboration des normes de lutte contre le financement du terrorisme dans la sous-région dans la mesure où son application dans les ordres juridiques des Etats membres ne nécessite plus une norme d'application. Les règlements étant directement applicables et sont obligatoires dans tous leurs éléments. Ils sont des instruments juridiques plus contraignants et de portée générale dans tous les Etats membres* »⁷²⁷. En plus de la démarche complexe observée, nous constatons que plusieurs Etats de la CEMAC n'avaient pas encore opérationnalisé⁷²⁸ leurs agences d'investigation financière.

Au demeurant, la coopération entreprise par les pays africains demeure dans l'espace à l'intérieur duquel sont initiées des réponses communautaires contre le terrorisme. En Afrique, les initiatives visant à faire face aux menaces terroristes localisées dans une aire spatiale précise sont généralement placées sous la tutelle de l'UA. Ces initiatives revêtent « *soit la forme de missions avec envoi d'experts et/ou de troupes sous ses auspices, soit la forme de programmes visant à accroître la coopération sécuritaire entre les Etats de la zone d'intervention en vue de faire face à la menace terroriste* »⁷²⁹. L'objectif est, à cet effet, de faciliter la mise en commun des efforts et des ressources pour permettre aux pays concernés de répondre plus efficacement aux défis collectifs auxquels ils sont confrontés⁷³⁰.

⁷²⁶ Rapport du FMI n° 06/322 sur l'observation des normes et recommandations du GAFI dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein de la Communauté et monétaire de l'Afrique centrale, août 2006, p. 2.

⁷²⁷ FOMEGANG Timothée, « La lutte contre le financement du terrorisme dans les organisations d'intégration économique sous régionales africaines : les cas de la CEMAC et de l'UEMOA », *op. cit.*, note 59.

⁷²⁸ Les Etats de la sous-région ont dans l'ensemble mis en place les Agences d'investigation financière (ANIF). Toutefois, celles du Cameroun et du Gabon étaient relativement fonctionnelles en 2016. Dans la zone UEMOA, les ANIF sont appelées Cellules Nationales de Traitement des Informations Financières (CENTIF). La CENTIF malienne est déjà fonctionnelle.

⁷²⁹ NKALWO Joseph Léa, « L'Union africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité », *op. cit.*

⁷³⁰ Voir Rapport de la Présidente de la Commission de l'UA, *op. cit.*, Point 56.

Au niveau continental, notamment dans les zones où se trouve une forte production terroriste se trouve des mécanismes sous régionaux⁷³¹. Cependant, ces mécanismes souffrent d'un déficit de coordination. Ainsi, le dispositif de coordination des actions du CEMOC avait, en son temps, reçu de vives critiques face à son incapacité d'empêcher les groupes terroristes dont AQMI de s'implanter durablement au Mali. Face à cette inquiétude de nombreuses voix s'étaient élevées pour réclamer plus de coopération entre les Etats membres ou une meilleure coordination entre les multiples initiatives sous-régionales intervenant dans le cadre de la lutte contre les entreprises terroristes.

La création de ces mécanismes sous-régionaux va de pair avec la croissance du phénomène terroriste sur le continent. Ainsi, il existe des sous-régions dans lesquelles nombre d'initiatives se suivent et poursuivent les mêmes objectifs, au point qu'elles se confondent. Dans cette foulée, l'espace sahélien est une parfaite illustration d'une telle réalité, offrant un nombre important d'initiatives destinées à la lutte contre le terrorisme. Toutefois, au Sahel, le terrorisme s'est installé durablement, des incursions terroristes n'ont cessé, jusque-là de se propager dans les espaces territoriaux qui le composent (le Burkina Faso, le Mali et le Niger).

Dans cette sous-région en proie à l'activisme de plusieurs groupes islamistes, une première initiative visant à lutter contre le terrorisme avait vu le jour à travers la coopération des « pays du champ » qui rassemblent l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger. Après la signature en 2009 d'un Mémoire de coopération et de coordination des actions de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, les pays du champ ont créé en avril 2010 un Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC) chargé de coordonner leurs actions militaires antiterroristes. Ils ont également mis en place une Unité de Fusion et de Liaison (UFL), une sorte de centre de renseignement contre le terrorisme.

A partir de 2013, l'UA engage dans la même région le Processus de Nouakchott destiné à renforcer la coopération sécuritaire entre les Etats en vue de lutter contre le terrorisme. En 2014,

⁷³¹ Parmi ces initiatives sous régionales de lutte antiterroriste, l'on peut mentionner : le Processus de Nouakchott engagé en mars 2013 ; la Mission de l'UA pour le Mali et la Sahel (MISAHEL) ; l'Initiative de coopération régionale de l'UA pour l'élimination de l'Armée de Résistance du Seigneur (ICR-LRA) qui s'emploie au renforcement des capacités opérationnelles des pays affectés par les exactions commises par la LRA ; le Centre de Coordination des Opérations Conjointes de l'AMISOM (CCOC) : elle a été établie sur les cendres de l'Unité de Fusion et de Liaison de Mogadiscio, dont la mission est de faciliter le partage d'informations et la coordination des opérations de l'AMISOM et les Forces de sécurité somaliennes ; la Force Multinationale Mixte mise en œuvre pour réduire la montée des exactions terroristes de Boko Haram ; le CEMOC créé au mois d'avril 2010 par les pays du champ (Algérie, Mali, Mauritanie et Niger), chargé de coordonner leurs actions militaires antiterroristes ; et le G5 Sahel, entre autres, créé en 2014 par quelques Etats dont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad.

quelques Etats se rassemblent et créent le G5 Sahel, réunissant la Mauritanie, le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad pour coordonner leur politique de développement et de sécurité dans la lutte contre le terrorisme. Le 20 novembre 2015, après les attentats de Bamako, les Chefs d'Etat du G5 Sahel envisagent le lancement d'une force anti-terroriste conjointe. Lors de leur deuxième comité de défense et de sécurité tenu le 3 mars 2016, ils réitèrent cette volonté en rajoutant un projet de mise sur pied d'un centre de coordination basé en Mauritanie, dont la mission sera de surveiller et alerter sur les menaces terroristes.

Toutes ces initiatives dans le Sahel se superposent, toutes choses pouvant ainsi conduire à un déficit de coordination entre elles, et saper même les efforts entrepris dans la lutte contre le terrorisme dans cette géographie. En conséquence, dans les zones bénéficiant d'une multitude de programmes, certains Etats peuvent afficher des comportements de défiance à l'égard d'autres auxquels ils n'adhèrent pas, ce qui peut donner la possibilité aux terroristes de répandre davantage la terreur au sein des populations innocentes du fait de ces failles. Il est donc pertinent l'argument selon lequel l'appartenance à plusieurs organisations communautaires, est susceptible de générer plus de difficultés qu'elle n'apporte de solutions. En effet, au seul plan financier, elle pourrait entraîner une dispersion des soutiens et des engagements institutionnels des Etats membres, raison pour laquelle les contributions obligatoires aux multiples budgets des regroupements communautaires peuvent s'avérer insuffisants, eu égard à l'immensité des besoins.

Lors de la réunion du Conseil de sécurité du 12 janvier 2017, le délégué de l'Egypte avait ainsi souhaité que la Stratégie intégrée de l'ONU pour le Sahel soit pleinement mise en œuvre. Ce qui, du reste, semble être vœu pieux pour qui sait que la plupart des Etats membres des CER ne s'acquittent pas régulièrement de leurs obligations statutaires en Afrique. Ils sont déjà accablés à l'interne par des problèmes de survie de leurs populations respectives.

Ces insuffisances, logiques de concurrence bilatérale, n'obéissent guère à une construction fondée sur une rationalité du cadre communautaire de lutte contre le terrorisme. En outre, l'absence de solidarité n'est pas en reste, certains Etats hésitant à soutenir leurs voisins menacés par l'invasion des groupes terroristes. L'on a en mémoire les rapports parfois empreints de tensions entre la Somalie, le Kenya et l'Ethiopie au sein de l'IGAD, sans oublier les relations assez difficiles entre l'Algérie et le Maroc, dont la frontière commune est fermée depuis 1994. Ces difficultés qui perdurent de façon notable entraînent une insuffisance d'actions antiterroristes dans certaines sous-régions d'Afrique.

2. L'insuffisance d'actions dans certains regroupements communautaires en proie à la menace terroriste

Les résultats observés dans la lutte antiterroriste ne sont toujours pas suffisants malgré les efforts déployés au niveau communautaire. Malgré l'existence de nombreux programmes de contre-terrorisme dans les regroupements sous régionaux, des milliers de victimes du fléau continuent d'être comptées avec son lot de morts, de réfugiés et d'otages. La situation du Bassin du lac Tchad, comme celle du Nord Mali et la zone du Liptako Gourma, est assez préoccupante à plusieurs points de vue. A cet effet, la Force multinationale mixte (FMM) instituée en vue de combattre Boko Haram aux confins du lac Tchad, n'a toujours pas complètement satisfait aux attentes des populations à la base. Il est certes évident que cette Force, qui a le mérite d'exister, est à l'origine de certains échecs des activités terroristes, mais sans pour autant rassurer les populations de cette zone⁷³². A titre d'illustration, l'enlèvement par le groupe terroriste Boko Haram de plus de 200 jeunes écolières dans l'Etat de Borno au Nord du Nigéria, dont l'issue s'était avérée relativement favorable depuis la libération de certaines de ces otages, n'exclut en rien l'hypothèse selon laquelle, il y a quelques faiblesses dans le dispositif antiterroriste des Etats riverains du Bassin du lac Tchad à éradiquer totalement la nuisance de cette nébuleuse terroriste.

La FMM doit, à cet effet, impérativement soutenir le Nigéria et ses voisins dans cette lutte, puisque d'autres écolières kidnappées, par la suite, à Chibok demeurent dans la conscience collection des populations locales. De nos jours, l'organisation terroriste Boko Haram continue encore de perpétrer des violences contre des civils dans la zone du lac Tchad, prenant la forme d'enlèvements contre rançons, d'attentats-suicides et de dissémination d'engins explosifs improvisés (EEI) avec son cortège de morts d'innocentes personnes.

Par ailleurs, il faut noter deux principales insuffisances qui marquent la FMM dans ses actions antiterroristes contre Boko Haram sur les rives du lac Tchad. De prime abord, la zone du Bassin du lac Tchad, bien que sérieusement affectée par le phénomène terroriste, n'a pas suscité beaucoup d'intérêt de la part des Nations Unies. Au début de la lutte contre Boko Haram, le

⁷³² Devant le Conseil de sécurité, deux hauts responsables des Nations Unies avaient rappelé que le groupe extrémiste Boko Haram restait capable de perpétrer des attaques dans les pays riverains du bassin du lac Tchad même s'il a perdu une partie considérable du territoire qu'il avait sous contrôle. Pour le Sous-secrétaire général aux affaires politiques, TAYE-BROOK Zerihoun, « *Malgré les louables efforts militaires de la région contre Boko Haram (...), Boko Haram conserve la capacité de mener des attaques* ». Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, Stephen O'BRIEN, avait relevé pour sa part une aggravation de la crise humanitaire dans le Nord-Est du Nigéria et dans certaines localités du Cameroun, du Niger et du Tchad, déclenchée par la campagne horrible, violente et inhumaine.

Conseil de sécurité de l'ONU ne s'était pas fortement impliqué dans la lutte ce groupe terroriste⁷³³. Pour preuve, la Résolution approuvant la création de la FMM avait mis du temps pour être adoptée. Cette négligence provenant du Conseil de sécurité de l'ONU en ce qui concerne la situation délétère dans le Bassin du lac Tchad, avait été décriée par certains représentants de l'organe onusien⁷³⁴. Néanmoins, « *ce n'est pas tant la manifestation des efforts des Nations Unies qui sont mis en cause, mais davantage le manque de compréhension dans la manière de traiter les problèmes dans cette zone à la fois* »⁷³⁵.

Au demeurant, il n'existe pas encore une stratégie antiterroriste commune entre les Etats membres, au-delà de cette fâcheuse tendance à la négligence de la part du Conseil de sécurité de l'ONU. Un fait révélateur peut servir d'illustration à notre argument. Pour les besoins de sécurité collective, la décision relative à l'interdiction du port du voile intégral au Tchad puis au Cameroun, dans le domaine de la lutte contre Boko Haram avait été adoptée unilatéralement par ces Etats, en dehors du cadre institutionnel commun de CBLT, et en totale indifférence des besoins de coordination. Pourtant, il aurait été préférable que cette mesure d'interdiction du port du voile intégral soit appliquée sur toute l'étendue de la zone CBLT, sous l'autorisation de son organisation institutionnelle. Dans le même sens, le cas du Mali peut également servir d'exemple. Lors de la crise malienne face à l'invasion djihadiste, il a été constaté que malgré l'existence de multiples initiatives prises par les autorités gouvernementales de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, le Mali n'avait obtenu concrètement aucun appui de la CEDEAO. Il avait fallu attendre l'intervention salutaire de la France en janvier 2013 avec l'activation de l'Opération Serval pour repousser les forces terroristes qui déferlaient vers le Sud du pays.

En outre, la plateforme CEDEAO-CEEAC n'a toujours pas encore effectué des actions conjointes en vue d'éliminer l'expansion du groupe terroriste Boko Haram aux confins du Bassin du lac Tchad. Le sous-secrétaire général des Nations Unies aux affaires politiques, à une

⁷³³ METOU Brusil Miranda, « Vers la prise en main de la lutte contre Boko Haram par le Conseil de sécurité », *op. cit.*

⁷³⁴ Le Représentant de la France avait déclaré que : « *La situation dans la région du bassin du lac Tchad est sortie des radars internationaux alors que notre appui n'a jamais été aussi nécessaire* ». Dans le même sillage, le délégué de l'Ukraine à son tour avait mentionné que : « *la situation dans le bassin du lac Tchad était l'une des plus négligées dans le monde. Jusqu'à présent, la communauté internationale n'a pas beaucoup réussi à résoudre* ».

⁷³⁵ Le Secrétaire général adjoint de l'ONU, lors de la réunion du Conseil de sécurité du 12 janvier 2017, avait indiqué « *que l'aide de l'ONU et des gouvernements de la région du bassin du lac Tchad avait permis, au cours des six derniers mois, de fournir une aide alimentaire à 2,1 millions de personnes, des soins de santé d'urgence à plus de 4 millions et des services d'assainissement à 1,7 million. Il a aussi donné le détail de l'aide apportée par l'UNICEF en 2016 pour sauver la vie de 160 000 enfants en déficience nutritionnelle, des soins de santé à plus de 4 millions de personnes et des espaces d'enseignement à plus de 100 000 enfants. Il a en outre rappelé avoir débloqué 91 millions de dollars du Fonds central pour les interventions d'urgence depuis juillet 2015 pour financer tous ces efforts* ». Voir METOU Brusil Miranda, *op. cit.*

certaine époque, s'était dit préoccupé par l'échec apparent de ces deux organisations communautaires à coopérer dans la lutte contre les activités du groupe Boko Haram sur les rives du Bassin du lac Tchad. Cette zone du Bassin du lac Tchad, réunissant une partie des Etats de l'Afrique centrale et de l'Ouest, il demeure donc impératif qu'il y ait une synergie d'actions entre les deux sous-régions pour plus d'efficacité dans la lutte contre le terrorisme. En conséquence, les CER doivent développer un niveau de coopération, de coordination et de mutualisation de leurs actions antiterroristes de manière plus étendue, ce qui est loin d'être le cas, eu égard au repli nationaliste de certains Etats en matière de coopération.

Paragraphe 2. Une inefficacité dans la lutte antiterroriste propre au repli nationaliste des Etats africains

De façon générale, les Etats africains, à l'instar de tous les pays du monde sont naturellement jaloux de leur souveraineté si chèrement acquise après des décennies de colonisation, de brimades et de privation des libertés fondamentales. Toutefois, après l'accession des anciennes colonies africaines à l'indépendance, la volonté de s'unir s'est très tôt manifestée dès l'année 1963 avec la création de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), ancêtre de l'Union africaine (UA), qui a été mise sur les fonts baptismaux, le 9 septembre 1999 à la Conférence de Syrte en Libye. Malgré cette volonté affichée et la prolifération des organisations sous régionales, la construction réelle d'une Union des Etats du continent rencontre des obstacles majeurs (A) due en partie à la faillite de l'Etat postcolonial africain au plan interne (B).

A. Les obstacles à la construction de l'Union africaine : des goulots d'étranglement à l'efficacité de la lutte antiterroriste

L'efficacité de la lutte antiterroriste se trouve biaisée par un attachement excessif aux réplis souverainistes (1), en plus d'autres obstacles décelables dans les relations entre les Etats africains, en proie à la menace terroriste (2).

1. L'attachement excessif aux réplis souverainistes, une pesanteur dans la lutte contre le terrorisme

Le continent africain avait fait l'objet d'un partage de son territoire entre les grandes puissances coloniales européennes à la Conférence de Berlin en 1885. Après de longues décennies de domination coloniale, de privation de libertés et d'oppression, nombreux sont les Etats africains

à accéder à l'indépendance au début des années 1960. Au regard de ces indépendances nouvellement conquises, les leaders africains comme Hailé SELASSIE, Gamal Abdel NASSER, Kouamé NKRUMAH et bien d'autres ont mobilisé leurs efforts pour la réalisation de l'unité du continent en créant en 1963, à Conférence d'Addis-Abeba (Ethiopie), l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Ainsi, la Charte fondatrice de l'organisation panafricaine institua le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, ce qui n'est pas sans favoriser et justifier des replis souverainistes des Etats africains nouvellement indépendants et aussi entraver une union réelle du continent par la mise en place de fédérations et de confédérations d'Etats puissants et viables.

Pour mémoire, le nationalisme exacerbé de certains dirigeants africains dont Léopold Sédar SENGHOR et Modibo KEITA avait été à l'origine de l'écclatement de l'éphémère fédération du Mali - qui réunissait le Soudan français et le Sénégal – dans la nuit du 19 au 20 août 1960. C'est d'ailleurs, au nom de ce repli nationaliste, que le Président Modibo KEITA avait demandé l'évacuation des troupes françaises stationnées sur les bases militaires de Bamako, Kati et Tessalit, en vue de la création d'une Armée nationale malienne le 20 janvier 1961.

Par ailleurs, les pesanteurs nationalistes entre le Nigéria et le Cameroun résultant des revendications nées de la guerre de la presqu'île de Bakassi, l'unité nationale camerounaise éprouvée par les luttes indépendantistes des anglophones du Nord contre les francophones du Sud et l'instabilité politique chronique de la RCA ont fortement saper les efforts de ces Etats dans la lutte contre les terroristes du groupe Boko Haram. En outre, la revendication territoriale du Sahara espagnol, au nom de la souveraineté nationale par le Royaume du Maroc, continue d'empoisonner les relations avec son voisin algérien. A ce jour, il n'existe aucune coopération militaire ou d'échanges de renseignements dans la lutte antiterroriste entre ces deux pays du Maghreb.

Par ailleurs, se prononçant sur la crise malienne et la lutte contre le terrorisme au Sahel, l'universitaire algérien Adib BENCHERIF a dit que : « *l'article 31 de la nouvelle Constitution algérienne adoptée en 2020 permet la participation de l'Algérie à des opérations de maintien de la paix. Si le pays a toujours été réfractaire à une intervention militaire à l'extérieur de ses frontières, au nom du principe de souveraineté, ce changement opéré dans la dernière constitution laisse la porte ouverte à ce type de discussions* »⁷³⁶. Pour l'auteur, « *Alger a*

⁷³⁶ Sahel : « Négociateur avec Iyad Ag Ghali est un point de désaccord majeur entre Paris et Alger » - *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com>.

toujours encouragé le traitement des enjeux sécuritaires du continent, en passant par l'Union africaine et des collaborations régionales et bilatérales entre les Etats, à la manière du Comité d'état-major opérationnel conjoint (CEMOC) lancé en 2010 et basé à Tamanrasset. Alger souhaitait que la lutte contre le terrorisme se fasse par une collaboration entre les Etats de la région. Elle défend le processus de Nouakchott de 2013 qui inscrit la coopération sécuritaire au Sahel dans le cadre de l'Union africaine »⁷³⁷. Il ajoute, en outre, une certaine méfiance de l'Algérie à l'égard des interventions militaires de l'ex-puissance coloniale à ses frontières : « L'opération Barkhane, action anti-terroriste menée par l'ancienne puissance coloniale, ne pouvait que mettre Alger sur la défensive... De plus, l'initiative du G5 Sahel (soutenue par la France) est regardée avec une certaine circonspection par Alger qui aurait préféré que cette structure s'insère dans le processus de Nouakchott. Les rumeurs faisant croire que l'armée algérienne allait intervenir au Sahel sous l'égide du G5 Sahel et de la France, ont provoqué d'ailleurs la colère de nombreux responsables algériens... Malgré tout, des collaborations ponctuelles... ont lieu avec l'armée algérienne, bien que cette dernière ne souhaite pas se déployer au-delà de ses frontières »⁷³⁸.

En définitive, le soutien offert par l'EUTM au Mali est également entravé par les préoccupations des dirigeants de ce pays en matière de souveraineté nationale. En effet, étant donné que le secteur de la défense est un domaine politiquement sensible, il n'est pas étonnant que les responsables maliens ne mettent pas toutes leurs cartes sur la table comme le souhaiteraient les responsables de l'EUTM. En conséquence, la gestion des ressources humaines, les effectifs réels des FAMAS, le budget de la défense et enfin les opérations militaires en cours sont des données inaccessibles aux partenaires extérieurs tels que l'EUTM, pourtant engagés aux côtés du Mali dans la lutte antiterroriste⁷³⁹. Ainsi, le nationalisme affiché des autorités civilo-militaires maliennes à l'égard de leurs partenaires dans la lutte antiterroriste est de nature à créer un certain climat de méfiance.

Par ailleurs, d'autres obstacles sont décelables dans la coopération entre Etats face à l'expansion du terrorisme.

2. Les autres obstacles décelables dans les relations entre Etats africains, en proie à la menace terroriste

⁷³⁷ *Ibid.*

⁷³⁸ *Ibidem.*

⁷³⁹ TULL Denis, La mission de formation de l'Union européenne et la difficile reconstruction de l'armée malienne, *Note de recherche de l'IRSEM*, n° 89, 11 février 2020, p. 11-14.

Les obstacles majeurs du retard de l'opérationnalisation de la FAA au triple plan stratégique, tactique et humain sont imputables aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme. A cet effet, il faut noter des difficultés à respecter les dates butoirs fixées pour la mise en œuvre pratique de la FAA. Ainsi, face à l'expansion terroriste, les Etats africains peinent encore à juguler les difficultés financières et logistiques et se complaisent encore d'une forte dépendance à l'égard de leurs partenaires occidentaux.

En outre, des difficultés politiques récurrentes entre Etats membres de l'UA limitent significativement l'intégration souhaitée des forces combattantes. Ainsi, il est à constater des dysfonctionnements liés à la disparité des doctrines militaires, des difficultés de coordination entre l'UA et les CER/MR, le décalage entre la vision originale de la FAA et les réalités de sa mise en œuvre effective. Cette triste réalité n'est pas sans relever la disparité de la formation et des capacités opérationnelles des troupes à faire face à l'apparition de nouveaux défis sécuritaires sur le continent (terrorisme, trafic de drogues ...) en totale inadéquation avec le mandat initial de la FAA. L'absence, l'insuffisance ou l'inexistence de coopération en matière de renseignements est aussi un handicap dans la lutte contre le terrorisme. A ce niveau, une restructuration et une coordination des activités des services de renseignements africains s'imposent pour l'efficacité dans la lutte contre le phénomène terroriste.

Il y a ainsi lieu de prendre des mesures urgentes aux fins de permettre à la FAA d'être pleinement et entièrement opérationnelle et à même d'assurer ses missions régaliennes. A ce titre, des mesures, de nature à offrir de nouvelles perspectives, doivent être initiées en vue de réussir à mettre en place un mécanisme de mutualisation des moyens logistiques terrestres, aériens et maritimes contre la menace terroriste sur le continent africain. La promotion de pays champions de la FAA ayant des capacités d'intervention rapide contre le terrorisme doit être envisagée. Il s'agit de mettre à l'avant-garde de la lutte contre le terrorisme les puissances militaires du continent que sont l'Algérie, l'Afrique du Sud, l'Egypte, le Maroc et le Nigéria.

La décision de la mise en œuvre d'une FAA, au plan continental, et des structures sécuritaires, au niveau sous régional, dénote une volonté salubre des dirigeants africains de prendre leurs responsabilités en matière de promotion de la paix, de la stabilité et de résolutions des situations de crise sur le continent. Il s'agit donc de se doter de capacités de réaction rapide avant toute intervention de la communauté internationale dans les crises en Afrique.

Pour l'heure, les hésitations et les atermoiements entre les Etats africains marquent le processus de décision au niveau des organisations continentales et empêchent de mener à temps des

interventions efficaces de nature à circonscrire les effets dévastateurs du phénomène terroriste qui a fini par s'installer durablement dans des pays comme le Mali.

En définitive, le leadership africain doit aller jusqu'au bout de sa logique, en matérialisant sa volonté d'assumer ses responsabilités, à travers l'opérationnalisation rationnelle des structures régionales, communautaires et nationales de lutte contre la menace terroriste. A cet effet, la lutte contre le terrorisme doit être une priorité absolue pour les Etats africains si leurs dirigeants veulent relever les défis du développement dans une Afrique prospère et en paix⁷⁴⁰.

Par ailleurs, la faillite de l'Etat postcolonial africain est aussi une cause de propagation du fléau terroriste sur le continent.

B. La faillite de l'Etat postcolonial africain au plan interne : une faiblesse dans la lutte antiterroriste

Les difficultés dans la lutte antiterroriste sont en partie la conséquence de la faillite de l'Etat postcolonial africain, confronté à la mauvaise gouvernance des maigres ressources financières publiques, à l'enrichissement illicite des élites et à la corruption endémique (1). Ces pratiques malsaines écornent les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour une meilleure réussite de la lutte antiterroriste (2).

1. La corruption, un fléau handicapant les efforts du Mali dans la lutte contre le terrorisme

La corruption peut être définie comme un abus de pouvoir et a toujours en Afrique et dans le monde. Avec la pauvreté grandissante et récurrente, le fléau s'est amplifié en Afrique. La corruption sévit ainsi le plus souvent dans les milieux d'affaires, la vie politique, la bureaucratie, les secteurs financiers, et plus récemment dans le domaine judiciaire, de la défense et de la sécurité. Les manifestations de ce phénomène peuvent se regrouper en deux catégories : une petite corruption pratiquée par les fonctionnaires et agents publics, dépositaires de l'autorité de l'Etat, et une grande corruption, la plus dévastatrice pour nos économies, qui règne au sommet de l'Etat. C'est malheureusement en Afrique où la majorité de la population vit sous le seuil de la pauvreté, où les ressources manquent pour permettre à tous d'accéder aux biens et aux services sociaux de base tels que l'eau, l'énergie, la santé et l'éducation, que les conséquences de la corruption sont les plus visibles. En plus de dérégler l'économie et

⁷⁴⁰ Voir NATAMA Jean-Baptiste, Architecture de Paix et de Sécurité en Afrique : la Force Africaine en Attente, Communication au 14^{ème} Forum de l'IHEDN sur le Continent Africain, Paris, 10 juin 2013.

d'accentuer le fossé entre les différentes couches sociales, la corruption entraîne une certaine méfiance des investisseurs étrangers.

Phénomène assez délétère, la lutte contre la corruption mobilise la communauté internationale à l'instar du Mali. La corruption fait ainsi débat dans toutes les sociétés démocratiques contemporaines. Mais au Mali, si la lutte contre la corruption a très tôt préoccupé les gouvernants, sa mise en œuvre demeure encore mitigée⁷⁴¹. Pourtant, le pays a connu a connu différents programmes de lutte contre le fléau depuis les indépendances. L'opération Taxi sous le régime de Modibo KEITA, la Commission contre l'enrichissement illicite sous Moussa TRAORE, les Rapports du Contrôle Général d'Etat sous Alpha Oumar KONARE, ainsi que la mise en place du Bureau du Vérificateur Général (BVG) sous Amadou Toumani TOURE ; en sus des efforts consentis par le régime d'Ibrahim Boubacar KEITA, avec l'instauration de l'Office Central de Lutte contre l'Enrichissement Illicite (OCLEI), ne semblent pas avoir eu un grand impact contre la corruption au Mali.

Il apparaît ainsi que le fléau a pris une allure inquiétante à telle enseigne que vient à l'esprit, la question de savoir comment amenuiser les effets pervers du fléau de la corruption au Mali ? Pour y parvenir, le Mali a adopté des textes de lois et mis en place des institutions dédiées à la lutte contre la corruption. En conséquence, au-delà de la législation pénale classique, le cadre juridique national a été étoffé par l'adoption de la loi sur l'enrichissement illicite en 2014⁷⁴². Au niveau institutionnel, l'apport du BVG⁷⁴³ est remarquable de par les irrégularités révélées

⁷⁴¹ « Au niveau macroéconomique, l'Etat malien ne donne pas le bon exemple. Un rapport, élaboré en novembre 2018 par le Canada, au nom des bailleurs internationaux du pays, l'a souligné. Selon ce document, que le Le Monde s'est procuré, les autorités locales auraient dépensé de manière irrégulière 741,5 milliards de francs CFA, soit 1,13 milliards d'euros, entre 2005 et 2017, et 35,5% de ce montant relèverait de la fraude. Le reste est attribué à la mauvaise gestion des ressources publiques... Ces montants ne sont pas nouveaux. Le rapport canadien compile en réalité les irrégularités financières publiées chaque année par le Bureau du vérificateur général (BVG) puisque, depuis 2003, cette institution est chargée de dénoncer publiquement les soupçons de malversations. « Nous avons sorti ce chiffre pour mettre la pression sur les autorités. Il y a une certaine fatigue des bailleurs par rapport au Mali. Il n'y a pas d'avancées notoires sur le plan politique et la mauvaise gouvernance persiste, alors que, paradoxalement, c'est le Mali qui concentre une grande partie des enjeux de la sous-région », glisse un diplomate en poste à Bamako... Selon nos informations, les 741,5 milliards de francs CFA d'irrégularités financières représentent, en moyenne annuelle, 44% de l'aide au développement alloué chaque année par les bailleurs internationaux... En 2018, le Mali a perdu plus de la moitié de la tranche variable de l'aide, alors établie à 20 millions d'euros, non décaissée par l'Union européenne (UE) faute de progrès suffisants en matière de scolarisation, de lutte contre la corruption et de réforme du secteur de la sécurité... ». LE CAM Morgane, « Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens y sont habitués », Le Monde/AFF, <http://www.lemonde.fr> publié le 1^{er} août 2019.

⁷⁴² Loi n° 014-015 AN/RM du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite au Mali.

⁷⁴³ Le Bureau du Vérificateur général avait été institué par la loi n° 03-030 AN/RM du 25 août 2003 et symbolise une rupture avec le contrôle public classique en réponse à un souci d'innovation et de performance dans le dispositif de contrôle de l'action publique au Mali. Pour le rendre plus efficace, les autorités maliennes ont adopté la loi n° 2012-009 AN/RM du 08 février 2012, abrogeant et remplaçant la loi précédente. Les missions du BVG portent sur trois axes de vérification : 1/Une vérification financière relative à l'examen de la régularité et à la sincérité des recettes et des dépenses publiques, 2/Une vérification de performance relative à l'examen des

dans ses différents rapports annuels. La mise en place du Pôle économique et financier⁷⁴⁴ au sein du TGI de la Commune III du district de Bamako, chargé des poursuites et de la répression des infractions économiques et financières, constitue une avancée significative dans la lutte contre l'impunité des cas de corruption et de détournements de deniers publics.

Au demeurant, l'existence d'un Comité de suivi des recommandations du plan national de lutte contre la corruption, en charge du contrôle des rapports de mission des différents départements ministériels et de relever les irrégularités constatées, témoigne d'une certaine volonté de lutter contre le fléau. Mieux, le Mali a adopté l'essentiel des dispositions juridiques conventionnelles au niveau onusien et régional africain. Il en est ainsi de la Convention de l'ONU contre la corruption⁷⁴⁵ et celle de l'UA pour la prévention, la lutte contre la corruption et les infractions assimilées⁷⁴⁶. Cette adoption des instruments juridiques internationaux exprime aussi la volonté d'éradiquer le phénomène de la corruption et de l'enrichissement illicite au Mali, qui constituent des graves violations des droits de la personne, qui plus est souvent la cause de nombreuses crises armées au sein des Etats dont le terrorisme.

Au-delà de ces avancées notables sur le plan législatif, se pose le problème de l'applicabilité et de l'effectivité de l'arsenal juridique applicable. Or, la mise en œuvre des mécanismes juridiques et institutionnels est impérative pour une lutte efficace contre le fléau. La cellule d'appui aux structures de contrôle de l'Etat (CASCA)⁷⁴⁷, rattaché au Président de la République, avait commencé à publier ses rapports depuis 2003 sans que ses conclusions n'aboutissent à des poursuites ou à des condamnations⁷⁴⁸. Selon un cri de cœur du Ministre de la justice de l'époque : *« Sur 208 dossiers de cas de corruption avérés au niveau de la justice malienne, 110 ont été classés sans suite dans des conditions inexplicables. Cela est inacceptable quand on sait que le total des poursuites équivaut à plus de 320 milliards de francs*

structures publiques au regard des exigences d'économie, d'efficience et d'efficacité, 3/Une vérification de suivi des recommandations formulées par des vérifications antérieures.

⁷⁴⁴ Décret n° 03/245 P-RM du 23 juin 2003 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des Pôles économiques et financiers de Bamako, Kayes et Mopti.

⁷⁴⁵ Voir <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50027-F.pdf>.

⁷⁴⁶ <http://www.peaceau.org/uploads/convention-combating-corruption-fr.pdf>

⁷⁴⁷ Elle avait été créée par le Décret n° 590/P-RM du 28 novembre 2000 modifié par le Décret n° 01-224/P-RM du 28 mai 2001. La CASCA a pour principales missions : 1/d'étudier et d'exploiter les rapports de contrôle et d'inspection transmis au Président de la République, 2/suivre et évaluer pour le compte du Président de la République, la mise en œuvre des recommandations issues desdits rapports, 3/d'émettre des avis et de faire des propositions en vue d'aider le Président de la République à donner les orientations destinées à assurer la bonne gestion des ressources publiques et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, 4/de mener, à la demande du Président de la République, toute étude et de donner des avis en relation avec les missions qui lui sont confiées.

⁷⁴⁸ Voir <http://www.malilink.net>

CFA »⁷⁴⁹. Au niveau du Pôle économique et financier, même si des dossiers leurs sont transférés par la CASCA et le BVG, l'opportunité des poursuites appartient au Parquet. Ce dernier rattaché au Ministre de la justice, il est difficile de garantir une réelle indépendance judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. En outre, des structures de lutte contre la corruption sont mises en place sans qu'elles ne disposent souvent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Ainsi en est-il du BVG qui est une autorité administrative indépendante. La limite de son efficacité est qu'il dépend en partie du financement de la coopération canadienne. Toutefois, le BVG fournit de précieux rapports (sectoriels ou annuels) et dispose même d'un droit de saisine auprès du Pôle économique et financier.

De nos jours, l'OCLEI est déjà opérationnel. Il est chargé de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de prévention, de contrôle et de lutte envisagée au niveau national, sous-régional, régional et international pour combattre de façon efficace et coordonnée l'enrichissement illicite.

Au demeurant, l'absence de volonté politique⁷⁵⁰, autrefois, perceptible semble vouée aux gémonies⁷⁵¹ depuis l'avènement de la Transition qui fait de l'éradication de la corruption et de l'enrichissement illicite un des axes prioritaires de son mandat. En plus, il faut aussi compter sur le rôle de société civile dans la lutte contre la corruption à travers ses missions de plaidoyer, d'alerte, de veille et de dénonciation. Toutefois, il apparaît qu'au-delà des aspects juridiques, institutionnels et politiques, le poids du phénomène culturel, les mœurs de la société malienne et la perte des valeurs liées à l'éthique et à la morale occupent aussi une large place dans l'appréhension du phénomène de la corruption. En conséquence, il faudrait un véritable

⁷⁴⁹ Voir <http://www.depechesdumali.com/economie/14847-il-ne-sera-plus-question-de-trouver-dans-la-justice-un-juge-pourri-qui-tend-la-main-qui-rend-la-justice-en-contrepartie-de-pots-de-vin/>. En plus, « la justice est de fait particulièrement pointée du doigt. Selon une enquête réalisée ... par l'Institut de La Haye pour l'innovation du droit (HIIL), 58% des quelque 8 300 Maliens interrogés ont qualifié cette institution de plus corrompue du pays, devant la police, les douanes et la gendarmerie ». LE CAM Morgane, « Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens s'y sont habitués », Le Monde/AFP, <http://www.lemonde.fr> publié le 1^{er} août 2019.

⁷⁵⁰ « Quant au traitement judiciaire des cas d'irrégularités financières, le rapport canadien précise que « près de la moitié des dossiers font l'objet d'un classement sans suite, donc pas de poursuites, pas d'infraction pénale ». Ce qui amène à un « niveau très bas de recouvrement de 6,5% du montant total des irrégularités financières ». En clair, les autorités maliennes n'auraient récupéré qu'environ 48 milliards de francs CFA (76,2 millions d'euros) sur les 741,5 milliards de francs CFA d'irrégularités financières constatées par le BVG entre 2005 et 2017... Le dernier rapport du BVG pour 2018 a déçu nombre d'observateurs. Le montant des fraudes dénoncées n'a jamais été aussi bas : 2 milliards de francs CFA (3 millions d'euros) quand les précédents rapports – entre 2006 et 2017 – dénonçaient chaque année des fraudes oscillant entre 4,6 milliards de francs CFA (7 millions d'euros) en 2016 et plus de 80 milliards de francs CFA (122 millions d'euros) en 2006. Un différentiel dans lequel certains lisent une volonté de masquer le réel... ». LE CAM Morgane, *op. cit.*

⁷⁵¹ Pour preuve, l'arrestation et la mise sous mandat de dépôt, le 26 août 2021, des anciens ministres de la Défense Soumeylou Boubèye MAIGA et Madame BOUARE, Fily SISSOKO de l'Economie et des Finances, pour l'affaire de l'achat de l'avion présidentiel et des équipements militaires en 2014.

changement des mentalités pour réussir une lutte efficace contre la corruption au Mali. La restauration de la confiance des citoyens en l'Etat est à ce prix⁷⁵².

Le phénomène de la corruption est considéré par les Institutions de Brettons Wood comme un problème sérieux en matière de développement. Il constitue une préoccupation particulièrement importante pour les pays en voie de développement (PVD), car la corruption entrave la croissance économique, décourage l'investissement privé étranger⁷⁵³ et réduit drastiquement les ressources disponibles pour les besoins en infrastructures, services publics, services sociaux de base (éducation et santé) et programmes de lutte contre la pauvreté. La corruption affecte directement les couches les plus vulnérables en les obligeant à payer les services publics essentiels qui sont, en principe, gratuits, ou en leur refusant ces droits élémentaires faute de pots-de-vin. Elle réduit également l'efficacité des projets financés par les bailleurs de fonds et affaiblit l'appui du public pour une telle assistance dans les pays industrialisés.

Le phénomène de la corruption est plus que jamais un grave problème pour l'Afrique où ses effets pervers continuent de frapper de plein fouet des économies déjà assez fragiles. Les pressions qui s'exercent sur les gouvernements africains pour qu'ils éradiquent la corruption se sont accrues, en raison du processus de démocratisation qui exige plus de transparence dans la gestion des affaires publiques, et aussi de la réticence croissante des donateurs et des institutions internationales à aider ou à cautionner des régimes corrompus.

Cette mauvaise gestion des maigres ressources soumet davantage nos Etats à de sempiternelles contraintes et conduit à une carence des moyens pour l'efficacité de la lutte antiterroriste.

2. Les sempiternelles contraintes étatiques liées à la carence des moyens dans la lutte antiterroriste

La lutte contre le terrorisme requiert de moyens colossaux pour sa prévention mais aussi pour la mise en œuvre des mécanismes de répression. A ce titre, la Convention de l'UA demandait aux Etats membres la prise de mesures idoines en vue du renforcement : «... *des méthodes de*

⁷⁵² « Quoiqu'il en soit, les citoyens semblent avoir perdu en l'Etat. Le dernier baromètre mondial de la corruption de Transparency International souligne qu'en 2019, au Mali, 71% des personnes interrogées ont estimé que leur gouvernement faisait un mauvais travail en matière de lutte contre la corruption ». LE CAM Morgane, *op. cit.*

⁷⁵³ « Mi-juillet, Dietrich Becker, l'ambassadeur d'Allemagne au Mali, a fait une sortie publique explosive dans un entretien au quotidien malien L'Indépendant. « Je n'encouragerai pas un Allemand à investir au Mali, vu l'état de corruption de la justice », a déclaré le diplomate qui, depuis, a été contraint de s'excuser ». LE CAM Morgane, *op. cit.*

contrôle et de surveillance des frontières terrestres, maritimes, et aériennes...». L'article 4 de la Convention de l'UA rajoute, en outre, la nécessité de « ... renforcer la protection de la sécurité des personnes, des missions diplomatiques et consulaires ». Mais la Convention de l'UA ne fait aucune mention de la mise en œuvre d'un budget dédié au financement des mesures à adopter. Elle ne prévoit, à cet effet, aucun mécanisme de contributions à la charge des Etats sous forme de cotisations.

Cette lacune a longtemps été un handicap dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte contre le terrorisme. Il a fallu attendre le Protocole d'Alger de 2002 qui prévoit une disposition permettant à la lutte antiterroriste d'avoir des ressources financières. En effet, il est prévu que les Etats membres de l'UA devraient entretenir une coopération avec les pays occidentaux et les institutions internationales afin d'obtenir les ressources financières nécessaires à la lutte contre le phénomène terroriste.

En février 2011, le CAERT avait bénéficié d'un financement de l'Union européenne (UE) pour effectuer une mission d'évaluation et de prévention des menaces terroristes en Afrique qui s'était déroulée en République de Guinée. Même si ces dons ne sont pas négligeables, on ne saurait se baser sur des appuis financiers extérieurs qui arrivent souvent de manière sporadique pour mener une lutte efficace contre le fléau au regard de sa gravité. Les Etats africains doivent avoir des sources de financement régulières pour pouvoir mener à bien la lutte antiterroriste et éventuellement compter sur les dons, comme ressources complémentaires. Il est, à cet effet, préférable de mettre en place un système de cotisations des Etats membres de l'UA pour avoir un budget stable et régulier. Pour être sûr que ces moyens financiers serviront exclusivement à la mise en œuvre des mesures de lutte antiterroriste, les cotisations nationales et les donations extérieures, doivent être gérées par un organe bien structuré avec un contrôle rigoureux.

Au demeurant, la Convention de l'UA ne prévoit pas la mise en œuvre d'une ou des unités spéciales antiterroristes. A cet effet, comment lutter efficacement contre le terrorisme au niveau continental sans prévoir la mise en place d'unités spécialisées en vue d'endiguer la menace ? La lutte contre un phénomène aussi dangereux que le terrorisme requiert la disposition de brigades spéciales antiterroristes qui seront formées et équipées pour effectuer des opérations spéciales antiterroristes. Ces unités doivent être aptes à gérer des situations à haut risque comme les prises d'otages avec pour but de faire des revendications, d'exiger des paiements de rançons ou de se constituer des boucliers humains. En de telles situations, c'est l'Etat concerné qui doit trouver les moyens de régler les difficultés, et s'il ne dispose pas d'unités spécialisées, la tentation de recourir à la négociation avec les terroristes sera la seule issue. La négociation, en

pareille occurrence, devient du pain béni pour les groupes terroristes, car elle les encouragera et les incitera à recourir encore à des prises d'otages pour bénéficier de paiements de rançons en vue de se financer à l'avenir.

La Convention de l'OUA prévoit aussi la coopération entre ses Etats membres dans la lutte contre le terrorisme. La menace relevant d'un phénomène transnational, il s'avère utile que les Etats africains coopèrent pour mieux mener la lutte pour l'éradication du terrorisme. La Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme prévoit cette nécessité en son article 4. Elle revient également dans le Plan d'Action sur la lutte contre le terrorisme de 2002 et dans le Protocole additionnel de 2004. Pourtant dans la pratique des Etats, cette coopération n'est pas toujours effective. En effet, les Etats membres de l'UA ont souvent du mal à collecter les informations nécessaires à la lutte contre le terrorisme. Les moyens de collecte des informations sont le plus souvent inexistantes voire archaïques. Dans la plupart des cas, les Etats africains recourent aux renseignements humains. A ce titre, relativement à la lutte contre le phénomène du terrorisme, le renseignement humain semble peu apporter par rapport aux renseignements techniques (surveillance de l'utilisation des communications, images satellitaires, etc.) dont le coût exorbitant en rend le recours pratiquement hors de la portée de plusieurs Etats africains.

Le problème de collecte et d'échange d'informations dans le cadre de la lutte antiterroriste est aussi dû à l'absence réelle de coopération dans ce sens entre les Etats africains, souvent méfiants à révéler leurs renseignements. Sur ce point, il faut retenir qu'il y a un véritable problème culturel tendant à voir le terrorisme comme un phénomène intérieur. C'est la raison pour laquelle la tendance à la collaboration reste encore une donnée nouvelle. Les Etats ne sont pas pressés de divulguer leurs sources de renseignements, qui sont souvent l'apanage des services secrets et demeurent, de ce fait, confidentielles. Nous avons ainsi l'impression que les Etats ne se font pas réellement confiance ou ne sont pas convaincus de la volonté des uns et des autres à s'engager pleinement dans la lutte contre le terrorisme, d'où une certaine réticence à dévoiler les résultats de leurs investigations. Cette faible coopération, toujours au stade de balbutiements, compromet fortement les efforts dans la lutte antiterroriste compte tenu de la nature transfrontalière du phénomène. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un programme antiterroriste cohérent et performant exige la disponibilité de moyens énormes dont les Etats africains ont du mal à mobiliser car, en dehors des défis sécuritaires, le continent doit aussi faire face aux enjeux de son développement socio-économique.

L'intégration de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme dans l'ordre juridique des Etats est un processus souvent confronté aux lourdeurs administratives en Afrique. Certains Etats mettent ainsi du temps avant de ratifier les instruments juridiques internationaux aussi bien continentaux qu'universels. De même, la transposition des directives communautaires en droit interne connaît aussi parfois des retards considérables.

Par ailleurs, la précarité endémique des populations, dépourvues souvent du minimum vital, conduit certains Etats à fermer les yeux sur les agissements des groupes terroristes, qui finissent par s'investir dans l'humanitaire, endoctriner et recruter facilement les jeunes désœuvrés. C'est ce qui avait été, un certain moment, reproché au Mali, qui avait longtemps laissé AQMI s'implanter et mener ses activités (prises d'otages contre rançons, trafics de drogue et d'êtres humains...) dans les vastes régions désertiques de son territoire.

En plus, l'organisation des formations et des séminaires sur le contre-terrorisme dépendent en grande partie du financement de partenaires étrangers dans l'agenda politique des Etats africains, comme le Mali. Malheureusement, ces financements extérieurs pour la lutte antiterroriste ne sont pas toujours utilisés à cet effet ou pas en totalité, et finissent en fonds privés au profit de certains fonctionnaires véreux.

