

QUAND LA POUSSIÈRE RETOMBE

La justice face au terrorisme dans le Sahel



Par **Junko Nozawa** et **Melissa Lefas**

Octobre 2018

Droits d'auteur © 2018 Global Center on Cooperative Security
Tous droits réservés.

Pour les demandes d'autorisation, prière de contacter l'éditeur :
1101 14th Street NW, Suite 900
Washington, DC 20005
U.S.A.

DESIGN DE: Studio You London

AUTEURS CONTRIBUTEURS: Heleine Fouda, Gildas Barbier,
Hassane Djibo, Wafi Ougadeye et El Hadji Malick Sow

CITATION SUGGÉRÉE : Junko Nozawa et Melissa Lefas, « Quand
la poussière retombe : la justice face au terrorisme dans le Sahel »,
Global Center on Cooperative Security, octobre 2018.

globalcenter.org
@GlobalCtr



QUAND LA POUSSIÈRE RETOMBE

La justice face au terrorisme dans le Sahel

Par **Junko Nozawa** et **Melissa Lefas**

Octobre 2018

À PROPOS DES AUTEURS

JUNKO NOZAWA

Junko Nozawa est juriste au Global Center on Cooperative Security, où elle concourt à la conception des travaux et des actions menées en matière de justice pénale et d'État de droit. Ses travaux portent essentiellement sur les droits de l'homme et les réponses judiciaires au terrorisme. Dans le domaine du droit international, elle a apporté son concours aux travaux de la Cour pénale internationale, du Tribunal pénal international pour le Rwanda et de certaines cours régionales des droits de l'homme. Elle est titulaire d'un JD ainsi qu'un LLM du programme de droit transnational de l'Université de Washington de St. Louis.

MELISSA LEFAS

Melissa Lefas est directrice des programmes de justice pénale et d'État de droit au Global Center. Elle est responsable de la programmation et de la direction stratégique de ce portefeuille. Elle a, pendant plusieurs années, géré les programmes de Global Center en Afrique de l'Est, en Afrique du Nord, au Moyen Orient, au Sahel et en Asie du Sud, avec un accent particulier sur la protection des droits de l'homme, le renforcement des capacités et le respect des règles du procès équitable dans le traitement des affaires de terrorisme ou liées au terrorisme.

HELEINE FOU DA

Heleine Fou da a été l'assistante de recherche pour ce projet et son apport substantiel a contribué à l'avancement de l'œuvre du Global Center en matière de justice pénale et d'État de droit. Elle est titulaire d'une maîtrise en criminalité et justice internationale et d'un certificat avancé en études de terrorisme de John Jay College of Criminal Justice. Ses recherches ont porté sur les aperçus des pays et les cadres juridiques du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad.

GILDAS BARBIER

Gildas Barbier, magistrat depuis 1998, a été admis en 2012 à la Cour de cassation de la France où il exerce depuis lors les fonctions de conseiller référendaire à la chambre criminelle. Il est référent dans le domaine du droit du terrorisme, spécialiste des questions de procédure pénale.

HASSANE DJIBO

Hassane Djibo est magistrat de grade exceptionnel, deuxième échelon, occupant le poste de conseiller à la chambre criminelle de la Cour de cassation du Niger depuis 2013. Il a été procureur général près la Cour d'appel de Niamey et secrétaire général du ministère de la Justice.

WAFI OUGADEYE

Wafi Ougadeye est procureur général près la Cour suprême du Mali. Il a, entre autres, occupé les fonctions et postes de conseiller à la Cour suprême, Président de la Chambre africaine extraordinaire d'Assises à la Cour d'appel de Dakar ayant jugé l'affaire ministère public contre Hissène Habré.

EL HADJI MALICK SOW

El Hadji Malick Sow est président de chambre à la Cour suprême du Sénégal. Il a dirigé le Comité sénégalais des droits de l'homme et le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire. Il est membre du Comité pour la prévention de la torture en Afrique et actuel président de la Cellule nationale de lutte contre la traite des personnes.

REMERCIEMENTS

Ce rapport fait état des principales conclusions d'un projet mené en collaboration avec l'Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. Les auteurs expriment leur reconnaissance à l'endroit de tous ces partenaires et adressent un merci tout spécial à Jean-Paul Jean, secrétaire général de l'AHJUCAF, pour son efficacité et son leadership dans l'implication du réseau des juges des cours suprêmes qui a conduit à l'adoption des lignes directrices qui consacrent désormais la réponse du judiciaire au terrorisme.

Les auteurs remercient également les nombreux membres de gouvernements, ainsi que les praticiens et experts du droit pénal dont les échanges d'idées et les avis au cours des visites nationales d'étude ont éclairé les recommandations au centre de ce rapport. Des remerciements tout particuliers vont aux magistrats des juridictions participantes, et principalement aux membres du Comité de pilotage du projet Sahel, notamment à Mahamat Abderamane, Gildas Barbier, Hassane Djibo, Ahmed El Mahboubi, Mathias Niamba, Wafi Ougadeye, Malick Sow, ainsi qu'aux conseillers Michel Carrié, Serigne Bassirou Guèye, et Pierre Moreau. Les contributions profondes et avisées des membres de ce comité de pilotage ont nourri le climat d'effervescence intellectuelle qui a caractérisé l'ensemble du projet.