La pauvreté est une réalité en Afrique, malgré l'existence de richesses naturelles importantes comme l'or, le diamant, le gaz naturel, le pétrole, les ressources forestières et halieutiques. Il est, cependant, déplorable que les bénéfices tirés de l'exploitation de ces ressources arrivent rarement au niveau des populations locales. Il est aussi à noter que même l'argent provenant de l'allègement de la dette publique est souvent détourné par des fonds privés au lieu de servir au financement des dépenses sociales. La pauvreté de l'Afrique est donc due en grande partie à la mauvaise gestion des affaires publiques dans nos Etats, qui ont pourtant besoin de moyens financiers conséquents pour mener à bien leurs programmes antiterroristes.

Au demeurant, les Etats africains, comme le Mali, ont jusque-là bénéficié des aides financières de l'ONU, de l'Union européenne (UE), des Etats Unis d'Amérique, de la France et bien d'autres partenaires pour la mise en œuvre de leurs programmes antiterroristes. Toutefois, cette assistance financière et logistique extérieure est loin d'être suffisante pour la mise en œuvre efficiente d'une stratégie de lutte antiterroriste. Il appartient ainsi aux Etats africains de veiller eux-mêmes à la prise en charge de leur destin, en s'impliquant dans une mobilisation de leurs propres ressources pour lutter efficacement contre le terrorisme. En outre, le manque de moyens budgétaires n'est malheureusement le seul problème qui empêche des pays comme le Mali de

lutter efficacement contre le terrorisme. La mauvaise gouvernance de l'Etat qui conduit souvent à des instabilités politiques est aussi en cause.

Toutes ces difficultés cumulées conduisent à envisager la perspective d'un encadrement efficace de la lutte antiterroriste.

TITRE II. LA NECESSAIRE ADAPTATION DES DISPOSITIFS DE LA LUTTE AUX MUTATIONS DU TERRORISME TRANSNATIONAL

La lutte contre le terrorisme, malgré les efforts entrepris par la mise en œuvre de plusieurs mécanismes, connaît des difficultés, pour venir à bout de ce phénomène hideux. A ce titre, l'efficacité recherchée pour l'éradication du terrorisme ne saurait se suffire d'une fébrilité constatée du cadre législatif actuel, mais aussi des insuffisances des mécanismes, jusque-là, mis

en place. Il importe donc pour faire face au risque terroriste, d'accroître, de manière plus efficiente, les efforts déjà entrepris au plan universel et continental (Chapitre I). A cet effet, l'amélioration des mesures préventives, tout comme le réajustement de l'activité curative antiterroriste, s'imposent aux Etats africains, à l'instar du Mali. En outre, il faudrait aussi envisager la perspective d'une mutation de la stratégie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (Chapitre II).

CHAPITRE I. LA CONJUGAISON DES EFFORTS A L'ECHELLE UNIVERSELLE ET CONTINENTALE DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La mutualisation des efforts en cours relève d'une nécessité d'amélioration des mesures préventives (Section I) et du réajustement de l'activité curative contre le terrorisme (Section II).

Section I. L'exigence d'une amélioration des mesures préventives de lutte antiterroriste en Afrique

L'amélioration des mesures préventives existantes concerne un bien meilleur aménagement de la prévention normative du modèle africain (Paragraphe I) et l'obligation du parachèvement de l'architecture africaine de lutte antiterroriste (Paragraphe II).

Paragraphe 1. L'aménagement de la prévention normative du modèle africain dans la lutte antiterroriste

Cette nécessité résulte de l'adoption d'une politique résiliente dans la lutte antiterroriste (A) et du renforcement des dispositifs préventifs dans le cadre périphérique (B).

A. L'adoption d'une politique résiliente dans la lutte contre le terrorisme en Afrique

Les stratégies des organisations paires de l'UA sont d'abord orientées sur les causes de ce phénomène alors que l'action de l'organisation panafricaine est principalement orientée sur les effets du terrorisme. Cette posture exclusivement sécuritaire n'inclut pas les causes qui mènent au terrorisme, au contraire, il s'agit d'agir sur les conséquences. Dans cette logique, peut-on conclure que la politique de lutte contre le terrorisme de l'UA revêt un caractère résilient ?⁷⁵⁴ Une lecture approfondie de ses instruments de lutte contre le terrorisme prouve que l'UA ne s'est pas encore dotée d'une stratégie africaine de lutte contre le terrorisme (1). La principale conséquence de cette carence est l'obsolescence des mécanismes actuels. Dans ces conditions, est-il rationnel de parler d'une politique résiliente (2) de lutte contre le terrorisme s'agissant de l'UA ?

1. La nécessaire conception d'une stratégie panafricaine dans la lutte antiterroriste :

La stratégie se définit, par extension, comme étant « *l'art de coordonner l'action des forces [...] aussi bien politiques, militaires, qu'économiques ou financières, afin de conduire une guerre, gérer une crise ou préserver la paix* »⁷⁵⁵. Mais l'analyse des textes organisant la lutte antiterroriste de l'UA et certaines publications montrent que l'organisation ne mobilise pas de manière synchronique des actions multisectorielles intégrant les aspects politiques, économiques, militaires et sécuritaires pour endiguer la propagation du terrorisme. Encore plus

⁷⁵⁴ NZE BEKALE Ladislav, « La politique de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine est-elle résiliente ? », *VigieAfriques*, Volume 2, n° 1, janvier 2019.

⁷⁵⁵ NAY Olivier, *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Dalloz, 2008, p. 521.

surprenant, l'approche de l'UA paraît se focaliser sur les aspects sécuritaires et militaires, donc une réaction aux conséquences du terrorisme et non ses causes. En l'état actuel de la démarche, il est difficile de parler de stratégie lorsqu'on examine les mécanismes de l'UA dans le domaine. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'existence d'une doctrine et la pertinence du Plan d'action, par rapport aux causes du terrorisme. Par ailleurs, à l'échelle africaine, on assiste à une désintégration et une intégration régionale de la lutte contre le terrorisme.

La doctrine constitue un « *ensemble de notions que l'on affirme être vraies et par lesquelles on prétend fournir une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action* »⁷⁵⁶. En d'autres termes, il s'agit des idées fondamentales orientant, pour ne pas dire soutenant ou dirigeant l'action, spécifiquement dans le domaine sécuritaire. Plusieurs organisations engagées dans la lutte contre le terrorisme mènent une action guidée par une doctrine, la stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU est soutenue par quatre (4) piliers « *les mesures visant à éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme ; les mesures visant à prévenir et à combattre le terrorisme ; celles destinées à étoffer les moyens dont les Etats disposent pour prévenir et combattre le terrorisme et enfin les mesures garantissant le respect des droits de l'Homme et la primauté du droit* ».

Dans cette perspective, la vision de l'OIF porte quant à elle sur les leviers politique, sécuritaire et économique. Sur le plan politique, l'organisation suggère de « *décentraliser ou déconcentrer certains services de l'Etat dans les zones les plus enclavées et privilégier les politiques de prévention en s'inscrivant dans une dynamique proactive, notamment en déléguant des compétences aux communautés locales* »⁷⁵⁷. Sur le plan sécuritaire, l'OIF demande à ses Etats membres de « *sécuriser les frontières, lutter contre les trafics et la criminalité organisée, promouvoir la coopération régionale* »⁷⁵⁸. Enfin, sur le plan économique, il faut « *relancer le développement notamment en améliorant les infrastructures (routières, sanitaires, éducatives, etc.), l'accès des populations aux services sociaux de base, en particulier en proposant des plans de soutien à l'activité économique et à l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes* »⁷⁵⁹.

Dans cette logique, la stratégie de la CEDEAO, est orientée par trois (3) piliers : la prévention, la poursuite et la reconstruction. Ces piliers sont alignés à la stratégie antiterroriste mondiale, elle porte à la fois sur les aspects géopolitiques et géostratégiques et, s'attaque également aux

⁷⁵⁶ Le dictionnaire illustré, Le Robert, Paris, 2011, p. 569.

⁷⁵⁷ Rapport de la Conférence sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, OIF, Paris, novembre 2016, p. 9.

⁷⁵⁸ *Idem.*

⁷⁵⁹ *Ibidem.*

racines du terrorisme. L'analyse, des instruments juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme de l'UA, infirme l'existence d'une stratégie. En effet, cette politique est encore moins dirigée par une doctrine comme celles de l'ONU, l'OIF et la CEDEAO. L'organisation doit impérativement s'inscrire dans une stratégie soutenue par une vision, celle-ci pourrait se concevoir à partir de l'agenda 2063, notamment la quatrième aspiration, une Afrique pacifique et sûre qui contient des éléments relatifs à la lutte antiterroriste.

Au demeurant, se pose la lancinante question de la pertinence des instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA face aux causes du terrorisme. En effet, l'installation structurelle du terrorisme en Afrique n'est pas un fait spontané, elle résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. Une compréhension, des causes, est la démarche initiale conduisant à l'élaboration d'une stratégie, l'organisation continentale a-t-elle mené une telle évaluation ? A la suite de l'identification des causes, il est possible de déterminer les objectifs, les activités et les résultats que l'on souhaite atteindre, afin de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie et un plan d'action peut être élaboré comme celui de la stratégie antiterroriste mondiale. Comme affirmé avant, l'élaboration d'une stratégie de lutte contre le terrorisme exige que les causes fondamentales du terrorisme en Afrique, soient formellement identifiées. A cet effet, les causes classiques du terrorisme sont respectivement idéologiques, politiques, économiques, sociologiques et mêmes sécuritaires. Sur le plan politique *« l'extrémisme violent a tendance à prospérer en cas de déficit démocratique ou quand règnent la mauvaise gouvernance, la corruption et une culture de l'impunité pour l'Etat ou ceux de ses agents qui se livrent à des actes illicites. Il a d'autant plus d'attrait que la mauvaise conduite des affaires publiques va de pair avec des politiques répressives et des politiques contraires aux droits de l'Homme et à l'état de droit »*⁷⁶⁰. A propos des causes économiques de la prolifération de l'extrémisme violent, il *« tend à se développer davantage dans les pays qui ne parviennent pas à avoir une croissance forte et durable, à créer des emplois décents pour les jeunes, à réduire la pauvreté et le chômage, à combler les inégalités, à endiguer la corruption et à gérer les relations intercommunautaires dans le respect des droits de l'Homme »*⁷⁶¹. Les postures sociologiques instaurées en modes de gestion peuvent aussi mener au terrorisme. *« Lorsqu'un pays connaît la précarité – du fait de la rareté de ses ressources, par exemple – et qu'un seul groupe, si nombreux soit-il, détient le pouvoir politique et économique au détriment d'autres groupes, le risque de tensions communautaires, d'inégalités entre les sexes, de marginalisation,*

⁷⁶⁰ Rapport du Secrétaire Général : Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent, décembre 2015, p. 8.

⁷⁶¹ *Idem.*

*d'exclusion et de discrimination s'accroît, ce qui se traduit par des problèmes d'accès aux services publics et à l'emploi, le sentiment d'être écarté du développement régional ou encore celui d'être privé de sa liberté de religion. Ceux qui se sentent exclus peuvent alors céder à la tentation de l'extrémisme violent, dans lequel ils voient un moyen d'atteindre leurs buts »*⁷⁶².

Lorsque l'idéologie mène à la radicalisation, cela peut avoir un lien avec l'environnement politique, économique et sociologique dans lequel se trouve le postulant à la radicalisation. *« Bien que tous les individus d'une population soient soumis aux mêmes facteurs propices à l'extrémisme violent, seuls quelques-uns se radicalisent et passent à l'acte. Le facteur humain et les motivations personnelles sont deux éléments complexes qui jouent un rôle déterminant dans la réaction à des facteurs et le passage du mécontentement et de l'idéologisation à l'action violente »*⁷⁶³. Après avoir identifié les principales causes de terrorisme en Afrique, une analyse des instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA est susceptible d'établir un lien entre les causes du terrorisme, les objectifs et les activités à réaliser, pour s'attaquer de façon durable à ce fléau.

A la suite d'une lecture analytique du Plan d'action et des autres instruments de l'Union africaine contre le terrorisme, il ressort que l'action de l'organisation panafricaine porte principalement sur cinq (5) axes, lesquels sont : police et contrôle des frontières, mesures dans le domaine législatif et judiciaire, répression du financement du terrorisme, échanges d'information et action militaire. En matière de police et de contrôle aux frontières, l'UA demande aux Etats membres de *« renforcer le contrôle et la surveillance des frontières, ainsi que les moyens nécessaires pour prévenir la falsification et la contrefaçon des documents d'identité et de voyage »*⁷⁶⁴. En ce qui concerne les mesures législatives et judiciaires, *« les Etats membres s'engagent à amender, le cas échéant, les législations nationales [...] la procédure pénale pour répondre à l'exigence d'une enquête rapide et poursuivre tous ceux qui sont, directement ou indirectement, dans un acte de terrorisme »*⁷⁶⁵. Les Etats s'engagent à procéder aux contrôles rigoureux des fonds appartenant à des individus, entreprises ou organisations soupçonnés de financer des groupes terroristes et de faire obligation aux institutions financières et aux autres entités concernées d'alerter les autorités compétentes en cas de mouvements de capitaux suspectés d'être liés au terrorisme⁷⁶⁶. En matière de

⁷⁶² *Ibid.*

⁷⁶³ *Ibidem.*

⁷⁶⁴ Plan d'action de la réunion intergouvernemental de Haut niveau de l'Union africaine sur le terrorisme, Alger 11-14 septembre 2002, p. 3.

⁷⁶⁵ *Idem*, p. 4.

⁷⁶⁶ *Ibid.* p. 6

renseignements et d'échanges d'informations, les Etats membres s'engagent à renforcer l'échange d'informations et de renseignements sur « *les activités et les criminels des groupes terroristes ainsi que sur les camps de regroupement et d'entraînement, leurs moyens et sources de financement, les types d'armes, de munitions et d'explosifs utilisés et d'autres moyens d'attaque* »⁷⁶⁷. Bien que cette approche sécuritaire soit justifiée, on peut se demander si cette méthode est adaptée, aux problèmes structurels à l'origine du terrorisme en Afrique ?

Les différentes stratégies de lutte contre le terrorisme, examinées portent à la fois sur les causes et les effets du terrorisme. En conséquence, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU et celle de l'OIF demandent aux Etats de lutter contre la pauvreté, l'intolérance et d'instituer la démocratie et la bonne gouvernance, entre autres, comme solutions. *A contrario*, les instruments de lutte contre le terrorisme de l'UA n'envisagent aucune de ces problématiques pour endiguer les causes du terrorisme. En effet, il est difficile d'ouvrir un débat franc sur des questions comme la gouvernance et les causes connexes, encore moins leurs effets sur la paix et la sécurité en Afrique au sein de l'UA. De ce fait, il est encore difficile de « *convaincre les Etats qui mettent en œuvre les politiques publiques d'investir dans la prévention de la radicalisation et l'extrémisme violent en amont, plutôt que de constamment réagir aux crises avec des réponses sécuritaires et répressives qui peuvent être contre-productives* »⁷⁶⁸. Sachant que le terrorisme devient à la fois une rente politico-diplomatique et économique, certains pays font de la lutte contre le terrorisme un système permettant de collecter les retombées de ce combat contre le fléau.

En définitive, il est impossible d'affirmer que l'action de l'UA contre le terrorisme est totalement alignée aux standards internationaux, ainsi se pose alors le problème de la pertinence des instruments africains de lutte contre le terrorisme par rapport aux objectifs universels. Encore plus inquiétant, l'approche de l'organisation continentale, en l'état actuel ne revêt pas un caractère résilient. Une stratégie de lutte contre le terrorisme à l'échelle africaine prendrait en compte non seulement les effets mais aussi les causes, afin de combattre et dans la mesure du possible d'éradiquer la menace. Comme résultat, on assiste à une régionalisation des stratégies de lutte contre le terrorisme face à l'incapacité de l'UA à impulser une dynamique novatrice et alignée sur les objectifs mondiaux en la matière.

⁷⁶⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁷⁶⁸ IPI, L'extrémisme violent : vers une stratégie de prévention dans l'espace francophone, *Centre AS*, Paris, janvier 2016, p. 5.

A ce jour, la rationalisation de la politique antiterroriste continentale est une nécessité absolue.

2. La rationalisation de la politique panafricaine de lutte contre le terrorisme

L'absence d'une stratégie continentale de lutte antiterroriste qui prenne en compte les principales dimensions de la stratégie antiterroriste mondiale, n'est pas sans conséquence sur la cohérence et l'intégration régionale de la lutte contre ce fléau. Bien que l'action mobilisée par l'UA dans la lutte antiterroriste soit conforme à une politique publique internationale⁷⁶⁹, l'organisation déploie une action publique continentale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, laquelle mobilise les procédés et méthodes d'une action publique⁷⁷⁰. Cependant, la problématique d'une stratégie continentale reste entière compte tenu de l'inadéquation entre les instruments actuels et les mutations de la menace.

Lors de la 12^{ème} réunion des points focaux du CAERT, le Commissaire Paix et sécurité de l'UA avait affirmé que *« le terrorisme et l'extrémisme violent sont devenus les plus graves et les plus pressantes menaces pour la paix, la sécurité et le développement »*. L'adoption d'une démarche stratégique contre le terrorisme reposant par exemple sur le lien entre sécurité, gouvernance et développement, ou encore sur l'Agenda 2063, paraît plus appropriée aux méthodes actuelles de l'organisation qui sont limitées au seul concept sécuritaire. Cette faille du système africain de lutte contre le terrorisme a été récemment dénoncée au plus niveau par une haute personnalité africaine. En effet, pendant une réunion des points focaux du CAERT, le Ministre des Affaires étrangères algérien Abdelkader MESSAHEL avait affirmé que : *« l'Afrique a besoin de mettre en place une stratégie cohérente de lutte contre le financement du terrorisme dans ses différentes dimensions, y compris l'intégration du rôle déterminant du développement économique et social, la modernisation des économies, l'encouragement de la transparence et la promotion de la bonne gouvernance »*.

Non seulement cette proposition paraît-elle plus adaptée à la réalité de la menace terroriste aujourd'hui, mais reconnaît-elle tacitement que l'approche actuelle de l'UA n'est pas résiliente. Pourquoi proposer une démarche novatrice si la méthode actuelle est porteuse de résultats ? Les propos du Ministre sont d'une finesse diplomatique qu'ils parviennent à prouver qu'en réalité, il ne s'agit pas de concevoir une stratégie uniquement pour le financement de la lutte antiterroriste mais bien la mise en œuvre d'une stratégie antiterroriste africaine intégrée pour

⁷⁶⁹ Voir PETITEVILLE Franck et alii, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006/3, Vol. 56, pp. 357-366.

⁷⁷⁰ <http://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2016/09/NAP-47-UA-terrorisme 1.pdf>

sortir des anachronismes de la politique actuelle. Alors que l'international terroriste devient un phénomène résilient, l'UA peine à opposer à la menace une politique contenant des objectifs, un cadre de résultats et des indicateurs adaptées au fléau. Pendant que l'UA persiste dans une approche incohérente et anachronique, on observe que l'UE a adjoint à sa stratégie antiterroriste un document additionnel intitulé « *Renforcer la résilience face à la violence et à l'extrémisme violent* »⁷⁷¹. La vision derrière ce document additionnel est d'éviter l'exportation du terrorisme en combattant les causes au sein des foyers où naissent les germes de l'extrémisme violent. C'est ainsi que des programmes spécifiques sont prévus pour la Somalie, le Sahel et le Maghreb et, cela face aux tâtonnements de l'UA.

Par-delà la prise de conscience de cette menace globale, dont aucun pays ni communauté n'est à l'abri, il est important de mettre en œuvre tous les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents. La plupart des Etats membres de l'UA ont adopté leur législation antiterroriste, achevé leurs stratégies et leurs plans nationaux de prévention du terrorisme et de lutte contre l'extrémisme violent⁷⁷².

La question qui se pose à ce niveau est celle de savoir quel rôle peut jouer l'UA dans la réalisation des stratégies antiterroristes des Etats membres sachant que l'organisation fait preuve d'incapacité à concevoir sa propre stratégie ? Il serait intéressant de savoir quelle assistance l'organisation peut apporter aux CER et aux Etats dans l'élaboration d'une stratégie antiterroriste et, l'absence d'un instrument de cette nature laisse place au doute. Ce manque de stratégie contribue à ce que nous appelons la désintégration à l'échelle continentale de la lutte contre le terrorisme, car l'UA a perdu le leadership de l'élaboration des stratégies antiterroristes sous-régionales. La CEDEAO a adopté une stratégie depuis des années ; il y a quelque temps celle de stabilisation du Bassin du lac Tchad était adoptée afin d'éradiquer le terrorisme dans la zone. La SADC n'est pas en reste et, celle de la CEEAC a suivi la tendance.

La lutte antiterroriste fait donc l'objet d'une intégration sous régionale concourant au projet d'intégration africaine par la sécurité. Au-delà de l'intégration sous régionale, on assiste à l'intégration intercommunautaire de la lutte antiterroriste avec la mise en place d'un cadre d'échange d'informations entre la CEEAC et la CEDEAO lors du sommet de Lomé en 2018.

⁷⁷¹ <File:///C:/Users/win%208/Downloads/strive-brochure-20150617-fr.pdf>

⁷⁷² Allocution de l'Ambassadeur Smaïl CHERGUI, Commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'UA, 12^{ème} réunion des points focaux du Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT), Alger, 18-19 décembre 2018.

En revanche, au Maghreb, sous-région la moins intégrée du système d'intégration africaine, la lutte contre le terrorisme repose plutôt sur une approche nationale. Cette lutte porte essentiellement sur des méthodes sécuritaires et sur des services de défense et de sécurité très solides, mais cette démarche solitaire n'est pas sans conséquence sur le plan continental et sous régional. Elle participe à la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme, raison pour laquelle on peut se demander si finalement l'approche solitaire maghrébine n'est pas à l'origine du statu quo consécutif à la désintégration continentale de la lutte contre le terrorisme ? Au niveau sous-régional et même inter-régional, notons que la fragilité de la Libye fait de ce pays un centre névralgique du terrorisme et lorsque la coopération ou l'échange d'informations entre Etats ne sont pas effectifs, il n'est pas exclu que les présumés terroristes puissent se déplacer dans la région sans être appréhendés. Au niveau inter-régional, la chute du régime libyen a alimenté et augmenté la menace terroriste au sein de la CEDEAO, à partir du Mali et du Niger. En conséquence, une stratégie antiterroriste africaine est aujourd'hui indispensable, le statu quo actuel ne fera que multiplier le niveau de la menace à l'échelle continentale et les dégâts consécutifs aux attentats terroristes. Une stratégie continentale renforcerait l'intégration sécuritaire comme composante essentielle de l'intégration et remédiera définitivement à la désintégration de la lutte contre le terrorisme actuellement observée au niveau continental.

En conséquence, il est urgent de procéder au renforcement des dispositifs préventifs dans le cadre périphérique de la lutte antiterroriste.

B. Le renforcement des dispositifs préventifs dans le cadre périphérique de la lutte antiterroriste

La lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, est une priorité des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Pour répondre à ce phénomène, il faut un cadre de mesures appropriées qui peut se traduire au besoin par une intervention militaire visant à contrer la menace que représentent les groupes terroristes. Ceci nécessite l'élaboration, la mise en place et le renforcement des stratégies préventives à l'échelle sous régionale (1) et au plan national (2).

1. Le renforcement des mesures structurelles de prévention du terrorisme à l'échelle sous-régionale

L'UA s'est dotée d'un arsenal d'instruments de lutte antiterroriste, mais pas encore de prévention de l'extrémisme violent, mise à part la Convention de l'OUA sur la lutte contre le terrorisme de 1999 et son Protocole additionnel de 2004, ainsi que le Plan d'action de l'UA de 2002 adopte des mesures antiterroristes pratiques qui relèvent les défis posés à la sécurité de l'Afrique, notamment des mesures dans des domaines tels que la police et le contrôle des frontières. Face à la montée de la régionalisation de la sécurité et des demandes de plus en plus croissantes d'intervention et de maintien de la paix dans des conflits qui ont un accent régional, l'UA a mis en avant en 2004 les Forces en attente avec pour objectif la mise en place d'une force homogène avec des bases sous régionales dans chacune des cinq (5) CER reconnues par les Nations Unies. Sa mission est de permettre aux africains de lieux résoudre leurs problèmes en opérant des missions de paix sur le continent. Cette force de l'UA est donc censée avoir des démembrements sous régionaux appelés Brigades en attente et qui peuvent être déployées de manière rapide sur le théâtre des opérations. Dans le cadre de la lutte contre Boko Haram, nous avons remarqué la difficile dynamique des réponses sous régionales y compris dans la mobilisation des troupes.

Au regard de cette sous-régionalisation de la crise générée par Boko Haram, trois institutions sous –régionales ayant comme champ d'action le Bassin du lac Tchad avaient évoqué le problème et la possibilité de le régler. Il s'agit entre autres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont le Niger et le Nigéria sont membres, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) dont le Cameroun, la Centrafrique et le Tchad sont membres, et la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) dont les quatre pays susmentionnés et principalement touchés par les activités du groupe terroriste Boko Haram sont tous membres.

Des discussions internes avaient eu lieu dans chacune de ces organisations suivant leurs mécanismes sous régionaux de sécurité. La CEEAC, au nom de son Pacte d'assistance commune du 24 février 2000 avait trouvé nécessaire de se réunir face à la menace de plus en plus grandissante de Boko Haram. En appliquant le mécanisme du Conseil de Paix et de Sécurité (COPAX) de l'Afrique centrale signé en février 2000 et visant à réunir de manière urgente les membres de la Communauté pour des actions communes en situation de conflit ou de menace, une rencontre des Etats de la CEEAC avait eu lieu pour la première fois en février 2015 à Yaoundé au Cameroun. L'un des engagements les plus pertinents des Etats de la CEEAC selon la Déclaration de Yaoundé est une coopération à tous les niveaux avec les Etats membres de la CEDEAO pour harmoniser leur lutte contre Boko Haram au niveau stratégique comme au

niveau opérationnel. La CEEAC avait ainsi adopté une Stratégie de prévention et de lutte contre le terrorisme lors de la 5^{ème} session ordinaire des Ministres des Affaires étrangères tenue à Libreville (Gabon) les 3 et 4 mars 2018.

La CEDEAO, sur la base de l'assistance commune contre les menaces, avait tenu plusieurs réunions à partir de 2012 sur les questions liées à Boko Haram. Dans sa Déclaration officielle de juin 2012, la CEDEAO affirmait soutenir et encourager le Nigéria dans sa lutte contre le terroriste. La CEDEAO, dans un communiqué du 30 mai 2014 avait réitéré la nécessité d'un partenariat de haut niveau avec les Etats de la CEEAC pour lutter contre le groupe terroriste Boko Haram. La Commission du Bassin du Lac Tchad, quant à elle, avait réussi en 2015 à coaliser les quatre (4) Etats principalement touchés par le phénomène de Boko Haram autour de la Force Multinationale Mixte (FMM) du Bassin du Lac Tchad. Cette force avait connu des avancées non négligeables au niveau du Bassin du Lac Tchad dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, elle souffre de sérieuses carences du fait qu'elle avait connu des difficultés à opérer en territoire nigérian, mais aussi parce que la menace Boko Haram s'est étendu désormais au-delà du Cameroun, du Niger, du Nigéria et du Tchad. Le groupe terroriste Boko Haram a créé des cellules en RCA.

La stratégie sous régionale de stabilisation du Bassin du Lac Tchad élaborée par la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et l'UA, avec le soutien de différents partenaires, fut une fenêtre d'opportunités pour l'amorce d'un travail d'appropriation de l'approche de la prévention de l'extrémisme violent et du terrorisme par les acteurs communautaires. Depuis 2015, dans le cadre d'une approche sous régionale, le Cameroun participe aux différentes activités visant à explorer des solutions alternatives à la réponse militaire.

Le Cameroun participe, ainsi, avec un important contingent de 2450 hommes aux côtés du Niger, du Nigéria et du Tchad, à l'Initiative de lutte contre le terrorisme sur le pourtour du lac Tchad, conduite par la CBLT à travers la Force Multinationale Mixte (FMM). En effet, la CBLT, qui a pu mettre en place cette FMM organisée et opérationnelle, est une institution intergouvernementale créée à la suite de la Convention de Fort-Lamy, le 22 mai 1964 par les chefs d'Etat des pays riverains du lac Tchad : le Cameroun, le Niger, le Nigéria et le Tchad.

Les populations de cette zone faisant face à la criminalité organisée et au terrorisme, la CBLT, a créé une Force Multinationale Mixte (FMM) pour assurer le maintien de la paix dans la sous-région lacustre. Ainsi, le concept d'opérations et les règles d'engagement de la FMM ont été élaborés à Yaoundé en 2015. Cette FMM, composée de 8700 hommes en provenance des pays

de la CBLT, est financée par les Etats membres et leurs partenaires extérieures. Le leadership du Tchad, d'une part, et sa coordination des opérations militaires dans la lutte antiterroriste contre Boko Haram en 2015, d'autre part, avaient favorisé la reconquête de plusieurs localités occupées par Boko Haram au Nord du Nigéria. A cet effet, l'Armée tchadienne s'était déployée sur trois fronts à la fois dans cette nouvelle dynamique : elle avait assisté l'Armée camerounaise dans l'extrême Nord du Cameroun avec un contingent de 2000 soldats, elle était intervenue aux côtés de l'Armée du Niger dans la région de Diffa (au sud du Niger), et elle avait aussi ouvert un troisième front sur la partie Sud de son territoire menant directement sur les rives du lac Tchad : démontrant ainsi sa capacité militaire et son leadership⁷⁷³.

Par ailleurs, en Afrique centrale, après l'opérationnalisation de l'Etat-major de la Force Régionale d'Intervention (FRI), en mars 2012, la RCA avait mis à la disposition de la FRI un contingent de 350 soldats sur les 450 éléments qu'elle s'était engagée à mobiliser. Les opérations sous régionales militaires menées contre la LRA avaient également enregistré des résultats satisfaisants. Plusieurs anciens combattants de la LRA avaient depuis fait défection et d'autres ont été tués ou capturés. En outre, plusieurs personnes enlevées en RCA avaient pu être libérées. Ces mesures structurelles de renforcement de la prévention du terrorisme au plan communautaire font des échos à l'échelle nationale.

2. Le renforcement des mesures structurelles de prévention contre le terrorisme à l'échelle nationale

Au regard du caractère multifactoriel du terrorisme et de l'extrémisme violent, c'est d'abord au niveau national qu'une réponse directe et adéquate doit être apportée. Ainsi, le rôle de l'Etat devient fondamental en la matière. Il lui revient d'élaborer avec le concours d'autres acteurs, une stratégie assortie d'un plan d'action national afin d'instaurer un cadre de prévention de l'extrémisme violent et du terrorisme. Le premier constat a été qu'à ce stade, les Etats de la sous-région ont avant tout renforcé leur arsenal législatif en matière de lutte contre le terrorisme.

Une évolution récente démontre que la recherche de solutions différentes est engagée : sans chercher à être exhaustif, il fut notamment mentionné que le Nigéria s'est doté d'un plan national de prévention de l'extrémisme violent en novembre 2017, le Niger tout comme le

⁷⁷³ ATANGANA Martin Elysée, *Le bassin du Lac Tchad face aux nouvelles formes de menace : la difficile dynamique de réponse régionale face à la montée en puissance du groupe terroriste islamiste Boko Haram*, Université de Montréal, 2017.

Tchad y travaille en ce sens. Grâce à l'appui du PNUD, la Centrafrique dispose d'un document sur la Stratégie nationale à la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent, qui est une affirmation de la RCA de prévenir ces menaces sérieuses sur le pays et de s'inscrire dans l'architecture internationale, continentale et sous régionale de prévention et de gestion de l'extrémisme violent et du terrorisme⁷⁷⁴. En matière de préservation de la paix, le Cameroun a mis en place un programme « *Carrefours du vivre ensemble camerounais* ». C'est dans le même sens, que s'inscrivent les « *Guichets d'information sur le volontariat* », qui a été mis en place, avec pour objectif, de sensibiliser les populations en général et les jeunes en particulier sur le volontariat et ses valeurs afin de consolider la paix.

Au Tchad, des initiatives de prévention du terrorisme incluent le travail du Comité d'organisation pour la paix dans les établissements scolaires (COPES) dans les écoles en vue de sensibiliser les étudiants et de les pousser à informer leurs pairs sur les dangers des groupes extrémistes et terroristes. Ce Comité chargé de la promotion d'une culture de paix est une organisation de jeunes disposants d'une forme de soutien de la part du gouvernement tchadien⁷⁷⁵. La stratégie de lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme *via* les réseaux sociaux (Facebook, YouTube...) commence par une sensibilisation des jeunes pour un meilleur usage des moyens et technologies de communication⁷⁷⁶.

Le Cameroun s'était doté de la loi n° 2020/012 du 21 décembre 2020 relative à la cyber sécurité et la cybercriminalité et une autre contre le terrorisme, la loi n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes terroristes. Ces deux textes ont vocation à protéger l'honneur et la dignité humaine en réprimant les infractions liées aux messages des technologies informatiques et de la communication (TIC)⁷⁷⁷. Dans le même ordre d'idées, il avait été voté la loi n° 2017/073 du 12 juillet 2017 portant répression des infractions relatives à la sûreté de la navigation aérienne civile, permettant d'inclure, dans le champ de l'incrimination, tout acte terroriste perpétré dans ce domaine sensible des transports. Cet arsenal juridique facilite et améliore la réponse judiciaire du Cameroun au terrorisme et à l'extrémisme violent. Le Tchad dispose également d'une loi antiterroriste. Au Tchad comme au Cameroun, la loi prévoit la peine de

⁷⁷⁴ Voir Stratégie nationale de prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent en République centrafricaine 2018-2021, juillet 2018.

⁷⁷⁵ EKPON Theophilus, *Le rôle des jeunes dans la prévention de l'extrémisme violent dans le bassin du Lac Tchad : une contribution à l'étude des progrès réalisés sur la jeunesse, la paix et la sécurité mandatée par la Résolution 2250 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies*, 2017.

⁷⁷⁶ ARADJ Slimane, *La stratégie de lutte contre l'extrémisme violent des jeunes, véhiculé par les réseaux sociaux*, Journal africain de prévention et lutte contre le terrorisme, CAERT, 2018.

⁷⁷⁷ Hommage à la République, Cameroun, les nouvelles armes de la justice, trimestriel bilingue d'analyses et d'informations générales, 2017.

mort pour les personnes commettant des actes terroristes, toutefois des zones floues dans les définitions et les interprétations possibles avaient créé polémique lors de leur adoption. Le Nigéria avait engagé une politique de main tendue envers les membres de Boko Haram désireux de quitter le groupe terroriste. Pour ce qui est du Cameroun et d'autres pays de l'Afrique centrale, la structuration de la prévention reste un chantier à ouvrir en urgence, et ce chantier reste globalement balbutiant au niveau de sa mise en œuvre : s'il faut saluer la volonté politique d'aller dans cette direction, les défis pratiques et les freins concrets restent de taille.

Il faut noter que toute prévention ne peut reposer que sur les notions de confiance et de partage. Pour créer ce cadre, il faut reconnaître la place de tous les acteurs d'une société, et admettre leur rôle légitime et spécifique. L'Etat est au cœur du dispositif et incarne la régulation sociale. Mais l'Etat ne peut rien sans et encore moins contre la volonté de ses citoyens. Un enjeu aussi fondamental pour une société – toute la société humaine – que sa remise en cause par les acteurs de l'extrémisme violent et du terrorisme, ne saura être résolue en faisant l'économie d'une réflexion commune, une action collective et un bénéfice pour tous, bien plus, il représente peut-être une véritable opportunité de renouer de ces liens qui ont été abîmés par trop de dysfonctionnements ou d'attitudes égoïstes.

Il s'agit donc de créer le cadre d'un dialogue fécond entre l'Etat – contesté – et ses citoyens contestataires, entre les différentes composantes d'une société, entre les communautés et les gestionnaires, y compris les forces chargées de la défense et de la sécurité. Les incompréhensions voire les antagonismes entre les différents corps d'une société malade ne peuvent qu'être des obstacles à la recherche d'une solution aux déviances violentes d'une partie de cette société. Partant, toutes les formes de dialogues inclusifs, et leur multiplication, constitueront autant de fils qui se tisseront et se noueront pour renforcer le tissu sociétal.

Il faut admettre que le dialogue est une vertu en elle-même, même s'il ne saurait par lui-même répondre à tous les besoins sociaux. Par exemple, les besoins matériels doivent trouver une réponse propre. Par le dialogue se dégagent les espaces communs et se transmet l'acceptation de l'autre et l'écoute des besoins et attentes. A partir de là, il est plus facile d'engager une discussion sur le fond des problèmes et il appartient alors aux interlocuteurs en présence de déterminer la portée de leur échange. Il peut s'agir d'essayer de mieux comprendre les causes du terrorisme, de réfléchir ensemble aux mesures nécessaires d'éradication du phénomène, et même à la manière de recomposer une société fortement ébranlée.

Toutefois, il faut prendre ses précautions, car il ne s'agit pas d'être de « doux rêveurs » : rien de tout cela n'est simple à envisager, ni à engager, et rien ne garantit une volonté partagée d'aller dans cette direction. Le manque de volonté – et de savoir-faire –, en matière de dialogue peut émaner de l'Etat, mais il faut dans ce cas l'y inciter et peut-être le seconder, les ressorts traditionnels ou communautaires peuvent, par exemple, se révéler utiles dans ce sens bien compris, des communautés, des groupes extrémistes et terroristes eux-mêmes.

En définitive, la « palabre à l'africaine » apparaît comme une logo-thérapie qui a pour but de briser le cercle infernal de la violence aveugle et de la contre-violence afin de rétablir l'harmonie et la paix ou de trouver des terrains d'entente à propos de certains conflits qui peuvent surgir entre les communautés⁷⁷⁸.

Il apparaît aussi nécessaire de parachever l'architecture africaine de lutte contre le terrorisme.

Paragraphe 2. L'obligation de parachèvement de l'architecture africaine de lutte antiterroriste

Le parachèvement de la mise en place des organes africains de prévention du terrorisme (A) est un impératif, aussi bien que le renforcement de la stratégie préventive (B) en la matière.

A. Le parachèvement de la mise en place des organes africains de prévention du terrorisme

L'efficacité des organes de prévention ne saurait faire l'économie d'une finalisation de l'instrument du CAERT (1) et de l'opérationnalisation d'Afripol (2).

1. La nécessaire obligation d'une finalisation de l'instrument du CAERT

La conception du CAERT repose sur un réseau hautement intégré de points focaux des CER et des Etats membres, coordonné de manière centralisée à Alger. En conséquence, les Etats membres de l'UA doivent mettre en place des unités de coordination de la lutte contre le terrorisme auxquelles participent des représentants des ministères concernés et désignent au sein de ces unités des personnes chargées d'assurer la liaison avec le CAERT à Alger en

⁷⁷⁸ LASSERRE Yakité Charles, *La Cohésion interreligieuse en Centrafrique*, Les impliqués éditeur, 2017.

fonction du problème. Quarante-quatre (44) des cinquante-trois Etats membres de l'UA ont nommé des points focaux du CAERT⁷⁷⁹. Sept des huit points focaux sous régionaux ont été nommés⁷⁸⁰. Ces points focaux communiquent avec Alger par un système d'informations sécurisé sur l'état de la menace, les interventions nationales et les besoins de capacités. Ces informations sont traitées et envoyées à la Commission de l'UA sous forme de recommandations sur lesquelles les points focaux doivent donner leurs appréciations. Le CAERT exerce aussi une fonction d'analyse et de soutien. Il effectue des analyses des menaces régionales et sous régionales avec le soutien financier des Etats Unis d'Amérique, de gouvernements européens et de l'Algérie. Il avait organisé au profit des représentants africains un certain nombre d'activités de formation et de renforcement des capacités, concernant surtout l'amélioration des capacités et de la coopération dans des domaines liés aux piliers II et III de la Stratégie (par exemple, la capacité de maintien de l'ordre, la protection des infrastructures critiques, la défense, la lutte contre le financement du terrorisme et l'utilisation terroriste d'Internet)⁷⁸¹. Certains des ateliers portaient spécifiquement sur l'Afrique de l'Ouest.

Au-delà du réseau grandissant des points focaux, le CAERT cherche à développer une base de données confidentielle qui comprendrait des informations soumises par les points focaux relatives aux tendances et menaces terroristes, ainsi que les noms des terroristes et des groupes terroristes et les sources de financement du terrorisme sur le continent. Ces informations sont ensuite analysées et vérifiées par le personnel du CAERT afin de déterminer si elles méritent d'être incluses dans la base de données⁷⁸². Le CAERT élabore également une base de données des experts africains en matière de terrorisme afin que les membres de l'UA puissent plus facilement bénéficier de l'expertise et de l'expérience d'autres pays. Les deux bases de données devraient être opérationnelles depuis 2010.

Le CAERT a accru ses activités ces dernières années, en partie grâce à un soutien financier plus important, mais il continue à souffrir d'un manque de ressources humaines et financières, ce qui limite sa capacité à contribuer de manière pratique à l'accomplissement de son vaste mandat. Bien qu'il ait maintenant réussi à organiser un certain nombre de séminaires de

⁷⁷⁹ « Workshop on Building Capacity in the Area of Counterterrorism in West Africa in the Framework of the UN Global Counter-Terrorism Strategy: Summary and Recommendations », 16-17 février 2010, p. 5, <http://globalct.org/images/content/pdf/summaries/10Feb16-17-Summary-Recommendations.pdf>

⁷⁸⁰ *Ibid.*

⁷⁸¹ « The African Centre for the Study and Research on Terrorism (ACSRT) Activities – January-December 2008 », mars 2009.

⁷⁸² L'UE avait versé un million d'euros au CAERT pour l'établissement de la base de données à laquelle les points focaux auront accès.

formation à l'échelle continentale et sous régionale, il a des difficultés à travailler de manière durable avec les points focaux nationaux et sous régionaux. Il reste à voir s'il sera capable de stimuler la coopération pratique entre experts, laquelle est critique pour instaurer la confiance entre les pays d'Afrique de l'Ouest et d'ailleurs sur le continent. Tout comme dans le cas des intervenants dans la lutte antiterroriste de l'ONU à New York et à Vienne, le CAERT a besoin de partenaires-sous régionaux dans toute l'Afrique, engagés à effectuer leur travail efficacement, ce qui reste incertain, pour le moment, en Afrique de l'Ouest.

Bien que le CAERT soit le point focal désigné pour les activités antiterroristes de l'UA, un certain nombre d'autres branches de l'organisation pourraient jouer un rôle considérable dans la poursuite de la mise en œuvre de la Stratégie, en particulier des piliers I et IV, en Afrique de l'Ouest et ailleurs sur le continent. Il s'agit notamment du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA, du Système d'alerte précoce, du Panel des Sages, de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples, nouvellement constituée, et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et son Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. En outre, le Parlement panafricain pourrait jouer un rôle considérable dans le renforcement de la supervision parlementaire des législations sur le terrorisme. Ces institutions africaines, qui participent à des efforts destinés à réduire la pauvreté et la marginalisation, à améliorer la gouvernance, à renforcer l'état de droit et à combattre la corruption, pourraient jouer un rôle considérable à terme pour faire en sorte que la Stratégie soit mise en œuvre de manière intégrée. Tout devrait être fait pour les faire participer aux discussions de l'UA sur la lutte contre le terrorisme et aux efforts de développement d'un plan d'action de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste.

Ces efforts tant souhaités doivent aussi prendre en compte l'opérationnalisation d'Afripol dans la prévention du phénomène terroriste.

2. L'opérationnalisation d'Afripol pour une prévention opérante du terrorisme en Afrique

Les lignes de démarcation entre les groupes terroristes et les organisations criminelles qui opèrent en Afrique se brouillent de plus en plus. On pourrait raisonnablement opiner que le terrorisme en Afrique est une grande variante de la criminalité organisée eu égard au mode opératoire de certains mouvements extrémistes et leur mode de financement, qui provient majoritairement de la contrebande (narcotrafic, trafics d'armes et d'êtres humains, enlèvements contre rançons...). C'est le cas des nombreux mouvements terroristes qui opèrent dans le Sahel.

Initialement organisés en cartels, ces groupes ont progressivement muté en groupuscules terroristes au gré des alliances opportunistes avec les fanatiques de la région. Ils ont trouvé dans le djihad une tribune pour donner une légitimité religieuse à leurs pratiques.

La transnationalisation des groupes terroristes a contraint les polices africaines à penser un mécanisme permettant d'accroître la coopération policière en vue de répondre à la menace incarnée par cette criminalité transfrontalière organisée. Cette réflexion a débouché sur la mise en place d'un Mécanisme africain de coopération policière dénommé « AFRIPOL »⁷⁸³.

Cette ambitieuse structure panafricaine affiche de nombreux desseins : élaborer une stratégie africaine harmonisée contre la criminalité ; promouvoir la coordination entre les institutions de police aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique ; renforcer les capacités analytiques des polices africaines en matière d'évaluation des menaces criminelles ; mettre en place des centres d'excellence africains en matière de police scientifique et technique, d'analyse criminelle, de lutte contre la cybercriminalité et de lutte contre le trafic illicite de drogues.

Les défis sécuritaires constituent donc une préoccupation universelle. Ainsi, face à la menace terroriste la coopération policière régionale et internationale devient une nécessité absolue. C'est à ce titre que sont créées les structures de coopération comme l'INTERPOL et plus récemment l'AFRIPOL. La structure policière continentale se met timidement en place. Selon l'Ambassadeur Smaïl CHERGUI, le Commissaire à la Paix et à la Sécurité (CPS) de l'UA, l'organisation panafricaine renforce désormais sa vocation en faisant travailler ensemble plus de quarante pays africains à travers AFRIPOL. La concrétisation d'une telle entreprise en est la mise en place effective et l'existence de bureaux de liaison dans quarante pays regroupant les chefs de police des Etats membres de l'UA, comme l'avait indiqué M. CHERGUI lors de l'ouverture de la 2^{ème} Assemblée générale d'AFRIPOL, tenue à Alger le 15 octobre 2018.

Au cours de cette rencontre, le Ministre algérien de l'Intérieur, M. Noureddine BEDAOUI, avait pour sa part appelé à « une approche africaine de coopération et d'échanges » afin de faire face aux principaux défis du continent en matière de sécurité que sont « le terrorisme, la traite d'êtres humains, le trafic de drogues et la cybercriminalité ».

Pour mémoire, il faut noter que l'idée d'AFRIPOL, destinée à favoriser l'échange de renseignements entre les polices nationales africaines, avait germé en septembre 2013 lors de

⁷⁸³ Voir KRAMDI Ryad, « L'organisation de coopération du continent, Afripol renforce sa vocation de faire travailler ensemble plus de quarante pays africains « contre le terrorisme, le crime organisé et les crimes électroniques » », *Point Afrique/AFP* publié le 16/10/2018 à 17h16.

la 22^{ème} Conférence régionale africaine, tenue à Oran sous l'impulsion de la diplomatie algérienne. La Conférence africaine des directeurs et inspecteurs généraux de police sur AFRIPOL, organisée à Alger en février 2014, avait permis l'adoption du document conceptuel et de la Déclaration d'Alger. A l'occasion du 23^{ème} sommet de l'Union africaine qui a eu lieu à Malabo (Guinée Equatoriale) en juin 2014, les Chefs d'Etat et de gouvernement africains ont approuvé la création d'AFRIPOL. Plusieurs autres réunions furent par la suite organisées pour examiner et élaborer les statuts et l'architecture d'AFRIPOL, son programme d'actions ainsi que les options de financement. La rencontre des chefs de police africains le 13 décembre 2015 consacre l'inauguration officielle de son siège et la promesse de son opérationnalisation en 2016.

La structure de coopération policière a déjà ouvert ses bureaux à Alger où s'était tenu sa première Assemblée générale en 2017. En outre, l'AFRIPOL qui va dorénavant « *concentrer ses efforts sur la lutte contre le terrorisme, les crimes transnationaux et les crimes électroniques* » avait signé en 2019 un accord de coopération avec INTERPOL, aux dires de SEM CHERGUI.

Suite à la signature de l'accord de coopération entre l'INTERPOL et l'UA, les hauts responsables de police des deux organisations, M. Jürgen STOCK et M. Smaïl CHERGUI, avaient souligné l'importance du réseau mondial et des capacités policières d'INTERPOL pour l'élaboration d'une réponse coordonnée lors des opérations de répression policière en Afrique. Ainsi, lors de la cérémonie virtuelle du lancement de la relation de travail opérationnelle d'INTERPOL avec AFRIPOL, les deux organisations avaient convenu de concrétiser leur plan d'action conjoint afin de conférer au Mécanisme de coopération policière de l'UA, le rôle de partenaire stratégique en matière de police, et de renforcer la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, les nouvelles formes de criminalité et de cybercriminalité. Le Secrétaire général d'INTERPOL avait précisé que : « *Les capacités propres à chaque région étant un élément essentiel de la réponse apportée par INTERPOL au niveau mondial, cette nouvelle relation de travail constitue le prolongement naturel de notre collaboration de longue date avec les services chargés de l'application de la loi africains, et nous avons hâte de lutter contre la criminalité panafricaine dans sa globalité, avec efficacité et ensemble* ». « La coopération policière est vitale pour la sécurité mondiale », selon M. Tarek SHARIF, le Directeur exécutif d'AFRIPOL, précisant que les malfaiteurs et autres terroristes jouissent d'une très bonne organisation et agissent de manière concertée pour la commission de leurs forfaits. Cette réalité fait le lit de la grande criminalité organisée transnationale. Toutefois, l'optimisme est de mise

quant à la coopération concrète qui sera facilitée par le programme conjoint dans la lutte contre la criminalité sur le continent africain.

La reconnaissance de la coopération policière régionale et internationale, comme composante essentielle de l'architecture de la sécurité mondiale du futur, est un atout majeur pour l'Afrique. A cet effet, INTERPOL cherche à constamment faire progresser ses capacités, ses stratégies et ses partenariats en fonction des priorités régionales et de l'évolution des besoins des Etats membres. Ainsi, AFRIPOL aura désormais accès au large éventail de bases de données mondiales d'INTERPOL et à son réseau sécurisé de communications policières appelé I-24/7, ce qui lui donnera l'avantage de collaborer directement avec les services chargés de l'application de la loi des 194 membres de l'organisation.

Dans le cadre de ce partenariat fécond, l'INTERPOL, a déjà ouvert son Bureau de représentation spéciale auprès de l'UA en vue de renforcer les atouts que constituent ses quatre Bureaux sous régionaux – au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Kenya et au Zimbabwe – et ses Bureaux centraux nationaux de toute l'Afrique. Le Bureau d'INTERPOL à Addis-Abeba œuvre pour porter la voix des services chargés de l'application de la loi auprès de l'UA dans le cadre des efforts déployés pour renforcer la sécurité sur le continent. Ainsi, le soutien opérationnel d'INTERPOL se matérialise dans l'appui sur le terrain contre le terrorisme, la cybercriminalité et diverses autres formes de criminalité organisée, dont le trafic d'êtres humains, les infractions relatives aux drogues et les atteintes à l'environnement.

L'organisation policière internationale mène actuellement dans toute l'Afrique un projet de plusieurs millions d'euros baptisé « *I One* », visant à doter les Bureaux centraux nationaux d'équipements informatiques de pointe afin d'inscrire dans la durée les capacités policières et sécuritaires d'AFRIPOL. De même, le programme SIPAO d'INTERPOL permet un recueil efficace d'informations de police, grâce à un système national centralisé et le partage des informations collectées aux plans national, régional et international. Aussi, la mise en œuvre opérationnelle du Plan conjoint INTERPOL-AFRIPOL est déjà effective et conforme à l'accord de coopération, à la stratégie et au plan de travail quinquennaux 2020-2025, en attendant les résultats probants sur le terrain. Il reste tout de même nécessaire de procéder au renforcement de la stratégie préventive africaine contre le terrorisme.

B. Le renforcement de la stratégie prévention contre le terrorisme en Afrique

Le renforcement de la stratégie préventive contre le terrorisme passe par une revitalisation de son architecture au niveau communautaire (1). La refondation du socle étatique africain serait également un atout non négligeable dans la prise en charge de la lutte antiterroriste (2).

1. L'obligation d'une revitalisation de l'architecture préventive contre le terrorisme au plan communautaire : l'exemple de la CEEAC

Au-delà des difficultés rencontrées, la Force africaine en attente de la CEEAC (FOMAC) est en cours d'élaboration et, déjà, deux opérations de sécurité sont déployées sous le mandat de la CEEAC : une mission de sécurisation maritime dans le golfe de Guinée et une opération de maintien de la paix en République centrafricaine (MICOPAX).

Dans la compréhension des enjeux auxquels l'architecture de paix et de sécurité de la CEEAC est confrontée, les intervenants ont montré la nécessité de prendre en compte les interactions possibles entre les différents acteurs (Union africaine et CEEAC, Etats membres de la CEEAC et populations locales).

Le bon fonctionnement de la FOMAC repose sur un alignement entre ses divers niveaux institutionnels : le Secrétariat de la CEEAC, le Département Intégration humaine, paix, stabilité et sécurité (DIHPSS), le Département Paix et Sécurité de l'UA et la Commission de Paix et de Sécurité, entre autres. Le processus décisionnel du Conseil de Paix et de Sécurité de la CEEAC (CPOAX) souffre d'un manque de communication entre ces différentes institutions qui sont en proie à des tensions. Cette absence d'échanges considérable dans un moment de crise où un déploiement rapide des forces est nécessaire. Par ailleurs, les interactions entre l'UA et la CEEAC sont mises en difficulté par une divergence linguistique. L'UA fonctionne en anglais alors que la CEEAC emploie surtout le français, comme langue de travail.

Il se pose aussi la question de la volonté des Etats membres de s'investir dans les actions sécuritaires de la CEEAC. Certains Etats préfèrent, en effet, parfois placer leur soutien dans des opérations hors de la sous-région. Ainsi, le Burundi, qui ne participe pas à la COPAX, est l'un des principaux contributeurs de l'AMISOM. De plus, les Etats ont besoin de leurs forces au niveau national, notamment quand il s'agit de mener des actions dans les domaines de réforme des systèmes de justice et de sécurité, de processus électoraux, etc. En effet, les forces requises pour les opérations de maintien de la paix sont tout aussi indispensables pour construire l'Etat au niveau national.

La FOMAC est bel et bien en construction et la CEEAC a su s'approprier le projet de Force africaine en attente. Elle dispose des moyens requis comme en témoigne l'exercice « Kwanza » mené en 2010 qui avait permis de déployer, entre autres moyens matériels, plu de 4000 hommes et 5 navires en haute mer. Il existe donc une réelle volonté politique comme en témoigne le déploiement de la MICOPAX. En outre, la CEEAC avait également élaboré une stratégie de sécurisation du golfe de Guinée, depuis 2009. Le dispositif de surveillance navale apporte un début de réponse aux problèmes de piraterie maritime. Toutefois, un grand nombre de capacités, comme la projection aérienne stratégique, posent problème. Au demeurant, le degré d'avancement des diverses composantes de la FOMAC sont variables. La composante militaire existe et avait d'abord été développée dans le cadre des deux premières feuilles de route. Pour la composante police, la CEEAC avait innové en travaillant tant avec des forces de police constituées que des forces de police intégrées.

Par ailleurs, le soutien logistique demeure une grande préoccupation, quoique la CEEAC ait obtenu de l'UA que Douala (Cameroun) héberge le dépôt logistique continental de la FAA. La CEEAC s'était aussi engagée à mettre en place un dépôt logistique sous régional et travaille sur le concept de positionnement rapide des forces à plusieurs niveaux. En outre, la FOMAC se confronte également à l'enjeu de la formation. Il serait plus adapté, à notre avis, finalement plus adapté d'intégrer une formation au maintien de la paix dans les divers cursus au niveau national afin que chaque personnel soit formé en fonction de ses capacités et des fonctions qu'il devra assurer dans le cadre d'une mission.

La création de la COPAX, qui a donné un nouvel élan à la CEEAC et à la FOMAC, constitue l'épine dorsale de l'unité et de l'intégration sous régionale au plan sécuritaire, longtemps altérée par la méfiance réciproque entre les différents Etats de l'Afrique centrale. En effet, la CEEAC ne fonctionne pas suivant la logique de nation-cadre mais les actions doivent être menées par tous les Etats réunis, avec l'aval de chacun. Cette évidence explique notamment la pesanteur institutionnelle qui nuit à l'efficacité de la FOMAC. Pour les sources de financement, certains experts considèrent que la CEEAC ne souhaite pas recevoir des fonds de toutes parts, mais vise plutôt à établir des partenariats avec des interlocuteurs ciblés, comme l'UE.

La FOMAC doit, à notre sens, évoluer et s'adapter en fonction des nouveaux enjeux tels que le terrorisme, la réforme des secteurs de sécurité et la sécurité maritime. Ne serait-il pas pertinent d'intégrer ces défis aux six scénarii prévus à l'origine par l'Union africaine ? En termes de retour d'expérience, la FOMAC possède une expérience qui mériterait d'être vulgarisée sur le continent africain. La CEEAC peut se targuer d'être la seule CER à avoir mené simultanément

deux opérations de sécurisation : la MICOPAX en RCA et l'opération pionnière de sécurisation maritime dans le golfe de Guinée.

Par ailleurs, pour le bon fonctionnement futur de la FAA en Afrique centrale, une adéquation diligente entre les capacités et la volonté de ces différents acteurs est essentielle. Cela constitue l'un des défis majeurs non seulement pour la CEEAC mais également pour les autres Communautés économiques sous régionales (CER) du continent africain.

En outre, l'Etat africain postcolonial doit faire l'objet de réformes politiques et institutionnelles audacieuses en ses fondements pour une meilleure prise en charge de la prévention contre le terrorisme.

2. L'obligation d'une refondation du socle étatique en Afrique pour une meilleure prévention contre le terrorisme : l'exemple du Mali

Depuis la mise en place du premier gouvernement de transition, le 5 octobre 2020, nombreux sont les Maliens qui aspirent enfin à voir mis en marche le processus de refondation au Mali. Cette notion apparaît comme très peu saisissable. Il semble que le concept ait été prononcé pour la première fois par le Conseil national pour le salut du peuple (CNSP), lors de sa première rencontre avec la délégation de la CEDEAO, conduite par l'ancien Président nigérian Goodluck JONATHAN, le 23 août 2020. Le CNSP avait alors proposé une période transitoire de trois ans, qui couvrirait le reste du mandat d'Ibrahim Boubacar KEITA, dans le but d'avoir le temps de refonder l'Etat malien en faillite. Mais de quoi s'agit-il exactement quand on sait que « *la refondation de l'Etat* » est une notion volatile ?

Tout d'abord, il nous paraît important de s'intéresser à l'idée que les Maliens se font de la notion d'Etat. A ce titre, les propos de l'ex-Président Amadou Toumani TOURE – prononcés à l'occasion du Forum sur l'Etat en février 2012 – pourraient idéalement nous édifier pour comprendre le rapport des Maliens à l'Etat : « *Tout repose sur l'Etat. Si quelque chose ne fonctionne pas bien, on dit que c'est l'Etat. Si ça fonctionne bien, c'est l'Etat aussi. L'Etat devient, en quelque sorte, le noyau central dans la vie d'une nation et il doit nécessairement être capable d'assurer son bon fonctionnement* ».

De nos jours, les avis semblent effectivement converger sur le constat d'une profonde crise de l'Etat au Mali, caractérisée à la fois par un « manque d'Etat », mais davantage par un « *refus d'Etat* ». La crise sécuritaire, qui secoue le pays depuis 2012, a dévoilé les faiblesses de l'Etat du Mali. Ainsi, les principales raisons de cette déliquescence de l'Etat sont : le profond retard

économique du pays, les conditions de vie totalement inadéquates de certaines couches sociales et l'absence de perspectives satisfaisantes pour les jeunes. En effet, les maigres ressources financières de l'Etat sont accaparées par la minorité dirigeante, laissant ainsi pour compte les secteurs vitaux du pays : l'éducation, la santé, la sécurité et l'emploi des jeunes.

A ce titre, la mauvaise gouvernance du pays a eu des impacts indéniables sur l'économie nationale mais aussi sur les conditions de vie des populations maliennes. Il s'agit là du principal facteur à l'origine du « *refus d'Etat* » favorisant la perte de légitimité des acteurs étatiques au profit d'autres, notamment les religieux, les rebelles et les djihadistes. On peut ainsi s'apercevoir que tout est priorité et urgence au Mali, et qu'aucun secteur n'est réellement épargné d'une nécessité de restructuration. La notion de « *refondation de l'Etat* » apparaît alors comme très peu saisissable.

Au demeurant, la publication de la feuille de route de la transition nous aide à mieux comprendre ce qui est concrètement placé au cœur du processus de restructuration de l'Etat au Mali. En effet, il est structuré autour de six principaux axes : le renforcement de la sécurité sur toute l'étendue du territoire national ; la promotion de la bonne gouvernance ; la refonte du système éducatif ; les réformes politiques et institutionnelles ; l'adoption d'un pacte de stabilité sociale et, enfin, l'organisation des élections générales.

Le constat qui émerge d'emblée, à l'issue d'un aperçu détaillé de son contenu, est que nous avons l'impression d'avoir affaire à un programme présidentiel quinquennal : celui-ci étant hautement ambitieux pour être exécuté par un gouvernement de transition dont la durée est fixée à 18 mois. En effet, le risque est que le Mali se dirige, très probablement, vers une prolongation de la durée de la transition. Sans vouloir absolument tout régler, il serait très salubre que la période transitoire permette au moins de jeter les bases d'une nouvelle organisation de l'Etat. A notre avis, le gouvernement de transition, pour être efficace, devrait uniquement se focaliser sur quelques points précis au premier plan desquels la sécurité pour une stabilisation du pays.

En tout état de cause, il y a des enseignements que nous pouvons tirer de la mise en place des organes de la transition en cours. Nous pouvons remarquer que la dégradation sécuritaire sous l'ancien régime était en grande partie le fait « d'officiers supérieurs de salon » qui, en plus d'être coupés des réalités des théâtres d'opérations, sont également cités dans les détournements des primes et des fonds alloués à l'équipement des troupes. Il nous paraît, de ce fait, très encourageant de voir des militaires, très imprégnés de la condition de leurs collègues déployés

sur le terrain, être désormais placés à la tête de l'armée et de l'Etat. Si la volonté d'une rupture avec les méthodes de gouvernance de l'ancien régime sont appliquées, le Mali ne devrait pas tarder à constater des avancées majeures dans le domaine sécuritaire.

Par ailleurs, la composition des organes de la transition semble être la manifestation de la volonté de rompre avec l'ancienne classe politique, en l'occurrence celle qui avait émergé des troubles socio-politiques de mars 1991, et qui est restée aux affaires jusqu'à la chute d'IBK. On se rappelle qu'une partie des Maliens tient ladite classe politique pour responsable de toutes les crises que traverse le pays. C'est d'ailleurs l'un des reproches très souvent adressé à certains leaders du Mouvement du 5 juin-Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP), qui réclamaient le changement alors qu'ils avaient eux-mêmes toujours fait partie du système de gouvernance décrié. Pour l'heure, le chantier du « nouveau Mali » semble avoir démarré, et les actions qui seront posées par les organes de la transition nous diront s'il s'agit d'un simple slogan ou d'une dynamique réelle de changement. En conséquence, l'ensemble des Maliens, qu'ils soient pro-M5-RFP, déçus de la situation socio-politique antérieure, ou encore pro-CNSP, partisans de la junte, restent dans l'expectative.

A travers une Conférence de presse tenue au sein du Mémorial Modibo KEITA, le ministre de la Refondation de l'Etat, Mamadou Mohamed COULIBALY avait expliqué aux hommes de médias la manière dont la transition comptait réussir la refondation de l'Etat sur la base du Plan d'action du gouvernement 2020-2022.

La refondation de l'Etat malien demeure une priorité des autorités de la transition, selon le ministre COULIBALY, pour qui, l'ancien système de gouvernance fut un échec. *« Nous avons ressenti les méfaits de la mauvaise gouvernance. Ce qui a amené les populations à manifester leur désaccord contre la façon de gouverner. Les attentes sont nombreuses sur ce plan. On doit faire à ce que les institutions soient légitimes »*, avait laissé entendre le ministre de la Refondation de l'Etat. Pour lui, il ne faut plus continuer avec la routine, en faisant ce qui se fait depuis les années 1960, il faut opérer un véritable changement de la gouvernance. Ainsi, les trois axes retenus finalement comme missions du département de la Refondation de l'Etat sont : la promotion de la bonne gouvernance, les réformes politiques et institutionnelles et l'adoption d'un pacte de stabilité sociale.

Le premier axe de la refondation, c'est la promotion de la bonne gouvernance. Selon le ministre COULIBALY, la mauvaise gouvernance fait partie des causes de la faillite de l'Etat malien. *« Dans notre pays, nous avons vu les ravages de la corruption, les ravages de la partialité*

politique, ... et de tout ce qui est normalement impropre à l'Etat qui devrait être un instrument impartial. Cela se passe sur le plan politique, social, culturel... » avait déploré le ministre COULIBALY qui trouve qu'il est nécessaire de refonder la gouvernance du Mali. A ce titre, le gouvernement compte, entre autres : restaurer l'autorité et l'utilité sociale de l'Etat à travers la fourniture de services sociaux de base ; promouvoir la citoyenneté et le civisme à travers l'éducation et la culture ; renforcer la lutte contre l'impunité et accentuer la lutte contre la corruption ; rationaliser les dépenses publiques en réduisant le train de vie de l'Etat ; auditer la gestion des fonds alloués aux secteurs de la sécurité, de la défense et de la justice, dans le cadre des lois d'orientation et de programmation. Pour l'atteinte de ces objectifs, le gouvernement, selon le document du ministère de la Refondation de l'Etat, prévoit plusieurs actions dont l'information et la sensibilisation des agents publics et des citoyens sur le respect des symboles de l'Etat ; la déclaration obligatoire des biens des fonctionnaires et agents de l'Etat occupant des postes de responsabilité ; l'audit des institutions, organismes, personnalités et autorités administratives indépendantes.

Le second axe de la refondation se rapporte aux réformes politiques et institutionnelles. Il s'agit, à ce niveau, pour les gouvernants de la transition, de parachever le processus de réorganisation territoriale ; de réformer le système électoral en prenant en compte les Maliens établis à l'extérieur ; d'élaborer et d'adopter une nouvelle Constitution et de poursuivre le chantier de la régionalisation. Pour les actions envisagées, elles sont, entre autres : l'organisation d'une table ronde avec les partenaires au développement sur la refondation de l'Etat ; l'élaboration de l'avant-projet de Constitution ; l'organisation de colloques, ateliers, séminaires et conférences thématiques sur les réformes institutionnelles, la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit et l'organisation des consultations sur l'avant-projet de la Constitution.

Le troisième axe concerne l'adoption d'un pacte de stabilité sociale. Il porte sur l'engagement du débat sur les questions de société comme le rôle des autorités coutumières et religieuses, la relance du dialogue avec les groupes radicaux maliens, l'engagement du dialogue entre les communautés et acteurs locaux en conflit, la création des conditions favorables au retour des déplacés et réfugiés, et enfin, l'accélération du processus d'indemnisation des victimes des crises politiques depuis 1969.

En outre, la société civile manifeste aussi son engagement. Ainsi, une cérémonie de remise d'un document de positionnement des Organisations de la Société Civile pour la refondation de l'Etat et une transition réussie au Mali avait lieu le 12 mars 2021 à Bamako. Ce document est le point d'aboutissement du « *Projet d'appui à la construction d'un engagement commun des*

organisations de la société civile pour la refondation de l'Etat et une transition réussie au Mali » lancé le 26 février 2021.

Le document « Positionnement harmonisé de la Société Civile » remis aux autorités de la transition est une synthèse des observations faites par plus de 725 membres des organisations de la société civile (OSC). Ce document est le fruit des ateliers tenus simultanément à Bamako et dans les régions administratives de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Gao, Kidal, Taoudéni, Ménaka et Tombouctou, du 1^{er} au 3 mars 2021.

Les différents débats avaient permis à la société civile malienne de faire des observations et de formuler des recommandations mais aussi, de prendre des engagements sur les axes prioritaires du Plan d'Action Gouvernemental (PAG). Des observations faites par les participants, il faut noter, entre autres, une faible implication de la société civile dans les organes de mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger ainsi que des retards dans la mise en œuvre du processus de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR). Les membres de la société civile avaient aussi constaté une absence de l'autorité de l'Etat, des dépenses publiques exorbitantes mais aussi une gestion opaque des fonds publics. La faible implication de la population dans le processus de réorganisation territoriale et l'inadéquation entre la formation et l'emploi figurent également parmi les nombreux constats faits par la société civile. A chaque observation, des recommandations avaient été faites pour la refondation de l'Etat et la réussite de la transition.

Au-delà des engagements pris pour la réussite de la transition, « *les organisations de la société civile se proposent de mettre en place un dispositif commun de suivi et de veille citoyenne des actions du gouvernement et d'en rendre compte des résultats aux autorités et aussi de les partager en leur sein et avec les populations et les autres partenaires* » avait déclaré Boureima Allaye TOURE, le Président du Conseil National de la Société Civile. Il est à noter que ce dispositif bénéficiera de l'appui technique du PNUD.

A cette rencontre, la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général des Nations Unies en charge du pilier politique de la Mission onusienne au Mali, Joanne ADAMSOM, était représentée par M. Guillaume NGEFA, Directeur de la Division des droits de l'Homme de la MINUSMA. Pour lui, ce « *positionnement harmonisé donne le signal qu'ensemble les citoyens malien (ne) s et en particulier la société civile malienne dans sa diversité sont prêt (e) s à accompagner le gouvernement pour une transition réussie* ». Il avait aussi ajouté n'avoir « *aucun doute que cet engagement commun, partagé des uns et des autres, contribuera à créer*

des relations de confiance et renforcées entre les gouvernants et les gouvernés, une des conditions sans laquelle il ne peut avoir de réussite dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement ». M. Guillaume NGEFA avait également rappelé le solide partenariat qui existe entre la MINUSMA et les Organisations de la société civile et avait renouvelé l'engagement de la Mission onusienne à appuyer toutes les initiatives pour la stabilisation du Mali.

Le ministre de la Refondation de l'Etat chargé des relations avec les institutions, Mamadou Mohamed COULIBALY avait quant à lui estimé que le document élaboré était le début d'une action commune entre le gouvernement et la société civile. Il avait aussi affirmé que le Mali nouveau devait se forger en prenant en compte toutes les aspirations des différentes couches de la population et que le pays avait besoin de cultiver ce type de dialogue multi-acteurs. Le ministre avait rassuré les membres de la société civile que son département attachait une importance capitale au document, qui fera l'objet d'une large diffusion. En définitive, le ministre COULIBALY avait exprimé sa gratitude à la MINUSMA pour avoir financé ce projet pour plus 98 millions de francs CFA en vue de la promotion et du renforcement de la gouvernance participative et le contrôle citoyen pour une transition politique réussie. Ce projet est issu du groupe *Integrated Strategic Framework*⁷⁸⁴ (ISF) 2019-2021, qui vise à mutualiser les compétences et les ressources, afin de mieux coordonner les interventions de l'ensemble du système des Nations Unies au Mali, y compris la MINUSMA. Par ailleurs, l'activité curative contre le terrorisme en Afrique doit connaître une application concrète.

Section II. Le réajustement de l'activité curative contre le terrorisme en Afrique

L'impératif de réajustement de l'activité curative contre le phénomène commande de la part de l'UA la finalisation des organes répressions théoriquement prévus (Paragraphe I). Cette mise en œuvre pratique de ces organes ne doit cependant hypothéquer l'obligation de protection des droits humains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (Paragraphe II).

Paragraphe 1. La finalisation des organes répressifs au plan continental comme nécessité

Les mécanismes organiques de la lutte antiterroriste doivent être finalisés (A), tout en confortant l'obligation de résistance face aux exigences des entreprises terroristes (B).

A. Les voies de la finalisation des mécanismes organiques de lutte contre le terrorisme

⁷⁸⁴ Cadre stratégique intégré, en français.

Pour une plus grande efficacité de la lutte antiterroriste, il semble utile de procéder à l'opérationnalisation du mandat d'arrêt africain (1) et de la FAA (2).

1. Le mandat d'arrêt africain, une pièce indispensable dans le puzzle antiterroriste africain

Le mandat d'arrêt européen avait été institué par la Décision-cadre du 13 juin 2002⁷⁸⁵, dont l'intitulé exact est « *Décision relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne* ». Il est entré en vigueur le 7 août 2002. En effet, il avait été envisagé après les événements du 11 septembre 2001, par une proposition de texte émanant de la Commission⁷⁸⁶, suivie rapidement d'un accord politique en décembre 2001, fortement symbolique au vu du contexte. L'adoption du texte s'était faite par consultation du Parlement européen le 13 juin 2002. La Décision-cadre s'applique à tous les Etats membres de l'Union européenne, qui doivent néanmoins la transposer en droit interne, pour un remplacement progressif de la procédure d'extradition.

En France, la transposition du mandat d'arrêt européen avait nécessité un avis du Conseil d'Etat, l'admettant comme généralement conforme à la Constitution. Mais pour ne pas contredire le principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'Etat doit se réserver le droit de refuser une extradition lorsqu'elle est demandée dans un but politique, est intervenue la loi constitutionnelle du 25 mars 2003⁷⁸⁷ relative au mandat d'arrêt européen, qui a ensuite permis la réforme législative par la loi Perben II du 9 mars 2004⁷⁸⁸, intégrant ce mandat dans l'article 695-11 du Code de procédure pénale.

Le fondement du mandat d'arrêt européen est de donner un caractère automatique⁷⁸⁹ à la décision de mise en détention provisoire ou à une peine d'emprisonnement d'un Etat membre, dit d'émission, dans un autre Etat membre, dit d'exécution. Cette caractéristique permet de le différencier du mandat d'arrêt international, qui informe uniquement d'autres Etats de la recherche d'une personne par les autorités judiciaires de l'Etat requérant. Il ne comporte pas d'obligation de l'exécuter comme le mandat d'arrêt européen.

⁷⁸⁵ Décision-cadre 2002/584/JAI, JOL du 18 juillet 2002.

⁷⁸⁶ Proposition de la Commission de Décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, COM (2001) 522 final/2, du 25 septembre 2001.

⁷⁸⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003, JO du 26 mars 2003, p. 53.

⁷⁸⁸ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, JO du 10 mars 2004, p. 4657.

⁷⁸⁹ MANACORDA Stephano, « Le mandat d'arrêt européen et l'harmonisation substantielle : le rapprochement des incriminations », in *L'intégration pénale indirecte*, Paris, *Société de législation comparée*, Coll. Unité mixte de recherche de droit comparé, Volume 10, p. 33.

Le mandat d'arrêt européen est un outil nécessaire pour atteindre l'objectif institué par le Traité d'Amsterdam, à savoir la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la construction de l'Europe, qui a progressivement permis d'inclure de nouveaux domaines de compétences, dont le troisième pilier, Justice et Affaires Intérieures, institué par le Traité de Maastricht du 7 février 1992.

Le premier pilier, la Communauté européenne, est un outil d'intégration permettant aux institutions communautaires de légiférer dans les domaines de compétences, transférés par les Etats membres. Les piliers I et III sont des instruments de coopération, car ils concernent des matières dans lesquelles les Etats membres souhaitent conserver leur pleine souveraineté. Le deuxième pilier traite des questions de défense et de politique étrangère, et le troisième pilier qui nous concerne, s'occupe des questions d'affaires intérieures et de justice. Suite à la suggestion de la Commission, le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 communautarise⁷⁹⁰ certains aspects du troisième pilier. Cette innovation permet de transférer des domaines du troisième pilier au premier pilier, dont la politique relative aux visas et à l'asile, les règles de franchissement des frontières extérieures, les mesures d'abolition des frontières intérieures, la coopération judiciaire civile et la coopération douanière.

Le troisième pilier conserve ainsi la coopération policière, matérialisée par l'institution Europol et la coopération judiciaire en matière pénale, à laquelle le mandat d'arrêt européen est rattaché. Cette architecture en trois piliers a été instaurée par le Traité de Maastricht du 7 février 1992, pour permettre de résoudre les difficultés de structures qui s'étaient posées. Ainsi, le troisième pilier géré par coopération fut introduit pour répondre à la création d'un espace sans frontières, permettant une certaine, mais s'avérant à l'inverse, rapidement paralysant en raison de la nécessaire unanimité de prise de décisions.

Le mandat d'arrêt européen fut néanmoins adopté par ce biais, et envisagé dès le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, dédié aux questions de sécurité intérieure mises en avant par la nouvelle modulation des frontières et de la conséquente immigration clandestine. Ce Conseil marque un tournant pour les affaires concernant le troisième pilier, car il y sera décidé un programme ambitieux d'actions pour les cinq années suivantes. Les axes importants du plan adopté concernent, évidemment, la politique d'immigration et d'asile, mais surtout la création d'un réel espace de justice européen.

⁷⁹⁰ GERBERT P., « La construction de l'Europe », Paris, Armand Colin, coll. U Histoire contemporaine, 4^{ème} édition, 2007, p. 459.

Pour concrétiser ce plan d'actions, le troisième pilier permet notamment de prendre des mesures par voie de décision-cadre, comme pour le mandat d'arrêt européen, outil inspiré de la technique de la directive en droit communautaire, ne nécessitant pas de ratification. Elle peut être adoptée lorsque la mesure a pour but le rapprochement des dispositions nationales des Etats membres, selon l'article 34 paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne. En effet, cette norme est similaire à la directive, car elle laisse les Etats membres libres de choisir les moyens pour arriver au résultat donné, mais nécessite l'unanimité pour prendre la décision, à la différence des directives. L'article 34 du Traité sur l'Union européenne précise que la décision-cadre est sans effet direct, ne permettant pas aux particuliers d'invoquer à leur profit les dispositions de cette norme. Au vu de l'élasticité de la mesure, l'appréciation de la mise en œuvre de la décision-cadre se fera par des critères propres. On cherchera ainsi à vérifier l'effet utile, la clarté et la sécurité juridique et le respect du délai de transposition⁷⁹¹. Plus spécifiquement pour le mandat d'arrêt européen, il faudra apprécier la transposition par les Etats membres, de la nature judiciaire du mandat, son efficacité et sa célérité. Ce contrôle est important car la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen permet le passage d'une procédure d'extradition à caractère politique, à une procédure purement judiciaire. Cet apport majeur est également relevé dans le vocabulaire utilisé, l'Etat requérant devenant l'Etat d'émission, tandis que l'Etat requis se transforme en Etat d'exécution.

L'article premier de la décision-cadre définit le mandat d'arrêt européen comme une « *décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté* ». Le caractère judiciaire de cette coopération entre Etats membres est mis en avant dès le début de cette définition. L'article englobe également les personnes ayant déjà été condamnées et celles recherchées pour être jugées, ce qui représente une étape supérieure à ce qui avait été décidé lors du Conseil de Tempere, qui avait seulement envisagé la poursuite de personnes dont la condamnation est définitive. La suite de l'article souligne l'importance de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, principe admis comme primordial lors du Conseil de Tempere, mais néanmoins pas entièrement accompli dans le mandat d'arrêt européen.

⁷⁹¹ Rapport de la Commission du 24 janvier 2006 (COM (2006)0008).

La décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen avait partagé la doctrine sur les fonctions que le nouvel instrument était appelé à remplir. La lecture « *minimaliste* »⁷⁹² de l'instrument ne fait que constater une continuation, en ne relevant que la nouveauté procédurale de la mesure. Au contraire, la lecture « *maximaliste* »⁷⁹³ tend à reconnaître l'innovation par rapport à l'extradition, et les changements sur le droit pénal de fond, en raison d'une certaine automaticité des mesures prises par l'Etat d'émission. Il n'est pas évident de s'inscrire dans l'une de ces lectures qui paraissent toutes deux présentes dans la décision-cadre. En effet, comme beaucoup de décisions d'intégration dans le cadre du troisième pilier, celle qui nous occupe est le fruit d'un compromis entre Etats membres de l'Union européenne.

En définitive, le mandat d'arrêt européen pourrait servir de référence pour la mise en œuvre concrète de son modèle africain, longtemps annoncé. En outre, l'effectivité de la FAA serait d'un atout militaire considérable dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.

2. L'opérationnalisation effective de la FAA pour la lutte antiterroriste en Afrique

La régionalisation d'une Force africaine en attente (FAA) est l'un des projets les plus ambitieux entrepris au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)⁷⁹⁴. L'UA a créé en 2004 le Conseil de paix et de sécurité (CPS)⁷⁹⁵, pilier d'angle de cette architecture de sécurité, et décidé de mettre sur pied l'ASF ainsi que de créer un système continental d'alerte rapide, un Conseil des Sages et un Fonds pour la paix. La création de la FAA représente la réaction des Etats africains à la défaillance de la communauté internationale face au génocide rwandais en 1994.

⁷⁹² MANACORDA Stephano, « Le mandat d'arrêt européen et l'harmonisation substantielle : le rapprochement des incriminations », *op. cit.*, p. 46.

⁷⁹³ *Ibid.*

⁷⁹⁴ L'AAPS ou APSA (en anglais) regroupe un ensemble d'outils tels que le Panel des Sages, le Fonds pour la paix (SPF), le Système d'alerte précoce (CEWS) et la Force Africaine en Attente (FAA) en vue de proposer une réponse globale aux crises qui affectent l'Afrique. Sur ce point, voir TEMEKAMTA Alphonse Zozime, « L'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine (APSA) : articulations et enjeux de la gouvernance sécuritaire au XXIème siècle », *Thinking Africa*, NAP, n° 24.

⁷⁹⁵ Le CPS de l'UA est l'organe de sécurité collective et de prévention visant à faciliter la prise de décision effective face aux conflits qui émergent sur le continent et à la reconstruction qui s'en suit. Il est composé de 15 membres élus sur une base régionale par la Conférence des Chefs d'Etat. Voir LECOUTRE Delphine, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2004.

La FAA est l'instrument le plus robuste de l'Architecture africaine de paix et de sécurité. La FAA doit pouvoir soutenir et réaliser sur ordre de l'UA des missions de paix sur tout le continent. Elle doit pouvoir assumer tout l'éventail des tâches, des conseils à l'imposition de la paix en passant par le maintien de la paix, par exemple dans le contexte d'un génocide. Des contingents militaires et civils doivent être à la disposition de la FAA pour qu'elle puisse accomplir ses missions.

La FAA ne dispose certes pas de troupes armées stationnées. Elle se compose de contingents sélectionnés par les différents Etats, formés pour des missions communes et pouvant être déployés rapidement sur avertissement préalable correspondant. Les cinq sous-régions du continent (Afrique australe, de l'Est, du Nord, de l'Ouest et centrale) constituent chacune à cet effet une Brigade en attente, les Communautés économiques sous régionales devant servir de fondation à la FAA : la Brigade de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADBRIG), la Brigade en attente d'Afrique de l'Est (EASBRIG), la Brigade en attente d'Afrique du Nord (NASBRIG), la Brigade de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOBIG) et la Brigade de la Communauté des Etats de l'Afrique centrale (ECCABRIG). Les brigades doivent comprendre chacune environ 5000 hommes de sorte que la FAA compte finalement entre 25 000 et 30 000 personnes en tout.

Il y a déjà eu des tentatives de mise sur pied des forces armées panafricaines avant la création de la FAA. La plupart de ces tentatives avaient échoué parce que les Etats participants n'étaient pas disposés à renoncer à leur souveraineté ni à céder le contrôle de leurs capacités nationales. La FAA, avec son orientation régionale, représente un grand progrès à ce niveau. Le caractère décentralisé de la FAA se traduit par davantage de responsabilité propre tant pour les Etats que les CER dans la mise sur pied des forces continentales de sécurité. La FAA propose un cadre auquel les organisations sous régionales peuvent participer sous la direction de l'UA sans devoir renoncer à leurs compétences sous régionales respectives, ce qui entraîne non seulement un plus grand attachement institutionnel à l'UA mais diminue aussi le risque d'une course entre acteurs continentaux et sous-régionaux, ce qui se traduit à son tour par une participation renforcée des acteurs à l'ensemble du processus.

Pour l'heure, la mise en œuvre effective de la FAA connaît quelques difficultés. Toutefois, en ce qui concerne la capacité d'intervention de la FAA espérée pour la fin de l'année 2010, des progrès ont été réalisés. La doctrine de la FAA, la politique de formation, le concept logistique, le plan de conduite de l'intervention et les règles d'intervention militaire avaient été adoptés en mars 2008. Ces documents constituent la base de la mise en œuvre de la FAA.

De nombreuses difficultés continuent cependant à entraver l'établissement complet de la FAA. La capacité d'intervention des brigades sous régionales varie considérablement, des conflits violents dans plusieurs zones rendant des progrès difficiles. Alors que les trois brigades d'Afrique australe, de l'Est et de l'Ouest (SADCBRIG, EASBRIG, ECOBRIG) sont sur la bonne voie, les sous-régions du Nord et centrale (NASBRIG, ECCASBRIG) sont à la traîne par rapport au calendrier d'implémentation de la FAA.

Du point de vue de l'organisation, une délimitation claire des compétences entre l'UA et les organisations sous régionales est nécessaire en ce qui concerne la mise en œuvre des capacités de la FAA et des brigades sous régionales. La garantie des ressources humaines et financières ainsi que des capacités logistiques nécessaires pour réaliser les missions de la FAA est essentielle. Le scénario de formation *Carana*, un exercice de grande envergure réalisé par l'UA, en fin octobre 2010, devrait donner d'autres renseignements quant aux forces et faiblesses caractérisant la mise sur pied de la FAA.

Par ailleurs, il reste à éclaircir certaines questions légales et politiques relatives à l'octroi des mandats. L'octroi d'un mandat de l'ONU ne représente certes en principe pas une condition préalable légale à la réalisation de missions de l'UA. Les directives politiques de la FAA prévoient cependant, pour des missions d'imposition de la paix, l'obtention d'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans la pratique, l'UA a jusqu'à présent obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU pour toutes ses missions, ce qui confère d'une part aux missions de l'UA une plus grande légitimité internationale. C'est, d'autre part, aussi ce qui s'est produit avec les subventions de la Facilité de paix pour l'Afrique (APF) que l'Union européenne (UE) n'accorde que si le Conseil de sécurité de l'ONU donne son autorisation. Comme le Conseil de sécurité de l'ONU met toujours beaucoup de temps à prendre une décision, la question de savoir si l'UA peut aussi mandater, dans les cas urgents, une mission sans résolution du Conseil de sécurité de l'ONU a fait récemment l'objet de nouvelles discussions.

Le sixième scénario d'intervention de la FAA représente un cas spécial. La base légale de ce scénario d'intervention repose sur l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA qui établit la « responsabilité de protéger » et accorde donc un droit d'intervention dépassant les dispositions de la Charte de l'ONU. Il paraît donc douteux, dans la perspective légale, que le Conseil de sécurité de l'ONU soit vraiment en droit d'accorder une autorisation pour des missions selon l'article 4 (h).

Au demeurant, l'établissement de la FAA jouit d'un vaste soutien international, justement auprès de l'UE qui est la plus grande pourvoyeuse de fonds pour les initiatives de paix et de sécurité de l'UA. Ainsi, l'UE soutient l'Architecture africaine de paix et de sécurité dans le cadre de la Stratégie commune Afrique-UE adoptée en 2007. Elle encourage aussi explicitement l'établissement de la FAA, en particulier par des subventions provenant de la Facilité de paix pour l'Afrique dotée de 250 millions d'euros. L'UE finance aussi un programme français de mise sur pied de capacités (RECOMP). Le programme de formation AMANI Africa a aussi été créé par l'UE pour mettre sur pied des capacités de gestion à long terme au sein de la FAA.

Les Etats Unis d'Amérique soulignent eux aussi l'importance de la création de capacités régionales pour les opérations de maintien de la paix en Afrique. Leur engagement accru dans ce domaine tient au fait qu'ils ont reconnu que les conflits et l'instabilité en Afrique pouvaient mettre en péril des intérêts nationaux importants de leur pays. Les violents conflits continuels en Afrique de l'Ouest représentent une menace massive pour les investissements faits par les Etats Unis dans le secteur pétrolier et compromettent l'approvisionnement pétrolier. L'Afrique centrale et l'Afrique de l'Est suscitent des craintes en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme. La désintégration des structures étatiques et l'instabilité continue offrent en effet un milieu favorable pour des réseaux terroristes. Comme les Etats Unis sont réticents au déploiement de leurs propres troupes dans ces zones en crise, Washington estime important de soutenir la mise sur pied de capacités régionales de gestion des conflits en Afrique.

Une bonne collaboration avec l'ONU reste déterminante pour le succès de la régionalisation des missions de paix en Afrique. Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP) avait créé une équipe de liaison avec la Division des opérations de soutien de la paix de l'UA pour soutenir l'établissement de la FAA par des connaissances spécialisées et des solutions sur mesure. On s'entend certes pour dire que les capacités de l'ONU et de l'UA doivent se compléter et se renforcer mutuellement pour réaliser les opérations de paix, mais c'est plus facile à dire qu'à faire. Les expériences mitigées faites dans le contexte de la mission de l'ONU au Soudan (UNAMID) illustrent une fois de plus l'énormité du défi qui consiste à trouver une approche satisfaisante pour les deux parties. Le rôle de l'UA était d'une part, central pour convaincre le gouvernement soudanais de la réalisation de la Mission et rendre possible le déploiement de troupes. Mais l'UNAMID a d'autre part mis en lumière les difficultés associées à des missions de paix réalisées conjointement.

Il y a de bonnes raisons de mettre sur pied la FAA même si sa réalisation continue d'être confrontée à de nombreux obstacles. La mise sur pied d'institutions et de capacités régionales pour des missions de paix en Afrique est une tâche qui revêt une priorité élevée étant donné la sollicitation de la gestion internationale des crises et la réduction du budget militaire. Il faut également saluer le fait que la mise sur pied de la FAA aura pour effet le transfert d'une plus grande responsabilité et participation aux acteurs régionaux. Des ressources suffisantes et la mise sur pied de structures institutionnelles fonctionnelles ne seront pas les seuls facteurs déterminants pour le succès de la FAA, il faudra aussi la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre efficacement ces nouvelles capacités.

Au demeurant, une meilleure efficacité de la lutte suppose aussi une résistance face aux exigences des groupes terroristes.

B. Le devoir de résistance face aux exigences des entreprises terroristes

L'efficacité de la lutte antiterroriste nécessite le refus de paiement des rançons (1) aux preneurs d'otages, mais un durcissement de la privation des moyens d'action aux groupes obscurantistes (2).

1. Le refus de paiement des rançons comme obligation commune des Etats africains dans la lutte antiterroriste

Le paiement des rançons contre la libération d'otages est une source de financement importante des activités terroristes. Ainsi, le recours aux enlèvements contre rançon que pratiquent les groupes terroristes dans certaines régions du monde pour financer leurs ignobles entreprises, constitue une préoccupation majeure pour la communauté internationale, une menace à la paix, à la sécurité et au développement dans ces zones, et atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité des personnes.

Au cours de la dernière décennie, les membres du GCTF ainsi que d'autres pays et des organisations internationales, régionales et infrarégionales, agissant par le biais de partenariats bilatéraux et multilatéraux conjugués à des approches novatrices, ont fait des progrès importants pour ce qui est de combattre les flux financiers qui alimentent les groupuscules terroristes. Toutefois, les mesures efficaces et efficientes prises à ce jour pour contrecarrer le financement du terrorisme ont contraint les mouvements terroristes, en particulier ceux qui sont affiliés à AQMI, à s'adapter à la nouvelle donne, autrement dit à élaborer et à utiliser de « nouveaux » moyens pour financer leurs activités. Ils se sont notamment tournés vers la contrebande, le trafic de stupéfiants et d'armes et les enlèvements contre rançon dont le paiement est exigé pour la libération des otages.

Cette dernière activité est particulièrement répandue dans la bande Sahélo-saharienne, où la pratique est devenue une méthode lucrative de financement des activités criminelles de mouvements terroristes, pratique du reste lourde de conséquences pour la stabilité et la sécurité de la sous-région. Cette zone n'a toutefois pas le monopole de la pratique des enlèvements contre paiement de rançons : elle est en recrudescence à travers le monde.

Selon un rapport du GAFI, *« les enlèvements pour rançon en tant que méthode de financement du terrorisme ont été identifiés dans le monde entier par les organes d'application de la loi comme une source importante de revenus pour les groupes terroristes... Des millions de dollars provenant du versement de rançons sont tombés dans l'escarcelle d'organisations terroristes, qui se servent de réseaux de facilitateurs pour acheminer cet argent par le biais de systèmes officieux de transfert de fonds mais aussi, ce qui est plus inquiétant, par le biais d'institutions légitimes, banques et maisons de change par exemple »*⁷⁹⁶.

Des sources citant des responsables algériens affirment qu'en Afrique du Nord, Al-Qaïda au Maghreb Islamique avait obtenu entre 50 et 150 millions d'euros de 2003 à 2011, essentiellement sous forme de rançons versées en contrepartie de la libération d'otages étrangers⁷⁹⁷. D'après les renseignements recueillis à cette occasion, huit enlèvements distincts commis entre 2008 et 2010 avaient abouti au versement de plus de 18 millions d'euros (soit 25

⁷⁹⁶ Rapport du GAFI, *Organized Maritime Piracy and related Kidnapping for Ransom*, paragraphe 49 (juillet 2011).

⁷⁹⁷ Voir LAREMONT Ricardo R., « Al Qaeda in the Islamic Maghreb : Terrorism and Counterterrorism in the Sahel », *African Security*, vol. 4, n° 4, 2011, p. 253.

millions de dollars US) en liquide aux intermédiaires d'Al-Qaïda en échange de la libération de ressortissants de différents pays occidentaux⁷⁹⁸.

Au vu de l'ampleur du phénomène, la réaction de la communauté internationale ne s'est pas fait attendre. Ainsi, la Convention internationale contre la prise d'otages adoptée en 1979 oblige les Etats membres de l'ONU, entre autres, à faire de la prise d'otages un délit en vertu de leur législation interne et à coopérer en vue de prévenir la perpétration d'une telle infraction. Toutefois, comme l'avait fait observer le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, les pays directement touchés par des problèmes liés à la prise d'otages se heurtent à un dilemme : ils doivent à la fois protéger les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées (y compris les preneurs d'otages), préserver la vie des otages et – dans la mesure du possible – éviter de payer une rançon⁷⁹⁹. Si la plupart des pays déclarent officiellement leur attachement aux droits de l'Homme de tous les individus, un certain nombre d'entre eux maintiennent une position ambiguë quant au paiement de rançons destinés à libérer leurs ressortissants pris en otage par des groupes terroristes.

Par ailleurs, la question de la légalité du paiement de rançons à des terroristes fait généralement l'objet de débats publics dans différents pays. Seul un petit nombre d'Etats ont répondu aux questions concernant leurs pratiques en la matière. La Colombie a énuméré des mesures législatives et politiques, notamment le renforcement de l'appareil de sécurité et la coopération internationale, adoptées pour lutter contre le phénomène de prises d'otages et des enlèvements contre rançons. Le Canada a déclaré qu'il avait pour politique de ne pas verser de rançons, et a donc contesté les informations figurant dans le rapport intérimaire le classant parmi les pays susceptibles de le faire. Dans une observation conjointe, l'Allemagne, la France et l'Italie ont indiqué qu'elles ne pouvaient appuyer aucune déclaration, conclusion ou recommandation favorable à l'incrimination du paiement de rançons, dans la mesure où ce sujet continuait de susciter des controverses.