Les auteurs expriment leur gratitude aux présidents des cours suprêmes qui ont approuvé les recommandations figurant dans le présent rapport : Ousmane Batoko de la Cour suprême du Bénin, Thérèse Traoré-Sanou de la Cour de cassation du Burkina Faso, Samir Annour de la Cour suprême du Tchad, Bertrand Louvel de la Cour de cassation de France, Jean Fahed de la Cour de cassation du Liban, Nouhoum Tapily de la Cour suprême du Mali, El Houssein Ould Nagi de la Cour suprême de Mauritanie, Boubou Mahamane de la Cour de cassation du Niger, Mamadou Badio Camara de la Cour suprême du Sénégal et Hédi Guediri de la Cour de cassation de Tunisie. Les auteurs souhaitent également remercier les représentants des cours suprêmes qui ont observé ce processus : Roger Bilodeau de la Cour suprême du Canada et Abdelkader Chentouf de la Cour de cassation du Maroc.

Les auteurs expriment leur gratitude aux gouvernements du Canada et du Japon et à l'Organisation internationale de la Francophonie dont les contributions financières ont rendu ce projet possible.

Les vues et opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Global Center, ni ceux de son comité consultatif, ses partenaires ou les donateurs.

À PROPOS DE CE RAPPORT

Le présent rapport fait partie du projet « Les cours suprêmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme dans le Sahel ». Un comité de pilotage composé de juges nommés de la Cour suprême du Burkina Faso, de la France, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad, constitué en réseau d'experts techniques dans le droit de l'antiterrorisme, a construit le projet, et a contribué à sa mise en œuvre. Le projet a été réalisé avec l'appui et l'expertise de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), de l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) et du Global Center on Cooperative Security, et a bénéficié du soutien financier de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et des gouvernements canadien et japonais.

Le projet a réuni un large éventail de praticiens du droit pénal engagés dans la lutte contre le terrorisme dans la région autour des thèmes choisis. Les visites nationales ont permis aux magistrats des plus hautes instances judiciaires du Sahel, des juridictions du fond et de cours d'appel d'échanger sur des questions de droit soulevées par l'instruction et le traitement judiciaire des affaires de terrorisme. Le projet a ainsi fourni une plateforme de partage pour approfondir de façon interactive et concrète la connaissance des cadres juridiques internationaux et nationaux dans la lutte contre le terrorisme et renforcé le réseau judiciaire dans la région, autour de ces Hautes juridictions toutes membres de l'AHJUCAF. Des visites d'étude nationales et des séminaires ont été organisés à Bamako, au Mali sur le traitement des mineurs (24–26 octobre 2016) ; à Niamey, au Niger sur la collecte d'informations par les militaires (22–24 mai 2017) ; à Nouakchott, en Mauritanie sur la réhabilitation des condamnés pour terrorisme (10–12 juillet 2017) ; et à Dakar, au Sénégal sur la qualification des actes terroristes (1 mars 2018).


Le 2 mars 2018 à Dakar, les conclusions du projet ont abouti à l'adoption unanime des lignes directrices en matière de lutte contre le terrorisme par les premiers présidents de la Cour de cassation du Burkina Faso, Thérèse Traoré-Sanou ; de la Cour suprême du Mali, Nouhoum Tapily ; de la Cour suprême de

Mauritanie, El Houssein Ould Nagi ; de la Cour de cassation du Niger, Bouba Mahamane ; de la Cour suprême du Sénégal, Mamadou Badio Camara ; et de la Cour suprême du Tchad, Samir Annour ; ainsi que du président de la Cour suprême du Benin, Ousmane Batoko, au nom de l'AHJUCAF dont plusieurs autres présidents représentaient leur Cour. Le document a été signé en présence de leurs homologues, les premiers présidents de Cour de cassation, Bertrand Louvel de France ; Jean Fahed du Liban ; Hédi Guediri de Tunisie ; le greffier de la Cour suprême du Canada, Roger Bilodeau et un représentant du premier président de la Cour de cassation du Maroc, Abdelkader Chentouf.



Cérémonie de clôture pour l'adoption des recommandations par les présidents des cours suprêmes.

Les recommandations traduisent d'une manière concrète la volonté déclarée des cours suprêmes des pays du Sahel de présenter un front uni en ce qui concerne le respect du droit et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Cet engagement s'appuie sur l'initiative lancée lors du Congrès de l'AHJUCAF à Dakar en 2014, avec le soutien de l'OIF et des Nations Unies. Cet engagement intervient également deux ans après la réunion publique qui s'est tenue aux Nations Unies le 10 mars 2016 à New York et lors de laquelle les juges des cours suprêmes d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, d'Asie du Sud et des États-Unis présentèrent pour la première fois leurs perspectives en matière de lutte contre le terrorisme devant le Comité contre le terrorisme des Nations Unies.



Ce rapport s'articule autour de questions prioritaires identifiées dans les recommandations et met en relief les points de discussion les plus importants soulevés au cours du programme. Au sein du comité de pilotage, les représentants de la France (Gildas Barbier) ; du Mali (Wafi Ougadeye) ; du Niger (Hassane Djibo) et du Sénégal (Malick Sow) ont apporté leur expertise technique à ce processus et apporté une contribution spécifique à cette publication. Chaque section présente les réponses apportées au terrorisme par les juridictions sahéliennes représentées et passe en revue les

normes internationales pertinentes, avec une analyse comparative et des commentaires. Plutôt que de présenter une liste exhaustive des questions relatives à la prévention et à la lutte contre le terrorisme dans le Sahel, ce rapport vise à dresser un aperçu du défi terroriste actuel dans la région et des réponses qui y sont apportées, tout en soulignant le rôle important que les juges des cours suprêmes jouent dans ce processus.

Toutes les traductions sont l'œuvre des auteurs, sauf indication contraire.

AVANT-PROPOS DE MICHÈLE CONINSX

Le terrorisme dans le Sahel est chaque année plus meurtrier et plus menaçant, nécessitant que toutes les forces contribuant au respect de l'État de droit, et en particulier les juridictions judiciaires, s'unissent pour y faire face. À la suite de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies, laquelle exige des États membres qu'ils s'assurent que toute personne participant à l'exécution mais également à la préparation ou au financement d'actes terroristes soit traduite en justice, le Conseil de sécurité a à plusieurs reprises réitéré cette exigence y compris à l'occasion de résolutions promouvant également d'autres réponses au terrorisme. C'est ainsi que dans sa résolution 2396, le Conseil a rappelé l'exigence de la réponse judiciaire tout en demandant aux États de mettre en œuvre des stratégies sur les poursuites, la réadaptation et la réinsertion des combattants terroristes étrangers.

À l'heure où les juridictions du fond des États du Sahel sont confrontées de plein fouet à la montée du terrorisme, il est important pour les plus hautes juridictions nationales de s'engager pleinement pour soutenir le système judiciaire dans son ensemble à répondre au terrorisme. Après plusieurs années passées au Parquet fédéral belge et à la tête d'Eurojust, j'ai pu mesurer l'importance du rôle des juridictions suprêmes au sein du système judiciaire et la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter à la résolution de points juridiques complexes. Dans mes nouvelles fonctions en tant que Sous-Secrétaire générale des Nations Unies et Directrice exécutive de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), j'exprime ma satisfaction de voir le service que je dirige promouvoir une implication plus forte des cours suprêmes dans la réponse judiciaire au terrorisme.

Je salue également le caractère innovant du projet qui, au-delà d'impliquer cet acteur judiciaire essentiel que sont les cours suprêmes, a vu coopérer avec succès et au service d'un objectif commun des organisations très différentes les unes des autres — les cours suprêmes du Sahel, la DECT, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Global Center on Cooperative Security, l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français, et l'Organisation internationale de la Francophonie.

La contribution des cours suprêmes à la réponse judiciaire au terrorisme peut prendre plusieurs formes. Le rôle formel des juridictions de cassation, qui dans la plupart des législations nationales sont amenées à trancher en droit les litiges qui leur sont soumis et à donner des avis sur des questions juridiques, est essentiel. Ce rôle consistant à dire le droit est amené à prendre de l'ampleur dans les années à venir, alors que les juridictions du premier degré sont appelées à rendre un nombre

croissant de décisions en matière de terrorisme, elles-mêmes alimentées par des parquets et des cabinets d'instruction.

Le rôle formel des cours suprêmes est doublé d'un rôle informel tout aussi important, dans la mesure où les juridictions suprêmes peuvent par d'autres actions également jouer un rôle de guide des autres acteurs du système de justice pénale. Dans certains pays du Sahel, les juridictions suprêmes organisent régulièrement des rencontres avec les juridictions du fond pour débattre et produire des idées sur des points de droit saillants. Même sans force contraignante, ces idées peuvent permettre de résoudre des difficultés. Ce rôle informel est d'autant plus important que le nombre d'affaires de terrorisme qui progressent vers les cours d'appel et vers les cours suprêmes reste limité. J'invite donc les cours suprêmes à faire preuve de créativité pour s'impliquer activement, dans la mesure permise par leurs législations nationales respectives, dans la réponse judiciaire au terrorisme.

J'invite également les acteurs de la justice pénale à faire usage des voies offertes par le droit. Au-delà de la recherche d'une issue plus favorable dans une affaire unique, confier une affaire en appel ou en cassation donne à la question juridique en débat l'occasion d'être examinée à nouveau et par des paires d'yeux nouvelles, permettant de trouver l'interprétation du droit la plus juste, renforçant ainsi l'État de droit. Activer davantage les voies de recours permet de trancher les points de désaccord, d'envoyer des signaux clairs aux acteurs de la chaîne pénale intervenant en amont et de contribuer ainsi à l'œuvre collective consistant à appliquer le droit à la matière terroriste.