Pour beaucoup d'autres Etats, il demeure extrêmement difficile de formuler des lois ou des politiques nationales interdisant toute négociation avec des terroristes preneurs d'otages ou tout paiement de rançons. Nombreux semblent avoir une position ambiguë ou contradictoire en ce

⁷⁹⁸ WALT Vivienne, « Terrorist Hostage Situations : Rescue or Ramson ? », *Time*, 12 octobre 2010, <http://www.time.com/world/article/0,8599,2024420,00.html>. Selon l'auteur, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne figurent sur la liste des pays qui sont restés attachés à leur politique excluant toute négociation avec des terroristes, tandis que d'autres pays ont probablement payé des rançons ou facilité leur versement.

⁷⁹⁹ A/HRC/18/29, paragraphe 22.

domaine. En effet, le fait de déclarer publiquement qu'ils excluent toute concession aux terroristes ne signifie pas qu'ils ne versent pas de rançon pour faire libérer leurs ressortissants pris en otage par des terroristes. Il est cependant difficile d'en apporter des preuves.

En 2009, l'UA s'était référée aux instruments internationaux existants qui interdisent le financement du terrorisme lorsqu'elle avait pris la décision catégorique de s'opposer au paiement de rançons pour la libération d'otages retenus par des terroristes⁸⁰⁰. Dans sa décision, l'Union africaine avait fermement condamné le versement de rançons à des groupes terroristes en échange de la libération d'otages, et avait demandé à la communauté internationale de l'ériger en infraction⁸⁰¹. En s'appuyant sur cette décision en 2010, les Etats membres avaient chargé la Commission de l'UA de mobiliser l'appui international nécessaire pour mettre un terme au paiement de rançons⁸⁰². Il est encore trop tôt pour évaluer la suite que les pays africains donneront à cette décision sur les plans législatif et politique. Suivant l'exemple de l'UA, la Ligue des Etats arabes avait adopté en 2010, la Résolution 525 sur les moyens de combattre le terrorisme international, dans laquelle elle avait décidé d'ériger en infraction le versement de rançon à des individus, groupes ou organisations terroristes⁸⁰³.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe n'a pas d'équivalent à la décision de l'UA demandant que soit érigé en infraction tout versement de rançon à des terroristes preneurs d'otages. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait cependant formulé une recommandation similaire concernant le phénomène connexe de la piraterie, dans laquelle elle avait appelé les Etats membres à mettre en place une législation et des politiques claires contre le paiement de rançons, et à garantir leur respect tant par les acteurs privés que par les autorités de l'Etat⁸⁰⁴. En outre, les membres du Conseil de l'Europe avaient été priés d'échanger des informations sur les affaires d'enlèvements par des terroristes⁸⁰⁵. Le problème de la prise d'otages par des terroristes est également évoqué dans différents instruments du Conseil de l'Europe relatifs au terrorisme⁸⁰⁶.

⁸⁰⁰ Décision 256 (XIII), reprise dans la décision 311 (XV), paragraphes 6 et 8.

⁸⁰¹ Décision 256 (XIII), paragraphes 7 et 8.

⁸⁰² Voir CPS de l'UA, Rapport du Président de la Commission sur les mesures de renforcement de la coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme (PSC/PR/2(CCXLIX)), par. 25 et 26. <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf>

⁸⁰³ Voir S/2010/204, annexe, p. 62.

⁸⁰⁴ Résolution 1722 (2010), paragraphe 17.4.

⁸⁰⁵ Recommandation 2007/562/EC du Conseil en date du 12 juin 2007 concernant l'échange d'informations relatives aux enlèvements commis par des terroristes.

⁸⁰⁶ Conseil de l'Europe, La lutte contre le terrorisme – Les normes du Conseil de l'Europe, 4^{ème} édition, Strasbourg, 2007.

L'incrimination du paiement de rançons par des gouvernements reste une mesure controversée. Vu que le but ultime de toute action engagée face à une prise d'otages par des terroristes est de préserver la vie des personnes, certains peuvent considérer qu'une loi empêchant tous les acteurs – y compris les membres de la famille – de verser une rançon pour faire libérer leurs proches constituerait une violation du droit de ces derniers à la vie.

Au-delà des débats pertinents, quoique étroits sur le paiement de rançons, les mesures prises pour prévenir et éliminer ce phénomène ont de meilleures chances d'aboutir si elles s'inscrivent dans une stratégie mondiale de lutte contre le terrorisme qui s'attaquerait aux causes profondes des actes terroristes⁸⁰⁷. Ce type de stratégie devrait être axée sur les besoins et les intérêts des victimes, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes, y compris des otages et des communautés vivant dans des zones minées par le terrorisme. En outre, il est nécessaire d'entraver à la facilité d'accès aux moyens divers par les groupuscules terroristes.

2. Le durcissement de la privation des moyens à l'égard des groupes terroristes

La réalisation de l'entreprise terroriste nécessite beaucoup de moyens et mobilise plusieurs ressources. En conséquence, les ressources utilisées par les groupes terroristes opérant au Mali et ailleurs pour mener leurs ignobles activités sont fondamentalement de trois ordres : les ressources humaines, financières et logistiques. A défaut de pouvoir tarir ces moyens utilisés, l'Etat doit au moins s'atteler au moins à en limiter l'accès. Pour ce qui est des ressources humaines, il conviendrait de lutter contre les modes de recrutement forcé et volontaire des candidats au djihad par une plus grande sensibilisation des jeunes contre l'endoctrinement idéologique salafiste et les effets pervers de l'extrémisme violent. En outre, il convient de formaliser l'encadrement religieux des médarsas et des écoles coraniques en les intégrant dans l'enseignement classique républicain, et mieux, en mettant fin au phénomène social d'enfants talibés en partenariat avec l'UNICEF et les organisations de défense et de protection des droits des enfants, telles l'ONG *Save the Children*...

Le Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM) pourra jouer un rôle majeur dans la déconstruction du discours religieux haineux et dans la formation des imams et des prêcheurs. Des structures de dé radicalisation peuvent aussi être instituées au profit des prisonniers djihadistes et des terroristes repentis. Par ailleurs, les centres d'entraînement des terroristes doivent faire l'objet d'une plus grande vigilance de la part des autorités maliennes et de leurs partenaires (Barkhane, G5 Sahel et MINUSMA) Il s'agit notamment d'accroître la surveillance des vastes zones

⁸⁰⁷ Voir <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>

désertiques de l'Adrar des Ifoghas, la forêt de Ouagadou, les zones inondées de la Boucle du Niger, difficilement accessibles, et les falaises de Bandiagara.

Du point de vue logistique, il est un secret de polichinelle, que les terroristes utilisent, outre, des armes et munitions, des moyens de communication et du matériel roulant (véhicules, motos, pirogues). Ainsi, la lutte contre le trafic et la circulation des armes doit être intensifiée. Il est tout aussi nécessaire de veiller à l'acquisition des véhicules et des motos qui facilitent l'extrême mobilité des groupes terroristes. A ce titre, une identification de tous les acheteurs de motos et l'immatriculation obligatoire des engins à deux roues semblent être une solution. En plus, la contrebande du carburant et la vente des pièces de rechange doit aussi connaître une lutte effrénée.

La surveillance des moyens de communication (téléphones, internet, réseaux sociaux) à travers les opérateurs Orange-Mali, Telecel et Malitel, la DGSE pourrait être aussi d'une grande utilité dans la lutte contre les activités des entreprises terroristes au Mali.

Pour le financement du terrorisme, il convient de renforcer la police bancaire, interdire le paiement de rançons aux preneurs d'otages, lutter contre le trafic de drogues et d'êtres humains, toutes choses susceptibles de rapporter des fonds colossaux à l'entreprise terroriste. Toutefois, l'obligation de mener une lutte sans merci contre le terrorisme ne doit pas exclure le respect des droits de l'Homme et du droit international humanitaire.

Paragraphe 2. Le devoir d'accoutumance à la protection des droits de l'Homme dans la lutte antiterroriste

La lutte antiterroriste doit se faire dans le cadre d'un respect des droits humains. A cet effet, l'inscription de la stratégie antiterroriste dans le sillage des droits de l'Homme (A) est une recommandation forte des instances internationales. En outre, les éventuelles violations des droits humains par les personnes en charge des affaires terroristes doivent être réprimées (B).

A. L'obligation d'inscription de la stratégie antiterroriste africaine dans le sillage des droits de l'Homme

L'inscription de la stratégie antiterroriste africaine dans le domaine des droits de l'Homme requiert une mutation des législations (1) y dédiées et une prise en compte du statut des victimes des actes terroristes (2).

1. Le besoin d'une mutation de l'ipséité des législations antiterroristes en Afrique

L'ampleur du phénomène du terrorisme a été telle, en Afrique, que la défunte organisation de l'unité africaine (OUA) a été obligée de prendre plusieurs initiatives, tant en matière de prévention que de répression des actes terroristes, en vue de contribuer à son éradication sur le continent africain. Celles-ci ont commencé en 1991 avec la tenue à Kampala (Ouganda) d'une conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) pour ensuite prendre la forme de résolutions et de déclarations⁸⁰⁸ pour finalement aboutir, à l'adoption, lors de la 35^{ème} session ordinaire de l'OUA, d'une Convention régionale déterminant le cadre juridique de la lutte contre le fléau⁸⁰⁹.

A ce titre, parce qu'ils étaient à la recherche d'un texte « *à la mesure des défis que représentent [ait] le terrorisme et la menace qu'il fais [ait] peser sur la stabilité, la sécurité et l'entreprise de coopération et d'intégration régionale (qu'ils) se propos (aient) de construire* »⁸¹⁰, les Etats africains se sont dotés d'une Convention très répressive – la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, ou Convention d'Alger – dont la mise en œuvre, ouvre la porte à d'importantes restrictions à l'exercice de nombreux droits et libertés fondamentales reconnus par la Charte africaine et transgresse des principes fondamentaux du droit international et des règles de l'Etat de droit.

Cette lutte contre le terrorisme est devenue, depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique, une des priorités de l'ensemble des Etats du monde et un des thèmes majeurs, sinon dominant des débats au sein des différents fora intergouvernementaux. Elle a, également, connu une accélération vertigineuse à travers les nombreuses mesures et décisions prises tant à l'échelon international que national.

Au niveau africain, une Conférence régionale sur le terrorisme, organisée à Dakar, en octobre 2001, a adopté une Déclaration contre le terrorisme et lancé l'idée d'un « *Pacte africain contre le terrorisme* ». Un mois plus tard, l'organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, réitérait cet appel et demandait aux Etats membres

⁸⁰⁸ Résolution du Sommet de Dakar (1992) visant à renforcer la coopération et la coordination entre les Etats membres afin de lutter contre le phénomène de l'extrémisme ; Déclaration portant Code de conduite pour les relations interafricaines, AHG-Decl.3(XXX) ; Déclaration de Dakar sur la prévention et la lutte contre le crime organisé transnational et la corruption (E/CN.15/1998/6/Add.1) et Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) AHG/Decl.4 (XXVI).

⁸⁰⁹ Cf. Décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, AHG/Decl.132 (XXXV).

⁸¹⁰ BOUKRIF Hamid, « Quelques remarques et observations sur la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la prévention et la répression du terrorisme », in *Revue africaine de droit international et comparé*, Tome 11, n° 4, 1999, p. 735.

d'assurer le suivi et la mise en œuvre efficace de la Résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU⁸¹¹. Par la suite, l'évènement majeur fut l'entrée en vigueur, le 6 décembre 2002, de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme.

Depuis, de nombreux Etats ont adopté ou annoncé des mesures pour combattre le terrorisme alors que d'autres, déjà confrontés à des menaces réelles, ont continué à appliquer des mesures antiterroristes adoptées avant le 11 septembre 2001 et qui avaient été auparavant l'objet de vives critiques et de recommandations de la part d'organes et de mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme, tant au niveau universel que régional parce qu'elles portaient atteintes aux droits de l'Homme et/ou savaient les principes du droit international. Dans d'autres cas, la lutte antiterroriste est invoquée pour adopter des mesures destinées à restreindre les libertés publiques et à mater l'opposition politique et sociale.

Outre, ce processus d'érosion, on assiste, dans de nombreux pays, à un affaiblissement de la surveillance en matière de droits de l'Homme ou à une acceptation tacite de pratiques contraires aux droits fondamentaux au nom de la lutte antiterroriste. Comme l'avait signalé la Représentante spéciale de l'ONU pour les défenseurs des droits de l'Homme : *« il semblerait [...] que le sentiment général d'insécurité et de crainte suscité par ces attentats au niveau international et sur le plan intérieur ait créé un climat dans lequel les organes législatifs, les appareils judiciaires et les opinions publiques en général sont de moins en moins en moins vigilants à l'égard des actions ou des omissions du pouvoir exécutif »*⁸¹².

Au demeurant, il est hors de doute que tout Etat, au regard du droit international, a le droit et le devoir de combattre et de réprimer les actes criminels, qui par leur nature, objectifs ou moyens employés pour leur commission sont réputés ou qualifiés d'actes terroristes. De même, les Etats doivent se doter d'instruments et de moyens nécessaires pour combattre ce fléau. Il n'en demeure, cependant, pas moins, qu'ils doivent le faire dans le cadre de l'Etat de droit, du respect des principes de droit international et des dispositions du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire. Dans la répression des actes terroristes, l'action des Etats ne saurait se soustraire à certains principes élémentaires, notamment de droit pénal et du droit international. La nature odieuse et particulièrement grave de certains actes terroristes,

⁸¹¹ Rapport sur les efforts de l'OUA dans la prévention et la lutte contre le terrorisme, Document Organ/Mec/MIN/2/Ex.Ord (V), du 11 novembre 2001, <http://www.africa-union.org/fr/commpub.asp?ID=143>.

⁸¹² Document des Nations Unies E/CN.4/2002/106, 27 février 2002, paragraphe 99.

ne peut servir de prétexte à un Etat pour ne pas respecter ses obligations internationales en matière de droits de l'Homme.

A ce titre, il est légitime de s'interroger si les principes de l'Etat de droit et de la démocratie ainsi que le respect des droits et des libertés fondamentales peuvent être sacrifiés ou écartés sur l'autel de l'éradication du terrorisme. Comme l'avait signalé la Rapporteuse spéciale de la Sous-Commission des Nations Unies sur la question du Terrorisme et droits de l'Homme, Madame Kalliopi K. KOUFA, le défi est de trouver « *l'équilibre entre les impératifs souvent contradictoires de la démocratie que l'on cherche à assurer et à défendre et ceux de la sauvegarde des libertés civiles et du respect des droits de l'Homme* »⁸¹³.

Dans ce contexte, la nécessité d'établir un mécanisme ou une procédure de supervision et de contrôle des mesures antiterroristes prises et leur compatibilité avec le droit international des droits de l'Homme est une question fondamentale et urgente. Il est fort de constater que ni la Résolution 1373 du Conseil de sécurité ni la Convention d'Alger n'ont mis sur pied un tel mécanisme ou procédure. En plus, le Comité chargé de la lutte contre le terrorisme, mis en place par la Résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU, n'a pas, dans son mandat, à exercer un tel contrôle et le projet de Protocole additionnel à la Convention d'Alger, lancé le 17 octobre 2001 lors du Sommet de Dakar, établissant un « *Mécanisme pour la lutte contre le terrorisme* » ne vise pas, de son côté, la supervision de la compatibilité des mesures antiterroristes adoptées aux obligations des Etats en matière de droits de l'Homme, droit des réfugiés et droit international humanitaire.

La Commission des droits de l'Homme et des Peuples, en vertu de l'article 45 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples, est un organe approprié pour exercer une supervision et un contrôle approprié pour exercer une supervision et un contrôle de la compatibilité des mesures – prises tant dans le cadre de la mise en œuvre par les Etats de la Résolution 1373 et de la Convention d'Alger que pour d'autres motifs – avec les normes et obligations internationales des droits de l'Homme.

⁸¹³ Document des Nations Unies E/CN.4/2002/35, 17 juillet 2002, paragraphe 4.

En conséquence, un Rapport de la FIDH⁸¹⁴ avait épinglé plusieurs législations antiterroristes africaines⁸¹⁵ en ce qu'elles sont attentatoires aux droits humains tels que les définitions floues et imprécises de la notion de terrorisme, la peine de mort systématique pour les auteurs d'actes terroristes, des arrestations et détentions arbitraires, des actes de torture, des procès inéquitables, des violations du droit à la liberté de l'information et d'expression, des problèmes liés à l'extradition, à la liberté d'association et de grève.

Cette ipséité assez négative de ces législations antiterroristes africaines doit connaître une profonde mutation. Aussi, il importe que les Etats africains adoptent massivement la loi-modèle proposée par l'UA pour mieux se rapprocher des standards internationaux en la matière. Face aux dérives sécuritaires et aux mesures antiterroristes prises au mépris des droits de l'Homme, les organes internationaux de droits de l'Homme et les Parlements nationaux ont une responsabilité majeure pour assurer que la lutte antiterroriste soit menée dans le respect des droits et libertés fondamentaux. Comme l'avait déclaré le Secrétaire général de l'ONU devant le Conseil de sécurité : « *Nous ne devons toutefois jamais perdre de vue le fait que sacrifier la liberté ou les principes du droit au sein des Etats – ou déclencher de nouveaux conflits entre les Etats au nom de la lutte contre le terrorisme – revient à offrir aux terroristes la victoire qu'aucun de leurs actes ne pourrait jamais leur donner. [...] le risque est que, dans notre souci de sécurité, nous nous retrouvions sacrifiant des libertés essentielles, ce qui affaiblirait notre sécurité au lieu de la renforcer, et causerait ainsi une érosion par l'intérieur du mode de gouvernement démocratique* »⁸¹⁶.

En définitive, les organisations et institutions internationales et régionales mais aussi les autorités nationales doivent veiller aux changements souhaités et à la conformité des instruments juridiques antiterroristes avec le respect des droits humains, sans oublier la prise en compte du statut des victimes du terrorisme.

2. Le nécessaire besoin d'une prise en compte du statut des victimes du terrorisme

⁸¹⁴ L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité. Violations des droits de l'Homme en Afrique Sub-saharienne au motif de la lutte contre le terrorisme : une situation à hauts risques, novembre 2007, n° 483. Ledit rapport est la déclinaison régionale du Rapport de la FIDH de 2005, n° 429 du 24 octobre 2005, <http://fidh.org/article.php3?id-article=2782>

⁸¹⁵ Il s'agit, entre autres, des Etats suivants : Botswana, Burundi, Ethiopie, Gabon, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Nigéria, Ouganda, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zimbabwe, *Ibid.*, pp. 10-18.

⁸¹⁶ Communiqué de presse « *La lutte contre la menace terroriste exige un renforcement du rôle des Nations Unies, déclare Kofi ANNAN devant le Conseil de sécurité* », Document des Nations Unies SG/SM/8583 du 20 janvier 2003.

Si dans les années qui ont suivi les tragiques événements du 11 septembre 2001, la question du terrorisme était examinée presque exclusivement sous l'angle des auteurs présumés des actes criminels, dans le cadre de l'ONU, les préoccupations relatives aux droits des victimes se sont progressivement inscrites au cœur du débat. En conséquence, la Stratégie antiterroriste mondiale de l'ONU souligne la nécessité d'une promotion et d'une protection des droits des victimes du terrorisme, et de faire valoir que la déshumanisation de ces personnes victimes fait partie des conditions propices à la propagation du fléau.

La Stratégie antiterroriste mondiale repose également sur l'engagement des Etats à envisager l'institution, sur une base volontaire, des systèmes nationaux d'assistance qui privilégieraient les besoins des victimes du terrorisme et de leur famille et faciliteraient leur retour à une vie normale. Cette Stratégie est assortie d'un plan d'actions concret qui vise à : a) éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme ; b) prévenir et combattre le terrorisme ; c) prendre des mesures pour renforcer les capacités des Etats à lutter contre le terrorisme ; d) renforcer le rôle de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme ; et e) garantir le respect des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

A ce titre, la Déclaration des Principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à une réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire énoncent un vaste éventail de droits pour les victimes, y compris les victimes d'actes terroristes tels que la prise d'otages. Pour illustration, vu que les victimes de prises d'otages par des terroristes subissent fréquemment de graves violations des droits de l'Homme, elles ont droit à une réparation pleine et effective, notamment sous les formes suivantes : restitution, indemnisation, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition⁸¹⁷. En plus, les garanties générales en matière de droits de l'Homme consacrées par différents instruments internationaux, régionaux et nationaux s'appliquent également aux victimes de prises d'otages par des terroristes.

En l'occurrence, plusieurs acteurs du système onusien, dont le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits humains dans la lutte antiterroriste et l'ONUDC, avaient décrit en détail les incidences du terrorisme sur les diverses sous-catégories de victimes, et

⁸¹⁷ Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à une réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme et des violations graves du droit international humanitaire, paragraphe 18.

s'étaient penchés sur les besoins et les droits de ces dernières⁸¹⁸. De toute évidence, les recommandations qu'ils avaient formulées, y compris celles qui portent sur les mesures législatives et politiques en faveur des victimes du terrorisme, sont également applicables aux victimes de prises d'otages par des groupes terroristes.

Il faut aussi noter l'importance particulière que revêtent les études et les résolutions du Conseil Economique et Social relatives à la coopération internationale en vue de prévenir et combattre les enlèvements, ainsi que d'apporter assistance aux victimes, dans lesquelles l'organe onusien fait expressément référence aux victimes de prises d'otages par des groupes terroristes⁸¹⁹. Ces études et résolutions onusiennes mettent principalement l'accent sur les incidences spécifiques des prises d'otages par des groupes terroristes sur les otages et les communautés locales, ainsi que sur les conséquences que peut avoir le versement de rançons à des groupes terroristes pour les activités terroristes et autres activités criminelles.

Il est communément admis que les victimes du terrorisme, en général, et de prises d'otages par des groupes terroristes, en particulier, peuvent être des individus, des membres d'une famille, une communauté ou tout groupe ethnique, religieux ou racial, ou encore un pays tout entier. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le fléau terroriste fait une distinction entre les victimes directes, secondaires, indirectes et potentielles du terrorisme⁸²⁰. Les prises d'otages par des groupes terroristes engendrent de multiples atteintes aux droits fondamentaux de cette diversité de catégories de victimes. Les violations sont principalement le fait des preneurs d'otages, mais elles sont parfois commises dans le cadre des activités de lutte antiterroriste. En fonction des circonstances précises d'une prise d'otages par des terroristes, les mesures appropriées prennent en considération les intérêts et les préoccupations de tous les membres de la société touchés par cette situation. Les actions engagées face à des situations de prises d'otages doivent respecter le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité, consacré par de nombreux instruments relatifs aux droits de l'Homme et confirmé dans le Préambule de la Convention internationale contre la prise d'otages.

Les victimes de prise d'otages, en général, et de prise d'otages par des terroristes, en particulier, *«font état de différents types de traitement, allant d'une attitude relativement amicale*

⁸¹⁸ ONUDC, The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism, 2011, <http://www.unodc.org/documents/terrorism/Victims-Rights-E-Book-EN.pdf>.

⁸¹⁹ Voir E/CN.15/2003/7, E/CN.15/2004/4 et les Résolutions 2002/16, 2006/19 et 2009/24 du Conseil économique et social. Voir également : ONUDC, Manuel anti-enlèvements, 2005, <https://www.unodc.org/document>.

⁸²⁰ A/HRC/20/14, paragraphe 16.

(nourriture sur commande, faible niveau de menace et possibilité de prendre un bain) à des agressions brutales de la part de leurs ravisseurs »⁸²¹. Le Yémen constitue un des cas assez particulier car, à la différence de la plupart des cas d'enlèvements contre rançon, « les membres des tribus utilisent généralement leurs victimes comme moyen de pression afin d'obtenir des concessions du Gouvernement yéménite, et de nombreux otages ont été très bien traités par leurs ravisseurs »⁸²².

Une prise d'otages compromet généralement le bien-être et l'intégrité physiques de la victime, mais également sa santé psychologique pendant et après l'incident⁸²³. La prise d'otages occasionne ainsi de multiples violations des droits de la personne retenue. De fait, vu l'interdépendance et l'indissociabilité des droits de l'Homme, la plupart des cas de prise d'otages engendrent la violation de nombreux droits civils, politiques, sociaux et culturels⁸²⁴. Dans certaines circonstances, le fait qu'une personne soit retenue en captivité par des terroristes constitue une violation de la quasi-totalité des droits énumérés dans la DUDH et d'autres instruments pertinents (par exemple la Convention relative aux droits de l'enfant)⁸²⁵.

Sur le plan psychologique, le fait d'être pris en otage a des répercussions semblables à celles d'autres incidents terroristes et, de manière plus générale, à celles d'autres expériences traumatisantes⁸²⁶. En effet, la prise d'otages a des effets graves et durables sur les enfants, qui sont nombreux à présenter des symptômes de stress post-traumatique⁸²⁷. Chez les adultes, elle provoque généralement des réactions sur les plans suivants : a) Sur le plan cognitif : troubles de la mémoire et de la concentration ; confusion et désorientation ; idées et souvenirs envahissants, déni (de l'événement lui-même), hyper-vigilance et hyperstimulation (état d'éveil très poussé et crainte profonde de revivre un incident similaire) ; b) Sur le plan émotionnel :

⁸²¹ WRIGHT Richard, *Kidnap for Ransom : Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009, p. 48.

⁸²² *Ibid.*, p. 27.

⁸²³ GIEBELS Ellen, NOELANDERS Sigrid, VERVAEKE Geert, « The Hostage Experience : Implications for Negotiation Strategies », *Clinical Psychology and Psychotherapy*, Vol. 12, n° 3, p. 241-253.

⁸²⁴ Voir A/HRC/12/22.

⁸²⁵ Il y a, effet, violation flagrante ou restriction des droits et libertés ci-après : droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne ; droit de ne pas être soumis à la torture ou à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; droit de circuler librement et de choisir sa résidence ; liberté de pensée, de conscience et de religion ; liberté d'opinion et d'expression ; liberté de réunion et d'association ; droit à la protection de la vie privée, de la famille et du domicile ; droit de participer à la vie politique ; droit à des conditions satisfaisantes de travail ; droit au repos et aux loisirs, à l'alimentation, à l'habillement et au logement ; droit de prendre part à la vie culturelle ; droit aux soins de santé et aux services sociaux, à l'éducation, à une protection spéciale pour les enfants ; et droit à ce que règne sur le plan social et international, un ordre tel que les droits énoncés puissent y trouver plein effet. Pour une formulation exacte de ces droits, voir la Déclaration universelle des droits de l'Homme, articles 3 à 28.

⁸²⁶ ALEXANDER David, KLEIN Susan, « Kidnapping and hostage-taking : a review of effects, coping and resilience », *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, n° 1, 2009, p. 17.

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 8.

état de choc et engourdissement, peur et anxiété, sentiment d'impuissance et de désespoir, dissociation (engourdissement et « vide » affectif), colère (dirigée contre toute personne – les auteurs, sa propre personne et les autorités), anhédonie (perte d'intérêt pour les activités qui autrefois procuraient du plaisir), dépression et sentiment de culpabilité (par exemple, pour avoir survécu lorsque les autres sont morts) ; c) Sur le plan social : repli sur soi, irritabilité et évitement (de tout ce qui rappelle l'évènement traumatique)⁸²⁸.

Par ailleurs, les communautés locales qui vivent dans les localités maliennes des régions du Nord et du Centre, où ont lieu régulièrement des attaques terroristes, portent en permanence le fardeau de l'insécurité. En effet, elles sont victimes collectives de la discrimination fondée sur l'origine ethnique (les Arabes, les Peuls et les Touaregs...) et la discrimination fondée sur la religion (l'Islam) et la marginalisation socio-économique, autant d'éléments propices à la propagation du terrorisme. En outre, la recrudescence des conflits intercommunautaires (Peuls-Dogons et Peuls-Bambaras/Agriculteurs-Eleveurs), les vagues de déplacés forcés et réfugiés, la destruction et la fermeture des services sociaux de base (écoles et centres de santé...) continuent d'affecter les victimes du terrorisme au Mali. En conséquence, au Mali, le statut des victimes du terrorisme doit aussi prendre en compte le volet de la nécessaire assistance humanitaire. Toutefois, il reste un impératif que d'engager une lutte contre la violation des droits humains provenant des personnes chargées des affaires antiterroristes.

B. La lutte contre les atteintes aux droits humains provenant des personnes en charge des affaires antiterroristes

Les opérations militaires menées par les FDS maliennes afin de lutter contre la présence des groupuscules islamistes dans le pays ont occasionné de graves atteintes aux droits de l'Homme. Depuis 2016, les FDS se sont livrées à des exactions à l'encontre de personnes accusées de faire partie des groupes terroristes. Il est tout de même possible de mettre en jeu la responsabilité des

⁸²⁸ Voir SCHMID Alex, « Magnitudes and Focus of Terrorist Victimization », Dilip K. Das et Peter C. Kratcoski (éd.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism : Prevention, Control and Recovery* (Lahman, Lexington Books, 2003) p. 38-39.

personnes impliquées dans des atteintes systématiques au droit à la vie (1) que de poursuivre les tortionnaires des présumés terroristes (2).

1. La possibilité d'une mise en œuvre de la responsabilité des personnes impliquées dans les atteintes systématiques au droit à la vie dans le cadre de la lutte antiterroriste

Selon Madame Corinne DUFKA de Human Rights Watch : « *La logique perverse consistant à torturer ou faire disparaître des personnes au nom de la sécurité alimente le cycle croissant de la violence et des abus au Mali. Les gouvernements malien et burkinabé devraient contrôler les unités qui commettent des abus et poursuivre en justice les responsables* »⁸²⁹.

A titre d'illustration, l'auteur du rapport estime que les abus qui se sont produits, entre la fin de 2016 et juillet 2017, lors d'opérations militaires dans la région de Mopti et, dans une moindre mesure dans la région de Ségou, faisaient état de l'existence de fosses communes imputables aux FDS maliennes : « *Des membres des familles de victimes ont fourni...des listes des noms des hommes présumés enterrés dans trois fosses communes découvertes dans la région de Mopti. Ces trois fosses contiennent respectivement les cadavres de cinq hommes qui auraient été tués le 19 décembre 2016...* ».

Selon la même source, un témoin avait déclaré à Human Rights Watch que : « *Nous sommes tous au courant de l'existence des fosses communes près de Mondoro, mais personne n'a porté plainte en justice... Les gens sont terrifiés à l'idée de parler – nous essayons juste d'éviter de subir de nouveaux sévices* ». Ainsi, en août 2017, des chefs locaux avaient donné à Human Rights Watch des photos de ce qu'ils croyaient être une fosse commune au sud de Mondoro, contenant les restes d'au moins 6 personnes qui faisaient partie d'un groupe de 17 hommes qui ont disparu après leur arrestation par des militaires entre le 2 et le 9 mai 2017. Une dame ressortissante de la localité aurait déclaré que : « *Vers 11 heures du matin, j'étais dans la brousse quand j'ai entendu des coups de feu. J'ai vu trois ou quatre véhicules de l'armée à environ 200 à 300 mètres, à l'écart de la route principale. J'ai pensé que quelque chose n'était pas normale et je me suis plaqué au sol... J'ai entendu une seconde salve de coups de feu. Je me suis cachée pendant 15 minutes, jusqu'à ce qu'ils partent dans la direction de Mondoro sur la route principale. Plus tard, je suis allée voir et j'ai vu un monticule de terre...comme une tombe fraîchement creusée, et les traces de pneus* ».

⁸²⁹ DUFKA Corinne, « Mali : Les opérations militaires donnent lieu à des abus. Des troupes du Mali et du Burkina Faso se sont livrés à des meurtres, des disparitions forcées et des actes de torture, <https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-a-des-abus/> ».

Un autre témoignage accablant fait état de l'existence d'une autre fosse commune qui contiendrait les restes de cinq hommes originaires du village d'Issèye arrêtés et exécutés sommairement par des militaires le 19 décembre 2016 : « *Vers 11 heures du matin, 10 véhicules pleins de soldats lourdement armés ont fait irruption dans le village. Ils ne sont pas restés longtemps. Ils ont tout d'abord arrêté le chef du village, puis les autres. Vers 4h00 de l'après-midi, nous avons entendu des coups de feu, et le lendemain matin nous avons trouvé la tombe de fortune à quelques kilomètres de là. Nous avons déterré les corps... le chef était par-dessus les autres...ils avaient tous plusieurs blessures par balles* ».

D'autres témoins ont rapporté les disparitions forcées de 27 hommes, qui avaient tous été vus pour la dernière fois aux mains des forces de sécurité maliennes. Il a été aussi rapporté que 9 de ces personnes avaient été exécutées par les services de sécurité dès les premiers jours de leur arrestation. Les autres hommes arrêtés seraient en détention dans les locaux de la DGSE.

Les ONG de défense des droits humains ont eu à maintes reprises à faire part de leurs inquiétudes au gouvernement malien dans des rapports dont la presse avait largement fait écho. Néanmoins, ni la hiérarchie militaire, ni les autorités judiciaires n'ont procédé à des enquêtes sur ces abus présumés et n'ont mis en jeu la responsabilité des militaires et des officiers supposés responsables de ces atteintes graves au droit à la vie. Pourtant, les instruments juridiques des droits de l'Homme et de droit international humanitaire, mais aussi les textes répressifs maliens punissent les atteintes au droit à la vie, les arrestations arbitraires, les exécutions sommaires, les disparitions forcées et aussi les actes de torture.

2. La perspective de la poursuite des tortionnaires des présumés terroristes

La législation en vigueur au Mali permet de mettre en œuvre la responsabilité des auteurs d'atteintes à la vie mais aussi d'envisager la perspective de la poursuite des tortionnaires des présumés terroristes arrêtés. Cependant, même si des présumés tortionnaires ne sont pas jusqu'à présent poursuivis par les FDS maliennes, des faits de torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants imputables aux opérations antiterroristes sont rapportés par les ONG de défense des droits humains. A ce titre, Human Rights Watch prétend avoir documenté des dizaines de cas de torture et d'autres traitements inhumains perpétrés par les FDS maliennes, lors de séances d'interrogatoire musclé pendant les premiers jours suivant l'arrestation de présumés terroristes. Ces abus se seraient produits dans des bases militaires, des campements militaires, des postes de contrôle et dans les locaux de la DGSE.

Les personnes détenues avaient prétendu avoir été liées les mains et les pieds et qu'elles avaient été violemment frappées à coups de poing, de crosses de fusil, de barres de fer et de bâton ou de ceinturon, rouées de coups de bottes, brûlées par des mégots de cigarettes et menacées de mort à plusieurs reprises. Certaines victimes auraient perdu des dents et d'autres auraient affirmé avoir été régulièrement privées d'aliments et de soins médicaux.

La plupart des anciens détenus auraient rapporté à Human Rights Watch avoir eu les poignets et les chevilles ligotés à l'aide de cordes ou de fil de fer lors de leur détention par les forces maliennes de défense et de sécurité. Certains avaient des plaies béantes ou des cicatrices résultant de ces liens qui avaient pénétré leurs chairs. En conséquence, deux individus auraient soutenu avoir été tabassés et l'un d'entre eux aurait été brûlé par des soldats au camp militaire de Diabaly, à 140 kilomètres de Ségou. « *J'ai été détenu pendant trois nuits. Lors de la dernière nuit, ils m'ont frappé dans le dos et m'ont donné des coups de botte. Je ne sais pas combien de temps cela a duré – j'ai été frappé jusqu'à perdre connaissance. Le lendemain, ils m'ont versé du plastique brûlant sur mon épaule et sur mon dos* ». Cet individu aurait rapporté qu'un autre détenu avait aussi été sévèrement passé à tabac : « *Alors qu'on m'emmenait hors du camp, j'ai rencontré un autre homme qui avait été si violemment battu qu'il ne pouvait pas se tenir debout* ». Quand le militaire a amené les victimes à la brigade de gendarmerie pour interrogatoire, le chef des gendarmes s'était mis en colère. « *Il a dit à l'officier de l'armée qu'il devrait payer pour nos frais médicaux...mais j'ai dit : 'Non, ce n'est pas la peine... Je veux juste retrouver ma liberté'* » avait rapporté ce témoin. Après avoir procédé aux enquêtes, les gendarmes l'ont remis, par la suite, en liberté.

En outre, *Human Rights Watch* s'était également entretenu avec 24 ex-détenus qui auraient été placés dans un centre de détention géré par la DGSE pendant des périodes allant de 27 jours à cinq mois sans accès aux membres de leurs familles respectives ou à leurs conseils. Ils avaient prétendu n'avoir pas été présentés à un juge avant ou durant leur détention dans les locaux de la DGSE. A cet, l'un des détenus témoigne : « *Nous étions 16 dans cette petite cellule. Pendant tout ce temps...pas de lumière du soleil – vous ne savez pas s'il fait jour ou nuit. Je n'ai été interrogé que trois fois, au début. Le jour où j'ai été libéré, ils m'ont mis un sac noir sur la tête, m'ont fait monter dans une voiture civile, m'ont emmené à plusieurs kilomètres et m'ont dit de descendre. Je n'ai jamais signé de papiers, ni vu un juge...* »⁸³⁰.

⁸³⁰ Voir DUFKA Corinne, *op. cit.*

Ces actes de torture documentés par les organisations de défense des droits humains peuvent donner lieu à des poursuites contre leurs présumés auteurs militaires au regard du droit positif malien.

CHAPITRE II. LA PERSPECTIVE D'UNE MUTATION DANS LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

L'efficacité de la lutte antiterroriste sur le continent africain nécessite une bonne interaction des dispositifs (Section I) mis en place dans une dimension futuriste. A cet effet, des réformes

s'imposent au plan législatif et opérationnel. En plus, il importe de procéder à la réalisation d'objectifs déterminants dans le cadre de la lutte antiterroriste en Afrique (Section II).

Section I. L'impératif d'une interaction des dispositifs de lutte antiterroriste africains

Une meilleure interaction des dispositifs antiterroristes suppose un alliage des instruments normatifs (Paragraphe I) et la transformation du cadre opérationnel actuel en vue de l'éradication du phénomène sur le continent africain (Paragraphe II).

Paragraphe 1. L'alliage des instruments normatifs pour une lutte antiterroriste opérante

L'efficacité de la lutte contre les activités terroristes renvoie à un maillage efficient des instruments juridiques (A) par leur adoption massive sur le continent. En outre, il est nécessaire d'encadrer juridiquement les supplétifs des FDS dans la lutte contre le terrorisme, que sont que les groupes d'auto-défense (B)

A. La perspective d'un maillage des instruments antiterroristes au plan continental

Les législateurs des Etats membres de l'UA doivent adopter la loi-type sur le terrorisme (A) tout en prenant en compte leurs spécificités nationales (B).

1. L'arrimage des législations nationales à la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme...

Après l'adoption de la Convention d'Alger le 14 juillet 1999, l'UA a pris une nouvelle initiative pour l'élaboration d'une loi-modèle africaine contre le terrorisme, en juillet 2011. Cette loi-modèle est composée d'un préambule et de dix parties : du titre, de la date d'entrée en vigueur et des définitions (PARTIE I), des infractions et des peines (PARTIE II), des mesures de prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (PARTIE III), des mesures relatives aux rapports et arrêtés de surveillance (PARTIE IV), de la compétence (PARTIE V), de la prescription des entités (PARTIE VI), des enquêtes, des arrestations et de l'échange d'informations (PARTIE VII), de la décision de gel et de confiscation sur déclaration de culpabilité (VIII), de l'extradition et de l'entraide judiciaire en matière pénale (PARTIE IX) et des dispositions générales (PARTIE X).

La loi-modèle de 66 articles semble, sans commune mesure, plus étoffée et mieux élaborée que la loi malienne n° 08-025 portant répression du terrorisme au Mali, adoptée le 23 juillet 2008, qui ne compte que 13 articles. Cette loi-modèle de l'UA sur le terrorisme apporte, en outre, des innovations majeures par rapport à la loi malienne, entre autres, en matière de définitions, d'infractions associées au terrorisme de la prise d'otages (article 16), des infractions de canulars

(article 24), de l'établissement d'une cellule de renseignement financier (article 33), de la protection des personnes qui font rapport (article 42), des droits de l'accusé (article 51), des intérêts des tiers en ce qui concerne les biens confisqués (article 55) et des infractions à la présente loi qui ne sont pas de caractère politique (article 60).

Le Mali gagnerait, à restructurer sa législation antiterroriste en s'inspirant de la loi-modèle de l'UA ou au mieux, à l'y substituer compte tenu des innovations substantielles, plus soucieuses du respect des droits de l'Homme, qu'elle renferme. Mais, pour l'heure, plusieurs Etats africains, n'ont pas encore transposé la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme dans leur ordre juridique interne. Cette situation est due en grande partie au caractère non contraignant de la loi-modèle comme il en est en matière de directives. Au-delà de ce constat, il faut aussi déplorer le fait que ni la loi-modèle de l'UA ni la loi portant répression du terrorisme au Mali ne prend en compte la situation des victimes du terrorisme.

Malheureusement, les différentes résolutions adoptées par l'UA se traduisent difficilement en actes concrets comme l'avait reconnu ouvertement le Président Idriss DEBY ITNO : « *Nous nous réunissons souvent, nous parlons toujours trop, nous écrivons beaucoup, mais nous n'agissons pas assez et parfois pas du tout* »⁸³¹. Le déficit « d'hommes d'action »⁸³², c'est ce qu'on peut bien reprocher au leadership de l'UA sur deux constats inquiétants : seuls 41 Etats membres avaient ratifié la Convention d'Alger pourtant entrée en vigueur depuis le 6 novembre 2002 ; seuls 15 Etats avaient ratifié le Protocole additionnel adopté en 2004 et entré en vigueur le 26 février 2014, dix ans après son adoption. Pourtant, cet instrument renforce la cohérence et la coordination, en définissant clairement les rôles respectifs des CER/MR, de la Commission de l'UA et du Conseil dans les efforts de lutte contre le terrorisme. En outre, il fait obligation aux Etats membres de soumettre des rapports au CPS de l'UA pour prévenir et lutter contre le terrorisme, ainsi que toutes les attaques terroristes survenues sur leurs territoires. Il en va sans dire que de tels rapports facilitent grandement le partage des informations, la coordination et le suivi, par la Commission de l'UA, des décisions adoptées à l'échelle continentale.

L'analyse selon laquelle les différentes Conventions, résolutions et, plus récemment la loi-modèle, sur le terrorisme manquent de mécanismes d'application robustes trouve ses fondements dans la faiblesse des mécanismes de prévention, de lutte et de coopération entre les Etats membres de l'UA dans le domaine du contre-terrorisme.

⁸³¹ Discours du Président Idriss DEBY ITNO lors du 26^{ème} sommet de l'UA, le 30 janvier 2016.

⁸³² *Ibid.*

Il faut y ajouter l'absence de dispositifs contraignants pour amener les Etats de l'UA à respecter les engagements internationaux pris dans les résolutions et à mettre en application les dispositions opératoires du Plan d'action et des protocoles relatifs à la lutte antiterroriste. La mise en œuvre des résolutions ne repose plus que sur la volonté des dirigeants avec des motivations souvent égoïstes ou altruistes⁸³³. Un exemple assez édifiant à ce sujet : 3 Etats membres, à savoir le Burkina Faso, le Ghana et l'Ile Maurice, avaient formellement demandé à la Commission de l'UA de mettre à leur disposition une expertise juridique afin d'intégrer les dispositions pertinentes de la loi-type dans leurs législations pénales. Par ailleurs, certains autres Etats continuent d'instrumentaliser encore leur loi antiterroriste pour museler la société civile, l'opposition politique et la presse⁸³⁴.

Toutefois, malgré le plaidoyer à faire pour l'adoption massive de la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme par les Etats membres de l'UA, il faudra aussi insister sur la nécessité de préservation de certaines particularités nationales dans les antiterroristes.

2. ...Mais une prise en compte de certaines particularités des législations antiterroristes étatiques

Les législations antiterroristes nationales ne doivent pas pour autant être complètement abrogées au seul profit de l'adoption de la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme. Ainsi, certaines spécificités législatives nationales doivent être maintenues au regard de la diversité des traditions juridiques sur le continent africain, en grande partie héritées de la colonisation européenne. Ce maintien des acquis est d'autant plus nécessaire lorsqu'ils ne sont pas contraires aux engagements internationaux des Etats africains ou en contradiction avec le sacro-saint respect des droits humains et des libertés fondamentales.

Au Mali, par exemple, une réforme du Code de procédure pénale (CPP) avait été faite en vue d'améliorer les instruments juridiques pénaux de lutte contre le terrorisme dans le pays. Ainsi, le 9 mai 2013, l'Assemblée nationale du Mali avait voté à l'unanimité, un projet de texte portant modification du CPP, en vue d'instituer le Pôle Judiciaire spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière organisée. Cette structure est composée d'un Parquet spécialisé, de Cabinets d'instruction spécialisés et d'une Brigade spécialisée dite Brigade de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

⁸³³ Les Etats les moins exposés à la menace terroriste s'impliquent très faiblement, avec pour conséquence, un ralentissement de la coopération interétatique pour contrer une force qui se déplace allègrement entre les frontières poreuses tout en dessinant de nouvelles.

⁸³⁴ Voir, « Egypte : une nouvelle loi antiterroriste menace la liberté de la presse », *Jeune Afrique*, juillet 2015.

Le Pôle Judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée est situé à Bamako auprès du Tribunal de Grande Instance de la Commune VI. Il est différent du Pôle Economique et Financier logé au Tribunal de Grande Instance de la Commune III du District de Bamako et chargé de la répression des délits de corruption, de détournements de deniers publics et d'enrichissement illicite.

La réponse institutionnelle à la lutte contre la menace terroriste, devant laquelle les règles classiques du droit pénal se sont avérées insuffisantes, a conduit ainsi à des modifications substantielles du CPP qu'il est nécessaire de préserver voire de renforcer. A titre d'illustration, l'article 71 nouveau du CPP introduit deux dérogations dans le droit commun des poursuites : *« S'il existe des indices faisant présumer de la commission ou de la tentative de commission d'actes de terrorisme ou de crime transnationale organisée, les perquisitions et les visites domiciliaires peuvent être opérées à n'importe quelle de jour comme de nuit et hors la présence des personnes mises en cause. »*

Pour les besoins de l'enquête, les officiers de police judiciaire, sur autorisation écrite du Procureur de la République ou du Juge d'instruction agissant sur commission rogatoire, peuvent intercepter les communications téléphoniques, les messages électroniques et autres courriers des suspects et de toute personne en rapport avec eux ». En outre, la nouvelle loi apporte une dérogation majeure au délai de garde à vue qui, en règle générale, ne doit pas dépasser 72 heures. L'article 76 nouveau du CPP énonce, à ce titre, que les auteurs présumés d'infractions terroristes ou de crime transnational organisé et leurs complices peuvent être placés en garde à vue pour une durée de 48 heures, ce délai pouvant être prolongé trois fois pour la même durée. L'autorisation écrite du Parquet ou du Juge d'instruction sera nécessaire toute les 48 heures à compter de la décision de placement en garde à vue.

Par ailleurs, l'article 609-1 nouveau du CPP prévoit que : *« les infractions prévues par la loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali, la loi n° 10-062 du 30 décembre 2010 portant loi uniforme relative à la lutte contre le financement du terrorisme, la loi n° 06-066 du 29 décembre 2006 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la loi n° 01-078 du 18 juillet 2001 portant sur le contrôle des drogues et des précurseurs, la loi n° 04-050 du 12 novembre 2004 régissant les armes et les munitions, la loi n° 12-023 du 12 juillet 2012 relative à la lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées, sont poursuivies, instruites et jugées selon les dispositions du Code de procédure pénale des dispositions des articles 24 nouveau, 71 nouveau, 610-1 nouveau et 612-1 nouveau du Code de procédure pénale si elles sont de nature transnationale ».*

Ainsi, la réforme du CPP détermine les modalités de dessaisissement des officiers de police judiciaire et des autorités judiciaires au profit du seul Pôle Judiciaire spécialisé en matière de terrorisme et de criminalité transnationale organisée. Désormais, la compétence exclusive du TGI de la Commune VI pour les présumés actes terroristes doit être préservée pour une meilleure gestion des dossiers et une efficacité des poursuites judiciaires.

Ce souci de l'efficacité de la lutte antiterroriste a conduit les populations victimes du phénomène à s'organiser en des comités de vigilance, qu'il urge nécessairement d'encadrer.

B. L'encadrement nécessaire des comités de vigilance de lutte antiterroriste dans les Etats en Afrique

Malgré la participation notable des organisations d'autodéfense dans la lutte antiterroriste (1), il convient de leur trouver un cadre juridique propice à la réalisation de leurs activités (2) de soutien aux forces régulières.

1. La participation notable des organismes d'autodéfense dans la politique sécuritaire des Etats africains en proie à la menace terroriste

Au-delà des instruments de l'UA, la Stratégie antiterroriste mondiale à travers son plan d'action conseille aux Etats « *de mettre au point des stratégies conjointes et participatives, associant notamment la société civile et les populations locales, en vue de prévenir l'apparition de l'extrémisme violent et de protéger les communautés contre les tentatives de recrutement et la menace de l'extrémisme violent, et d'encourager les mesures de renforcement de la confiance à l'échelon local* »⁸³⁵. C'est dans cette perspective que, certains citoyens se sont autosaisis de la lutte contre le terrorisme en Afrique, en formant des comités de vigilance⁸³⁶ et des groupes d'autodéfense que les gouvernements ont finalement décidé d'encadrer et d'intégrer dans les dispositifs nationaux antiterroristes.

Au Cameroun, dans l'une des zones affectées par le groupe terroriste Boko Haram, « *les Kotoko de Makari, à proximité du lac Tchad dans le département de Logone-et-Chari, une unité de défense communautaire connue sous le nom de Confrérie des chasseurs (nkuradaji) s'est*

⁸³⁵ Rapport du Secrétaire général sur les activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale, avril 2018, p. 18.

⁸³⁶ International Crisis Group utilise le terme de « comité de vigilance » pour faire référence à des groupes d'autodéfense civils, à des forces de défense communautaires et des milices civiles, constitués pour protéger leurs communautés d'acteurs étatiques ou pour combattre des insurgés comme les groupes terroristes. Si ces groupes peuvent être formés sans autorisation officielle, le terme, couramment utilisé dans le contexte africain, n'implique pas nécessairement que leurs activités soient illégales.

constituée en secteurs (ngare) sous la direction d'un chef (salala) afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes »⁸³⁷. Cette initiative, composée des citoyens d'une confrérie de chasseurs s'était engagée à lutter contre Boko Haram, illustre le rôle des populations dans la lutte contre le terrorisme.

Au Tchad, dans de nombreux villages, des groupes d'autodéfense se sont formés pour lutter contre les incursions violentes du groupe Boko Haram. Devant la gravité de la menace terroriste, les autorités ont encouragé la création et les activités des comités de vigilance. Dans de nombreux villages, ils pratiquent des fouilles à l'entrée des marchés hebdomadaires, des mosquées ou lors des distributions de l'aide humanitaire. En outre, ils informent les autorités administratives et militaires sur toute présence de personnes soupçonnées de terrorisme. Des femmes sont chargées de participer aux fouilles d'autres femmes. Composés de volontaires, ils ont plusieurs fois permis l'arrestation des membres présumés de Boko Haram préparant des attentats, comme en janvier 2016 à Koulikou ou fin 2016 à Kaïra Kindjira⁸³⁸.

Du fait des dysfonctionnements de l'appareil sécuritaire et de la vulnérabilité du Burkina Faso à la menace terroriste, « *les populations ont créées des groupes d'autodéfense, les Kogl-wéogo, pour s'occuper elles-mêmes de leur sécurité. De nombreux [...] ont été mis en place après l'insurrection populaire dans certaines régions du Burkina Faso afin d'assurer la sécurité des biens et des personnes* »⁸³⁹. Ce sont autant d'initiatives de citoyens africains qui prennent leurs responsabilités face à la progression de la menace terroriste alors que leur rôle n'est prévu par aucun instrument juridique africain de lutte contre le terrorisme. L'une, des raisons de ces initiatives, est liée à la déliquescence des appareils sécuritaires et des outils de défense. Autant dire que ces africains s'imposent en pédagogues face à une politique africaine de lutte contre le terrorisme paraissant anachronique dans une Afrique en mutation autant que les enjeux sécuritaires contemporains.

Au Mali, les milices d'autodéfense à base communautaire sont, à la faveur de la crise sécuritaire, devenus des acteurs incontournables dans la lutte contre le terrorisme⁸⁴⁰. Désignant originellement des citoyens mobilisés occasionnellement par l'Etat pour venir en appui aux

⁸³⁷ « Faire face à Boko Haram dans la région du lac Tchad : politiques, coopération et moyens de subsistance, Rapport de recherche, ISS, juillet 2018, p. 21.

⁸³⁸ Boko Haram au Tchad : au-delà de la réponse sécuritaire, Rapport Afrique d'International Crisis Group, n° 246, 8 mars 2017, p. 20.

⁸³⁹ BAKAYOKO Niagalé, (dir.), « Vers une réforme du système de sécurité burkinabè ? », *Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel, Fondation pour la recherche stratégique*, septembre 2017, pp. 17-18.

⁸⁴⁰ TOUNKARA Aly, « L'émergence de groupes d'autodéfense au centre du Mali : Violence et déficit de l'Etat », *Preva-Nat* (blog de recherche), 4 février 2019.

forces armées régulières, le terme « *milice* » connaît désormais une acceptation plus large pour désigner des groupes variés opérant sur le territoire du Mali. Partageant peu de choses en commun, ces groupes armés ne sont que peu centralisés et répondent plus à des dynamiques locales qu'à une hiérarchie bien structurée. Cette évidence les rend peu contrôlables, et les efforts de médiation qui impliqueraient un fort leadership de leur part ne parviennent que rarement à juguler efficacement leurs actions sur le terrain. Ainsi, leur puissance locale jointe à la faiblesse de leur leadership ont conduit ces milices à des pratiques prédatrices envers les populations et à l'absence de tout agenda clair sur le plan politique sur la base duquel mener des négociations en vue de leur désarmement⁸⁴¹.

Ainsi, la création de la milice dogon Dan na Ambassagou (littéralement, « *les chasseurs se confient à Dieu* ») sur le plateau dogon et les *Donsos*, chasseurs traditionnels bambaras, dans la boucle du Niger est une mesure palliative à l'incapacité des forces armées de protéger les communautés⁸⁴². Ces groupes ne se forment pas pour autant dans une situation de vide sécuritaire total : ils sont appuyés, ou tolérés par les autorités, se substituent parfois même aux forces de défense et de sécurité (FDS) et aux services de la justice, dont ils deviennent les suppléants⁸⁴³. Peu entraînées et mal encadrées, ces milices commettent aussi de graves exactions à l'endroit des communautés considérées comme appartenant aux camps ennemis. Un rapport de la MINUSMA faisait état de violations des droits de l'Homme commis par les chasseurs *donsos* dans le village de Koumaga (Djenné), les 23, 24 et 25 juin 2018. Une attaque qui faisait suite à de nombreuses autres commises par les mêmes *Donsos* contre des populations civiles depuis 2018.

Systématiquement visés, les membres de la communauté peule, accusés de complicité avec les groupes armés terroristes dont la Katiba Macina de Hamadoun KOUFA, ont pour la seule attaque de Koumaga, payé un lourd tribut de 24 civils tués dont cinq mineurs, et déploré

⁸⁴¹ DEBOS Marielle, « Milices et sous-traitance de l'(in)sécurité », Etat du Monde 2015 : Nouvelles Guerres, La Découverte, 2014.

⁸⁴² Après le massacre d'Ogossagou du 23 mars 2019, ayant causé la mort de 157 civils peuls, le gouvernement a dissous en Conseil de ministres extraordinaire, le 24 mars 2019, l'Association Dan na Ambassagou ayant donné naissance à la milice dogon. Sur le terrain, celle-ci résiste et menace de s'attaquer à l'Etat si une tentative de désarmement venait à se produire. Elle exige ainsi la garantie effective de protection des populations avant toute initiative de désarmement. Mais plus récemment, lors de visites officielles à Bandiagara, deux ministres, Mohamed Salia TOURE, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi et Ismaël WAGUE, en charge de la Réconciliation nationale ont été aperçus en compagnie de Youssouf TOLOBA, Chef d'Etat-major de Dan na Ambassagou, sur la chaîne de télévision nationale.

⁸⁴³ Beaucoup de nos interlocuteurs à Ténenkou et à Djenné insistent sur le fait que les forces armées maliennes collaborent avec les chasseurs traditionnels qui se posent en protecteurs de leurs communautés contre les groupes extrémistes. Voir aussi, DOUGNON I. et SANGARE B., « Conflictualité locale et demande de justice au Mali », Centre pour le dialogue humanitaire, 2015.

l'enlèvement de trois personnes⁸⁴⁴. Le massacre d'Ogossagou du 23 mars 2019 a causé la mort de 157 personnes tandis que des représailles ont visé les villages dogons dans un cycle de violence dont les populations civiles sont les principales victimes⁸⁴⁵.

La création de groupes à base communautaire répond à des logiques sécuritaire, politique et économique. Ainsi, il existe aussi, la milice peule, l'Association du Salut du Sahel (ASS) de Sékou BOLLY – présumé déserteur de l'armée régulière malienne et aujourd'hui, Conseiller technique au Ministère de la Réconciliation nationale – dans le centre du Mali, ainsi que les milices songhays (Gandakoy et Ganda Izo)⁸⁴⁶ dirigées par Maître Harouna TOUREH, Ministre du gouvernement de la Transition, et le Groupe d'Autodéfense des Touareg Imghad et Alliés (GATIA) du Général El Hadj GAMOU, non moins officier supérieur des FAMAS.

Au regard de cette proximité avérée des leaders de ces milices d'autodéfense avec le gouvernement malien, il convient de reconnaître l'existence d'une collaboration entre les forces armées régulières et ces comités de vigilance. Il urge, à cet effet, de leur assurer un encadrement juridique officiel et clair, en conformité avec le respect des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte antiterroriste.

2. L'urgence d'un cadre juridique réservé aux comités de vigilance dans les Etats africains sous menace terroriste

Les pays africains confrontés à la menace terroriste des groupes insurrectionnels font face à un dilemme lorsque les civils prennent les armes pour protéger leurs communautés locales. Ces forces peuvent jouer un rôle majeur pour repousser les attaques et fournir aux forces régulières du renseignement local, renforçant ainsi l'efficacité des campagnes contre-insurrectionnelles. Mais les comités de vigilance risquent également de discréditer l'autorité centrale, d'étendre les conflits en prenant pour cible des rivaux ethniques ou politiques ou de menacer la stabilité

⁸⁴⁴ MINUSMA et HCDHNU, « Rapport sur les abus des droits de l'Homme commis dans le village de Koumaga, Cercle de Djenné, cercle de Mopti, 23-25 juin 2018 », Décembre 2018.

⁸⁴⁵ Voir TOBIE Aurélien et SANGARE Boukary, « Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du Mali. Adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix », *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, octobre 2019, p. 13.

⁸⁴⁶ BOISVERT Marc-André, « Failing at Violence : The Longer-Lasting Impact of Pro-government Militias in Northern Mali since 2012 », *African Security*, vol. 8, n° 4 (2015), pp. 272-298.

à plus long terme en restant une force autonome, même après la résolution du conflit initial. A ce titre, y recourir revient à manier une arme à double tranchant, comme l'évoquait l'*International Crisis Group*, dans son rapport Afrique n° 251.

Ce rapport examinait quatre cas illustratifs en Afrique subsaharienne : les Kamajors, qui avaient combattu dans la guerre civile en Sierra Leone (1991-2002) ; les Archers du Teso, qui avaient affronté l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans l'Est de l'Ouganda (2003-2007) ; les Archers Zandé, qui ont combattu la LRA et se sont par la suite rebellés contre le régime Dinkan au Soudan du Sud, ce depuis 2005 ; et la Force civile mixte (CJTF), qui a travaillé en étroite collaboration avec les forces armées et la police pour contrer Boko Haram dans le Nord-Est du Nigéria (de 2013 à nos jours). Bien que principalement fondé sur la recherche de terrain menée en 2016 et au début de l'année 2017 en Sierra Leone, en Ouganda, au Soudan du Sud et au Nigéria, le rapport repose sur plus de quinze ans de travaux d'analyse de l'*International Crisis Group* portant sur le conflit en Sierra Leone, la LRA en Ouganda et l'ensemble de la sous-région, ainsi que Boko Haram dans le bassin du lac Tchad, ce qui permet une remise en contexte historique et géographique⁸⁴⁷. Ce travail s'appuie également sur la recherche plus globale sur les moyens de freiner le radicalisme religieux violent⁸⁴⁸.

Les gouvernements, s'ils ne prévoient pas la façon dont ils vont gérer les comités de vigilance une fois l'insurrection terminée, risquent d'être confrontés à un autre risque : les groupes d'autodéfense pourraient se sentir utilisés et abandonner. Cette situation risquerait d'isoler les jeunes, susceptibles d'être recrutés par des groupes anti-étatiques, criminels ou radicaux. Par exemple, au Sud Soudan, où les Archers n'ont, ni été démobilisés, ni intégrés à la société après la disparition de la menace que constituait la LRA, ceux-ci ont rejoint les rangs des rebelles des années après, quand ils ont eu le sentiment que leur communauté était menacée. De même, le Nigéria est confronté à la même difficulté : empêcher les membres de plus en plus nombreux de la Force civile mixte de participer à des activités criminelles⁸⁴⁹.

Comme c'est le cas pour d'autres groupes armés, la démobilisation des comités de vigilance demandera probablement la mise en place d'un processus global de DDR. En Sierra Leone et dans le Teso, les processus de DDR avaient pour objectif d'encourager les membres des groupes d'autodéfense à retourner dans la vie civile et à rendre leurs armes, ce qui permettrait de réduire

⁸⁴⁷ Rapport Afrique de International Crisis Group n° 244, Watchmen of Lake Chad : Vigilante Group Fighting Boko Haram, 23 février 2017.

⁸⁴⁸ Rapport spécial de International Crisis Group, n° 1, Exploiter le chaos : l'Etat islamique et Al-Qaeda, 14 mars 2016.

⁸⁴⁹ « Nigeria wakes up to its growing vigilante problem », *IRN*, 9 mai 2017.

le nombre d'armes en circulation. Mais, dans les deux cas, ces processus se sont avérés infructueux, et les groupes d'autodéfense sont restés pleins d'amertume et de méfiance à l'égard de l'Etat. De nombreux Kamajors avaient considéré que les mesures de DDR ne compensaient pas les sacrifices consentis et les fonctionnaires de l'Etat reconnurent que la formation professionnelle aurait dû être mieux adaptée aux aspirations des bénéficiaires. En Ouganda, le détournement des fonds alloués à la démobilisation des Archers par la hiérarchie militaire avait annihilé toute la légitimité que l'armée avait pu acquérir au cours d'une coopération fructueuse contre les extrémistes de la LRA.

A la fin d'un conflit, les sociétés doivent trouver le juste équilibre entre, d'un côté, la demande de justice à l'échelle nationale et internationale – en faisant en sorte que les acteurs de la violence, y compris les groupes d'autodéfense rendent des comptes – et de l'autre, le besoin de réconciliation qui permettra aux communautés de gérer leur douloureux passé et de reprendre le cours normal de leur vie⁸⁵⁰. Pour trouver cet équilibre qui reflète les priorités des communautés touchées par un conflit, il faut s'assurer que les victimes participent à l'élaboration des processus locaux et nationaux⁸⁵¹. Si de graves exactions ont été commises par les deux parties, et si certains combattants, y compris des membres des comités de vigilance, ont été obligés de se battre, les communautés touchées par ce conflit pourraient décider de donner la priorité à la réconciliation plutôt qu'aux mécanismes de justice formels. Les initiatives de justice et de réconciliation devraient idéalement être menées par les communautés et prendre en considération les spécificités culturelles⁸⁵². Les anciens Kamajors coupables d'exactions ont eu des difficultés à être acceptés socialement une fois de retour au sein de leur communauté ; au cours des années qui ont suivi, la réconciliation à l'échelle de la communauté est devenue

⁸⁵⁰ Les pays africains sortant d'un conflit armé ont cherché, avec divers degrés de réussite, à rétablir cet équilibre. En Ouganda, par exemple, l'accord de Djouba de 2007, visant à vaincre la LRA, a cherché à éviter que les crimes graves ne restent impunis et à promouvoir la réconciliation en prévoyant des mesures formelles et informelles, notamment la création d'un département de la Cour suprême visant à juger les graves crimes, des mécanismes de justice transitionnelle locaux et des dispositions relatives à l'amnistie. Les retards occasionnés dans le cadre de la justice nationale formelle et des mécanismes de réconciliation ont poussé les communautés et la société civile à promouvoir des mécanismes locaux de réconciliation. Voir le Rapport Afrique de International Crisis Group, n° 146, Northern Uganda : The Road to Peace, with or without Kony, 10 décembre 2008, p. 8-11, et « *Victims Fighting Impunity : Transitional Justice in the Great Lakes Region* », *International Center for Transitional Justice*, mars 2017.

⁸⁵¹ Les victimes auront sans doute des avis différents concernant la justice et la réconciliation, qui pourraient changer avec le temps. Cependant, il est essentiel de tenir compte de ces opinions pour veiller à apporter des réponses légitimes et efficaces. Voir « *Victims Fighting Impunity* », *op. cit.*, p. 9-17.

⁸⁵² Au Sud Soudan, les communautés ont organisé des cérémonies de réconciliation pour les Archers ayant commis des exactions, tout comme cela avait été fait avec les anciens membres de la LRA. MEDEIROS Emilie, « *Back but not Home : Supporting the Reintegration of Former LRA Abductees into Civilian Life in Congo and South Sudan* », *Conciliation Resources*, août 2014, p. 5.

un élément essentiel de leur réintégration dans la vie civile⁸⁵³. Les bailleurs peuvent jouer un rôle essentiel en fournissant une expertise internationale et des ressources financières visant à aider leurs gouvernements partenaires à planifier et à mettre en œuvre des programmes adaptés et suffisamment généreux de DDR.

Pour être plus efficaces, les initiatives de DDR devraient tenir compte de la problématique hommes-femmes, prendre en compte les principaux obstacles auxquels sont confrontés les membres des groupes d'autodéfense, qu'ils aient participé directement au combat ou qu'ils aient apporté un soutien plus indirect, ainsi que la stigmatisation sociale à laquelle ils peuvent faire face dans le cadre de leurs responsabilités familiales ou à l'heure de chercher un emploi. Les bailleurs pourraient également soutenir les efforts déployés par la société civile afin de faire entendre les voix des victimes.

Dans une période post-conflit, la gestion des milices pro-gouvernementales est plus complexe si ces groupes espèrent être récompensés sous la forme d'un emploi au sein des FDS – comme dans le Nord du Nigéria – ou voir leur statut formalisé sous la forme de création d'une entité indépendante financée par l'Etat, comme au Soudan du Sud. En conséquence, les gouvernements devraient fixer des attentes réalistes pour atténuer le risque que des nombreux ex-combattants sans emploi se sentent abandonnés après de bons et loyaux services. Par ailleurs, le recrutement d'une proportion significative d'ex-combattants des comités de vigilance au sein des FDS régulières pourrait s'avérer difficile du fait de leur grand nombre et leur faible niveau de qualification⁸⁵⁴. Mais ils peuvent endosser d'autres rôles. Les gouvernements et leurs soutiens internationaux pourraient envisager d'autres solutions qui permettraient de démobiliser les milices en limitant leur frustration et, par la même occasion, en tirant le meilleur parti de leur ancrage local et, dans certains cas, de leur légitimité. Par exemple, les anciens groupes d'autodéfense pourraient être formés au sein d'unités de police communautaires non-armées, habilitées à collecter des informations et à appréhender des

⁸⁵³ Des années après la guerre, des organisations non gouvernementales telles que Fambul Tok (« débat en famille ») ont continué d'aider les communautés et les anciens combattants à réconcilier les auteurs de violence et les victimes (<http://www.fambultok.org>). Voir WEINSTEIN Jeremy, HUMPHRIES Macartan, « Disentangling the Determinants of Successful Demobilization », *Center for Global Development*, Working Paper, n° 69, 2005, p. 23.

⁸⁵⁴ En Sierra Leone et en Ouganda, l'armée exigeait un niveau de scolarité minimal, ce qui avait empêché de nombreux anciens membres de comités de vigilance de rejoindre ses rangs. Entretiens de Crisis Group, ancien Kamajor ayant rejoint l'armée, Freetown, 11 janvier 2017 ; officier administratif des Archers de Teso, Soroti, 29 janvier 2017.

suspects. Quelle que soit la solution choisie, ils devront être formés adéquatement, dotés de ressources nécessaires et supervisés pour être en mesure d'assumer ces responsabilités⁸⁵⁵.

Dans la plupart des 36 Etats du Nigéria, où les structures de sécurité principalement gérées à l'échelle fédérale ne parviennent souvent pas à surveiller ou à contrôler l'insécurité locale, les gouvernements ont mis en place des organes de police communautaire supplémentaires ou donné une plus grande autonomie aux membres de comités de vigilance dans les communautés⁸⁵⁶. Cependant, dans le Nord-Est nigérian, les populations civiles ont tendance à se méfier des FDS, car elles estiment qu'elles sont déconnectées des réalités locales, arrogantes, incompetentes et responsables d'exactions diverses. Mais les membres de la Force civile mixte, en participant à la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram, ont pu réconcilier les populations locales et les FDS, en aidant l'Etat à retrouver une certaine légitimité à l'échelle des communautés locales. S'il donnait, aux membres de cette force, une raison d'être et une responsabilité dans la police communautaire, en lien étroit avec les institutions étatiques, le gouvernement éviterait qu'ils ne deviennent un cauchemar sécuritaire sur le long terme, et pourrait s'appuyer sur les résultats positifs de la collaboration entre l'Etat et les populations civiles en matière de sécurité contre les insurrections de Boko Haram⁸⁵⁷.

En définitive, l'efficacité recherchée dans le domaine de lutte antiterroriste requiert une judicieuse transformation du cadre opérationnel actuel.

Paragraphe 2. La transformation du cadre opérationnel de lutte contre le terrorisme

Le cadre opérationnel de lutte antiterroriste doit connaître une mutation urgente de son volet militaire au niveau communautaire (A) et permettre aussi d'envisager des perspectives d'adaptation contre les moyens favorables à l'expansion du fléau (B).

⁸⁵⁵ La viabilité de ces initiatives dépend en grande partie des conditions locales. En Afghanistan, du fait du manque de supervision et de formation, la police afghane locale (une expérience de forces de police communautaires semi-informelles) a aggravé la situation sécuritaire dans de nombreux endroits. Crisis Group avait suggéré une intégration des rares unités efficaces au sein de la police nationale afghane et une démobilisation des autres. Voir le Rapport Asie de l'International Crisis Group, n° 268, *The Future of the Afghan Local Police*, 4 juin 2015.

⁸⁵⁶ Par exemple, le Lagos Neighbourhood Safety Corps avait vu le jour en mars 2017 avec 5 700 membres et le gouvernement de l'Etat du Niger avait légalisé des comités de vigilance pour assister la police locale. Le Parlement fédéral envisageait l'adoption d'un projet de loi visant à reconnaître le Comité de vigilance du Nigéria –VGN), tandis que le Conseiller du Président pour le Delta du Niger avait indiqué qu'il était prévu de recruter 10 000 jeunes pour garder les conduites de pétrole. Voir, par exemple, « Niger govt okays vigilante groups for LGs », *Vanguard*, 9 juillet 2013 ; « Ambode recruits 5,700 neighbourhood corps officials, deploys 4, 554 vehicles », *Vanguard*, 28 mars 2017.

⁸⁵⁷ Rapport de International Crisis Group, *Watchmen*, *op. cit.*, p. 21.

A. L'urgence de la transformation du cadre opérationnel militaire de lutte antiterroriste au niveau communautaire

La transmutation des forces communautaires face à la propagation du terrorisme est une nécessité (1). Cette évidence n'occulte point l'impératif du renforcement des capacités de la FAA en réponse aux problèmes sécuritaires par une mobilisation efficace des forces sous régionales (2).

1. Le besoin de transmutation des forces sous-régionales face à la propagation du terrorisme

La constitution d'une FAA reposant sur cinq composantes sous-régionales n'est pas sans poser certaines difficultés, qui tiennent d'une part, à de nombreux défis sécuritaires hétérogènes et, d'autre part, à un modèle d'intégration régionale à deux niveaux (Union africaine-UA/Communautés économiques sous-régionales-CER). Les avancées des CER sont inégales et les résultats modestes au point qu'il est possible de se demander si l'opérationnalisation de la FAA sera un jour effective. Ainsi, un bilan à mi-parcours dans la mise en œuvre des forces sous-régionales s'impose aussi bien que les perspectives d'avenir de l'effectivité de la FAA. En effet, une transmutation des forces communautaires face à la propagation du terrorisme devient une nécessité relativement à leur bilan contrasté. Il convient donc, à titre d'illustration, de tirer les enseignements des engagements de l'ECOMOG en vue de son institutionnalisation en Force en attente de la CEDEAO (FAC) et évaluer les capacités actuelles de la FAC pour répondre aux défis sécuritaires de la sous-région.

Pour mémoire, les interventions de l'ECOMOG au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée-Bissau avaient été suivies par le déploiement d'opérations des Nations Unies. Certes, le bilan de ces opérations reste assez mitigé, en raison notamment des difficultés d'ordre politique et militaire, mais aussi du comportement du contingent composé en grande partie de soldats nigériens. Pour autant, l'ECOMOG fut une sorte de référence sur le continent en matière de gestion de crise sécuritaire. L'adoption du Protocole en 1999 avait permis à la CEDEAO de se doter d'un cadre légal en matière de prévention et de gestion des conflits dans la sous-région.

La crise post-électorale ivoirienne de 2002 fut une nouvelle mise à l'épreuve pour la CEDEAO. Bien que l'organisation communautaire ait tenté d'apporter une réponse politique et militaire à la crise, l'échec des médiations et les retards pris dans la mobilisation d'une force en attente avaient conduit à l'engagement de la France – à travers l'Opération Licorne – et des Nations,

avec l'ONUCI. Ainsi, quatre leçons pourraient tirées de l'action de la CEDEAO dans le cadre de la gestion de la crise ivoirienne :

1) Les mises à l'épreuve de la CEDEAO ont eu des effets structurants bien plus que fragilisant. Ce sont les expériences sur le terrain qui ont permis à la CEDEAO d'avancer. Il n'est donc pas exclu que les prochaines crises aient des effets catalyseurs pour le développement de la FAA.

2) L'absence de l'Union africaine dans la gestion de la crise ivoirienne avait posé une fois de plus la question de sa relation future avec la CEDEAO. Au vu de l'expérience dont dispose la CEDEAO, était-ce un choix délibéré de l'UA de la laisser en première ligne, pour ensuite s'aligner sur ses positions ? Quelles seraient les conséquences d'un désaccord entre les deux organisations, et dans une telle hypothèse, pourrait-elle avoir le dernier mot ?

3) Comme pour les autres conflits dans la zone du fleuve Mano, l'intervention militaire de la CEDEAO en Côte d'Ivoire avait donné lieu au déploiement ultérieur d'une mission des Nations Unies. Est-il possible de considérer que ce type d'intervention qui donne la primauté à une action sous régionale africaine suivie d'une relève par les Nations Unies aura vocation à se pérenniser dans la sous-région, sachant que l'action de la CEDEAO reste marquée par des difficultés en termes de financement, de capacités de planification et de logistique ?

4) Sur le plan politico-militaire, la crise ivoirienne avait montré les limites d'une action en matière de paix et de sécurité encadrée par une organisation sous régionale dont les Etats membres peuvent parfois être partie prenante du fait de leur soutien à des mouvements armés. En effet, le Burkina était soupçonné d'être un soutien des rebelles ivoiriens, qui bénéficiaient de son hospitalité pour les camps d'entraînement et comme point de transit des armes.

Par ailleurs, une possible intervention de la CEDEAO au Mali, en proie à la menace terroriste, était fortement attendue, sans qu'elle n'ait eu lieu. Il est donc nécessaire de revenir sur les capacités de la FAC à répondre par des moyens militaires aux défis sécuritaires dans la zone Sahélo-saharienne aux confins de la bande dite « *des trois frontières* », à cheval sur le Burkina, le Mali et le Niger. Bien que le volet soit le seul véritablement développé, il est à souligner que la FAC de la CEDEAO n'était pas prête à intervenir dans la bande Sahélo-saharienne. En souffre en effet d'un manque de capacités de projection rapide, de couverture aérienne ainsi que d'un défaut de moyens armés modernes. La FAC de la CEDEAO n'est surtout pas entraînée pour des opérations en milieu désertique, pouvant la faire intervenir dans les vastes régions Nord du Mali et du Niger, devenues des sanctuaires terroristes.

En outre, les débats sur la FAC de la CEDEAO avaient aussi porté sur l'africanisation du maintien de la paix. A ce titre, il est à rappeler que la CEDEAO s'était intéressée très tôt aux questions de paix et de sécurité, comme conditions préalables à tout développement socio-économique de la sous-région. Malgré les critiques, les interventions militaires de la CEDEAO durant les années 1990 avaient comblé un vide sécuritaire à travers l'ECOMOG. Même si les composantes policière et civile ne sont pas encore opérationnelles, la FAC demeure, de nos jours, l'une des forces sous régionales les plus avancées.

Toutefois, les récentes crises en Guinée-Bissau mettent en évidence des lacunes dans la capacité d'intervention de la CEDEAO. Elles ont montré la nécessité d'améliorer le système d'alerte précoce, notamment en remettant en cause l'approche statique actuellement privilégiée et de revoir les critères qui permettent de déclencher l'alerte dans un délai raisonnable. Du point de vue des capacités d'intervention, elles sont d'abord soumises aux moyens nationaux limités qui ne permettent pas toujours d'atteindre les buts d'une intervention rapide. A notre avis, c'est surtout l'absence de volonté politique qu'il faut mettre en évidence dans les hésitations de la CEDEAO face aux crises, problème accru par l'imprécision du mandat et des objectifs de l'organisation communautaire.

Ces difficultés de la CEDEAO, comme celles rencontrées par les autres CER, doivent être corrigées en vue de permettre à la FAA de renforcer ses capacités en réponse aux problèmes sécuritaires par une mobilisation efficace de toutes les CER dans la lutte antiterroriste.

2. L'impératif du renforcement des capacités de la FAA en réponse aux défis sécuritaires par une mobilisation efficace des forces sous-régionales

L'Union africaine n'est pas encore parvenue à conduire efficacement la construction de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) dans les cinq CER du continent pour une mobilisation des forces sous régionales dans la lutte antiterroriste. Le leadership de l'UA manque, pour l'instant, de constance, de régularité et d'affirmation, toute chose qui l'empêche de donner des orientations claires et des suivis dans les CER. Il risque donc d'y avoir un décalage entre le développement des capacités de l'UA par rapport à des sous-régions qui avancent en fixant leurs propres règles, faute d'avoir un pilotage idoine de l'UA.

L'enjeu principal est finalement de faire de la FAA un instrument souple, capable de faire face aux crises récurrentes, en général, et à la lutte contre le terrorisme, en particulier. Au-delà des principes, il est nécessaire de permettre à la FAA d'être un outil cohérent et susceptible de répondre à des menaces qui ne sont plus exclusivement militaires. En outre, le déficit de

coordination efficiente des différents partenaires de l'UA reste un lourd handicap pour la mobilisation des forces sous régionales au service de la FAA.

Le Service européen d'action extérieure (SEAE) travaille en partenariat avec le CPS de l'UA, avec l'ambition de développer les composantes policière et civile de la FAA. L'évolution du programme AMANI AFRICA est une parfaite illustration de l'eupéanisation des programmes comme RECAP au sein de l'UE. En conséquence, le soutien de l'UE au renforcement des capacités de la FAA se fait principalement à travers la Facilité de paix pour l'Afrique et l'Instrument de stabilité, qui permettent le recrutement des ressources humaines de l'UA, le renforcement des capacités de prévention des conflits et de planification des programmes d'entraînement des forces de police et de réforme du secteur de sécurité (RSS). Toutefois, une portion assez réduite de la Facilité de paix pour l'Afrique est affectée au renforcement des capacités militaires. L'UE propose désormais un programme continental de financement des projets, qui permettrait de prendre en charge des opérations sécuritaires, des centres d'entraînement sous-régionaux et les traitements des officiers de liaison.

Il convient finalement de s'interroger aujourd'hui sur la définition de la FAA : s'agit-il, pour l'UA, d'une prise en main d'opérations militaires que l'ONU ne souhaiterait pas entreprendre ? S'agit-il plutôt d'opérations sécuritaires entreprises dans le cadre des CER avec le mandat de l'UA ? La FAA est-elle un instrument adapté aux défis sécuritaires africains tels que la lutte contre le terrorisme ?

Au-delà des instruments juridiques pertinents, des aspects techniques et institutionnels, il existe des zones d'ombre sur la mise en œuvre politique de la FAA. Dans la mesure où l'UA peut mobiliser soit les CER, à l'image de la CEDEAO, soit directement les Etats (AMISOM), la FAA, aujourd'hui, se caractérise de plusieurs manières. Elle se définit dans ses textes comme la somme des cinq forces sous-régionales en attente et ne sera, officiellement, opérationnelle que lorsque ces composantes le seront également, *a priori* depuis 2015. Il y aura probablement une différenciation croissante dans les évolutions des FAA sous régionales. Chacune a déjà évolué à son rythme, selon son propre modèle. La question qui demeure en suspens est celle de la faculté, prévue par les instruments juridiques de l'UA, de pouvoir mobiliser une force sous régionale dans une autre sous-région d'Afrique. Pour l'heure, ce sont surtout des contributions individuelles d'Etat membre dans des interventions multilatérales avec une nation-cadre qui dominant à hauteur de 70% des opérations militaires.

En somme, dans cette phase de « montée en puissance » de la FAA, le cadre d'action semble connaître des variations. Les enjeux politiques constituent, en fin de compte, la toile de fond de dynamiques institutionnelles sous régionales et continentales, qui mériteraient d'être analysées plus en détail. Il est nécessaire d'approfondir la nature des rapports de force en jeu derrière chaque FAA communautaires, et par conséquent au sein de chaque CER comme au siège de l'UA. Il en va de même pour la diversification des sources de financement de l'AAPS, dont l'évolution demeure incertaine.

L'avenir dira dans quelle mesure les Etats qui ont le plus de ressources choisiront d'être les moteurs politico- financiers pour l'établissement des FAA sous régionales et l'impulsion des politiques sécuritaires collectives. A l'Ouest, probablement, le modèle de la FAC se développera en fonction des crises en cours dont celles du Burkina, du Mali et du Niger, voire les modèles G5 Sahel et MINUSMA, qui semblent plus prégnants. A l'Est, le modèle de l'AMISOM paraît crédible. Au Sud, les alliances sous régionales ad hoc priment sur la coopération de la SADC. Les Etats privilégient aussi des contributions à des opérations militaires (Afrique du Sud, Botswana, Ouganda dans la Corne de l'Afrique – Somalie et Sud Soudan). Au Centre, le cadre sous -régional reste une référence pour agir (MICOPAX) avec le leadership tchadien qui a fait ses preuves dans la lutte antiterroriste.

A ce jour, le bilan de la FAA est certes inégal – voire mitigé – selon les CER mais la tentative de sa mise en place a déjà eu certains effets positifs. Tout d'abord, les Etats africains se retrouvent pleinement impliqués dans la concrétisation du projet et la prise de décisions politiques leur revient de droit. Ensuite, le projet de la FAA permet d'évaluer, en temps réel, les capacités et la volonté politique des Etats dans sa mise en œuvre effective. En ce sens, il est même possible de dire que le renforcement des capacités sous régionales a, dans certains cas de figure, accéléré celui des capacités nationales. Les interventions de la CEDEAO ou le déploiement de l'AMISOM avaient démontré que la confrontation à des crises peut devenir structurante pour les acteurs africains en tirant les enseignements nécessaires. Les lendemains de la FAA dépendront donc des crises présentes et à venir et de la manière dont les Etats africains parviendront à les gérer tout en défendant leurs intérêts propres.

En parallèle, il ne faut surtout pas oublier l'approche préventive, l'alerte précoce et le soutien aux acteurs non-étatiques comme « amortisseurs de tension » sociale. Il ne faut pas non plus séparer d'un côté la prévention des crises et de l'autre les capacités de certains Etats, dans un contexte de forte croissance économique, à mener de véritables politiques publiques distributives, dont l'absence est un terreau fertile pour la violence.

Il s'agira donc de réfléchir à la nécessité d'élargir, au-delà du tout militaire, le spectre des domaines d'action et de favoriser la préparation des crises complexes, sans pour autant surcharger la FAA de doctrines douteuses. Le risque inhérent à des approches bureaucratiques actuelles, souvent calquées sur des erreurs européennes, est l'inflation de procédures et d'objectifs inatteignables et une absence relative d'actions concrètes.

Malgré tout, le scénario du risque génocidaire ou de violences de masse semble se maintenir comme une menace potentielle. S'il y a un scénario qu'il faut craindre, en dépit du cynisme, c'est bien celui-là, en gardant à l'esprit que les forces sous régionales peuvent théoriquement être déployées en dehors de leur CER d'origine. Le scénario du conseil militaire à des missions politiques, au vu des menaces de changements inconstitutionnels de régime et des défis de succession au pouvoir dans divers pays africains, paraît très probable.

En définitive, il faut espérer que la mobilisation des forces dans le cadre de la lutte antiterroriste sera conforme à la fidélisation de ses opérations militaires à un cadre juridique correspondant aux normes internationales. En plus, il convient d'envisager les perspectives d'adaptation contre les moyens propices à l'expansion du terrorisme.

B. Les perspectives d'adaptation de la stratégie contre les moyens favorables à l'expansion du terrorisme

L'adaptation de la stratégie suppose une redynamisation des moyens de lutte contre le financement du terrorisme (1) mais aussi le relèvement du niveau de vigilance face à l'utilisation des moyens de télécommunication en Afrique (2).

1. L'obligation d'une redynamisation des moyens de lutte contre le financement du terrorisme

Pour de nombreux observateurs, l'Afrique de l'Ouest présente un certain nombre de caractéristiques qui la rend de plus en plus vulnérable à l'expansion du terrorisme⁸⁵⁸. En effet, l'Afrique de l'Ouest est une sous-région particulièrement sous-développée suite à plusieurs conflits prolongés (au Libéria, en Sierra Leone, comme au Mali et au Niger, longtemps confrontés à l'irrédentisme touareg). La proximité relative de cette zone avec l'Amérique latine par la mer, et le peu de rigueur de la protection des eaux territoriales et de l'espace aérien ont

⁸⁵⁸ Voir, par exemple, YOROMS Gani, « Counter-Terrorism Measures in West Africa », in *Understanding Terrorism in Africa : Building Bridges and Overcoming the Gaps*, éd. Wafula Okumu et Anneli Botha (Pretoria : Institut d'études de sécurité, 2008) ; Eboe Hutchful, « Economic Community of West African States Counterterrorism Efforts », in *African Counterterrorism Cooperation : Assessing Regional and Sub-regional Initiatives*, éd. André Le Sage (Washington : National Defense University Press et Potomac Press, 2007).

fait de la côte de l'Afrique de l'Ouest et du golfe de Guinée des points de transbordements appréciés des cartels de drogue sud-américains qui cherchent à gagner le marché européen, créant ainsi une économie souterraine dynamique et lucrative.

Les problèmes sécuritaires le long des frontières Nord de la sous-région avec le Maghreb sont particulièrement difficiles, eu égard à leur vaste étendue et à leur grande porosité. De nombreux experts considèrent actuellement la menace terroriste dans cette zone comme étant la plus inquiétante⁸⁵⁹. D'après Abdel-Fatau MUSAH, les véritables griefs des communautés sahéliennes « *ont été dénaturés par le terrorisme, le trafic de personnes, de stupéfiants et de cigarettes pour transformer les [vastes] zones [peu peuplées et mal gouvernées] du nord du Niger et du Mali en régions parmi les moins sûres d'Afrique de l'Ouest* »⁸⁶⁰.

En outre, les rackets par les membres des groupes armés terroristes découragent les populations de se rendre dans les foires : « *les habitants sont victimes d'attaques, de vols, de braquage en pleine ville et parfois en plein jour* » ; « *A partir de 20 heures, toutes les boutiques ferment, même les orange money (services de transfert d'argent)* », selon un élu local de Tombouctou interrogé, au cours d'un entretien réalisé en 2019.

Si les relations entre groupes terroristes et trafiquants en tous genre sont connues de tous, les experts divergent sur la question de savoir si ces relations sont structurelles et pensées stratégiquement ou si, comme le note Timothy WITTING, « *l'interaction entre trafic de drogue, crime organisé et terrorisme est simplement une fonction des dynamiques politico-économiques de la région spécifique* »⁸⁶¹. Un autre expert attribue pour sa part la présence grandissante d'AQMI, du MUJAO et des autres terroristes dans le Nord du Mali au développement d'une industrie du kidnapping hautement lucrative. L'auteur note que les paiements de rançon semblent être la source de financement la plus importante pour les groupes terroristes dans la zone sahélo-saharienne⁸⁶².

⁸⁵⁹ Workshop on Building Capacity in the Area of Counterterrorism in West Africa in the Framework of the UN Global Counter-Terrorism Strategy », Abuja, 16-17 février 2010.

⁸⁶⁰ MUSAH Abdel-Fatau, « West Africa : Governance and Security in a Changing Region », *International Peace Institute, Africa Program Working Papers Series*, février 2009, p. 3, <http://www.ipacademy.org/asset/file/425/west-africa.pdf>. En 2002, les vastes étendues isolées et les frontières poreuses de la région transsaharienne, couplées avec la présence de groupes tribaux opérant dans les parties Nord du Mali et du Niger, ont commencé à attirer l'attention des agents antiterroristes américains, inquiets de la possibilité que cette région devienne le « prochain Afghanistan », à savoir « une zone protégée où les terroristes pourraient s'entraîner, tester leurs armes et organiser des attaques contre les Etats-Unis ».

⁸⁶¹ WITTING Timothy, « *Understanding Terrorism Finance* », New York and London : Palgrave Macmillan, 2011, p. 33.

⁸⁶² LACHER Wolfram, « *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara a Region* », Canergie Endowment for International Peace, 2012.

Ainsi, les principales sources de financement de l'entreprise terroriste sont connues. Pour y remédier, il convient de redynamiser les moyens de lutte contre le financement du terrorisme, notamment les trafics de drogue, de voitures volées, de cigarettes, d'êtres humains, les rackets, le vol de bétail, mais surtout le paiement de rançon aux groupes terroristes⁸⁶³.

Par ailleurs, le redoublement de la vigilance face à l'utilisation des NTIC est aussi un grand défi dans la stratégie de lutte contre le phénomène terroriste.

2. L'accroissement de la vigilance face à l'utilisation des réseaux de télécommunication dans le cadre de la lutte antiterroriste

Il demeure indéniable que le recrutement pour des causes aussi extrêmes que le terrorisme est le fruit d'une propagande redoutablement efficace qui se déroule en plusieurs actes⁸⁶⁴. Cette propagande s'exécute à travers les médias, les articles de presse et les différents moyens d'information et de communication modernes. Elle a pour but d'influencer les orientations intellectuelles et doctrinales des jeunes, en premier lieu, et d'attirer le plus grand nombre possible de jeunes et de supporters, en second lieu, afin de les utiliser comme première ressource par les groupes terroristes.

Selon plusieurs spécialistes, cette odieuse entreprise peut commencer par la diffusion de vidéos de propagande. Cette stratégie constitue un moyen essentiel de la politique d'endoctrinement et de recrutement des groupes terroristes destiné principalement aux jeunes. Les groupes terroristes utilisent de plus en plus les réseaux sociaux pour diffuser leurs vidéos de propagande, qui se caractérisent par un professionnalisme important⁸⁶⁵. Ainsi, le cyberspace est devenu désormais un terrain fertile de propagation et de diffusion de messages extrémistes et de radicalisation. Ce monde virtuel est devenu le nouvel espace et le siège de partage d'informations, qui constitue donc une interface idéale de communication et de propagande entre les groupes terroristes et leurs futures recrues, facilitant, en conséquence, leurs interactions⁸⁶⁶. Grâce à ses caractéristiques parmi lesquelles, on peut citer : la rapidité,

⁸⁶³ Il avait été rapporté par le médiateur, l'ex-député Mohamed Ag BIBI, dans la négociation de la libération des otages Soumaïla CISSE et Sophie PETRONIN avec le groupe terroriste Ansar Dine d'Iyad Ag GHALI, que l'Etat malien aurait payé une rançon de 2 milliards de F CFA, en plus de la libération d'au moins 200 prisonniers terroristes. L'Algérie avait également affirmé avoir récupéré une « tranche de la rançon » des otages, Voir sur le sujet, <https://1097395/politique/mali-alger-affirme-avoir-recupere-une-tranche-de-la-rancon-des-otages/>.

⁸⁶⁴ HERTEL Olivier, *Sciences et Vie*, Cyber-terrorisme : un recrutement en 4 phases : <http://bit.ly/313it2J>, 2015, novembre 2016.

⁸⁶⁵ HUSSEIN, Hasna, Le recrutement numérique des adolescents par Daesch : les chants « anasheed » djihadistes, *Mediadoc* (18), juin 2017, p. 13.

⁸⁶⁶ ILPIDI Audrey, REYNAUD-FOURTON Perle, Les rouages de la mécanique terroriste, *Le Journal des psychologues* (257), mai 2008, p. 33.

l'efficacité, la permanence et la continuité, l'espace illimité et l'identité virtuelle du cyberespace devient un cadre idéal pour l'entreprise terroriste universelle.

Les groupes terroristes ont ainsi fait des progrès remarquables en matière d'utilisation des NTIC dans leurs différentes activités criminelles dans le monde et en Afrique. A cet effet, ils utilisent l'Internet comme un moyen de propagande, de recrutement, de mobilisation et de préparation des activités terroristes⁸⁶⁷. Par exemple, « *les réseaux terroristes s'appuient sur diverses plateformes en ligne pour recruter et planifier leurs activités criminelles* » comme l'avait relevé M. Idriss Mounir LALLALI, Directeur Adjoint du CAERT de l'Union africaine, au cours de la Conférence régionale de haut niveau d'Afrique sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent, organisée à Nairobi au Kenya en juillet 2019⁸⁶⁸.

En conséquence, les sites web, et particulièrement les réseaux sociaux, sont un moyen vital et un sérieux danger le domaine de la diffusion de discours radicaux et de recrutement des candidats au djihad. Cette réalité est connue dans la sphère médiatique et académique sous la dénomination de « *recrutement numérique* »⁸⁶⁹. L'effet de la propagande commence à fonctionner juste après l'accès de certains jeunes internautes aux sites électroniques et pages webs des groupes terroristes. Ensuite, l'étape de recrutement proprement dit intervient sous forme d'une opération d'échanges entre les agents recruteurs des entreprises terroristes et les jeunes cibles via des messageries et des techniques bien rôdées qui assurent la confidentialité du contact et l'anonymat de la communication⁸⁷⁰.