Le projet ayant donné naissance à cette publication a permis de faire passer ces messages à l'occasion de réflexions riches et profondes qui ont également permis d'explorer plusieurs points de droit et de pratique posant des difficultés, à l'image du droit applicable aux mineurs, de la coopération entre les militaires primo-intervenants et le système de justice pénale ou du rôle des avocats. Parce qu'une publication consistant avant tout à lancer une réflexion n'a pas d'impact si les idées produites ne sont pas utilisées par la suite, nous devons faire preuve de volonté et de créativité afin de s'assurer que cette réflexion trouve une application concrète et permette d'améliorer la réponse judiciaire au terrorisme dans le Sahel. La taille du défi terroriste et l'ampleur des responsabilités des cours suprêmes appellent ces efforts, au soutien desquels la DECT se tient prête.

Michèle Coninx

**Sous-Secrétaire générale des Nations Unies et
Directrice exécutive de la DECT**

AVANT-PROPOS D'OUSMANE BATOKO

Comme le dit un adage de chez moi, c'est par l'endroit où l'on est monté dans l'arbre que l'on doit en descendre. En le citant, je voudrais rappeler que c'est à Dakar, en novembre 2014, que notre réseau, l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), avec l'appui de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et en relation avec la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), a décidé d'ouvrir le chantier de la réflexion collective sur la thématique centrale du terrorisme. Au bout de ce chemin, c'est à Dakar, dans ce beau pays, le Sénégal, que nous nous sommes retrouvés pour tirer les leçons d'un travail approfondi et dégager nos lignes d'action dans la prévention et la lutte contre le terrorisme dans les pays du Sahel et au-delà.

Ce travail, nous l'avons réalisé avec nos partenaires, la DECT, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, l'organisation non gouvernementale Global Center on Cooperative Security et tout le travail de nos experts des pays du Sahel, animé par la Cour de cassation française depuis la réunion de Paris d'octobre 2015. Je remercie spécialement Michel Carrié pour l'OIF d'avoir compris tout de suite l'importance de l'enjeu en soutenant le premier séminaire organisé à Bamako, ainsi que le président Jean-Paul Jean, secrétaire général de l'AHJUCAF, pour avoir si bien porté ce projet jusqu'à son aboutissement.

Les séminaires thématiques tenus à Bamako, Mali en octobre 2016 ; à Niamey, Niger en mai 2017 ; et à Nouakchott, Mauritanie en juillet 2017 et la réunion du comité de pilotage de Dakar en décembre 2017 ont permis d'aboutir le 2 mars 2018 à la conférence de haut niveau de Dakar et à l'adoption de recommandations qui constituent, sur ce thème, une première pour nos Hautes juridictions. Ces lignes directrices ont fait consensus entre les présidents de nos Cours parce qu'elles intègrent le système de valeurs partagé au sein de l'AHJUCAF pour le développement de l'État de droit, mais aussi parce qu'elles tiennent compte des réalités pratiques auxquelles les juridictions des pays du Sahel sont confrontées.

Les cours suprêmes des pays du Sahel — Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, et Tchad — comme toutes celles qui sont membres de l'AHJUCAF, sont des autorités de référence pour tous les magistrats de chacun de ces pays. À travers leur jurisprudence, qui intègre les normes internationales, elles

guident les juridictions du fond dans l'application du droit tout en tenant compte des difficultés des acteurs chargés de poursuivre et de juger les actes terroristes. C'est pourquoi les recommandations adoptées à Dakar ont une grande importance, les principes directeurs élaborés devant s'adapter à la situation concrète de chaque pays. La diffusion de la jurisprudence en matière de terrorisme doit aussi nourrir les programmes de formation spécialisés des différents acteurs de la lutte contre le terrorisme.

Mais si l'action judiciaire contre le fléau apparaît encore comme une action en aval, suite à des actes criminels perpétrés ou en cours de préparation, il conviendrait aussi d'agir plus en amont, dans une logique de pédagogie ciblée, sur les causes réelles et les fondements socio-politiques qui donnent naissance au terrorisme. Même si l'on sait que le juge n'est pas un décideur politique, il peut aussi s'engager pour aider à trouver des outils afin de protéger la société de tout ce qui peut favoriser le développement des différentes formes de fanatisme ou d'obscurantisme qui sont les terreaux fertiles du terrorisme.

L'instruction d'un dossier, les échanges au sein du prétoire, l'approfondissement des motivations des actes terroristes, constituent autant d'occasions pour bien appréhender la personnalité du terroriste. C'est à ce niveau qu'il conviendrait, pour le juge, de ne pas s'en tenir uniquement à une évaluation juridique des débordements de la loi par l'individu, afin d'aller au-delà de l'acte criminel et de ses conséquences, en s'interrogeant, en interpellant la société et sa culture, en questionnant le mode de gouvernance du pays.

Le présent ouvrage, grâce au travail partenarial qui l'a permis, intègre l'approche juridique et judiciaire dans un cadre pluridisciplinaire qui seul permettra de lutter efficacement contre toutes les formes de terrorisme. Il débouchera nécessairement sur un faisceau d'éléments capables de l'éclairer sur ce qu'il conviendrait de faire pour arrêter, sinon tuer dans l'œuf, toutes velléités et tout processus de naissance du terrorisme. Cette approche devrait être envisagée en relation avec les acteurs politiques, la société civile, les autorités locales et traditionnelles.

Ousmane Batoko

**Premier président de la Cour suprême du Bénin et
Président de l'AHJUCAF**



TABLE DES MATIÈRES

Abréviations	xii
Introduction	1
La primauté du cadre du droit pénal dans la lutte contre le terrorisme	9
La proportionnalité des sanctions et mesures pour combattre le terrorisme	15
La coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire	25
La particularité de la réponse pénale concernant les mineurs	37
Conclusion	47
<hr/>	
APPENDICES	
Appendice A. Documents de référence accompagnant les recommandations	49
Appendice B. Le terrorisme au Sahel : aperçus des pays	53
Appendice C. Données de base et lois	63
<hr/>	
FIGURE	
Figure 1. Exemple de formulaire du procureur	29
<hr/>	
TABLEAUX	
C-1. Qualifications de certains actes terroristes et sanctions correspondantes	63
C-2. Mandats d'enquête des forces multinationales au Sahel	70
C-3. Conventions sur les droits des enfants	73

ABRÉVIATIONS

AHJUCAF	Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français
AQMI	Al-Qaïda au Maghreb islamique
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CPI	Cour pénale internationale
EAFGA	enfants associés aux forces ou groupes armés
EIIL	État islamique en Irak et au Levant
FMM	Force multinationale mixte
GCTF	Forum mondial de lutte contre le terrorisme
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
IDH	Indice du développement humain (PNUD)
IMT	Indice mondial du terrorisme
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad (Mali)
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest
OEA	Organisation des États américains
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TGI	Tribunal de grande instance
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

INTRODUCTION

Partout dans le monde, des efforts sont déployés pour contrer la menace terroriste sur le champ de bataille, dans les esprits, et devant les tribunaux. À long terme, un système de justice pénale renforcé et ancré dans les principes fondamentaux de l'État de droit, et respectueux des droits de l'homme et des règles du procès équitable, est mieux placé pour traiter les facteurs qui contribuent au terrorisme.¹ L'Assemblée générale des Nations Unies a affirmé que les réponses efficaces contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs complémentaires qui se renforcent mutuellement.² Une réponse efficace et durable contre le terrorisme implique donc l'existence et le fonctionnement d'un appareil judiciaire solide et fiable. Au Sahel, les faibles capacités des forces de maintien de l'ordre, les vastes étendues territoriales sans présence de l'État et une justice pénale peu développée ont contribué à la montée de forces et de groupes armés non étatiques et mis les acteurs militaires au premier rang des efforts répressifs. Toutefois, la primauté du cadre juridique pénal ne doit pas être éclipsée par le besoin d'interventions militaires rapides.

Les acteurs de la justice pénale doivent être soutenus dans leurs efforts en vue de prévenir l'impunité, tenir tous les auteurs responsables de leurs actes, ainsi que favoriser la réintégration des ex-combattants et donner toute leur place aux victimes dans les procédures judiciaires. Les juges jouent un rôle essentiel parce qu'ils incarnent les valeurs de la justice. En temps de paix comme en période de conflit, le pouvoir judiciaire est garant des libertés fondamentales et doit veiller au respect de l'État de droit de manière objective et impartiale, quelles que soient les pressions extérieures.

Le 2 mars 2018, les premiers présidents des cours suprêmes des pays du Sahel ont adopté à l'unanimité des recommandations en matière de lutte contre le terrorisme, un document qui marque une étape décisive dans l'engagement de la justice dans la lutte contre le terrorisme dans la région. Ce document consacre, pour la première fois, la volonté affirmée des dirigeants des plus hautes instances judiciaires de présenter un front uni dans le respect et la protection de droits fondamentaux, et s'appuient sur un éventail d'instruments antiterroristes, en se fondant sur les documents de bonne pratique du Forum mondial contre le terrorisme et des autres instruments listés en annexe du document.³ Le rapport vise à contextualiser les recommandations et les rendre accessibles à un large éventail de praticiens et de responsables politiques et à contribuer à une administration efficace de la justice qui soit également conforme aux droits de l'homme et à l'État de droit. Le droit international, notamment les droits de l'homme, le droit pénal, le droit humanitaire et le droit des réfugiés, font également partie des obligations des États en vertu des traités et du droit international coutumier et l'applicabilité de ces principes est soulignée dans ce rapport. Dans le cadre du présent rapport, l'expression « pays du Sahel » fait référence aux six États suivants : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et le Tchad.