A ce titre, une surveillance plus accrue de l'utilisation des NTIC doit mobiliser les agents chargés de la lutte contre la cybercriminalité et le cyber terrorisme. Le Mali doit, pour ainsi dire, accroître davantage la surveillance des réseaux de télécommunications nationaux (Orange-Mali, Malitel et Telecel) par la DGSE en étroite collaboration avec les opérateurs concernés pour mener une lutte efficace contre le terrorisme sur son territoire. D'ailleurs, il est possible aux termes de l'article 71 nouveau du Code de procédure pénale de procéder à l'interception des communications des présumés terroristes et de leurs complices : « *Pour les besoins de l'enquête, les officiers de police judiciaire, sur autorisation écrite du Procureur de la République ou du Juge d'instruction agissant sur commission rogatoire, peuvent intercepter*

⁸⁶⁷ APAU Richard, Youth and violent extremism online : Countering terrorists, exploitation and use of the internet, *African journal for the prevention and combating of terrorism*, VII (01), juin, 2018, p. 16.

⁸⁶⁸ APS, UA : appel à une meilleure surveillance en ligne pour lutter contre les activités terroristes, Algérie Press Service, 11 juillet 2019, <http://bit.ly/2YiTjLC>.

⁸⁶⁹ HUSSEIN Hasna, Le recrutement numérique des adolescents par Daesch, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁷⁰ LAFOND Maëlle, Terrorisme : la messagerie Télégram de nouveau sous le feu des critiques, juillet 2017, <http://bit.ly/2xANNch>.

les communications téléphoniques, les messages électroniques et autres courriers des suspects et toute personne en rapport avec eux ».

Il reste à entrevoir la nécessité d'une réalisation d'objectifs déterminants par les Etats africains dans la lutte contre le terrorisme.

Section 2. La réalisation d'objectifs déterminants dans la lutte antiterroriste en Afrique

La réalisation des desseins déterminants dans la lutte antiterroriste procède d'une conception d'esquisses de propositions utiles au cadre africain (Paragraphe I) et d'une inspiration des succès enregistrés en la matière sur le continent (Paragraphe II).

Paragraphe 1. La conception de propositions utiles au cadre africain de lutte contre le terrorisme

Il convient d'envisager certaines propositions dans le domaine de la prévention antiterroriste en Afrique (A) tout en prenant en compte les repères européens, mieux élaborés, en matière de lutte contre le phénomène (B).

A. Les propositions envisageables dans le domaine de la prévention contre le terrorisme

Les perspectives de la lutte contre le terrorisme en Afrique renvoient aux différentes mesures de contre-terrorisme, dans la réduction de la vulnérabilité des personnes et des infrastructures collectives face à la menace terroriste. Les mécanismes de la lutte sont, essentiellement, les outils à la disposition des organismes internationaux et des Etats africains pour éradiquer le phénomène terroriste. Aussi, les manifestations contemporaines de ce fléau exigent une instauration de mesures à court (1) et long terme (2) contre l'expansion du péril terroriste.

1. L'instauration de certaines mesures à court terme contre la montée du péril terroriste

L'efficacité de la lutte contre le terrorisme doit nécessairement intégrer certaines réalités préventives. Pour cette raison, le Mali avait mis en œuvre un Plan de Sécurisation Intégrée des Régions du Centre (PSIRC) en 2017. Dans ce Plan, il était prévu la création de Pôles sécurisés de développement et de gouvernance dans plusieurs localités du Centre du Mali, afin de prendre en compte une approche mixte de développement, de gouvernance et de sécurité. Pour l'heure, le Plan tarde à produire les résultats escomptés et son bilan à mi-parcours semble contrasté. Les pistes de réponses envisagées passent nécessairement par un volet sécuritaire – mais celui-ci doit constamment être alimenté par une analyse fine des conditions socio-culturelles de la zone

d'intervention ciblée. Elles sont donc le prolongement de la philosophie manifestée par le PSIRC.

1) Le désarmement des groupes armés non-étatiques et la reprise en main de la situation sécuritaire par l'Etat malien demeurent nécessaires. Les massacres perpétrés au cours de l'année 2019 – en particulier ceux de Koulogon (1^{er} janvier), d'Ogossagou (23 mars) et de Sobane (9 juin) – démontrent l'incapacité de l'Etat à garantir la sécurité des populations. Les miliciens et les terroristes sont considérés comme les auteurs de ces attaques, les uns et les autres enclenchant un cycle infernal de vengeance et de représailles contre les populations civiles. Pour contenir cette propagation de la violence et prévenir d'autres massacres, il faut impérativement désarmer les milices. Ce désarmement doit passer par un changement de stratégie et d'approche de la part des autorités politico-militaires maliennes. En désarmant les milices, l'Etat doit être en mesure de reprendre le contrôle de la violence légitime et garantir la sécurité des populations. Cette approche signifie qu'il faut mettre fin à toute tentative de s'allier à des armés quelconques, même pour des objectifs tactiques ponctuels.

2) Un processus de dialogue inclusif doit être mis en œuvre, comme l'avait d'ailleurs recommandé le Dialogue National Inclusif (DNI). Il convient de tirer des enseignements du dialogue entamé avec les groupes armés rebelles du Nord Mali. La cooptation et l'acceptation par les autorités maliennes de l'emprise locale des groupes armés, comme cela est le cas dans les régions Nord du Mali, engendrent des conséquences néfastes. Ces groupes voient leur usage de la violence récompensé, laissant les populations à leur merci. C'est la raison pour laquelle un dialogue avec les groupes armés est parfois évoqué comme une piste possible de réflexion – à condition naturellement d'être rigoureusement encadré en incluant, par exemple de façon non exclusive, des éléments représentatifs de la population civile. Un tel débat sur l'opportunité de procéder à ce type de dialogue n'est pas une chose nouvelle : au temps du Premier ministre Abdoulaye Idrissa MAIGA, en 2017, une mission de bons offices avait été conduite par l'Imam Mahmoud DICKO, ex-Président du Haut-Conseil Islamique du Mali (HCIM) auprès des leaders de groupes terroristes djihadistes, en l'occurrence Iyad Ag GHALI et Hamadoun KOUFA. Le processus de dialogue doit, néanmoins être strictement encadré au risque de créer une « *prime à l'instabilité* ». Notamment, les acquis capitalisés par l'Accord de paix issu du processus d'Alger et qui constituent les fondements de la République (unicité, laïcité, etc.) ne doivent faire l'objet d'aucune espèce de négociation.

La possibilité d'un accord politique pour le Centre du Mali permettrait d'accélérer les initiatives DDR : dialogue communautaire (avec la forte implication des associations et des organisations

communautaires au niveau national et local), délivrance de la justice et des services sociaux de base, prise en charge humanitaire, retour des déplacés, etc. Une telle médiation entre les communautés – nécessaire – doit néanmoins passer par le renouement concomitant de la capacité de l'Etat et à assurer la sécurité et la justice pour les victimes.

3) La nécessité d'impliquer les citoyens et recentrer les opérations militaires de l'Etat malien autour de la protection des populations civiles : Les opérations militaires méritent d'être revues et rendues plus efficaces à travers une bonne collaboration entre les FAMAS et les populations civiles. Mais une collaboration durable et féconde ne peut passer que par la compréhension la plus fine des dynamiques locales par les FDS et leur volonté à avoir le plus d'impact dans le cadre de leurs interventions en priorisant la sécurité des populations civiles.

4) Le besoin d'un retour de l'Etat malien et la reconquête de son autorité sur l'ensemble de son territoire : La présence d'un Etat « utile » capable de répondre aux préoccupations fondamentales des citoyens en termes d'accès à la sécurité, à la justice mais aussi aux services sociaux de base comme l'éducation et la santé est primordiale pour la stabilité. La résolution des conflits passe nécessairement par le retour de l'Etat et de ses services (le commandement territorial, les services déconcentrés, l'armée et la police). Il faut comprendre par « autorité de l'Etat » un Etat légitime accepté par les populations.

5) La mise à contribution les normes traditionnelles et les institutions coutumières : Parallèlement, une réflexion sur la façon de valoriser les mécanismes traditionnels de gestion des conflits doit être menée. Plusieurs études, notamment les enquêtes de perception conduites par le SIPRI dans le pays, indiquent que les populations ont rarement recours à la justice malienne, mais préfèrent se référer en priorité au *cadi*⁸⁷¹, à l'imam, au chef de village... La reconnaissance possible, dans certains cas, des actes délivrés par ces autorités, comme cela a été acquis pour le mariage à travers le Code des personnes et de la famille du 30 décembre 2011, pourrait par exemple être envisagé. Dans la même logique, valoriser certaines initiatives comme les Commissions locales foncières (COFO) et trouver les moyens de valoriser la Charte sur le pastoralisme et la politique nationale du foncier agricole paraît une bonne stratégie, participative et valorisant les liens de confiance. La clé de cette articulation se doit

⁸⁷¹ Les cadis sont des juges musulmans qui remplissent des fonctions civiles, judiciaires et religieuses. Ils sont présents au Nord du Mali et sont très sollicités par les populations en complémentarité avec ou au détriment de la justice étatique moderne, jugée corrompue et parfois illégitime pour des raisons liées à la mémoire coloniale. Le droit coutumier administré par les chefs traditionnels ou bien les normes religieuses, dont les dépositaires sont les imams, maîtres coraniques et cadis, jouent en effet un rôle clé dans l'administration de la justice et le maintien de la cohésion sociale. Voir GUICHAOUA Yvan, « Comment le djihad armé se diffuse au Sahel ? », *The Conversation*, 2019.

prioritairement de définir clairement les domaines de compétence des différentes autorités, et que chacune investisse effectivement son champ d'action.

Au-delà de ces considérations programmatiques, mais s'appuyant sur elles, l'Etat malien doit faire preuve d'une véritable volonté politique, construite sur la durée, de réappropriation d'une légitimité érodée dans le temps. Les multiples plans de sécurisation ont souvent fait l'objet d'annonces peinant à se concrétiser. Les missions de négociation ou de bons offices mandatées pour répondre à la menace des groupes armés n'ont pas été soutenues dans la durée. Des organismes comme la Commission Vérité Justice et Réconciliation n'ont pas pu, malgré les efforts investis, démontrer leur impact sur le terrain.

Dans un environnement complexe et mouvant, toute tentative de solution sera nécessairement imparfaite. Mais les réponses nationales et internationales à l'instabilité doivent être soutenues dans la durée par le pouvoir, afin d'introduire un degré de stabilité significatif – une condition indispensable à la restauration de la confiance auprès des populations maliennes.

En outre, l'impératif temps marque aussi l'instauration d'autres mesures sur le long terme en vue de l'amélioration de la lutte antiterroriste.

2. L'instauration de certaines mesures à long terme pour l'amélioration préventive de la lutte antiterroriste

La prévention contre le terrorisme est, d'abord, la mise en œuvre de mesures contre les facteurs sous-jacents de la montée de la radicalisation⁸⁷². Il revient donc de s'attaquer aux causes profondes du phénomène terroriste⁸⁷³. De telles mesures nécessitent le renforcement de l'autorité et les capacités de l'Etat en premier lieu et l'application des principes de bonne gouvernance au niveau local en second lieu⁸⁷⁴.

Le PNUD avait lancé en 2016 un projet d'une durée de quatre ans intitulé : « *Prévenir et lutter contre l'extrémisme violent en Afrique : une approche axée sur le développement* », dont il propose une stratégie de prévention et d'intervention conçue spécialement pour agir face à la montée de l'extrémisme violent et du terrorisme sur le continent africain. Ainsi, la stratégie du projet repose sur un cadre théorique dans lequel l'intervention globale et les résultats attendus

⁸⁷² PNUD, « Prévenir et lutter contre l'extrémisme violent en Afrique : une approche axée sur le développement », PNUD, 2016, p. 14.

⁸⁷³ PNUD, *Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique : Moteurs, Dynamiques et éléments déclencheurs*, New York : Bureau régional d'Afrique du PNUD, 2017, p. 88.

⁸⁷⁴ PNUD, 2017, *op. cit.*, p. 87.

sont clairement définis. Ce cadre théorique détermine le champ d'intervention en visant trois principaux acteurs qui sont : les individus, les institutions et les idéologies à différents degrés⁸⁷⁵.

La feuille de route du projet du PNUD insistait également sur la nécessité de la participation de tous les acteurs dans l'implémentation du programme. Elle reposait sur trois (3) approches : 1/ Une approche axée sur les droits de l'Homme, avec une attention particulière aux initiatives régionales en faveur des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés ; 2/ Une approche basée sur le développement humain durable et notamment le renforcement des capacités ; 3/ Une volonté de collaboration visant à mettre à profit, compléter et renforcer le travail des autres acteurs⁸⁷⁶.

Par ailleurs, les architectes onusiens du projet, conscients de l'importance de la coopération et de la recherche, avaient mis en place trois modalités essentielles d'intervention. Il s'agissait de l'appui aux pays selon le contexte local de chaque Etat, l'initiative régionale basée sur la coopération interétatique notamment sous les auspices de l'Union africaine (UA) et une stratégie relative aux politiques, à la recherche et au plaidoyer qui correspond au renforcement de la relation entre le milieu académique et le milieu décisionnel⁸⁷⁷. En outre, il est intéressant de noter que selon la stratégie de prévention élaborée par le PNUD, les démarches de déradicalisation ciblent en premier lieu les personnes exposées au risque de radicalisation, puis les individus déjà radicalisés et/ou appartenant à des groupes extrémistes en deuxième lieu. Ces démarches s'appliquent dans plusieurs domaines programmatiques notamment les domaines socio-économique, primauté du droit/sécurité, démobilisation et réintégration, technologies et média, résilience communautaire et spécificités sexuelles⁸⁷⁸.

Au demeurant, il est indispensable que les efforts de la prévention des jeunes africains de l'extrémisme violent et du terrorisme soient appliqués selon deux principales approches, à savoir d'une part, l'approche *soft* et, d'autre part, celle coercitive.

L'approche *soft* correspond aux mécanismes visant à contenir les jeunes avant leurs implications dans le terrorisme et à améliorer leurs conditions de vie à travers une approche sur le développement global. En effet, seul un Etat fondé sur la primauté du droit, la démocratie, le

⁸⁷⁵ PNUD, 2016, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁷⁶ PNUD, 2016, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁷⁷ PNUD, 2016, *op. cit.*, p. 17.

⁸⁷⁸ PNUD, 2016, *op. cit.*, p. 15-27.

respect des droits de l'Homme, l'égalité des chances et la justice pour tous, peut faire face au terrorisme et prévenir sa jeunesse de l'extrémisme violent⁸⁷⁹.

De nombreux spécialistes conviennent que la solution préventive la plus efficace sur le long terme passe par des réformes politiques et institutionnelles. Cette solution s'incarne dans la consolidation de la démocratie en Afrique et le renforcement de l'Etat de droit au sens précis du terme. Cette hypothèse pourra renforcer la relation entre l'Etat et les jeunes, en leur permettant de prendre part au destin de la société de manière pacifique. En outre, la bonne gouvernance est aussi fondamentale dans les démarches de la prévention de la jeunesse de la radicalisation en raison de son rôle indispensable dans le développement politique, économique et social. A ce titre, toute recherche de solutions préventives et curatives contre le terrorisme doit placer nécessairement le développement au cœur des approches envisagées⁸⁸⁰.

La démocratisation des Etats doit être accompagnée de politiques publiques porteuses de programmes de développement équilibrés – sur le plan interne – et efficaces qui répondent aux besoins des populations. Dans ce sens, il est impératif de concevoir des politiques concrètes d'emploi qui encouragent les initiatives individuelles et la création de richesses. En outre, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'éducation est indispensable dans l'équation de la prévention des jeunes de l'extrémisme violent et du terrorisme, car il est bien établi que les recruteurs utilisent l'ignorance des populations, en Afrique comme ailleurs, pour mener leurs ignobles desseins⁸⁸¹. Toutefois, d'autres recherches portent à croire que la formation religieuse basée sur la coexistence pacifique peut servir de facteur de protection.

L'approche coercitive, quant à elle, englobe les mécanismes de répression des divers actes terroristes axés sur la surveillance, la veille stratégique et la sanction qui ont pour objet de lutter contre le terrorisme selon une approche sécuritaire et opérationnelle directe ; en renforçant le cadre juridique, le travail sécuritaire et l'échange mutuel d'informations sur les groupes terroristes entre les Etats africains. A ce titre, le renforcement des mesures de contrôle et de vigilance doit comprendre essentiellement la surveillance et l'analyse des publications véhiculant des contenus extrémistes sur les divers supports et moyens des NTIC.

⁸⁷⁹ Ministère des Affaires maghrébines, d. 1, *L'Algérie et la dé-radicalisation, une expérience à partager*, Alger : Ministère des Affaires maghrébines, de l'Union africaine et de la ligue arabe de la République Algérienne démocratique et populaire, septembre 2015, p. 4.

⁸⁸⁰ PNUD, 2017, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁸¹ PNUD, 2017, *op. cit.*, p. 50.

En la matière, l'Internet est devenu un terrain de confrontation d'où l'impératif pour une stratégie antiterroriste des Etats africains de prendre en considération les NTIC dans le cadre de la lutte contre les activités terroristes sur la toile. Cette préoccupation avait été affirmée par M. Idriss LALLALI, le Directeur Adjoint du CAERT, durant la Conférence régionale de haut niveau d'Afrique sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent, au cours de laquelle il avait mis l'accent sur la nécessité d'une surveillance accrue des activités terroristes en ligne en vue d'améliorer la sécurité du continent africain⁸⁸². C'est raison pour laquelle il demeure tout aussi important de poursuivre les efforts au sein d'AFRIPOL pour l'harmonisation des approches policières dans l'évaluation des menaces et des risques, la planification et la mise en œuvre des actions telles que définies par la Déclaration d'Alger de 2014 relative à la création de ce Mécanisme policier⁸⁸³.

Les travaux de renseignement et d'intelligence doivent être au cœur des démarches de la prévention des jeunes contre le terrorisme. Les services de renseignement des Etats membres de l'UA doivent renforcer leur coopération en vue d'assurer un échange plus effectif de l'information et d'accroître leurs capacités d'anticipation et, partant, pouvoir empêcher les jeunes de tomber dans les méandres de la radicalisation et du terrorisme.

L'approche coercitive doit comprendre également la mise à jour des textes législatifs en matière de lutte contre le terrorisme avec une attention particulière à accorder à l'impératif du respect des droits de l'Homme. Dans cette hypothèse, le rôle des législateurs africains sera de produire un arsenal juridique cohérent de lutte antiterroriste, par exemple, en adoptant la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme.

Pour l'heure, les instruments juridiques africains, bien qu'ils reflètent la volonté de l'Union africaine (UA) et des Etats membres en matière de lutte antiterroriste et de prévention de l'extrémisme violent, restent, pour certains analystes, en deçà des exigences spécifiques relatives à l'implication des jeunes et à la pertinence des moyens de prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent en Afrique. A titre d'illustration, le Plan d'action de l'UA sur le terrorisme ne prend pas en compte, de manière spécifique, le volet de l'implication des jeunes

⁸⁸² APS, *Cinq ans après leur enlèvement par Boko Haram, 112 lycéennes de Chibok toujours portées disparues*, 13 avril 2019, Voir *Jeune Afrique*, <http://bit.ly/2XSwgen>.

⁸⁸³ MUSSO Federica, Les mesures mises en place par l'Union africaine face à la menace du terrorisme, en particulier pour lutter contre le groupe BOKO HARAM, *Paix et sécurité Européenne et Internationale*, 6 mars 2017, p. 5.

contrairement à celui de l'ONU qui érige la prévention comme premier pilier de la lutte antiterroriste, avec un accent particulier sur l'engagement des jeunes et des femmes.

Par ailleurs, les mécanismes répressifs de lutte antiterroriste impliquent l'intervention de deux acteurs : un acteur policier et un acteur judiciaire. Ainsi, en réponse à la menace terroriste, de nombreux pays africains ont adopté de nouvelles lois en vue du renforcement des moyens classiques des juridictions et de la police. Dans de nombreux cas, ces mesures s'imposaient pour combler des lacunes dans les dispositions répressives. A ce titre, la lutte antiterroriste s'est avant tout concentrée sur des mécanismes pénaux visant à accroître l'efficacité dans la recherche des auteurs des actes terroristes. Ces mécanismes consistent en des mesures de contrôle et de contrainte pouvant donc intervenir aux différentes phases de la procédure pénale, avant toute commission de l'infraction ou au cours de l'enquête et de l'instruction. En plus de l'accroissement de leurs pouvoirs, les autorités en charge de l'enquête, des poursuites et de l'instruction d'une affaire de terrorisme peuvent faire appel à la collaboration d'autres acteurs afin de renforcer l'efficacité des investigations et de faciliter la manifestation de la vérité. Parfois incitée, d'autres fois imposée, la coopération procédurale peut être recherchée en la personne du présumé terroriste lui-même ou d'autres acteurs privés ou publics.

L'éradication du terrorisme suppose donc une mobilisation de tous les efforts. Les pratiques les plus visibles en la matière se déclinent en la vulgarisation des mesures de contrôle, au renforcement des mécanismes de coercition prises à l'encontre des présumés terroristes et au développement de la coopération procédurale. En conséquence, l'importance de ces mesures pourrait justifier que celles-ci soient envisagées dans son intégralité dans le cadre régional de l'UA. En plus, l'accès à la justice pénale est l'un des éléments essentiels de la réparation des victimes d'actes terroristes et, à cet effet, aucune indemnisation ne pourra remplacer la réparation qu'un procès contradictoire saura apporter aux victimes du terrorisme.

Toutefois, il convient de valoriser les modes de résolution traditionnelle des conflits auxquels les populations locales recourent, compte tenu de leur relative incompréhension de la justice moderne – coloniale et postcoloniale – et le droit qu'elle applique. La justice transitionnelle se pose donc comme une opportunité de réformes des institutions pour les sociétés sortant d'une situation conflictuelle, notamment l'assainissement du cadre opérationnel, la cartographie du secteur judiciaire et la supervision des systèmes de justice. La contribution serait celle de l'adoption de la justice traditionnelle africaine dans un processus de réforme du système judiciaire classique, comme ce fut le cas au Rwanda.

En somme, la dynamique antiterroriste s'avère politiquement très délicate : les gouvernants se sentent devoir adopter des mesures fermes, au risque sinon d'être accusés de laxisme, et nourrissent par là même la surenchère sécuritaire. L'insécurité ainsi ressentie appelle l'intensification du pouvoir coercitif en la matière. Par ailleurs, si les Etats s'inspirent parfois des normes internationales pour la mise en œuvre de moyens de lutte contre le terrorisme et sa répression, force est de constater l'approche sécuritaire est le plus souvent privilégiée au détriment du respect des droits humains. Néanmoins, l'expérience prouve qu'une intervention militaire extérieure ne règle jamais durablement un conflit interne. Elle est vécue comme une forme d'intrusion et elle peut être un facteur d'instabilité supplémentaire. En effet, dans cette lutte contre le terrorisme, l'engagement des seuls moyens militaires est insuffisant. Il faudrait donc proposer aux populations un horizon politique nouveau, définir les conditions qui ramèneront la paix et la satisfaction de leurs attentes légitimes.

Pour les interventions militaires françaises dans la gestion de crises sur le continent, elles ne peuvent être que plus compliquées dans un contexte nouveau de contestation de la politique étrangère de Paris dans ses colonies, sur fond de sentiment anti-français de plus en plus virulent. L'Afrique doit donc désormais compter sur ses propres forces et ressources dans la lutte antiterroriste et permettre à la communauté internationale de l'accompagner en partenaire et non en dirigeant dans la résolution des crises qui l'affectent⁸⁸⁴. D'où la nécessité d'une montée en puissance de l'UA et des organisations sous régionales africaines dans la gestion des souffrances générées par le terrorisme, provoquant ainsi un « *sentiment unanime de dégoût* »⁸⁸⁵. C'est la raison pour laquelle, la lutte antiterroriste doit être l'une des préoccupations communes de tous les Etats africains.

La facette financière est aussi un enjeu dans le cadre de la prévention. En effet, l'opportunité d'appréhender le modèle de surveillance des flux financiers pouvant servir aux activités terroristes est une préoccupation. Ainsi, la lutte contre le financement des actes terroristes peut constituer un des « *objets empiriques à propos desquels on peut poser réellement des problèmes très généraux* »⁸⁸⁶ à l'échelle africaine. Par ailleurs, la prise en compte des repères européens dans le cadre de lutte antiterroriste peut être un atout pour l'Afrique.

⁸⁸⁴ CISSE, Losséni, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest : Analyse comparée de la situation de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Libéria et de la Sierra Leone*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris XII Val-de-Marne, mai 2009, p. 323.

⁸⁸⁵ DOUCET Ghislaine, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, vol. 76, p. 251-273.

⁸⁸⁶ AMICELLE Anthony, « Etat des lieux de la lutte contre le financement du terrorisme : entre critiques et recommandations », *Cultures et Conflits*, 2008, 71, p. 169-176.

B. La prise en compte des repères européens dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

La stratégie antiterroriste européenne qui repose sur quatre piliers mérite que les Etats africains y portent une attention toute particulière (1). De même, le label Eurojust peut inspirer les Etats africains dans le domaine de la coopération judiciaire antiterroriste (2).

1. Le besoin d'une réappropriation des piliers de la stratégie antiterroriste européenne en Afrique

L'Union européenne avait élaboré en 2005 une stratégie antiterroriste qui s'articule autour de quatre domaines d'action : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction.

Le domaine de la Prévention consiste à « *empêcher que les individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et causes profondes qui mènent à la radicalisation et au recrutement en Europe et au niveau international* »⁸⁸⁷. Elle s'est traduite dans l'élaboration d'une Stratégie de lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes qui repose sur la coordination des politiques nationales, le partage d'informations et le recensement de bonnes pratiques. Le Réseau de Sensibilisation à la Radicalisation (RAN) représente à ce stade l'outil de l'UE qui soutient et met en relation les différents acteurs engagés dans la lutte contre la radicalisation et le recrutement des personnes à des fins terroristes. Le Centre pour l'analyse de l'Information et Europol apportent également leur pierre à l'édifice préventif en évaluant les menaces qui pèsent sur les Etats membres tout en coordonnant le partage des analyses et des informations.

Le volet consacré à la Protection vise à « *protéger les citoyens et les infrastructures et réduire leur vulnérabilité aux attentats en renforçant la sécurité des frontières, des transports et des infrastructures critiques* »⁸⁸⁸. L'autre dimension de la protection consiste à réduire les conséquences des attentats terroristes. *Frontex*, *Airpol*, le Système d'Information Schengen et le Registre des Passagers Aérien (PNR) répondent aux besoins de surveillance et de sécurisation des frontières terrestres et maritimes de l'UE.

La Poursuite est le troisième domaine d'action qui vise à « *enquêter sur les territoires et poursuivre les terroristes à l'intérieur des frontières européennes et au-delà, empêcher la planification, les déplacements et les communications, désorganiser les réseaux de soutien, empêcher l'accès au financement et au matériel nécessaire à la réalisation des attentats et*

⁸⁸⁷ « Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme », Coordonnateur de la lutte contre le terrorisme, novembre 2005.

⁸⁸⁸ *Ibid.*

traduire les terroristes en justice »⁸⁸⁹. L'Union européenne agit à ce stade en encourageant l'échange d'informations et de données du renseignement, en fournissant une analyse commune de la menace et en renforçant les capacités opérationnelles des Etats membres en matière de répression. Le soutien apporté en matière de poursuites est assuré par Eurojust – qui facilite la coopération judiciaire – avec le concours d'une palette d'outils à l'instar du Mandat d'arrêt européen et le Système Ecris, qui connecte les bases de données contenant les casiers judiciaires. Europol y joue un rôle déterminant en facilitant la coopération policière.

Le dernier pilier qui porte sur la Réaction se donne pour objectif de « *se préparer, dans un esprit de solidarité, à faire face aux conséquences d'un attentat terroriste et à les atténuer le plus possible en améliorant les capacités de l'UE à gérer les effets de l'attentat, la coordination de la réaction et les besoins des victimes* »⁸⁹⁰. L'UE intervient dans ce domaine en soutenant les associations nationales de victimes et en encourageant la mise en place d'un dispositif de coordination des crises assorti de procédures opérationnelles. Plusieurs autres outils transversaux viennent se greffer à ce dispositif particulièrement robuste. On peut citer le Réseau Atlas qui rassemble les forces d'intervention de l'Union européenne ; le Fonds de Sécurité Intérieure (FSI) qui promeut la mise en œuvre d'une coopération pour, entre autres, la gestion des risques et des crises ; le Comité Permanent de Sécurité Intérieure (COSI) qui facilite la coordination des actions opérationnelles entre Etats pour une meilleure cohérence des acteurs européens de la lutte antiterroriste.

A l'observation, on peut saluer la cohérence dans la réponse collective apportée par l'UE à la menace terroriste. La stratégie antiterroriste définie en amont facilite la coordination des différents mécanismes de l'UE tout en permettant aux Etats membres de coopérer en bonne intelligence pour contenir la menace terroriste. Sans pour autant exiger de l'UA qu'elle reproduise une stratégie semblable, il lui serait tout de même judicieux de s'en inspirer pour la conception de son propre modèle.

La définition d'une stratégie en amont est un préalable indispensable pour coordonner efficacement, les différents moyens d'action de lutte contre le terrorisme au niveau sous régional et continental. Cette stratégie serait très utile pour éviter un problème majeur qui compromettrait le financement, donc le fonctionnement, des différents mécanismes créés : il s'agit du problème du chevauchement des mécanismes de lutte antiterroriste en Afrique.

⁸⁸⁹ *Ibid.*

⁸⁹⁰ « Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme », *op. cit.*

La duplication, sur un théâtre d'opération, des mécanismes ou des initiatives visant à lutter contre le terrorisme est liée à l'absence de cadre global qui définisse la mission à poursuivre, les grandes orientations ou axes d'intervention assortis d'objectifs précis, le plan d'action détaillé, les services ou instruments destinés à réaliser ces actions, les ressources dont devraient bénéficier chaque instrument ou service, le calendrier d'exécution de chaque activité et les responsabilités de l'UA et des CER. Une telle démarche, qui s'opère en amont, offre une lisibilité et une visibilité accrue sur les différentes actions poursuivies et facilite leur coordination et leur ajustement permanent aux contraintes internes (faiblesses et lacunes du mécanisme) et externes (changements observés sur le terrain). Elle permet également de mettre à contribution les autres organes et institutions spécialisées de l'UA pour garantir un rendement optimal dans la lutte contre le terrorisme.

Il existe des zones dans lesquelles plusieurs programmes poursuivant les mêmes objectifs sur le même domaine d'intervention se chevauchent pour contenir une même menace. Le Sahel nous offre un exemple assez édifiant du phénomène de duplication des instruments du contre-terrorisme. Dans cette zone en proie à l'activisme des terroristes, une première initiative visant à lutter contre le terrorisme a vu le jour à travers la coopération des « pays du champ » qui rassemblent l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger. Après la signature en 2009 d'un Mémoire de coopération et de coordination des actions de lutte contre le terrorisme, les pays du champ ont créé en avril 2010 un Comité d'Etat-major opérationnel chargé de coordonner leurs actions militaires antiterroristes. Ils ont également mis en place une Unité de Fusion et de Liaison (UFL), une sorte de centre de renseignements contre le terrorisme.

A partir de 2013, l'UA avait engagé le Processus de Nouakchott destiné à renforcer la coopération sécuritaire entre les Etats en vue de lutter contre le terrorisme. En 2014, quelques Etats se rassemblent et créent le G5 Sahel, réunissant le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad pour une bonne coordination de leur politique de développement et de sécurité dans la lutte antiterroriste. Le 20 novembre 2015, après les attentats de Bamako, les Chefs d'Etat du G5 Sahel envisagent le lancement d'une force antiterroriste conjointe. Lors de leur deuxième Comité de défense et de sécurité tenu le 3 mars 2016, ils réitèrent cette volonté en rajoutant un projet de mise sur pied d'un Centre de coordination basé en Mauritanie, dont la mission sera de surveiller et alerter sur les menaces terroristes.

A l'appui de ces exemples d'initiatives de lutte contre le terrorisme dans la zone sahélienne, le Monsieur William ASSANVO avait conclu que : « *Malheureusement, comme il est de tradition, elle (la lutte contre le terrorisme dans le Sahel) a également pêché par un grand*

nombre de problèmes relatifs au manque ou la faible cohérence et coordination entre ces différentes initiatives, chaque acteur poursuivant généralement un agenda (politique, diplomatique ou géopolitique) et mettant en œuvre des instruments particuliers, et se focalisant sur un pays ou un groupe de pays. Ce qui souvent conduit à la duplication des actions. Cette situation est susceptible d'avoir un impact sur l'efficacité même de l'assistance internationale dans son ensemble »⁸⁹¹.

L'inflation normative dans la poursuite des mêmes objectifs ne peut que poser d'énormes difficultés de coordination et de financement. En effet, chaque mécanisme fonctionne grâce aux contributions des Etats qui y sont impliqués et aux soutiens multiformes des partenaires bilatéraux et multilatéraux. La superposition des mécanismes alourdit les charges et empêche les Etats d'honorer leurs multiples engagements financiers. Les partenaires aussi sont acculés de demandes et ne savent plus trop où allouer les ressources.

Pourtant, la définition d'une stratégie commune en amont aurait pu faciliter non seulement la coordination des mécanismes mais aussi l'allocation des ressources pour une gestion efficiente et efficace des crises sécuritaires. Ainsi, une stratégie de lutte antiterroriste africaine pourrait aussi s'inspirer du modèle européen de coopération judiciaire : Eurojust.

2. EUROJUST, un label nécessitant une internationalisation en Afrique pour la chasse aux agents terroristes

L'idée de la création d'un espace judiciaire européen⁸⁹² date de 1977. Le Président Valéry Giscard d'ESTAING, avait, en effet, fait cette proposition, sans que cette idée emportât l'adhésion de l'ensemble des Chefs d'Etat des pays de la Communauté européenne. Par la suite, en 1982, sous François MITTERRAND, une nouvelle initiative s'est heurté aux réticences des Etats européens relativement à la création d'une « *Cour pénale européenne* ».

Il a fallu ainsi attendre la signature du Traité de Maastricht, en 1992, pour voir la mise en place des bases d'une coopération judiciaire européenne en matière pénale. Mises en œuvre dans le cadre du troisième pilier de l'Union européenne, le Traité d'Amsterdam de 1997 complète et

⁸⁹¹ ASSANVO William, « Menace terroriste en Afrique de l'Ouest : état des réponses nationales, régionales et internationales », *OVIDA*, septembre 2012, p. 33.

⁸⁹² Voir, <http://www.senat.fr> consulté le 27 mars 2021 et également FALLETTI François, « Eurojust : 5 ans de coopération judiciaire européenne », <http://www.justice.gouv.fr>, FALLETTI François, « Chronique d'Eurojust : Où en est Eurojust ? », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3 Vol. 76, p. 551-559, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2005-3-page-551.htm> et MEGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, n° 23, mars 2007, p. 57-75.

assouplit les règles posées antérieurement par celui de Maastricht. L'idée de la création d'un Procureur européen indépendant (chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté) et d'un office dénommé « Eurojust » sur le modèle d'Europol faisait toujours son chemin. Ainsi, le Conseil européen, lors de sa réunion de Tampere (Finlande) en 1999, a décidé de la création d'une unité dénommée « Eurojust ».

L'essentiel des travaux de Tampere a été consacré à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Aux termes de ses conclusions, les Chefs d'Etat et de gouvernement européens ont décidé au point 46 que : *« Afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, le Conseil a décidé la création d'une (Eurojust) composée de procureurs, magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes détachés, par chaque Etat membre conformément à son système juridique...Le Conseil européen demande au Conseil d'adopter l'instrument juridique nécessaire avant la fin de l'année 2001 ».*

Ainsi, en décembre 2001, le Conseil de l'UE a adopté, sur proposition de quatre Etats (la Belgique, la France, le Portugal et la Suède), une décision instituant une unité provisoire de coopération judiciaire, dénommée Pro-Eurojust, dans l'attente de la mise en place d'Eurojust. C'est le 28 février 2002, finalement, que le Conseil de l'UE adopta la décision de création d'Eurojust, en remplacement du Pro-Eurojust. La succession s'est opérée le 6 mars 2002.

Dotée de la personnalité juridique, Eurojust exerce ses activités depuis le 29 avril 2003. Cette unité est composée d'un membre national par pays de l'Union, ayant qualité de procureur, de magistrat ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes. L'Agence Eurojust est financée par le budget général de l'UE. Les salaires et traitements des membres nationaux de l'unité et de leurs assistants sont, toutefois, à charge de leur pays d'origine. Le budget 2020 d'Eurojust était de l'ordre de 41, 5 millions d'euros. En conséquence, la coopération judiciaire européenne sous l'étendard d'Eurojust couvre les 27 Etats de l'UE pour des compétences relatives aux infractions transnationales dont le terrorisme. Elle intervient lorsque les crimes concernent au moins deux Etats membres de l'UE ou un Etat membre et des pays tiers ou un Etat membre de l'UE et l'Union européenne.

A l'heure actuelle, les missions essentielles de l'Agence Eurojust s'articulent autour de trois (3) objectifs majeurs : 1) la promotion et l'amélioration de la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des Etats membres ; 2) l'amélioration de la coopération entre ces autorités, en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire

internationale et l'exécution des demandes d'extradition ; 3) le soutien aux autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Renforcées successivement avec le Traité de Lisbonne et la réforme d'Eurojust de novembre 2018 (entrée en vigueur le 12 décembre 2019), les missions d'Eurojust consistent à appuyer l'action des Etats membres de l'UE dans la lutte contre les formes graves de criminalité (le terrorisme, le blanchiment d'argent, le trafic d'armes...) en apportant pour cela un soutien logistique et financier aux enquêtes menées dans le cadre d'équipes communes d'enquête. Pour cela, l'Agence Eurojust organise des réunions de coordination, finance les équipes communes d'enquête, leur fournit de l'expertise et gère les centres de coordination.

L'Agence Eurojust peut aussi coordonner les enquêtes et les poursuites se déroulant dans au moins deux pays, faciliter l'application des instruments juridiques européens, comme le mandat d'arrêt européen, les décisions de gel et de confiscation. En 2019, Eurojust avait apporté un soutien financier et/ou opérationnel à 270 équipes communes d'enquêtes. En outre, Eurojust coopère avec d'autres organes de l'UE en vue de mener à bien ses missions : le Réseau judiciaire européen, Europol, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

En outre, l'inspiration du modèle de coopération européen de lutte antiterroriste peut être renforcée par les cas de succès enregistrés en la matière sur le continent pour l'élaboration d'une stratégie africaine efficace.

Paragraphe 2. L'inspiration des succès enregistrés dans la stratégie africaine de lutte contre le terrorisme

Le traitement du fléau terroriste en Afrique a connu quelques succès dont il serait utile de dupliquer et de modéliser à l'échelle continentale (A). En outre, la référence à ces exemples de réussite doit être nécessairement renforcée par des efforts dans le dispositif de la coopération militaire antiterroriste comme le démontre l'exemple malien (B).

A. La modélisation des cas de succès africains dans le traitement du phénomène terroriste

La nécessaire duplication des modèles de réussite constatés dans la lutte antiterroriste en Afrique se rapporte à l'efficacité avérée des services de renseignements marocains (1) en la matière. L'exemple de la mutualisation des forces armées africaines dans la lutte antiterroriste constitue également une initiative aux atouts notables (2).

1. Le modèle marocain de renseignements, une expérience nécessitant une internationalisation dans les Etats africains en matière de lutte antiterroriste

Les services de renseignement marocains disposent à ce jour d'une solide réputation sur le continent africain en matière de lutte antiterroriste. Autrefois appelée Direction de la Surveillance du Territoire (DST), la structure sera baptisée en 2013 la Direction Générale de la Surveillance du Territoire (DGST) après des changements internes à l'initiative de son Directeur général Abdellatif HAMMOUCHI. La structure est désormais autonome par rapport à la Direction Générale de la Sûreté Nationale (DGSN). En outre, la Brigade nationale de la police judiciaire (BNPJ) dont relevait l'Office national de lutte contre le terrorisme et le crime organisé est remplacée en 2015 par un Bureau central des investigations judiciaires (BCIJ), le « FBI » marocain dirigé depuis le 29 novembre 2020 par Cherkaoui HABBOUB⁸⁹³.

Le Bureau central d'investigations judiciaires (BCIJ) est la branche juridique de la Direction Générale de Surveillance du Territoire (DGST) – son travail et son champ d'action est donc essentiellement basé sur les informations recueillies et fournies par cette dernière. La DGST suit de très près l'évolution de la criminalité terroriste aussi bien au niveau local qu'au niveau externe. Depuis les attentats terroristes du 16 mai 2003, le Maroc a adopté une approche globale, intégrée et multidimensionnelle, reposant sur la vigilance et l'anticipation. Ces deux principes sont aujourd'hui fondamentaux face à la menace du Sahel. En dehors de la zone du Sahel, le retour des ex-combattants terroristes marocains constitue l'un des plus grands défis pour la BCIJ et le Royaume chérifien.

Pour mémoire, 1654 Marocains avaient rejoint les rangs de l'organisation terroriste de l'Etat islamique (EI) depuis son émergence en 2014. Ces individus avaient été formés à la fabrication des explosifs et de poisons mortels, entre autres. En somme, ce sont des ex-combattants qui se sont dotés aujourd'hui d'une expérience guerrière avérée. Parmi ces ex-combattants, 270 sont déjà rentrés au Maroc. De son côté, le BCIJ avait déjà traité 137 cas de dossiers de présumés terroristes qui sont déférés devant la justice. Parmi les personnes mises en cause, 115 avaient été actives dans la zone syro-irakienne, 14 en Libye, en plus de 8 autres ex-combattants qui avaient été rapatriés par le Royaume chérifien, en coordination avec les Etats-Unis d'Amérique en 2019.

⁸⁹³ Voir TOUMIN Hassan, « Maroc – Cherkaoui HABBOUB : « Sur l'anti-terrorisme, il n'y a aucune coopération avec l'Algérie, et nous le regrettons », *Jeune Afrique*, 9 mars 2021.

Cette coopération américano-marocaine avait permis l'arrestation du soldat américain Cole James BRIDGES, interpellé en coordination avec le FBI et l'Armée américaine pour son implication dans la planification d'actes terroristes en plus de ses liens avec des éléments appartenant à l'ogre terroriste Etat islamique (EI). Il avait suscité l'attention de la DGST pour ses orientations islamistes et sa sensibilité à la pensée extrémiste. Les renseignements précis de la DGST au sujet de ce soldat et de son projet terroriste avaient permis ainsi aux autorités américaines de l'interpeller, à temps, et d'éviter un drame. Cet exemple est révélateur de l'approche marocaine, marquée par la continuité et la précision dans l'analyse des informations. Autant d'éléments qui avaient permis au Maroc d'être réélu, en 2019, pour un troisième mandat à la co-présidence du Forum mondial de lutte contre le terrorisme.

Le Maroc avait adopté une stratégie globale et intégrée dans sa lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, qui fait aujourd'hui du Royaume chérifien un pionnier en la matière et jouit d'une large reconnaissance internationale, avaient affirmé des responsables qui prenaient part aux travaux de la Conférence internationale annuelle sur « *La lutte contre l'extrémisme violent : de nouvelles réponses à de nouveaux défis* » tenus à Rabat en 2019. En conséquence, le Directeur du Bureau central d'investigations judiciaires (BCIJ), Habboub CHERKAoui, avait indiqué que la stratégie nationale adoptée par le Maroc depuis les événements de 2003 lui conférait une position avant-gardiste aux niveaux régional et international en la matière. La politique sécuritaire marocaine avait eu ainsi des résultats positifs, comme en témoignent les réalisations du BCIJ, qui avait réussi le démantèlement d'une série de cellules terroristes. Le Maroc, a-t-il expliqué, avait adopté des mesures efficaces à tous les niveaux, y compris les aspects juridique et sécuritaire, la restauration du champ religieux, la dimension socio-économique et la coopération internationale, conformément aux normes en vigueur et au strict respect des droits de l'Homme, en application des Hautes Orientations du Roi Mohamed VI.

Au demeurant, le Maroc avait adhéré dès 2003 au processus de lutte contre le crime terroriste et ses répercussions, à travers l'adoption d'une politique anticipative confortée par des dispositions législatives, ayant permis de mettre en échec plusieurs cellules terroristes et opérations dévastatrices, avait affirmé le Commissaire Divisionnaire à la Section antiterroriste au Bureau central d'investigations judiciaires (BCIJ), Mohamed NIFAoui. S'exprimant lors de cette Conférence internationale annuelle sur : « *La lutte contre l'extrémisme violent : de nouvelles réponses à de nouveaux défis* », organisée par l'Observatoire marocain sur l'extrémisme et la violence (OMEV) en partenariat avec la Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion (DGAPR), le *Policy Center for the New South*

et la *Rabita Mohammadia* des Oulémas, M. NIFAOUÏ avait relevé que le Royaume chérifien avait réussi à démanteler un total de 209 cellules terroristes, l'interpellation de 3 535 personnes et la mise en échec de plus de 500 projets dévastateurs.

A ce titre, dans le cadre de cette rencontre annuelle relative aux évolutions des menaces terroristes, le leadership marocain avait été rappelé par certains participants. Il se rapporte à l'adoption d'une stratégie préventive, anticipative et globale basée sur la lutte contre l'extrémisme depuis son berceau avant qu'il ne soit difficile de contenir ses effets pervers sur l'ordre général, et ce à travers le suivi de l'activité des cellules extrémistes terroristes, en vue de piéger ses membres et les traduire en justice, ainsi que le renforcement de la surveillance sécuritaire sur les divers points frontaliers, le développement du système de sûreté pour suivre les évolutions du crime terroriste transnational, et mettre en place un ensemble de législations antiterroristes efficaces⁸⁹⁴. *In fine*, les exemples de réussite des coalitions de forces armées dans la lutte antiterroriste méritent aussi une attention particulière.

2. La mutualisation des forces dans la lutte antiterroriste, une initiative militaire aux atouts notables pour l'Afrique

Plusieurs initiatives africaines en vue de faire face aux menaces terroristes localisées dans une zone particulière ont été placées sous les auspices de l'UA. Ces initiatives prennent la forme de missions avec envoi d'experts et/ou de troupes armées sous l'égide de l'UA ou la forme de programmes visant à accroître la coopération sécuritaire entre les Etats de la sphère d'intervention en vue de faire face à la menace terroriste.

Cette mutualisation des efforts antiterroristes du continent renvoie à l'idée que « l'union fait la force ». Ainsi, en matière de programmes, le Processus de Nouakchott⁸⁹⁵ lancé en 2013, en vue du renforcement de la coopération sécuritaire et l'opérationnalisation de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) dans la zone sahélo-saharienne, est l'un des visages de ces initiatives sous régionales portées par l'UA. Le Processus de Nouakchott prend la forme de forums bimensuels et biannuels réunissant respectivement les chefs des services de

⁸⁹⁴ « Les participants soulignent le rôle pionnier du Maroc dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent », *Le Matin* du 17 février 2021.

⁸⁹⁵ Voir : <http://www.peaceau.org/fr/article/ouverture-de-la-cinquieme-reunion-des-chefs-de-services-de-renseignements-et-de-securite-des-pays-de-la-region-sahelo-saharienne#sthash.CSKtWZW9?dpuf>.

renseignement et de sécurité, et les ministres des Affaires étrangères de onze pays africains⁸⁹⁶, avec la participation des structures compétentes de l'UA et de l'ONU⁸⁹⁷.