La région du Sahel englobe la zone de transition située entre le désert du Sahara au nord et la savane soudanienne au sud, sur un espace qui s'étend du Sénégal à l'Ouest vers le Soudan à l'Est. La région est aux prises depuis longtemps à des crises alimentaires récurrentes, à l'extrême pauvreté, et à la dégradation environnementale, en parallèle avec un accroissement rapide de sa population dont la majorité a moins de 25 ans.⁴ Les

1 La résistance relative des démocraties libérales au terrorisme, ou leur « avantage démocratique », ont longtemps été observés à cet égard. Voir Amichai Magen, « Fighting Terrorism: The Democracy Advantage », *Journal of Democracy* 29, n° 1 (janvier 2018) : 111–125 ; Alberto Abadie, « Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism », *American Economic Review* 96, n° 2 (2006) : 50.

2 Assemblée générale des Nations Unies, *La stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, A/RES/60/288, 20 septembre 2006, pilier IV (ci-après « Stratégie »). Voir Tom Parker, « Rule of Law and Human Rights », dans *Toward a Rule of Law Culture* (Washington, D.C. : United States Institute of Peace, 2015), p. 30–32, https://www.usip.org/sites/default/files/Toward-a-Rule-of-Law-Culture_Practical-Guide_0.pdf.

3 Pour la liste des instruments, voir l'appendice A.

4 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), « The Sahel: Converging challenges, compounding risks », janvier 2016, p. 5, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sahel%20Info%20Sheet%20Jan%202016.pdf>. D'après le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'âge médian est de 17,0 au Burkina Faso, 16,2 au Mali, 14,8 au Niger, 18,0 au Sénégal, et 16,0 au Tchad. PNUD, *Rapport sur le développement humain : le développement humain pour tous*, 2016, p. 224–225, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf.

sécheresses fréquentes et les inondations menacent la survie des populations qui dépendent essentiellement de l'agriculture de subsistance pour survivre.⁵ La réduction dramatique, au cours des 50 dernières années, de la surface du lac Tchad situé aux confins du Cameroun, du Niger, du Nigeria et du Tchad, a entraîné l'effondrement des pêcheries et des récoltes, causé la mort du bétail et augmenté la salinité des sols dont dépendent les communautés environnantes, menaçant ainsi la sécurité humaine dans la région.⁶ La diminution des ressources naturelles et les conflits agraires ont fortement augmenté les affrontements violents entre groupes ethniques nomades et sédentaires,⁷ et provoqué le déplacement de populations déjà vulnérables.

Ces dernières années, la recrudescence de la violence et des conflits armés a exacerbé les problèmes de développement, d'environnement et de sécurité, alimentant une crise migratoire⁸ et contribuant à l'augmentation des inégalités économiques et sociales et à l'amointrissement des opportunités. Les frontières naturelles poreuses du Sahel, dont le nom même signifie « rivage » ou « côte », ont facilité les opérations transnationales des trafiquants et des groupes armés non étatiques.⁹ ¹⁰ Dans ce contexte de sécurité humaine déclinante, les jeunes sont, de façon particulière, de

plus en plus exposés aux conflits violents et au risque de recrutement par les groupes armés.¹¹

La nature de la menace posée par les groupes armés non étatiques dans la région évolue rapidement. Les groupes terroristes basés au Sahel se divisent en une myriade de factions et d'insurrections qui se répandent dans les régions rurales. Simultanément, des milices locales aux motivations variées sont mobilisées pour contrer cette menace, aggravant les conflits intercommunautaires. Des insurrections se poursuivent au Burkina Faso,¹² au Mali,¹³ au Niger,¹⁴ et au Nigeria.¹⁵ La crise n'est pas limitée aux zones reculées ; des attaques de grande envergure ont été perpétrées dans les capitales respectives du Tchad en juin et juillet 2015, du Mali en novembre 2015 et mars 2016, et du Burkina Faso en janvier 2016 et en mars 2018. En 2017, le Conseil de sécurité des Nations Unies a souligné l'importance de réponses régionales et d'une coopération renforcées dans le règlement de la crise humanitaire actuelle.¹⁶

Au cours des deux dernières décennies, les forces nationales des pays du Sahel, aidées par des gouvernements occidentaux, ont apporté leur contribution aux réponses militaires multinationales dans le nord du Mali et dans la région du bassin du lac Tchad dans le cadre spécifique de la lutte contre Boko Haram.

5 OCHA, « Sahel », p. 1.

6 Ibid., p. 3. Voir Amali Tower, « Shrinking Options: The Nexus Between Climate Change, Displacement and Security in the Lake Chad Basin », *Climate Refugees*, septembre 2017, <https://indd.adobe.com/view/bf1670bb-4562-402e-a6c2-ebb3298cf8e5>.