Ces réunions visent à permettre aux mandataires des différents pays concernés d'échanger leurs points de vue sur la situation sécuritaire de la zone, d'évaluer les risques et menaces susceptibles de les affecter, et d'adopter des mesures idoines d'approfondissement de la collaboration et de renforcement des capacités nationales pour faire face à ces défis sécuritaires. A cet effet, la rencontre des ministres de la Défense et des Chefs d'Etat-major des pays participant au Processus de Nouakchott, le 4 septembre 2015, les Etats s'étaient accordés sur la mise en œuvre d'une force d'intervention pour le Nord du Mali en vue de mettre fin à la mainmise des groupes criminels terroristes sur cette zone.

Par ailleurs, les missions sous la conduite de l'UA semblent présentes sur tous les théâtres d'opérations où l'ogre terroriste poursuit sa campagne de terreur. Par exemple, la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) est la structure panafricaine en charge de la mise en œuvre de la Stratégie de l'UA pour la zone sahélienne. Cette stratégie comporte trois volets : la gouvernance, le développement et la sécurité⁸⁹⁸. Le volet sécuritaire concerne la lutte contre les activités terroristes qui se sont sanctuarisés dans cette zone. La MISAHEL poursuit sa mission en étroite collaboration avec les autres structures de l'UA. Cette initiative africaine va au-delà de la promotion de la coopération sécuritaire pour intégrer l'appui aux programmes de DDR et RSS qui représentent autant de points pour réduire les facteurs qui attisent le développement du terrorisme.

En plus, l'initiative de coopération sous régionale sous l'égide de l'UA pour l'éradication de la nuisance de l'Armée de Résistance du Seigneur du Pasteur Joseph KONY (ICR-LRA)⁸⁹⁹ avait été autorisée par le CPS de l'UA en novembre 2011 et rendue opérationnelle dès mars 2012. A travers son mécanisme conjoint de coordination, présidé par le Commissaire de l'UA à la Paix et à la Sécurité, sa Force sous-régionale d'intervention (FRI) avec un effectif maximum de 5 000 soldats fournis par les pays affectés et son Centre des opérations conjointes, encadré par des officiers détachés par les pays concernés, l'ICR-LRA s'était employé à renforcer la

⁸⁹⁶ Algérie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Libye, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal et Tchad.

⁸⁹⁷ Le CAERT, le CISSA, l'UFL, la CEDEAO, la CEN-SAD, la Capacité régionale de l'Afrique du Nord (NARC), le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et la Mission multidimensionnelle des Nations Unies pour la stabilisation au Mali –MINUSMA.

⁸⁹⁸ Voir la « Stratégie de l'Union africaine pour la région du Sahel », Réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, août 2014.

⁸⁹⁹ « Rapport de la Présidente de la Commission sur le terrorisme et l'extrémisme violent », Nairobi, 2 septembre 2014.

capacité opérationnelle des pays victimes des exactions commises par la LRA, à créer un environnement favorable à la stabilisation des zones meurtries et de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations touchées. Cette mission de l'UA avait contribué à la réduction significative des capacités de nuisance du groupe LRA à travers la destruction de ses camps d'entraînement en RDC et en RCA, et la perturbation de ses réseaux d'approvisionnement en hommes et en armes.

Par ailleurs, le Centre de coordination des opérations conjointes (CCOC) de l'AMISOM est un dispositif important de la stratégie de contre-insurrection dirigée par l'AMISOM⁹⁰⁰ et le gouvernement somalien, confronté au phénomène terroriste. L'initiative était née sur les cendres de l'Unité de Fusion et de Liaison (UFL) de Mogadiscio, précédemment créée avec l'appui du CAERT. Son but était de faciliter le partage d'informations et la coordination des interventions militaires de l'AMISOM et des forces de défense somaliennes à travers : un renforcement des capacités des organismes de sécurité somaliens dans la collecte et l'analyse des informations et des renseignements, ainsi que le partage et la diffusion, en temps réel et de manière sécurisée, d'informations opérationnelles ; la surveillance des frontières de la Somalie pour empêcher l'entrée des criminels et des terroristes ; la mise en place de structures similaires dans les secteurs dans lesquels des contingents de l'AMISOM sont déployés⁹⁰¹.

En outre, la lutte contre la nébuleuse terroriste Boko Haram représente un autre des multiples fronts ouverts par l'UA contre le terrorisme. Elle s'était traduite par un appui à la mise en place de la Force Multinationale Mixte (FMM). Cette dernière avait mobilisé des unités civilo-militaires de quatre pays membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT)⁹⁰² et le Bénin. L'initiative avait commencé à prendre forme à partir de juin 2014, date à laquelle l'Union africaine manifesta sa volonté de mise en œuvre d'une force sous régionale semblable à celle créée contre la LRA pour mettre un frein aux atrocités de Boko Haram sur les rives du lac Tchad. Elle avait choisi alors de s'appuyer sur le projet amorcé par le CBLT. Ainsi, le 6 mars 2015, l'Union africaine validait la création de la FMM suite à plusieurs rencontres de concertation des Chefs d'Etat et des experts en matière sécuritaire. Le mandat de la FMM fut

⁹⁰⁰ La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) avait été lancée en 2007 par le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA dans un contexte de déliquescence de l'Etat somalien en proie au fléau terroriste. Son mandat avait plusieurs fois été prolongé et ses effectifs révisés. Elle comptait, un moment, plus de 22 000 hommes issus des pays de la sous-région (Burundi, Ethiopie, Kenya et Ouganda).

⁹⁰¹ « Rapport de la Présidente de la Commission sur le terrorisme et l'extrémisme violent », *op. cit.*

⁹⁰² Il s'agit du Cameroun, du Niger, du Nigéria, et du Tchad. Ces pays africains avaient créé la CBLT en 1964 en vue d'assurer une gestion durable et équitable des ressources du Lac Tchad et régler pacifiquement les différends et les problèmes qui affectent cette zone.

déterminé ainsi et son concept d'opérations (CONOPS) fut entériné. Néanmoins, les responsabilités furent partagées entre l'organisation continentale et la CBLT à travers la signature d'un Protocole d'accord le 20 octobre 2015 qui fixa les rôles respectifs de la Commission de l'UA et du Secrétariat de la CBLT dans l'application du CONOPS.

Au regard de ce qui précède, l'Union africaine est visiblement sur tous les fronts, compte tenu de ces multiples initiatives prises pour lutter contre les activités terroristes sur son sol. Toutefois, le bilan de ces engagements de l'UA reste mitigé et l'efficacité des mécanismes mis en œuvre est diversement appréciée.

Si dans la zone sahélienne, on peut saluer certaines avancées réalisées grâce au renforcement de la collaboration entre les services de renseignement et de sécurité – ce qui s'était traduit par l'arrestation et l'extradition de plusieurs terroristes⁹⁰³ – on peut aussi regretter les difficultés à maîtriser les flux de plus en plus importants de terroristes et à empêcher la propagation du fléau. L'ampleur et la fréquence des attentats terroristes dans le Sahel nonobstant l'importance des moyens et des acteurs engagés, en sus du dispositif de l'UA, démontrent les faiblesses des mécanismes en place à juguler les campagnes de terreur lancées par les djihadistes dans la zone. C'est la raison pour laquelle, il demeure impératif d'accroître les efforts des Etats africains dans le dispositif de coopération sécuritaire en vue d'éradiquer le terrorisme. En conséquence, le Mali semble s'inscrire dans cette dynamique salubre.

B. Le renforcement nécessaire des efforts dans le dispositif de coopération militaire en Afrique dans la lutte antiterroriste : l'exemple du Mali

L'exemple du Mali est assez illustratif en matière de coopération militaire dans le domaine de la lutte antiterroriste. En effet, ce pays entretient une intense coopération militaire avec plusieurs partenaires extérieurs. Ainsi, les FAMAS bénéficient de soutien particulièrement important de la communauté internationale. Ce soutien se concentre tout d'abord sur le renforcement capacitaire et opérationnel des FDS maliennes. Les partenaires multilatéraux qui interviennent auprès du MDAC sont, entre autres, l'UE, l'ONU et la Banque mondiale.

⁹⁰³ L'arrestation en Côte d'Ivoire de sept présumés terroristes maliens appartenant à la Katiba Khalid Ibn WALID et leur extradition au Mali en septembre 2015 symbolise la réussite de la coopération interétatique amorcée à travers le Processus de Nouakchott. Ces présumés djihadistes auraient participé aux attentats terroristes de Grand-Bassam en Côte d'Ivoire.

L'Union européenne (UE), qui soutient le MDAC dans le cadre de sa reconstruction à travers la mission EUTM⁹⁰⁴ (*European Union Training Mission*) et la mission EUCAP Sahel⁹⁰⁵, est le principal acteur international engagé auprès de l'Armée malienne⁹⁰⁶. L'EUTM s'est concentrée principalement sur la formation et la reconstruction de l'Armée malienne. Cette mission européenne a tout d'abord essentiellement assisté le MDAC dans le domaine de la formation en soutenant la mise sur pied de huit groupements tactiques interarmées, les GTIA⁹⁰⁷, composés chacun de 800 hommes, principalement constitués de fantassins mais aussi de personnels d'appui, notamment des artilleurs, des personnels de génie, du train et du matériel. L'objectif était de combler les déficits opérationnels de l'Armée malienne⁹⁰⁸. Les formations dispensées sont allées de celles destinées au militaire de base, au chef de groupe de combat jusqu'à celles destinées au chef de section d'infanterie. Des formations en matière d'appui feu et d'appui génie dans la chaîne logistique avaient également été dispensées⁹⁰⁹. Les enseignements s'orientent désormais davantage sur la formation des cadres intermédiaires, la formation au commandement et au leadership, la formation de formateurs des écoles et la conception des manœuvres d'envergure.

L'action de l'EUTM vise aussi le renforcement des capacités des FAMAS dans le domaine du droit international humanitaire, des conventions internationales et du droit des conflits armés. En outre, l'Etat-major général, avait aussi reçu un appui de l'EUTM via des fonctions de conseil pour l'élaboration de son corpus doctrinal et la structuration de sa réflexion stratégique⁹¹⁰ : à cet effet, le soutien de l'EUTM avait été substantiel lors de la conception de la Loi d'orientation et de programmation militaire (LOPM) 2015-2019. La fonction conseil de la Mission avait travaillé également de manière transversale avec toutes les Directions du MDAC (Ressources Humaines ; Sécurité militaire ; Instruction et engagement des troupes ; Logistique ; Système d'information et de communication ; Finances) ainsi qu'avec les différents Etats-majors. Dans le cadre de cette fonction de conseil, l'EUTM avait soutenu aussi la création d'un Centre de doctrine interarmées, en collaboration avec les Etats Unis d'Amérique. L'EUTM avait également avec le MDAC à la conception d'un Système informatisé des matériels. L'appui en

⁹⁰⁴ <http://www.eutmmali.eu/>

⁹⁰⁵ <http://www.eucap-sahel-mali.eu/>

⁹⁰⁶ Le budget de la Mission EUTM était de 33,4 millions d'euros depuis son lancement en 2013 – Source DCAF.

⁹⁰⁷ La France avait fourni des équipements de radio-télécommunications aux premiers GTIA formés par l'EUTM.

⁹⁰⁸ Les formations ont été dispensées au sein des centres de formation militaire de Koulikoro et de Kati.

⁹⁰⁹ Les CMAT (*Combat Mobile Advisory Team*) font de la formation au profit des unités et des structures de commandement.

⁹¹⁰ Pour la rédaction du document de Politique de Défense et de Sécurité, un comité avait été mis en place au niveau du MDAC avec le soutien de l'EUTM.

matière de ressources humaines fut aussi assuré à l'échelle de la Direction des Ressources Humaines du département de la Défense : la mise en place d'un Système informatisé de gestion des ressources humaines⁹¹¹ (SIGRH) est en cours.

Pour l'heure, il paraît que l'approche de l'EUTM est davantage orientée vers un soutien plus direct, sur le plan technique aux fonctions d'encadrement, et sur le plan géographique aux régions du Centre et du Nord du Mali. Il en va de même pour la fonction conseil qui se situe désormais au niveau stratégique et au niveau régional. Une cellule « doctrine » à vocation transversale avait été mise en place. Une seconde cellule fut spécifiquement vouée à la réglementation et travaille à la modernisation des textes législatifs et réglementaires en matière de défense. Une troisième cellule relative aux « projets » vise la recherche de bailleurs de fonds pour le financement des différentes initiatives⁹¹².

Au demeurant, il faut mentionner la contribution d'EUCAP Sahel Mali, structure de coopération européenne moins connue en matière de défense. En conséquence, dans son partenariat avec le Mali, EUCAP Sahel soutient le MDAC principalement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de la politique de formations et de l'inspection générale des armées. Par le canal d'un Conseiller stratégique détaché auprès du MDAC, EUCAP Sahel Mali appuie ainsi les réformes du cadre juridique, les politiques et les nouvelles stratégies en lien avec son mandat⁹¹³. Cette contribution d'EUCAP Sahel Mali à la modernisation des ressources humaines – notamment à travers le développement d'un outil informatique de gestion – s'inscrit dans le cadre de l'appui apporté par cette mission civile européenne à la Gendarmerie et à la Garde Nationale. La Direction de l'information et des relations publiques des armées (DIRPA) fut aussi bénéficiaire de l'appui d'EUTM et d'EUCAP Sahel Mali. En plus, la mission EUTM avait joué un rôle important dans le soutien à la mise en œuvre opérationnelle de la Force G5

⁹¹¹ Le Canada avait initialement apporté un appui financier à la mise en place de cette formation.

⁹¹² A titre d'illustration, l'UNMAS avait financé la mise en place de dépôts d'armement et de munitions. La Belgique avait pris en charge la réalisation de points d'eau dans les casernes au profit des familles de militaires.

⁹¹³ Ces actions furent menées en synergie avec la Mission de l'EUTM.

Sahel⁹¹⁴ : un soutien particulier au Poste de Commandement interarmées, initialement installé à Sévaré⁹¹⁵ - avant son transfert à Bamako.

L'ONU apporte aussi un soutien considérable au MDAC à travers les activités de la MINUSMA, pour l'assistance logistique et un appui direct à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS)⁹¹⁶. En conséquence, la section DDR de la structure onusienne avait apporté un soutien dans la définition et la mise en œuvre de la LOPM. Du point de vue logistique, la MINUSMA avait contribué à la rénovation et la reconstruction d'infrastructures militaires dans les régions du Centre et du Nord du Mali, les plus touchées par les destructions suite aux bombardements de l'Opération Serval, pendant la libération de ces zones en 2013.

Au titre de la coopération avec les institutions financières internationales, la Banque mondiale avait notamment aidé le MDAC pour l'élaboration des documents de stratégie nationale de désarmement⁹¹⁷, démobilisation et de réinsertion (DDR). Par ailleurs, plusieurs pays alliés du Mali entretiennent une coopération militaire féconde, à titre bilatéral, avec les FAMAS, à l'instar de la France pour le soutien opérationnel dans le cadre de l'Opération Barkhane. Les appuis militaires opérationnels de la France aux FAMAS se situent principalement dans les zones d'engagement armé du Centre et du Nord du pays. A cet effet, l'Opération Barkhane joue

⁹¹⁴ Au regard de la vocation inter-régionale de cette force – appelée à intervenir à 50 km de part et d'autre des frontières internes : un soutien particulier fut apporté au Poste de commandement de trois pays (et non pas sur les frontières externes), dans le cadre d'un CONOPS (Concept d'Opérations) prévoyant : 1) la lutte contre les trafics ; 2) la restauration de la présence des Etats sur toute l'étendue de leur territoire ; 3) la garantie de l'accès à l'aide humanitaire ; 4) le soutien au développement – un élargissement du mandat d'EUTM Mali et sa requalification en EUTM Sahel pourraient être nécessaires. En conséquence, la mission EUTM n'a pas mandat pour porter assistance aux 4 autres pays de la Force (Burkina Faso, Mauritanie, Niger et Tchad). Elle avait toutefois pu dispenser des formations à certains de leurs officiers car ceux-ci avaient été invités à en bénéficier par les autorités maliennes.

⁹¹⁵ Les autres postes de Commandement sont installés : à Niamey pour le Secteur Centre, en Mauritanie pour le Secteur Ouest et au Tchad pour le Secteur Est, aucun PC n'étant installé au Burkina Faso qui en compensation avait obtenu le poste de Commandant adjoint de la Force. La Force était appelée à être composée de bataillons de 650 soldats : deux pour le Mali ; deux pour le Niger ; un autre pour le Tchad, la Mauritanie et le Burkina Faso. Un PC de 300 hommes devait également être mis en place. Les effectifs cumulés de la Force devraient donc s'élever à 4000 hommes environ. Le budget prévisionnel de Force G5 Sahel avait été établi à 423 millions d'euros pour la première année et à 70 millions annuels pour les années suivantes. La France avait apporté une contribution de 8 millions d'euros au Secteur Centre *via* des dons en matériels. L'UE avait contribué au financement de cette Force à hauteur de 50 millions d'euros financés à travers la Facilité de Paix. Cette contribution était destinée à : renforcer la capacité des forces de commandement ; financer les primes d'hébergement et d'alimentation des hommes pour les Etats-majors multinationaux ; renforcer la mobilité et la protection des personnels ; appuyer la lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI). Pour la première fois, l'UE ne passera pas par l'Union africaine pour la gestion de ce budget mais par Expertise France (dont les frais de gestion s'élevaient entre 7 et 8% du montant de la contribution européenne). Chacun des Etats membres du G5 Sahel devrait contribuer à hauteur de 10 millions d'euros pour le financement de la montée en puissance des forces. Le Mali avait d'ores et déjà déboursé deux millions d'euros pour sa quote-part. Les Etats-Unis d'Amérique avaient décidé de fournir à la Force du G5 Sahel une contribution de nature bilatérale d'un montant de 60 millions de dollars US.

⁹¹⁶ Il n'y avait pas, au début, de contact direct entre la MINUSMA et EUTM. En revanche, suite à la signature d'un accord, des officiers de liaison avaient été mis en place entre la MINUSMA et EUCAP Sahel.

⁹¹⁷ Le volet désarmement concerne trois catégories d'armes : l'armement individuel, les mines et les grenades et l'armement collectif de type 14.5 et 12.7.

un rôle majeur en matière de *monitoring*. En outre, la France – aussi bien que l’Allemagne – apporte son soutien au fonctionnement de l’Ecole de Maintien de la Paix (EMP) Alioune Blondin BEYE de Bamako⁹¹⁸.

Pour les Etats Unis d’Amérique, leur appui aux FAMAS porte sur le renforcement des cellules de doctrine et de planification du MDAC. En plus, à travers la « *Security Governance Initiative* », le partenaire américain soutient aussi le renforcement des systèmes de ressources humaines, des finances⁹¹⁹ et de la logistique du MDAC. La Direction de la Justice Militaire (DJM) avait ainsi bénéficié pour le renforcement de ses structures de la formation du personnel, en collaboration avec EUCAP Sahel Mali et EUTM.

Dans le cadre du « *Military Training Army Program* » - MTAP, le Canada avait assuré un soutien à l’EMP de Bamako dans des formations linguistiques au profit des FDS maliennes pour leur préparation aux OMP. En plus, ce pays partenaire avait contribué à la rénovation du camp militaire de Sévaré et participé au financement du programme d’informatisation de la gestion des ressources humaines des FAMAS sous les auspices de l’EUTM. Pour le soutien au génie militaire, l’Allemagne avait apporté une contribution à travers un Groupe de conseillers techniques des Forces armées fédérales allemandes (GAFTAG) pour la durée 2017-2020. Cette coopération germanique porte sur le soutien au génie militaire malien dans les domaines du déminage⁹²⁰ et de franchissement⁹²¹ des seuils d’obstacles.

La coopération avec la Chine et la Russie s’articulent autour de la livraison d’armes et de la formation des FAMAS⁹²². En plus, la Direction du Service de Santé des Armées (DSSA) avait bénéficié d’un financement de la Corée du Sud en vue de la construction d’un hôpital. Toutefois, il est à déplorer l’inexistence d’une structure unique de coordination entre les autorités maliennes et la communauté internationale pour les soutiens apportés au MDAC. Le réseau d’attachés de défense a cependant un point focal en matière de coordination qui est le Bureau de la Coopération internationale malienne⁹²³.

⁹¹⁸ L’Ecole de Maintien de la Paix (EMP) bénéficie également du soutien du Canada, du Japon, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse, de l’UE, de la CEDAO, du PNUD et du Mali, pays d’établissement.

⁹¹⁹ La coopération américaine aide notamment le MDAC à la planification et à l’établissement des budgets.

⁹²⁰ Pour le déminage, les appuis allemands sont assurés notamment par l’organisation humanitaire *Mines Advisory Group* (MAG), en collaboration avec la « Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre » malienne.

⁹²¹ L’Allemagne assure la formation des constructeurs de routes et la mise en place d’un pont flottant sur le fleuve Niger, ainsi que la fourniture des équipements, de la technologie et de véhicules nécessaires.

⁹²² Voir <http://www.studiotamani.org/index.php/magazines/12704->.

⁹²³ Cette structure relève cependant du Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale.

Par ailleurs, certains efforts engagés en matière de formation des FAMAS avec les partenaires extérieurs commencent à produire leurs fruits. A ce titre, M. TOUCHARD soulignait que : *« Bien entraînées et engrangeant de l'expérience, les unités formées par l'EUTM Mali sont de plus en plus habiles en matière de tactique des petites unités et de combat mobile. Elles ont également des bases dans le domaine du combat en milieu urbain »*⁹²⁴. Cependant, il avait eu à déplorer l'un des problèmes majeurs, à ses yeux, en ces termes : *« La formation est principalement tactique plutôt qu'opérative... En effet, l'Europe préfère former des militaires à la paix plutôt que de les préparer à être des guerriers. De fait, les capacités des unités maliennes restent circonscrites à leur zone de contrôle propre, dans une logique défensive qu'offensive. Les GTIA savent peu ou pas opérer de concert »*⁹²⁵.

En tout état de cause, il demeure impératif de maintenir et de renforcer les capacités africaines, en général, et maliennes, en particulier dans le renouveau de la coopération militaire en vue d'une lutte efficace contre l'hydre terroriste.

⁹²⁴ Voir TOUCHARD Laurent, <http://www.ultimaratio-blog.org/archives/8417>.

⁹²⁵ TOUCHARD Laurent, *op. cit.*

Conclusion de la deuxième partie.

Véritable phénomène de société, le terrorisme continue de préoccuper le monde moderne. En effet, le fléau mobilise la communauté internationale et l'ensemble des Etats de la planète. Ses conséquences dévastatrices constituent une inquiétude universelle.

Au demeurant, plusieurs initiatives, mécanismes et stratégies ont été adoptés en vue d'une éradication des activités terroristes. En conséquence, les différentes mesures adoptées, par-ci et par-là, ont connu des fortunes diverses dans l'exécution du processus de lutte contre le terrorisme. Ainsi, il faudrait retenir une certaine fébrilité du cadre normatif actuel et l'existence des facteurs d'amplification des difficultés relatives à l'éradication idoine du terrorisme.

Les mécanismes universels de lutte contre le terrorisme, au-delà du mérite de leur adoption, sont, à ce jour, lacunaires. Pour s'en convaincre, il nous est revenu de constater que le soutien de la communauté internationale dans les efforts de lutte contre le terrorisme en Afrique, en général, et au Mali, en particulier, n'a pas encore produit les résultats escomptés. En effet, la gestion onusienne est controversée et caractérisée par un déploiement tardif des forces et la mobilisation des moyens financiers et logistiques. Cette réalité est aussi malheureusement africaine et malienne. Il est à noter également une carence avérée des structures d'appui (CPI, Interpol...) à la lutte antiterroriste et des manquements graves dans le cadre de la coopération entre les Etats africains et leurs partenaires.

Au demeurant, des difficultés institutionnelles et structurelles sont perceptibles au niveau continental et communautaire africain de lutte antiterroriste. Les causes sous-jacentes de propagation du terrorisme sont en outre nombreuses à l'échelle des Etats africains comme le Mali : mauvaise gouvernance, corruption endémique, nationalisme exacerbé, entravant toute coopération judiciaire dans la lutte contre le fléau.

Au regard de cette amère réalité, il est convenu d'entrevoir des perspectives pour un encadrement plus efficace de la lutte contre le terrorisme. La mutualisation des efforts et le renforcement des mécanismes de prévention et de répression antiterroristes semblent être une solution. En plus, dans la mutation de la stratégie de la lutte contre le fléau terroriste, des réformes majeures s'imposent au plan législatif et opérationnel, en référence aux exemples de succès enregistrés ailleurs – en Europe, au Maroc – et le renforcement continu des capacités africaines et maliennes.

CONCLUSION GENERALE

Aujourd'hui encore, le terrorisme prospère en s'implantant sur l'ensemble des continents et pratiquement dans la plupart des Etats africains. Même si l'expérience montre qu'une intervention militaire extérieure ne règle jamais durablement ce fléau, des perspectives de lutte existent et concernent la mise en œuvre des mesures préventives et répressives dans la recherche de la réduction de la vulnérabilité des infrastructures et des individus face au péril terroriste. D'où la nécessité d'une montée en puissance de l'Union africaine et des organisations sous régionales africaines dans la gestion des dégâts et des souffrances que génère le terrorisme.

Le terrorisme est à l'ordre du jour de la communauté internationale depuis 1934, date à laquelle la Société des Nations a fait, pour la première fois, un grand pas sur la voie de l'éradication de ce fléau en établissant un projet de Convention pour la prévention et la répression du terrorisme. Bien que cette Convention ait finalement été adoptée en 1937, elle n'est jamais entrée en vigueur⁹²⁶. Dès lors, le terrorisme s'est progressivement imposé comme l'une des figures majeures de la menace contemporaine avant d'être hissé, au rang de menace stratégique pour la paix et la sécurité collective. Une menace d'autant plus insidieuse qu'elle est présentée comme « *invisible* », « *insaisissable* »⁹²⁷. C'est l'un des grands fléaux de notre temps, en ce qu'il est une dénégarion de l'humanité. Il répand l'horreur, il touche aveuglément d'innocentes victimes⁹²⁸.

En Afrique, le terrorisme est une réalité et une menace grave à la paix et à la sécurité des populations. Il est incarné par des groupes connus dans chacune des régions du continent : les Shebabs en Somalie, au Kenya et dans tous les pays de la Corne et de l'Est ; Boko Haram au Nigéria et dans les pays du bassin du lac Tchad ; Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et ses nouveaux démembrements plus ou moins autonomisés au Mali et dans tout le Sahel ; le Mouvement pour l'unicité du jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et Ansar Dine ; et tous les groupes armés qui prolifèrent en Libye et dans le reste de l'Afrique du Nord, se réclament qui d'Al-Qaïda, qui de l'Etat islamique. En termes de bilan humain, Boko Haram et les Shebabs font partie des groupes terroristes les plus meurtriers à l'échelle mondiale.

Contrairement à une idée reçue et trop abondamment véhiculée, les actes de terrorisme sont prévus, définis, et incriminés par le droit international, que ceux-ci soient commis en période

⁹²⁶ Rapport des Nations Unies : Le rôle du Comité contre le terrorisme et de sa Direction exécutive dans le cadre des efforts déployés au niveau international pour lutter contre le terrorisme, 2012, *Action de l'ONU contre le terrorisme*.

⁹²⁷ DIMITROULIAS Sophie, « L'humanisme juridique européen à l'épreuve du terrorisme : le crépuscule de la clémence ? », *L'Homme et la société*, 2006/1, n° 159, p. 111-132.

⁹²⁸ GOZZI, Marie-Hélène, LABORDE, Jean-Paul, « Les Nations Unies et le droit des victimes du terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, vol. 76, p. 275-298.

de guerre comme en temps de paix⁹²⁹. Certes, la vague émotionnelle suscitée par les attentats du 11 septembre 2001 avait rapidement laissé place à un nouveau corpus, adopté dans l'urgence, d'instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux de lutte contre le terrorisme⁹³⁰.

Cependant, la difficulté à définir le « *terrorisme* » est bien connue et est sujette à d'intenses discussions⁹³¹. Certains pays, tels le Japon et la Guinée, n'ont même pas tenté de définir le terrorisme. Dans ce débat, les Etats doivent absolument éviter de confondre le but poursuivi et les moyens employés et, à l'instar de Yves Sandoz, « *il convient toujours de rappeler sans la moindre hésitation que le terrorisme est prohibé sans aucune nuance par le droit international, que ce soient les droits de l'homme en temps de paix ou le droit international humanitaire en temps de conflit armé. On peut expliquer le terrorisme et on doit certainement chercher à analyser ses causes profondes, mais on ne saurait le justifier* »⁹³².

De nombreux observateurs ont ainsi vivement souhaité l'élaboration d'une nouvelle Convention sur le terrorisme établissant une définition universelle du concept⁹³³. Une telle Convention est nécessaire, dans la mesure où le terrorisme est propice dans des zones frappées particulièrement par l'insécurité et la pauvreté. C'est le cas en Afrique comme ailleurs, où « *le terrorisme est un mode d'action utilisé par des groupes qui sont des acteurs politiques, économiques, sociaux poursuivant leurs objectifs dans un contexte spécifique. Les réduire aux moyens de la violence, répugnants auxquels ils ont recours conduit à des analyses et à des réponses d'une grande inconstance. La lutte contre le terrorisme doit passer par une mise à nu de tous les acteurs de l'insécurité dans chacune des régions africaines* »⁹³⁴. Cette montée en puissance des groupes islamistes, échappe complètement aux pays de la région.

L'Afrique demeure donc un terreau socio-sécuritaire fertile au terrorisme international, d'où l'urgence de la mise en place d'un système antiterroriste efficient sur le continent avant que ne

⁹²⁹ DOUCET Ghislaine, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, vol. 76, p. 251-273.

⁹³⁰ ROBERT Emilie, *L'Etat de droit et lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne : mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, Thèse de doctorat en droit de l'Université de Lille II, 16 février 2012, 364 p.

⁹³¹ Pour cette raison, la notion de terrorisme mérite d'être strictement encadrée par le droit, et plus particulièrement dans une « *perspective articulée* » pour reprendre l'expression de Stephano MANOCORDA, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme », in *Terrorisme – Histoire et droit*, *op. cit.*, p. 189.

⁹³² SANDOZ Yves, « *Terrorisme et action internationale humanitaire d'urgence* », discours prononcé lors de la 7^{ème} Conférence annuelle de l'Université de Webster, *Humanitarian Values for the Twenty-First Century*, 23 février 2002, p. 265-270.

⁹³³ NIKOS, Passas, « Le financement du terrorisme : rapport général », *Revue internationale de droit pénal*, 2008/3, vol. 79, p. 303-323.

⁹³⁴ ROBERT Emilie, *L'Etat de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne : mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, Thèse, *op. cit.*

surviene un retournement de situation qui ferait du continent africain une place forte de cette pratique peu recommandable. Dès lors, la lutte contre le terrorisme semble être le credo sécuritaire de l'ensemble des Etats membres des Nations Unies⁹³⁵.

Cependant, les mesures prises par les Etats pour lutter contre ce phénomène, suite aux attentats du 11 septembre 2001, ont parfois semblé laisser peu de place au respect des droits de l'homme, même si les démarches des juridictions nationales et internationales pour concilier ces deux exigences et respecter les standards internationaux en la matière se sont multipliées. L'amélioration structurelle de la situation des droits de l'homme étant très difficile à réaliser de façon durable.

Les attaques terroristes perpétrées sur l'ensemble des continents (C'est notamment le cas des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats Unis, de Madrid du 11 mars 2004, de Londres du 7 juillet 2005, de New Delhi du 29 octobre 2005, du Moyen orient, etc.) et pratiquement dans la plupart des Etats africains, comme un mouvement de revendication des droits de groupuscules dont le mode d'expression est le recours à la violence, peuvent-elles être une impulsion nécessaire à l'amélioration des dispositifs africains de lutte contre le terrorisme ? Comment parvenir à une lutte effective et efficace contre le terrorisme en vue de rétablir l'Etat de droit en Afrique ? Considérant que les activités et les faits terroristes ne sont pas nouveaux sur le continent africain, la présente étude tente d'apporter un éclairage prospectif et novateur, sur les défis et les mesures prises par les Etats africains pour lutter contre le terrorisme, et, pour mieux appréhender ceux-ci sur des législations antiterroristes de certains Etats africains. L'Afrique est donc bel et bien concernée par le terrorisme et par la lutte contre ce fléau.

L'actualité en Afrique nous rappelle, s'il en est encore besoin, que le terrorisme continue à endeuiller la planète et à infliger douleurs et souffrances à toutes les populations. Il n'est pas de semaine qui ne soit marquée par un acte terroriste quelque part dans le monde. L'objectif terroriste est double et la simple destruction de vies humaines, objectif immédiat mais non suffisant, doit aboutir à « *un dérèglement politique et social, à une corrosion du support étatique, à une perte de légitimité des gouvernants telle qu'elle remet en cause les structures mêmes de l'Etat et de la société* »⁹³⁶.

⁹³⁵ HARSCH Ernest, « L'Afrique et la guerre contre le terrorisme : Recherche de solutions axées sur les droits de l'Homme », in *Afrique Renouveau*, octobre 2009, p. 16-24.

⁹³⁶ BLIN Arnaud., *11 septembre 2001, la terreur démasquée*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2006.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'équilibre tenu entre les exigences de liberté et celles de la sécurité va pencher en faveur des secondes et au détriment des premières : « *devant la menace terroriste, la tentation se développe de limiter la liberté de circulation ou d'expression, de pratiquer l'internement administratif, de recourir de manière plus fréquente ou plus systématique à des procédés d'intrusion dans la vie privée des personnes* »⁹³⁷. Le droit devient alors une technique opérationnelle de gestion de cette lutte au service de l'Etat permettant même d'aboutir à l'absurde construction métajuridique selon laquelle « *ce sont les gouvernements qui désignent qui est terroriste et qui ne l'est pas* »⁹³⁸.

Face à cette situation, de nombreuses conventions, lois, décisions et recommandations ont été adoptées, d'autres révisées, modifiées et remaniées, en vue de leur adaptation aux besoins de la lutte antiterroriste. Plus précisément les Etats démocratiques ont ainsi entendu donner un encadrement juridique à la lutte contre le fléau, articulé dans des approches théoriques du terrorisme, d'une part « *plurielles et complémentaires* » et d'autre part, « *multiformes et controversées* »⁹³⁹. Toutefois, ces mutations incluent, bien évidemment, le durcissement des réponses pénales au phénomène terroriste qui conduit parfois à des dérogations – voire des violations flagrantes – aux instruments de protection des libertés fondamentales et des droits de l'Homme.

La préoccupation à l'égard de la percée et du développement de la menace terroriste dans la bande sahélo-saharienne est devenue au fil des événements une source d'inquiétude internationale. Ainsi, une diversité d'organisations internationales (ONU, GAFI, Interpol), régionales (UA, UE) et communautaires (CEDEAO, UEMOA, G5 SAHEL), d'institutions et d'Etats collaborent en vue d'atteindre un objectif commun : l'éradication du terrorisme. Il faut noter, à cet effet, une forte imprégnation du système des Nations Unies en soutien aux initiatives antiterroristes africaines. En plus, l'implication de l'UA et des organisations sous régionales accompagne les efforts nationaux des Etats comme le Mali dans la recherche de solutions, sous le sceau d'adoption d'instruments juridiques, de la coopération – militaire, policière, judiciaire - et de déploiement de troupes combattantes contre le terrorisme.

Au demeurant, le cadre juridique élaboré dans un triptyque : internationale, régionale et nationale repose sur des mécanismes, qui à l'aune de leur mise en œuvre pratique, ont montré

⁹³⁷ LETTERON Roseline, *L'Etat de droit face au terrorisme*, Institut des hautes études de la Défense nationale, 2007.

⁹³⁸ COHEN Samy, « Pourquoi les démocraties en guerre contre le terrorisme violent-elles les droits de l'Homme ? », *Critique internationale*, 2008/4, n° 41, p. 9-20.

⁹³⁹ MANOCORDA Stephano, *Ibid.*

des insuffisances et des lacunes. En conséquence, la fébrilité constatée du cadre normatif actuel doit laisser entrevoir la perspective d'un encadrement efficace des mécanismes de lutte antiterroriste. Des initiatives doivent être ainsi prises pour le renforcement des mesures préventives et le réajustement de l'activité curative contre le terrorisme.

Pour l'heure, le Mali, confronté à une crise multidimensionnelle depuis 2012, est désormais obligé de vivre avec la menace terroriste, comme le font « *d'autres sociétés soumises à un terrorisme durable et de grande ampleur (...) aux conséquences dramatiques* »⁹⁴⁰.

Le péril terroriste a conduit le Mali à une prise de conscience du phénomène par l'adoption de l'essentiel des instruments juridiques internationaux, continentaux et nationaux contre ce fléau. Il a, en outre, accru la coopération internationale dans sa lutte contre le terrorisme. Des réponses politiques, judiciaires et sécuritaires sont, certes, apportées mais avec des bilans plus ou moins contrastés. Il importe donc de réaménager les instruments juridiques existants au titre de la prévention et de la répression du terrorisme au Mali. En outre, la gestion du phénomène terroriste doit être mieux cernée par une prise en compte rationnelle de ses causes sous-jacentes (sous-développement endémique, corruption, mauvaise gouvernance, instabilité politique chronique, insuffisance des services sociaux de base...). Les enjeux existentiels et sécuritaires de l'Etat malien – de la sous-région ouest-africaine – et la résilience de sa population mais aussi les défis de son développement doivent être relevés par une réussite de réformes politiques et institutionnelles audacieuses. Par ailleurs, le changement de paradigmes dans la gouvernance de l'Etat et le renforcement de la coopération avec ses partenaires institutionnels et bilatéraux aideront le Mali dans le processus d'éradication du terrorisme.

En définitive, au moment où se referme cette étude, d'autres perspectives s'ouvrent dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Mali. Le changement de paradigmes dans la stratégie de lutte contre le fléau appelle, sans nul doute, à de nouvelles interrogations : les relations diplomatiques tendues entre le Mali et certains de ses partenaires historiques (la France et la Côte d'Ivoire...) ne vont-elles pas compromettre les efforts jusque-là consentis ? La coopération militaire renforcée – et revendiquée – avec la Russie permettra-t-elle d'éradiquer le terrorisme au Mali après le départ de la Force Barkhane ? La présence des forces onusiennes de la MINUSMA sera-t-elle maintenue ? La lutte contre le terrorisme pourra-t-elle réussir à

⁹⁴⁰ HEISBOURG François, « *Comment perdre la guerre contre le terrorisme ?* », Paris, Editions Stock, 2016, p. 47.

préserver la cohésion sociale et l'unité nationale ? Le Mali arrivera-t-il à faire l'économie du respect des droits humains dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme ? L'avenir nous le dira.

BIBLIOGRAPHIE :

I : Ouvrages généraux :

1. ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Levy, 1962.

2. BADIE Bertrand, *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité du respect*, Paris, Fayard, 1995.
3. BATTISTELLA Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
4. BIGO Didier, *L'impossible cartographie du terrorisme*, Cultures et Conflits, Harmattan 2005.
5. BLIN Arnaud, *11 septembre 2001, la terreur démasquée*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2006.
6. BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, 2014.
7. DEBASCH Charles, DAUDET Yves, *Lexique de politique. Etats – Vie internationale – Relations internationales* (Collectif), 6^{ème} édition, Paris, Dalloz, 1992.
8. DEBOS Marielle, *Milices et sous-traitance de l'(in)sécurité*, Etat du Monde 2015 : Nouvelles Guerres, La Découverte, 2014.
9. DEBOVE Frédéric, RENAUDIE Olivier (dir.), *Sécurité intérieure – Les nouveaux défis*, Préface de Manuel Valls, Paris, Vuibert, juin 2013.
10. DIENG Moda, ONGUNY Philip, SOUMARE Issaka K., *La lutte contre le terrorisme en Afrique : Acte de bienveillance ou prétexte géostratégique ?*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2019.
11. CHENAIS Jean-Claude, *Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours*, Paris, Robert Laffont, 1981.
12. CLEMENS Eric, *Façons de voir*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes, 1999.
13. GERBERT Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, coll. U Histoire contemporaine, 4^{ème} édition, 2007.
14. HEISBOURG François, *Comment perdre la guerre contre le terrorisme ?*, Paris, Editions Stock, 2016.
15. HUET André, KOERING-JOULIN Renée, *Droit pénal international*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 2001.

16. KAMTO Maurice, *L'urgence de la pensée. Réflexion sur une précondition du développement en Afrique*, Yaoundé, Mandara, 1993.
17. KALSHEVEN Frits, *Restrictions à la conduite de la guerre*, Comité Internationale de la Croix-Rouge, Genève, 1991.
18. KEOHANE Robert, NYE Joseph, *Power and Interdependance* (1977), New York, Addison-Wesley, 3^{ème} édition, 2001.
19. LABORDE Jean-Paul, *Etat et crime organisé*, Paris, Dalloz, 2005. Le petit Larousse illustré, 2015.
20. LAROCHE Josepha, *Politique internationale*, LGDJ, 1998.
21. LASSERRE Yakité Charles, *La cohésion interreligieuse en Centrafrique*, Les impliqués Editeur, 2017.
22. LETTERON Roseline, *L'Etat de droit face au terrorisme*, Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationales, 2007.
23. MICHEL Yves, *Violence et politique*, Paris, Gallimard, 1978.
24. M'ZALI Abderrahmane, *La coopération franco-africaine en matière de défense*, Paris, Harmattan, 2011.
25. NAY Olivier, *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Dalloz, 2008.
26. NYE Joseph, KEOHANE Robert, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1971.
27. ONUF Nicholas, *Working of Our Making*, Columbia (SC), University of South Carolina Press, 1989.
28. RIVIER Raphaël, *Droit international public*, PUF, 2^{ème} édition, 2013.
29. ROSENAU James, *Turbulences in World Politics : A theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
30. ROUSSEAU Charles, *Droit international public*, Paris, Sirey, Tome IV, 1971.
31. SEARL John, *The construction of social reality*, Simon and Schuster, 1995.
32. SMOUTS Marie-Claire et alii, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, 2003.

33. SOMMIER Isabelle, *Le terrorisme*, Paris, Flammarion, 2000.
34. SUR Serge, *Droit international public*, 7^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 2006.
35. WITTING Timothy, *Understanding Terrorism Finance*, Palgrave Macmillan, 2011.

II : Ouvrages spéciaux :

1. ALIX Julie, *Terrorisme et droit pénal. Etude critique des incriminations terroristes*, Paris, Dalloz, avril 2010.
2. BANNELIER Katherine, CHRISTAKI Thomas, CORTEN Olivier, DELCOURT Barbara (sous la dir.), *Le droit international face au terrorisme après le 11 septembre 2001*, Pédone 2002.
3. BAUER Alain, SOULEZ Christophe, *Terrorismes*, Paris, Dalloz, juin 2015.
4. BETTATI Mario, *Le terrorisme, les voies de la coopération internationale*, Paris, Odile Jacob, mai 2003.
5. BRIBOSA Emmanuelle, WEYEMBERG Anne (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002.
6. CONSEIL DE L'EUROPE, *La lutte contre le terrorisme – Les normes du Conseil de l'Europe*, 4^{ème} édition, Strasbourg, 2007.
7. GOZZI Marie-Hélène, *Le terrorisme*, Préface de Jean-Louis Bruguière, Poitiers, Ellipses, août 2003.
8. HEISBOURG François, « *Comment perdre la guerre contre le terrorisme ?* », Paris, Editions Stock, 2016.
9. LACHER Wolfram, « *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara a region* », *Canergie Endowment for International Peace*, 2012.
10. LAURENS Henry, DELMAS-MARTY Mireille, *Terrorismes – Histoire et droit*, CNRS Editions, Paris, octobre 2003.
11. IPI, « *L'extrémisme violent : vers une stratégie de prévention dans l'espace francophone* », *Centre AS*, Paris, janvier 2016.
12. LEGAULT Albert, *La lutte antiterroriste ou la tentation démocratique autoritaire*, PUF, 2002.

13. OLINGA Alain-Didier (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.

14. SALMON Jean (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000.

15. SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

III. Articles de doctrine

1. ABENELANG Salomon Mickson, « La menace terroriste au sein de l'Union africaine, regard critique sur la loi-modèle contre le terrorisme », article à publier.

2. AMICELLE Anthony, Etat des lieux de la lutte contre le financement du terrorisme : entre critiques et recommandations, *Cultures et Conflits*, 2008, 71.

3. AKONO ATANGANE Eustache, « L'usage de la force dans la crise libyenne : réflexion sur un nouveau désordre juridique internationale », in *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, Yaoundé, Harmattan, n° 1, 2015.

4. ASSANVO William, « Menace terroriste en Afrique de l'Ouest : état des réponses nationales, régionales et internationales », *OVIDA*, septembre 2012.

5. BADIE Bertrand, « Le terrorisme contre l'Etat », in *Terrorisme, violence et politique*, *La Documentation française*, Dossiers d'actualité mondiale, n° 859, 29 juin 2001.

6. BAGAYOKO Niagalé, « Vers une réforme du système de sécurité burkinabè ? », *Observatoire du monde arabo-musulman et du Sahel*, Fondation de la recherche stratégique, septembre 2017.

7. BANNELIER Karine, CHRISTAKIS Théodore, « Under the UN Security Watchful Eyes : Military Invitation by Invitation in Malian Conflict », *LJIL*, 2012.

8. BIDIAS A MBASSA Jean-Paul Baxter, « Solidarités sous régionales et lutte contre le terrorisme en Afrique : entre intégration régionale fantasmée et égoïsmes nationaux magnifiés », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.

9. BOISVERT Marc-André, « Failing at Violence : The Longer-lasting impact of Pro-government Militias in Northern Mali since 2012 », *African Security*, Vol. 8, n° 4 (2015).

10. BOUKRIF Hamid, « Quelques remarques et observations sur la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la prévention et la répression du terrorisme », in *Revue africaine de droit international comparé*, Tome 11, n° 4, 1999.
11. BOLIRINWA Joshua, « Aperçu du dispositif de paix et de sécurité de la CEDEAO », A la découverte de la CEDEAO des peuples, 5-13 octobre 2010.
12. BROUILLET Pascal, « Sécurité intérieure et gestion de la violence », in *Sécurité intérieure – Les nouveaux défis*, Vuibert, juin 2013.
13. CARIO Jérôme, « La lutte ou guerre contre le terrorisme ? », *CEREM*, 2008.
14. CILLIERS Jakkie, « L'Afrique et le terrorisme », in *Afrique contemporaine*, vol. 1, n° 209.
15. CORDESMAN Anthony H., NERGUIZIAN Arma, « The North African Military Balance. Force Developments Regional Challenges », *Center for Strategic and International Studies*, édition du 7 décembre 2010.
16. COHEN Samy, Pourquoi les démocraties en guerre contre le terrorisme violent-elles les droits de l'Homme ?, *Critique internationale*, 2008/4, n° 41.
17. CORTEN Olivier, VERDEBOUT Aghata, « Les interventions militaires récentes en territoire étranger : vers une remise en cause du jus contra bellum ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 60, 2014.
18. CHOUALA Yves, « Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine », *Annuaire français des Relations Internationales*, 2005, vol. VI.
19. CRAVEN-MATTHEWS Cetriona, ENGLEBERT Pierre, « A Potemkin State in the Sahel ? The Empirical and Fictional in Malian State Reconstruction », *African Security*, 11 : 1, 2018.
20. CRETTEZ Xavier, « Le terrorisme, violence et politique », Avant-propos, *Dossiers d'actualité mondiale*, n° 859, 29 juin 2001.
21. CORTEN Olivier, KLEIN Pierre, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », *Revue Belge de droit international*, 1991/1.
22. DAVID Alexander, KLEIN Susan, « Kidnapping and hostage-taking : a review of effects, coping and resilience », *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, n° 1, 2009.