7 Institute for Economics and Peace (IEP), « Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism », *IEP Report*, n° 55 (novembre 2017), p. 24.

8 Depuis son début en 2013, le conflit de Boko Haram a déplacé 2,4 millions de personnes au Cameroun, au Niger, au nord-est du Nigeria, et au Tchad. Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « Le HCR et ses partenaires recherchent 157 millions de dollars pour venir en aide aux personnes déracinées par Boko Haram », 1 février 2018, <http://www.unhcr.org/fr/news/press/2018/1/5a71853ca/hcr-partenaires-recherchent-157-millions-dollars-venir-aide-personnes-deracinees.html>.

9 Ce rapport utilise le terme « groupes armés non étatiques » pour refléter la multiplicité des groupes armés non étatiques, notamment les groupes terroristes islamiques, qui constituent une menace terroriste dans les pays abordés.

10 L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) estime que les principaux flux illicites liés aux activités criminelles au Sahel se chiffrent à 3,8 milliards de dollars par an. André-Michel Essoungou, « Le Sahel : une région, plusieurs crises », *Africa Renewal*, décembre 2013, p. 22-23, <https://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/Africa-Renewal-Dec-2013-en.pdf>.

11 OCHA, « Sahel », p. 1. Voir l'appendice B pour un aperçu de la situation en matière de sécurité et du traitement des affaires de terrorisme spécifique à chaque pays.


12 International Crisis Group (ICG), « Nord du Burkina Faso : ce que cache le jihad », *Africa Report*, n° 254 (12 octobre 2017), <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/254-the-social-roots-of-jihadist-violence-in-burkina-faso-s-north.pdf>.

13 Département de l'information des Nations Unies, « Stabilizing Mali, Tackling Terrorism in Sahel Region Hinges on Long-Term Plan, Sustained Support, Senior Peacekeeping Official Tells Security Council », SC/13351, 23 mai 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13351.doc.htm> ; « Al Qaeda in the Islamic Maghreb », Université Stanford, 1 juillet 2016, <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/65>.

14 ICG, « The Sahel: Promoting Political Alongside Military Action », 31 janvier 2018, <https://www.crisisgroup.org/africa-west-africa/mali/sahel-promoting-political-alongside-military-action>.

15 IEP, « Global Terrorism Index 2017 », p. 24. Le Front de Libération du Macina au Mali a recruté des membres de l'ethnie Fulani et a été responsable d'environ 12 pour cent des attaques terroristes dans le pays en 2015 et 2016. Ibid., p. 76.

16 Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2349, 31 mars 2017 (sur les menaces posées par Boko Haram et l'État islamique en Irak et au Levant [EIIL] dans le bassin du lac Tchad).



Ces forces disposent de mandats allant du maintien de la paix à la lutte contre le terrorisme. Ces forces comprennent notamment la Force multinationale mixte (FMM), sous le mandat de l'Union africaine, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la Force conjointe du G5 Sahel.

Bien que ces forces aient atteint certains objectifs dans le domaine sécuritaire, les griefs communautaires et les défis du développement doivent être résolus en promouvant les initiatives de consolidation de la paix et les mécanismes de réconciliation qui requièrent un engagement soutenu des gouvernements et un leadership des autorités civiles. En outre, une présence militaire prolongée risque d'aggraver les tensions et

d'attiser les conflits locaux au sein des communautés en état d'alerte permanent, en particulier lorsque les actions des États dans ces domaines ne sont pas accompagnées d'initiatives de consolidation de la paix, de sensibilisation des communautés et d'efforts pour prendre à parti les chefs militants là où c'est faisable. Les réactions sécuritaires répressives peuvent s'avérer contre-productives si elles aliènent les populations locales ; de même, tout abus commis par les services de sécurité et les forces armées contribue à la création de conditions propices à l'émergence du terrorisme, parce qu'ils violent les droits de l'homme et sapent la confiance entre les communautés et les acteurs étatiques, lesquels devraient être unis dans la lutte contre le terrorisme.

**RECOMMANDATIONS DES COURS SUPREMES
DES PAYS DU SAHEL MEMBRES DE L'AHJUCAF
EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les pays du Sahel sont confrontés à des difficultés particulières dans la lutte contre le terrorisme, notamment : la présence de zones de combats et l'exposition en première ligne d'unités militaires, des distances importantes entre ces zones et les juridictions compétentes, des problèmes matériels, des difficultés de recueil de témoignages, une culture judiciaire encore insuffisamment développée dans certaines institutions, des conditions difficiles d'arrestation et de détention, des moyens de fonctionnement limités pour les juridictions. Toutes ces questions ne peuvent être ignorées pour l'application effective des règles de droit.

Les attentats terroristes heurtent profondément la conscience humaine et appellent des réactions fortes et efficaces, tendant à leur prévention et à leur répression, mais toujours dans le respect de l'État de droit et des garanties fondamentales, que l'on soit en temps de paix ou en période de conflit. Ainsi la justice, dont l'action s'inscrit dans la durée, doit-elle toujours être rendue avec objectivité et impartialité, quelles que soient les pressions extérieures.