23. DECAUX Emmanuel, « Terrorisme et droit international des droits de l'Homme », in *Terrorisme – Histoire et droit*, sous la direction de Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty, CNRS Editions, Paris, octobre 2003.
24. DE JONGE OUDRAAT Chantal, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la lutte contre le terrorisme », *AFRI*, 2005, vol. VI.
25. DIMITROULIAS Sophie, « L'humanisme juridique européen à l'épreuve du terrorisme : le crépuscule de la clémence ? », *L'Homme et la société*, 2006/1, n° 159.
26. DUPUY Pierre-Marie, « Sécurité collective et organisation de la paix », *RGDIP*, 1993.
27. DOUCET Ghislaine, « Terrorisme : définition, juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, vol. 76.
28. ELONG Fils François-Xavier, « Droit africain et droit européen de lutte contre le terrorisme : analyse comparée de leur contenu et leur efficacité », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
29. ETOA OYONO Georges et RANE MFOMBAM Zoulica, « La solidarité sous-régionale au sein de la CEEAC en temps de guerre : cas de la guerre contre Boko Haram », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
30. FOMEGANG Timothée, « La lutte contre le financement du terrorisme dans les organisations d'intégration économique sous régionales : les cas de la CEMAC et de l'UEMOA », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
31. GIEBELS Ellen et alii, « The Hostage Experience : Implications for Negotiation Strategies », *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, n° 3 ??
32. GOZZI Marie-Hélène, LABORDE Jean-Paul, « Les Nations-Unies et les droits des victimes du terrorisme », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, vol. 76.
33. HARSCH Ernest, « L'Afrique et la guerre contre le terrorisme : recherche de solutions axées sur les droits de l'Homme », in *Afrique Renouveau*, octobre 2009.

34. HASSOUX Didier, « Les dangers de l'assimilation : terrorisme et violences sociales – Le mythe d'un islam radical dans les banlieues », in *Le terrorisme, violence et politique*, *La Documentation française*, Dossiers d'actualité mondiale, n° 859, 29 juin 2001.
35. HOLSHEK Christopher, « Mali's Teachable Moment : The Primacy of Civil Authority in Security Sector Development and Assistance », *Conflicts Trends*, 2013 : 4.
36. HUCHFUL Eboa, « Economic Community of West African States Counterterrorism Efforts », in *African Counterterrorism Cooperation : Assessing Regional and Sub-regional Initiatives*, ed. André Le Sage (Washington : National Defense University Press et Potomac Books, 2007).
37. JESNES Kristin, BELYAKINA Olga, DUGULIN Ricardo et LITTLEDALE Joseph, « Après la Libye, y'a-t-il encore une exception française dans l'Alliance ? », *Revue Défense Nationale*, 2012.
38. KANE Ibrahima, « La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples et la protection des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Afrique », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
39. KLEIN Pierre, « Le Conseil de sécurité et la lutte contre le terrorisme : dans l'exercice de pouvoirs toujours plus grands ? », *Revue québécoise de droit international*, 2007.
40. KLEIN Pierre, *Le droit international à l'épreuve du terrorisme*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, *RCADI*, vol. 321, 2007.
41. KLOTZ Audie, LYNCH Cecilia, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique internationale*, n° 2-hiver 1999.
42. KOKOROKO Dodzi, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, vol. 16.1, 2003.
43. LABAYLE Henri, « Droit international et lutte contre le terrorisme », *AFDI* 1986, vol. 32, 1987.
44. LABORDE Jean-Paul, « Les Nations Unies et la lutte contre le terrorisme : aspects juridiques et pénaux », in *Terrorisme, victimes et responsabilité pénale internationale*, Paris, Calman-Levy, 2003.

45. LACLEMENCE Patrick, « La sécurité globale : regards croisés et « hypervision éthique », in *Sécurité intérieure – Les nouveaux défis*, Vuibert, Paris, 2013.
46. LANDAIS Claire, « Entre l'application du droit et les hostilités, cadre légal et règles d'engagement », in *Distinction between International and Non-International armed conflicts : Challenges for IHL?*, Franco Angeli, 2016.
47. LAREMONT Ricardo R., « Al Qaeda in the Islamic Maghreb : Terrorism and Counterterrorism in the Sahel », *African Security*, vol. 4, n° 4, 2011.
48. MANACORDA Stephano, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme », in *Terrorisme – Histoire et droit*, Paris, CNRS Editions, 2013.
49. MEIDOROS Emilie, « Back but not Home : Supporting the Reintegration of Former LRA Abductees into Civilian Life in Congo and Sudan », *Conciliation Resources*, août 2014.
50. MEGIE Antoine, « L'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de légitimité : l'unité de coopération Eurojust », *Politique européenne*, n° 23, mars 2007, p. 57-75.
51. METOU Brusil Miranda, Le statut des personnes détenues dans le cadre de la lutte contre Boko Haram, *Revue africaine des Sciences Juridiques*, Yaoundé, Harmattan, n° spécial, 2015.
52. MOUANGUE KOBILA James, « Dixième anniversaire des attentats du 11 septembre 2001. Bilan de la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité », *Revue québécoise de droit international*, Vol. 24.1, 2011.
53. MUSSO Federica, Les mesures mises en place par l'Union africaine face à la menace du terrorisme, en particulier pour lutter contre BOKO HARAM, *Paix et sécurité européenne et internationale*, 6 mai 2017.
54. MVE-EBANG Bruno, « La place de la Convention de Kinshasa dans la lutte antiterroriste en Afrique centrale », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
55. NGWANZA Stéphane, « Le principe de « la responsabilité de protéger » à l'épreuve du conflit libyen », in *Revue camerounaise d'études internationales*, n° 1 et 2, 2013.
56. NIKOS Passas, « Le financement du terrorisme : rapport général », *Revue internationale de droit pénal*, février 2002.

57. NKALWO NGOULA Joseph Léa, L'Union Africaine à l'épreuve du terrorisme : forces et challenges de la politique africaine de sécurité, *Thinking Africa*, Note d'analyse politique, n° 35, avril 2016.
58. NZE BEKALE Ladislas, « La politique de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine est-elle résiliente ? », *VigieAfriques*, vol. 2, n° 1, janvier 2019.
59. OWONA MFEGUE Koura Félicité, « Droit international et lutte contre le terrorisme de Boko Haram », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.
60. PETITEVILLE Franck, SMITH Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 2006/3, vol. 56.
61. RYNIKER Anne, « Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 81, n° 836, 1999, note de synthèse.
62. SAÏBOU Issa, « L'embuscade sur les routes aux abords du Lac Tchad », in *Politique Africaine*, n° 094, Karthala, Paris, 2004.
63. SASSOLI Marco, Use and abuse of the Laws of War, in « War on Terror », *Law and Inequality : A Journal of Theory and Practice*, Vol. XXII, n° 2, 2004.
64. SCHMID Alex, « Magnitudes and Focus of Terrorist Victimization », Dilip K. Das et Peter C. Kratoski (éd.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism : Prevention, Control and Recovery* (Lanham Lexington Books, 2003).
65. SUR Serge, « Un mal qui repand la terreur », dans dossier « Les terrorismes », *Questions internationales*, n° 8, juillet-août 2004.
66. SZUREK Sandra, « La lutte contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *RGDIP*, 5, 2015 (1).
67. TEKEBENG LELE Télésphore, « Le dispositif africain de lutte contre le terrorisme et la garantie de la sécurité humaine : entre volonté juridique manifeste et insuffisances structurelles contraignantes », in Olinga (Alain-Didier) (dir.), *Droit international, droits nationaux et lutte contre le terrorisme en Afrique*, Yaoundé, PUCAC, 2017.

68. THIRIOT Céline, « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », in *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1 (Vol.15).
69. TOBIE Aurélien, SANGARE Boukary, « *Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du Mali. Adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix* », Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), octobre 2019.
70. TOUREILLE, CHARBONNEAU Bruno, « La lutte contre le terrorisme, faiblesses de la politique africaine de la présence Obama ? », *Les grands dossiers de la diplomatie africaine*, n° 35, octobre-novembre 2016.
71. TULL Denis, Mali, the G5 Sahel and Security Sector Assistance : Political Obstacles to Effective Cooperation, Berlin, *German Institute for International and Security Affairs*, 2017.
72. WHITEHOUSE Brice, « How US Military Assistance Failed in Mali ? », 21 avril 2014.
73. VAN STEENBERGHE Raphaël, « Les interventions française et africaine au Mali au nom de la lutte armée contre le terrorisme », *RGDIP*, 2014.
74. WEINSTEIN Jeremy, HUMPHRIES Macartan, « *Disentangling the Determinants of Successful Demobilization* », Center of Global Development, Working Paper, n° 69, 2005.
75. Wilkinson Paul, « Technology and Terrorism », in *Le terrorisme – Violence et politique*, La Documentation française, Dossiers d'actualité mondiale, n° 859, 29 juin 2001.
76. WRIGHT Richard P., « Kidnap for Ransom : Resolving the Unthinkable », (Boca Raton, CRC Press, 2009).
77. YOROMS Gani, « Counter-Terrorism Measures in West Africa », in *Understanding Terrorism in Africa : Building Bridges and Overcoming the Gaps*, ed. Wafula Okumu et Anneli Botha (Pretoria : *Institut d'études de Sécurité*, 2008).

IV. Articles de presse générale

1. AFP, « Le Président malien qualifie « d'élucubrations » les spéculations sur un putsch », 6 octobre 2019.
2. AFP, « Mali : enfants et femmes de soldats en colère dans la rue après un lourd revers militaire », 2 octobre 2019.

3. « Egypte : une nouvelle antiterroriste menace la liberté de la presse », Jeune Afrique, juillet 2015.
4. LECOUTRE Delphine, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, 2004.
5. Le Matin (Quotidien marocain) : « Les participants soulignent le rôle pionnier du Maroc dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent », 17 février 2021.
6. NYT, « The Saharan Conundrums », *New York Times*, 12 février 2009. RFI, « Mali : des hélicoptères « Puma » qui posent question », 13 août 2019.
7. TOUMIN Hassan, Maroc – Cherkaoui Habboub : « Sur l'anti-terrorisme, il n'y a aucune coopération avec l'Algérie, et nous le regrettons », Jeune Afrique, 9 mars 2021.
8. WALT Vivienne, « Terrorist Hostage Situations : Rescue or Ransom », *Time*, 12 octobre 2010.

V. Thèses et mémoires

1. AL-KABI Juma, *La gestion de la menace terroriste. Le système français de prévention et de répression*, sous la direction de David Cumin – Lyon : Université Jean Moulin (Lyon III), 2017. Disponible sur : <https://www.theses.fr/2017LYSE3025> .
2. CISSE Losséni, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest : Analyse comparée de la situation de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Libéria et de la Sierra Leone*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris XII Val-de-Marne, mai 2009.
3. ROBERT Emilie, *L'Etat de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne suite aux attentats du 11 septembre 2001*, Thèse de doctorat en droit de l'Université de Lille II, 16 février 2012.
4. MENDY Adriano, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Thèse de doctorat en Droit international, sous la direction de Jean-Paul Colin, Université de Reims, 2008.
5. ABENELANG Salomon Mickson, *La reconnaissance d'Etat à la lumière de la pratique internationale récente*, Mémoire de DEA, Université de Yaoundé II Soa, 2010.
6. CHEMBOU ZAMBOU Guy-Merlin, *Les pays du Bassin du Lac Tchad à l'épreuve des menaces transfrontalières*, Mémoire de Master II en Stratégie, Défense, Gestion des Conflits et des Catastrophes, Université de Yaoundé II Soa, mai 2015.

7. FERIYOUOP Mamouda, *L'application par le Cameroun des instruments juridiques en matière de lutte contre le terrorisme*, Mémoire de DEA de Droit International Public, Université de Douala – Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, 2012, sous la direction de M. le Professeur MOUANGUE KOBILA (James) et M. le Professeur DONFACK SOKENG (Léopold).
8. NDIAYE Djiby, *La Convention de l'OUA contre le terrorisme*, Mémoire de DEA, UCAD, 2011.
9. DEMBELE Daouda, *La mise en œuvre de la Force Africaine en Attente : l'adéquation forces nationales/Brigades sous régionales*, Mémoire de Master en Stratégie de Défense, Université de Yaoundé II, 2012.
10. SIKELI Jean-Paul, *La lutte contre le terrorisme en droit international*, Mémoire de DEA en droit public sous la direction du Professeur MELEDJE Djedjro, Université d'Abidjan-Cocody, 2006.
11. TCHINDA MBOUZIKEU Henri, *En quoi la lutte contre le terrorisme international concerne-t-elle le continent africain ?*, Mémoire de géopolitique, Cours Supérieur Interarmées, Yaoundé, 2009.

VI. Rapports

1. Rapports des Nations Unies

-MINUSMA et HCDNU, « *Rapport sur les abus des droits de l'Homme commis dans le village de Koumaga, Cercle de Djenné, Région de Mopti, 23-25 juin 2018* », décembre 2018.

-« Rapport du Secrétaire général sur les activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale », New York, avril 2018.

2. Rapports de l'Union Africaine

-« Rapport sur les efforts de l'OUA dans la prévention et la lutte contre le terrorisme », document Organ/Mec/MIN/2/Ex/Ord (V) du 11 novembre 2001, <http://www.africa-union.org/fr/commpub.asp?ID=143>.

-Rapport du Président de la Commission sur les mesures de renforcement de la coopération dans la prévention et la lutte contre le terrorisme (PSC/PR/2(CCXLIX), par. 25 et 26, voir

www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/Conroom/Terrorism%20report-PCS%2022%2011%2010.pdf.

-Rapport « *The African Center for the Study and Research ont Terrorism (ACSRT) Activities – January-December 2008* », mars 2009. Rapport de la Présidente de la Commission sur le terrorisme et l'extrémisme violent, Nairobi, 2 septembre 2014.

3. Rapports du GAFI, du SIPRI et de l'IRSEM

-« *Organized Maritime Piracy and related Kidnapping for Ransom, paragraphe 49* », juillet 2011.

-« Impacts des groupes armés sur les populations au nord et au centre du Mali. Adaptations souhaitables des stratégies de rétablissement de la paix », TOBIE Aurélien, SANGARE Boukary, SIPRI, octobre 2019.

-« La Force africaine en attente : un outil adapté aux enjeux sécuritaires africains ? », Rapport de Conférence, Paris – 26-27 avril 2011. 4 :

4. Rapports de la Francophonie

-GAUTRIN Henry-François, « *La protection des droits et libertés dans le contexte de la lutte contre le terrorisme* », Rapport de la Commission politique de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Dakar, juillet 2010.

-Rapport de la Conférence sur la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente, OIF, Paris, novembre 2016.

5. Rapport du Mali

-DOUGNON Isaïe et SANGARE Boukary., « *Conflictualité locale et demande de justice au Mali* », Rapport National Mali, Centre pour le dialogue humanitaire, 2015.

6. Rapports d'ONG de Défense des Droits de l'Homme et d'institutions diverses

-Rapport AMDH/FIDH : « *Face à la crise, faire le choix de la justice* », n° 706f, décembre 2017.

-Rapport AMDH/FIDH : « *Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme* », Rapport d'enquête, n° 727f, novembre 2018.

- Rapport du FIDH : « *L'anti-terrorisme à l'épreuve des droits de l'Homme : les clés de la compatibilité. Violations des droits de l'Homme en Afrique Sub-saharienne au motif de la lutte contre le terrorisme : une situation à hauts risques* », novembre 2007, n° 483, déclinaison régionale du Rapport de la FIDH de 2005, n° 429 du 24 octobre 2005, <http://fidh.org/article.php3?id-article=2782>.
- Rapport de l'IES : MEYER Angela, « *Prévenir les conflits en Afrique centrale : la CEEAC entre ambitions, défis et réalités* », in Rapport sur l'Afrique centrale de l'Institut d'Etudes de Sécurité, n° 3, août 2015.
- Rapport de l'ISS, « *Faire face à Boko Haram dans la région du lac Tchad : politiques, coopération et moyens de subsistance* », Rapport de recherche, ISS, juillet 2018.
- Rapport Afrique de International Crisis Group, n° 251, « *Northern Uganda : The Road to Peace, with or without Kony* », 10 décembre 2008.
- Rapport Afrique de International Crisis Group, n° 251, « *Une arme à double tranchant : comités de vigilance et contre-insurrections africaines* », 7 septembre 2017.
- Rapport Asie de International Crisis Group, n° 268, « *The future of the Afghan Local Police* », 4 juin 2015.
- Rapport spécial de International Crisis Group, n° 1, « *Exploiter le chaos : l'Etat Islamique et Al-Qaeda* », 14 mars 2016.
- Rapport Afrique de International Crisis Group, n° 244, « *Watchmen of Lake Chad : Vigilante Group Fighting Boko Haram* », 23 février 2017.
- Rapport Afrique de International Crisis Group, n° 246, « *Boko Haram au Tchad : au-delà de la réponse sécuritaire* », 8 mars 2017.
- Rapport du Centre International de Justice Transitionnelle : « *Victims Fighting Impunity : Transitional Justice in the Great Lakes Region* », International Center for Transitional Justice, mars 2017.
- Rapport de synthèse de la 3^{ème} Conférence sous régionale de l'Afrique centrale sur le renforcement de la lutte contre la criminalité transfrontalière organisée et le terrorisme en Afrique, HOURQUEBIE Fabrice, Yaoundé, 1^{er} au 3 octobre 2015.

VII. Webographie

1. BIDIAS Jean-Paul, « Le recours à la légitime défense par les organisations régionales dans la lutte contre le terrorisme », n° 29.1-2016, 14 juillet 2017, Revue québécoise de droit international, <https://www.sqdi.org/fr/le-recours-a-la-legitime-defense-par-les-organisations-regionales-dans-la-lutte-contre-le-terrorisme/> consulté le 7 janvier 2022.
2. BLIN Arnaud, « Définitions, questions et réponses sur les formes de terrorisme », in Terrorisme : histoire, formes et médiatisation, dossier, décembre 2004, disponible sur le site <http://www.thucydide.com/realisations/comprendre/terrorisme/terrorisme2.htm> consulté le 24 décembre 2021.
3. BOURGI Albert, Les enjeux géopolitiques de la crise malienne, Civitas Europa 2013/2, n° 31, p. 11-17 disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-2013-2-page-> consulté le 4 mai 2022.
4. COULIBALY Hawa, LIMA Stéphanie, « Crise de l'Etat et territoires de la crise », *EchoGéo*, <https://journals.openedition.org/echogeo/13374> et sur <https://hal-univ-tlse2-.archives-ouvertes.fr/hal-01020719>, publié le 8 juillet 2014 à 14 : 26 : 32, dernière modification le : samedi 25 juin 2022-20 :54 : 33, consulté le 12 septembre 2022.
5. DUBUY Mélanie, « La spécificité de la menace terroriste au Mali : quelles conséquences internationales ? », Civitas Europa, vol. 2, n° 31, 2013, p. 38 article disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2013-2-page-35.htm>
6. DUFKA Corinne, « Mali : Les opérations militaires donnent lieu à des abus. Des troupes du Mali et du Burkina Faso se sont livrées à des meurtres, des disparitions forcées et des actes de torture », voir <https://www.hrw.org/fr/news/2017/09/08/mali-les-operations-militaires-donnent-lieu-a-des-abus/> Consulté le 10 avril 2022.
7. FALLETTI François, Chronique d'Eurojust : Où en est Eurojust ?, *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3, Vol. 76, p. 551-559, consulté le 18 mai 2022, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2005-3-page-551.htm>.
8. FALLETTI François, Eurojust : 5 ans de coopération judiciaire européenne », consulté le 18 mai 2022 sur www.justice.gouv.fr.
9. GUICHAOUA Yvan., « Comment le djihad armé se diffuse au Sahel ? », *The Conversation*, 2019 disponible sur <https://www.lemonde.fr> , consulté le 14 février 2022.

10 ; HUSSEIN Hasna, « La propagande de Daesch », *Esprit*, n° 428, octobre 2016 disponible sur le site <http://esprit.presse.fr/news/frontpage/new.php?code=459> consulté le 31 juillet 2021.

11. HUSSEIN Hasna, Le recrutement numérique des adolescents par Daesh : les chants « anasheed » djihadistes, disponible sur www.citoyenneteactivelorraine.fr consulté le 17 janvier 2022.

12. ILPIDI Audrey, REYNAUD-FOURTON Perle, Les rouages de la mécanique terroriste, *Journal des psychologues*, 2008/4, n° 257, p. 33-38 disponible sur <https:// Cairn.info/journal-des-psychologues/> consulté le 29 mars 2022.

13. KANDEL Maya, « La stratégie américaine en Afrique : les risques et les contradictions du « light-footprint », in La stratégie américaine en Afrique, *Etudes de l'IRSEM*, n° 36, décembre 2014 sur www.irsem.fr consulté le 3 février 2022.

14. KRAMDI Ryad, « L'organisation de coopération policière du continent Afripol renforce sa vocation de faire travailler ensemble plus de quarante pays africains « contre le terrorisme, le crime organisé et les crimes électroniques », *Point Afrique/AFP* publié le 16 :10 :2018 à 17 :16 sur www.amp.lepoint.fr consulté le 30 mars 2022.

15. KRISHNASWAMY Janani, « How Does Terrorism Lend It self to Constructivist Understanding ? », *E-International Relations*, disponible sur le site <http://www.e-ir.info/2012/09/18/how-does-terrorism-lend-itself-to-constructivist-understanding> consulté le 25 avril 2022.

16. LAFOND Maëlle, Terrorisme : la messagerie Telegram de nouveau sous le feu des critiques, juillet 2007, publié le 17 juillet 2017 à 12 : 14, consulté le 7 avril 2022 <http://lesechos.fr>

17. LE CAM Morgane, « Au Mali, le système est infesté par la corruption et les citoyens y sont habitués », *Le Monde/AFP*, sur <https://www.lemonde.fr> publié le 1^{er} août 2019, consulté le 5 janvier 2022.

18. MUSAH Abdel-Fatau, « West Africa : Governance and Security in Changing Region », *International Peace Institute Africa Program Working Papers Series*, février 2019, <http://www.ipacademy.org/asset/file/425/west.africa.pdf>

19. ODZOLO-MODO Madeleine, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines », publié le 2 juin 2021, disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03155274> , consulté le 10 décembre 2021.
20. SUR Serge, « *Le droit international face au défi du terrorisme* », in The Centre for Studies and Research in International Law and International Relations, <https://dx.doi.org/10.1163/1875-8096-pplcdu-ej.9789004161078.3-76.2> .
21. SAMMARCO Nicole, « La loi d’orientation et de programmation militaire au Mali : une dynamique de reconstruction des forces armées », *La note du CESA*, n° 123, avril 2017, publié sur www.calameo.com consulté le 9 avril 2022.
22. THIRIOT Céline, La place des militaires dans les régimes post-transition d’Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation, in *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1, vol. 15, p. 15-34, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee/> consulté le 11 mai 2022.
23. TOUCHARD Laurent, « Forces armées africaines 2016-2017 : organisations, équipements, état des lieux et capacités », 2017, reproduit dans <https://ultimaratio-blog.org/archives/8417> .
24. TOUNKARA Aly, « L’émergence des groupes d’autodéfense au centre du Mali : violence et déficit de l’Etat », *Preva-Nat* (blog de recherche), 4 février 2019, disponible sur le site www.cdradical.hypotheses.org , consulté le 20 janvier 2022.
25. TRASHER Daniel, La force africaine en attente, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, n° 84, novembre 2010, sur www.css.ethz.ch consulté le 10 janvier 2022.
26. TULL Denis, La mission de l’Union européenne et la difficile reconstruction de l’armée du Mali, *Note de recherche de l’IRSEM*, n° 89, 11 février 2020 publié sur www.irsem.fr, consulté le 1^{er} mai 2022.
27. ZOZIME TEMEKAMTA Alphonse, « L’architecture de paix et de sécurité de l’Union africaine (APSA) : articulations et enjeux de la gouvernance sécuritaire au XXI^{ème} siècle », *Thinking Africa*, NAP n° 24, janvier 2015 consulté le 10 février 2022 sur www.thinkingafrica.org

TABLE DES MATIERES :

<i>Avertissement</i>	<i>II</i>
<i>Résumé</i>	<i>III</i>
<i>Remerciements</i>	<i>IV</i>
<i>Dédicace</i>	<i>V</i>
<i>Abréviations, Sigles et Acronymes</i>	<i>VI</i>
<i>Mots clés</i>	<i>XIX</i>
<i>Sommaire</i>	<i>XX</i>
Introduction générale	<i>I</i>
PREMIERE PARTIE : LA DIVERSITE DES DISPOSITIFS NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU MALI	33
TITRE I : LA TRANSPOSITION DES MACANISMES UNIVERSELS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	34
CHAPITRE I : L'IMPREGNATION DES NATIONS UNIES DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EN AFRIQUE	35
Section I : Le soutien des Nations Unies aux États africains dans la lutte contre le terrorisme	35
Paragraphe I : L'activité normative onusienne contre le terrorisme	35
A. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité de l'ONU.....	36
1. Le fondement des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sur les activités terroristes.....	36
2. L'imposition de la coopération par le Conseil de sécurité de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme	37
B. La mise en œuvre des résolutions non contraignantes de l'ONU en matière de terrorisme	42
1 : L'activité résolutoire non contraignante du Conseil de sécurité sur les actes de terrorisme.....	43
2 : L'activité résolutoire non contraignante de l'Assemblée générale sur les actes de terrorisme	44

Paragraphe II : L'adhésion des États africains aux instruments antiterroristes onusiens.....	46
A. L'adoption des conventions et organes antiterroristes sous les auspices de l'ONU.....	47
1. La variété des conventions directement adoptées par l'instance onusienne.....	47
2. La variété des organes de lutte antiterroriste directement adoptés par l'ONU.....	52
B. L'instauration d'une coopération entre États africains et institutions onusiennes sur le terrorisme...	58
1. La coopération avec l'OACI en matière de lutte contre le terrorisme dans le secteur aéronautique...	58
2. La coopération avec l'OMI en matière de lutte contre le terrorisme dans le secteur maritime.....	62
Section II : Le traitement du terrorisme dans les enceintes non onusiennes.....	65
Paragraphe I : L'affirmation d'Interpol et du GAFI dans l'élimination du terrorisme.....	65
A. L'implication d'Interpol dans les voies de la coopération contre le terrorisme.....	65
1. Le champ d'application d'Interpol en matière de lutte antiterroriste.....	66
2. Les capacités opérationnelles d'Interpol contre les activités terroristes en Afrique.....	67
B. L'intervention du GAFI dans l'élimination des activités terroristes.....	71
1 : Le champ d'action du GAFI dans l'effacement des sources de financement du terrorisme.....	71
2. La matérialisation de la coopération entre le GAFI et les États africains en matière de lutte antiterroriste.....	73
Paragraphe II : La prise en compte des activités terroristes dans d'autres organisations spécifiques	75
A. L'appui du Forum Mondial contre le terrorisme aux États africains.....	75
1. Le mandat du Forum Mondial de lutte contre le terrorisme.....	76
2. Le socle de la coopération entre le Forum et les États africains sur les activités terroristes.....	77
B. La contribution de l'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire.....	78
1 : Le mandat de l'Initiative Mondiale pour combattre le Terrorisme Nucléaire.....	78
2 : L'intérêt d'une lutte contre le Terrorisme Nucléaire pour la communauté des États.....	79
CHAPITRE II : LES INITIATIVES ANTITERRORISTES DES ETATS AFRICAINS.....	81
Section I : Un cadre normatif de lutte antiterroriste en construction en Afrique.....	81

Paragraphe I : L'urgence de l'élimination du terrorisme dans le cercle de l'Union africaine.....	82
A. Les instruments de lutte contre le terrorisme de l'Union africaine.....	82
1. Les initiatives antérieures à la Convention de l'Organisation africaine contre le terrorisme.....	83
2. La Convention sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, socle référentiel de l'Union africaine...	84
B. Le renforcement des instruments antiterroristes de l'Union africaine.....	86
1. Le Protocole à la Convention de l'OUA sur le terrorisme.....	86
2. Le Plan d'action de la lutte antiterroriste de l'UA.....	87
Paragraphe II : L'appui des organes parlementaires de l'UA et de la Francophonie.....	88
A. La contribution antiterroriste des Parlements de l'UA et de la Francophonie.....	89
1. L'inscription du terrorisme dans le champ d'action de l'Union parlementaire africaine.....	89
2. La disqualification du terrorisme dans les orientations de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.....	91
B. L'exemple du Forum de Dakar dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.....	91
1. Les objectifs du Forum de Dakar sur les questions de paix et de sécurité en Afrique.....	92
2. La menace terroriste, une préoccupation constante des assises du Forum de Dakar.....	93
Section II : Un cadre opérationnel laborieux destiné à l'éradication du terrorisme en Afrique.....	94
Paragraphe I : Les mécanismes de lutte contre le terrorisme purement africain.....	95
A. L'opérationnalisation préventive de la lutte antiterroriste dans l'espace continental.....	95
1. L'activation du Système d'alerte rapide dans le processus de prévention contre la perpétration des actes terroristes.....	95
2. Le CAERT et le Commissaire en charge de la Paix et de la Sécurité, acteurs incontournables dans la prévention du terrorisme.....	96
B. L'opérationnalisation répressive de la lutte antiterroriste dans l'espace continental.....	99
1. Afripol une potentielle arme de dissuasion massive contre le terrorisme dans l'avenir.....	99
2. La Force en attente, expression de la militarisation contre les activités terroristes.....	101

Paragraphe II : La manifestation de la solidarité africaine dans la lutte contre le terrorisme.....	102
A. Le cadre intracontinental de coopération en matière de lutte antiterroriste.....	102
1. La plateforme de coopération judiciaire dans l'espace africain en matière de lutte contre le terrorisme.....	103
2. L'extension du champ de la coopération antiterroriste entre les États africains.....	105
B. Le versant transcontinental de la coopération antiterroriste en Afrique.....	106
1. La coopération entre l'Afrique et certaines institutions internationales sur le terrorisme.....	106
2. La coopération entre l'Afrique et certains États occidentaux sur le terrorisme.....	108
TITRE II : LE CADRE COMMUNAUTAIRE ET NATIONAL DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	109
CHAPITRE I : L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	110
Section I : L'engagement des organisations communautaires dans la lutte contre le terrorisme.....	111
Paragraphe I : La construction d'un bloc de normativité dans la lutte contre le terrorisme.....	111
A. L'existence des législations antiterroristes dans les espaces CEEAC et CEDEAO.....	112
1. La mise en œuvre d'un dispositif normatif antiterroriste dans l'espace CEEAC.....	112
2. La mise en œuvre d'un dispositif normatif antiterroriste dans l'espace CEDEAO.....	116
B. L'existence des législations antiterroristes dans les espaces CEN-SAD et COMESA.....	116
1. La consécration d'un cadre juridique contre la menace terroriste dans l'espace CEN-SAD.....	116
2. La mise en œuvre embryonnaire d'un tissu normatif antiterroriste dans l'espace COMESA.....	117
Paragraphe II : L'opérationnalisation de la lutte antiterroriste au niveau communautaire.....	118
A. La consolidation des organes de prévention contre le terrorisme.....	118
1. Les organes de prévention contre le terrorisme dans les espaces CEEAC et CEDEAO.....	119
2. Les organes de prévention contre le terrorisme dans les espaces CEN-SAD et COMESA.....	121
B. La consolidation des organes répressifs dans les communautés sous régionales.....	122
1. La militarisation contre les activités terroristes aux confins des espaces CEEAC et CDEAO.....	123
2. La militarisation contre les groupes terroristes aux confins des espaces CEN-SAD et COMESA...	125

Section II : La coopération antiterroriste dans les organisations sous régionales.....	127
Paragraphe I : L'intensité de la coopération intra-régionale contre le terrorisme.....	127
A. Le cercle permanent de la coopération interétatique au sein de la CEEAC et de la CEDEAO.....	127
1. L'intensité des mesures de coopération antiterroriste dans l'espace CEEAC.....	128
2. L'intensité des mesures de coopération antiterroriste au sein de la CEDEAO.....	129
B. Le cercle de coopération interétatique au sein de la CEN-SAD et du COMESA.....	131
1 : La coopération interrégionale dans l'espace de la CEN-SAD.....	131
2 : La mise œuvre d'une coopération antiterroriste sectorisée dans l'espace de COMESA.....	132
Paragraphe II : L'intensité de la coopération transfrontalière et extrarégionale.....	134
A. L'exercice de la coopération transrégionale contre le terrorisme.....	134
1. Les axes de la coopération transrégionale sur le plan policier et judiciaire.....	134
2. La redynamisation d'une coopération transrégionale dans le domaine militaire.....	136
B. Le prolongement du champ de la coopération des communautés sous régionale.....	138
1. Les communautés sous régionales dans le processus de coopération avec des entités étatiques.....	138
2. Les communautés sous régionales dans le processus de coopération avec des entités étatiques.....	140
CHAPITRE II : LA NECESSITE DE LA CONSOLIDATION DES INITIATIVES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	144
Section I : La volonté affirmée de la lutte contre le terrorisme	144
Paragraphe I : La volonté de stabilisation de l'État dans le cadre de la lutte antiterroriste	144
A. L'adoption de mesures générales de stabilisation de l'État dans la lutte antiterroriste.....	144
1. Les mesures de protection des personnes et des biens.....	146
2. Les mesures de protection contre le financement du terrorisme.....	148
B. L'adoption de mesures spécifiques de stabilisation de l'État au Mali.....	150
1. L'apport de l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger.....	150
2. La restauration de l'autorité de l'État au Mali.....	152

Paragraphe II : La construction d'une dynamique antiterroriste au Mali.....	154
A : Les interventions des forces étrangères au Mali : le cas de l'Opération Serval.....	154
1 : La sollicitation de l'État du Mali pour l'intervention française de l'Opération Serval.....	154
2 : L'inadaptation de l'argument tiré de la légitime défense.....	157
B. La politique nationale de lutte contre le terrorisme.....	159
1. La mise en œuvre du programme DDR.....	159
2. La lutte contre l'extrémisme violent au Mali.....	163
Section II : La constante adaptation à la lutte contre le terrorisme	164
Paragraphe I : L'adaptation des structures en charge de la lutte contre le terrorisme.....	165
A. Une nouvelle ère dans le traitement du phénomène terroriste au Mali.....	165
1. Le rôle déterminant de la Direction Générale de la Sécurité d'État (DGSE) dans la lutte antiterroriste.....	165
2. Le renforcement des capacités militaires dans la lutte contre le terrorisme.....	167
B. Les avancements dans la modernisation des organes antiterroristes.....	170
1. L'adoption de la loi de programmation militaire.....	170
2. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Mali.....	176
Paragraphe II : L'adaptation à une coopération entre États dans la lutte contre le terrorisme.....	178
A. Le cadre bilatéral dans la lutte contre le terrorisme	178
1. L'Initiative Pan Sahel	178
2. L'Initiative Transsaharienne	180
B. Le cadre multilatéral dans la lutte contre le terrorisme	183
1. La mise en œuvre d'actions communes dans la lutte contre le terrorisme.....	183
2. Le partenariat UA-UE : un exemple de coopération dans la lutte contre le terrorisme.....	187
Conclusion de la première partie	189
DEUXIEME PARTIE : L'EXECUTION DU PROCESSUS DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	191

TITRE I : LES FAIBLESSES DES MECANISMES DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	193
CHAPITRE I : L'ENCADREMENT LACUNAIRE DES MECANISMES UNIVERSELS DE LUTTE ANTITERRORISTE EN AFRIQUE	194
Section I : Les limites du soutien des Nations Unies aux Etats africains dans la lutte contre le terrorisme.....	194
Paragraphe I : Les insuffisances des actions onusiennes contre le terrorisme en Afrique.....	195
A. Les actions du Conseil de sécurité de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme.....	195
1. Les difficultés d'application de certaines résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en Afrique.....	195
2. La floraison des actions du Conseil de sécurité dans l'encadrement du terrorisme.....	198
B. Les actions limitées de l'Assemblée générale des Nations Unies dans la lutte contre le terrorisme.....	200
1. La timidité de la portée des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU dans la gestion du terrorisme.....	200
2. L'incapacité persistante de l'adoption d'une définition du terrorisme par l'Assemblée générale de l'ONU.....	201
Paragraphe II : Le déficit opérationnel de l'ONU dans ses interventions en Afrique.....	203
A. La gestion controversée de l'ONU dans l'éradication du terrorisme en Afrique.....	203
1. La préoccupation relative aux déploiements tardifs des forces de l'ONU en Afrique.....	203
2. L'insuffisance de moyens provenant de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.....	205
B. La controverse de l'intervention des forces étrangères sous l'égide des Nations Unies.....	208
1. Les restrictions incombant aux forces armées autorisées par l'ONU au Mali.....	208
2. Les accusations de violation du mandat des forces étrangères sous commandement onusien	211
Section II : La carence des structures d'appui à la lutte contre le terrorisme	212
Paragraphe I : L'intervention timide de la CPI dans la lutte contre le terrorisme.....	212
A. La lutte contre le terrorisme dans le dispositif répressif de la CPI	212
1. L'appropriation incertaine du terrorisme dans le dispositif de répression de la CPI.....	212

2. Les moyens de répression de la Cour Pénale Internationale (CPI) en matière de lutte antiterroriste..	215
B. Le traitement des saisines de la CPI par le Mali au nom de la lutte antiterroriste.....	218
1. L'étendue des chefs d'accusation de terrorisme couvrant la période de 2012 à nos jours.....	218
2. Le procès de la destruction des mausolées de Tombouctou	222
Paragraphe II : Les manquements dans la coopération entre Etats africains et leurs partenaires.....	223
A. Les écueils de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme.....	223
1. La tendance d'une coopération à sens unique.....	223
2. Le déficit de confiance des Etats partenaires à l'égard des autorités politico-militaires maliennes...	226
B. Les restrictions de l'implication d'Interpol dans l'éradication du terrorisme.....	231
1. Les restrictions relatives à la nature d'Interpol en matière de lutte antiterroriste.....	231
2. Les restrictions relatives à la structure d'Interpol en matière de lutte antiterroriste	232
CHAPITRE II : LES DIFFICULTES ENDOGENES AUX MECANISMES CONTINENTAUX DE LUTTE ANTITERRORISTE.....	234
Section I : L'organisation antiterroriste continentale empreinte de lacunes	234
Paragraphe I : Les lacunes intrinsèques de l'Union africaine dans le traitement du terrorisme.....	234
A. Les insuffisances structurelles de l'organisation panafricaine dans la lutte antiterroriste.....	234
1. Les insuffisances des normes antiterroristes provenant de l'Union africaine.....	236
2. Les contraintes politiques et financières de l'Union africaine face à l'expansion terroriste.....	238
B. Les faiblesses des mécanismes institutionnels de lutte antiterroriste de l'Union africaine	240
1. Les lacunes des organes de l'UA en matière de coopération contre le terrorisme	240
2. Les insuffisances opérationnelles des organes d'intervention en matière de lutte contre le terrorisme.....	240
Paragraphe II : Les aspects rédhibitoires en dehors du cadre institutionnel de l'Union africaine.....	244
A. Les difficultés relatives à la structure de l'État en Afrique	245
1. La crise de territorialité de l'État comme fait dirimant à la lutte contre le terrorisme	245
2. L'État africain, otage de ses tares dans la lutte contemporaine contre le terrorisme	247

B. L'autoritarisme dans le régime de la répression des actes terroristes.....	249
1. L'empiètement des droits de l'Homme par les Forces de défense et de sécurité des Etats africains dans la lutte antiterroriste.....	250
2. L'effritement des droits de l'Homme dans les campagnes antiterroristes par d'autres représentants de l'État.....	252
Section II : Les pesanteurs de l'organisation antiterroriste dans les regroupements communautaires.....	257
Paragraphe I : Les difficultés structurelles à la stratégie antiterroriste communautaire	257
A. Les imprécisions relatives à l'encadrement du terrorisme au plan communautaire	257
1. Les difficultés de la détermination du statut juridique des présumés terroristes dans les instruments juridiques communautaires	257
2. Les difficultés de prise en compte des victimes d'actes terroristes dans les instruments juridiques communautaires	261
B. La coopération poussive dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte antiterroriste à l'échelle communautaire	262
1. Les difficultés dans la coordination des mécanismes communautaires de lutte contre le terrorisme	262
2. L'insuffisance d'actions dans certains regroupements communautaires en proie à la menace terroriste.....	266
Paragraphe II : Une inefficacité dans la lutte antiterroriste propre au repli nationaliste des Etats africains.....	268
A. Les obstacles à la construction de l'Union africaine : des goulots d'étranglement à l'efficacité de la lutte antiterroriste	268
1. L'attachement excessif aux replis souverainistes, une pesanteur dans la lutte contre le terrorisme	269
2. Les autres obstacles décelables dans les relations entre Etats africains en proie à la menace terroriste	271
B. La faillite de l'État postcolonial africain au plan interne : une faiblesse dans la lutte antiterroriste.....	272
1. La corruption, un fléau handicapant les efforts du Mali dans la lutte contre le terrorisme	272

2. Les sempiternelles contraintes étatiques liées à la carence des moyens dans la lutte antiterroriste...	277
TITRE II : LA NECESSAIRE ADAPTATION DES DISPOSITIFS DE LA LUTTE AUX MUTATIONS DU TERRORISME TRANSNATIONAL.....	281
CHAPITRE I : LA CONJUGAISON DES EFFORTS AU PLAN UNIVERSEL ET CONTINENTAL DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME	282
Section I : L'exigence d'une amélioration des mesures préventives de lutte antiterroriste en Afrique.....	282
Paragraphe I : L'aménagement de la prévention normative du modèle africain dans la lutte antiterroriste	282
A. L'adoption d'une politique résiliente dans la lutte contre le terrorisme en Afrique.....	282
1. La nécessaire conception d'une stratégie panafricaine efficace dans la lutte contre le terrorisme ...	283
2. La rationalisation de la politique panafricaine de lutte contre le terrorisme	288
B. Le renforcement des dispositifs préventifs dans le cadre périphérique de la lutte antiterroriste.....	290
1. Le renforcement des mesures structurelles de prévention du terrorisme à l'échelle sous régionale.....	290
2. Le renforcement des mesures structurelles de prévention à l'échelle nationale	293
Paragraphe II : L'obligation du parachèvement de l'architecture africaine de lutte antiterroriste.....	296
A. Le parachèvement de la mise en place des organes africains de prévention de prévention du terrorisme	296
1. La nécessaire obligation d'une finalisation de l'instrument du CAERT.....	298
2. L'opérationnalisation d'Afripol pour une prévention opérante du terrorisme en Afrique.....	299
B. Le renforcement de la stratégie préventive contre le terrorisme en Afrique	300
1. L'obligation d'une revitalisation dans l'architecture préventive contre le terrorisme au plan communautaire : le cas de la CEEAC	300
2. L'obligation d'une refondation du socle étatique en Afrique pour une meilleure prévention contre le terrorisme : l'exemple du Mali	304
Section II : Le réajustement de l'activité curative contre le terrorisme en Afrique	309
Paragraphe I : La finalisation des organes répressifs au plan continental comme une nécessité.....	309

A. Les voies de la finalisation des mécanismes organiques de lutte contre le terrorisme.....	309
1. Le mandat d'arrêt africain, une pièce indispensable dans le puzzle antiterroriste africain.....	309
2. L'opérationnalisation effective de la FAA pour une lutte antiterroriste en Afrique	312
B. Le devoir de résistance face aux exigences des entreprises terroristes	317
1. Le refus de paiement des rançons comme obligation commune des Etats africains dans la lutte antiterroriste	317
2. Le durcissement de la privation des moyens à l'égard des groupes terroristes	320
Paragraphe II : Le devoir d'accoutumance à la protection des droits de l'Homme dans la lutte antiterroriste	322
A. L'obligation d'inscription de la stratégie antiterroriste africaine dans le sillage des droits de l'Homme	322
1. Le besoin d'une mutation de l'ipséité des législations antiterroristes en Afrique	322
2. Le nécessaire besoin d'une prise en compte du statut des victimes du terrorisme.....	326
B. La lutte contre les atteintes aux droits humains provenant des personnes en charge des affaires terroristes.....	330
1. La possibilité d'une mise en œuvre de la responsabilité des personnes impliquées dans des atteintes systématiques au droit à la vie dans le cadre de la lutte antiterroriste.....	330
2. La perspective de la poursuite des tortionnaires des présumés terroristes	331
CHAPITRE II : LA PERSPECTIVE D'UNE MUTATION DANS LA STRATEGIE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	334
Section I : L'impératif d'une interaction des dispositifs de lutte antiterroriste africains.....	334
Paragraphe I : L'alliage des instruments normatifs pour une lutte antiterroriste opérante.....	334
A. La perspective d'un maillage des instruments antiterroristes au plan continental.....	334
1. L'arrimage des législations nationales à la loi-modèle de l'UA sur le terrorisme.....	334
2.... Mais une prise en compte de certaines particularités des législations antiterroristes étatiques.....	337
B. L'encadrement nécessaire des comités de vigilance de lutte antiterroriste dans les Etats en Afrique.....	338

1. La participation notable des organismes d'autodéfense dans la politique sécuritaire des Etats en proie à la menace terroriste	338
2. L'urgence d'un cadre juridique réservé aux comités de vigilance dans les Etats africains sous menace terroriste.....	342
Paragraphe II : La transformation du cadre opérationnel de lutte contre le terrorisme	346
A. L'urgence de la transformation du cadre opérationnel militaire de lutte antiterroriste au niveau communautaire	346
1. Le besoin de transmutation des forces sous régionales face à la propagation du terrorisme.....	346
2. L'impératif du renforcement des capacités de la FAA en réponse aux défis sécuritaires par une mobilisation efficace des forces sous régionales.....	348
B. Les perspectives d'adaptation de la stratégie contre les moyens favorables à l'expansion du terrorisme	351
1. L'obligation d'une redynamisation des moyens de lutte contre le financement du terrorisme.....	352
2. L'accroissement de la vigilance face à l'utilisation des réseaux de télécommunication dans le cadre de la lutte antiterroriste.....	353
Section II : La réalisation d'objectifs déterminants dans la lutte antiterroriste en Afrique.....	355
Paragraphe I : La conception de solutions utiles au cadre africain de lutte contre le terrorisme	355
A. Les propositions envisageables dans le domaine de la prévention contre le terrorisme.....	355
1. L'instauration de certaines mesures à court terme contre la montée du péril terroriste.....	356
2. L'instauration de certaines mesures à long terme pour l'amélioration préventive de la lutte antiterroriste	359
B. La prise en compte des repères européens dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	364
1. Le besoin d'une réappropriation des piliers de la stratégie antiterroriste européenne en Afrique...364	
2. EUROJUST, un label nécessitant une internalisation en Afrique pour la chasse aux agents terroristes.....	368
Paragraphe II : L'inspiration des succès enregistrés dans la stratégie africaine de lutte contre le terrorisme	370
A. La modélisation des cas de succès africains dans le traitement du terrorisme	370

1. Le modèle marocain de renseignements, une expérience nécessitant une internalisation dans les Etats africains en matière de lutte antiterroriste	370
2. La mutualisation des forces dans la lutte antiterroriste, une initiative militaire aux atouts notables pour l'Afrique	373
B. Le renforcement nécessaire des efforts dans le dispositif de la coopération militaire en Afrique dans la lutte antiterroriste : l'exemple du Mali	376
Conclusion de la deuxième partie	381
Conclusion générale	382
Bibliographie	388
Tables des matières	406