Le rôle des Cours suprêmes face au terrorisme

Les Cours suprêmes, qui tiennent, en toute indépendance, une place essentielle dans le maintien de l'État de droit, sont conscientes de la nécessité de lutter contre le terrorisme avec efficacité tout en garantissant le respect des droits fondamentaux.

Les principes et lignes directrices proposés s'inscrivent dans une ligne qui veut permettre, progressivement et de façon réaliste, d'affirmer la place de la justice dans la lutte contre le terrorisme.

Les Cours suprêmes des pays du Sahel, Burkina-Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, qui partagent des valeurs communes des Hautes juridictions membres de l'AHJUCAF, autorités de référence pour l'ensemble de la magistrature, sont à l'écoute des difficultés des services d'enquête, du ministère public et des juridictions chargés de poursuivre et de juger les actes terroristes.

Les Cours suprêmes sont ainsi appelées à occuper une place particulière dans la lutte contre le terrorisme de par leur mission première d'interpréter la loi, au regard des conventions internationales ratifiées, et de fixer la jurisprudence.

Les Cours suprêmes, à travers leur jurisprudence, ont la responsabilité de guider les juridictions du fond. Elles peuvent également orienter les différents acteurs de la justice pénale, au moyen d'avis, d'échanges ou de formations sur des questions juridiques liées au terrorisme, lesquelles peuvent s'avérer d'une grande complexité.

Les Recommandations communes élaborées à l'issue de travaux qui s'appuient sur la réalité de la menace terroriste et des difficultés particulières qui se posent dans les pays du Sahel, ont pour but de dégager des principes directeurs partagés par les responsables des Cours suprêmes dans les aspects judiciaires de la lutte contre le terrorisme, chacun pouvant les adapter à la situation de son pays.

Les Cours Suprêmes des pays du Sahel membres de l'AHJUCAF, et signataires de ce document, émettent les recommandations suivantes. L'application des conventions internationales et régionales pertinentes (listes en annexe), des résolutions de l'ONU et les principes du procès équitable constituent la référence des normes applicables.

1. Compétence de l'autorité judiciaire

Les auteurs d'actes de terrorisme relèvent du droit pénal.

Ces personnes ne peuvent être poursuivies, détenues et jugées que dans le cadre d'un procès équitable. Elles doivent comparaître devant des juges indépendants, pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat, être jugées sur la base de qualifications précises et encourir les seules peines prévues par la loi.

En cas d'instauration d'un état d'urgence dans des circonstances exceptionnelles, celui-ci doit être limité dans le temps. Les dérogations ou suspensions de droits au nom d'une intervention rapide et efficace doivent être entourées de garanties adéquates et suffisantes contre les abus, sous le contrôle effectif des juges.

2. Qualifications des actes terroristes

Intervenir efficacement pour éviter les attentats impose de réprimer le plus tôt possible l'association de malfaiteurs terroriste, les actes préparatoires et les délits spécifiques, dès que le projet d'acte terroriste est suffisamment concrétisé.

Pour une politique de poursuites plus efficace et permettant le jugement des affaires dans un délai raisonnable, la plus haute qualification criminelle de faits relevant du terrorisme peut quant à elle être réservée aux actes les plus graves [tels que les atteintes volontaires à la vie, les enlèvements et séquestrations, ou la direction d'une association de malfaiteurs terroriste...].

La liberté d'expression ne doit être limitée que dans les cas d'apologie du terrorisme et d'incitation à la commission d'un acte de terrorisme.

3. Coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire

Les preuves relatives à la participation à des faits de terrorisme doivent être obtenues régulièrement dans un cadre judiciaire, même si le suspect a été arrêté dans le cadre d'opérations militaires.

Les militaires devraient établir systématiquement un compte rendu relatant les circonstances de l'arrestation, rédigé par un officier de police judiciaire à l'instar du prévôt ou, à défaut, par le militaire le plus gradé présent sur les lieux.

Outre les éléments d'identification, un tel compte rendu pourrait préciser, par exemple, si le suspect était seul ou a été capturé au sein d'un groupe, s'il était armé ou non, quelle arme a été trouvée en sa possession, si l'arme était chaude, s'il a opposé une résistance, s'il était déjà blessé lors de sa capture. Une photographie ou une vidéo numérique de la personne sur les lieux de son arrestation pourrait être prise.

Ces documents, qui ne sauraient être couverts par le secret-défense, et tous éléments de preuve, doivent être communiqués aux autorités judiciaires.

La personne arrêtée doit être remise aux autorités judiciaires le plus rapidement possible.

Il appartient aux magistrats de tenir compte ultérieurement de la difficulté concrète de l'arrestation effectuée dans le cadre d'opérations militaires, ainsi que des difficultés liées au transport des personnes.

Les magistrats, officiers de police judiciaire et militaires devraient recevoir une formation appropriée pour leur permettre de mieux comprendre les spécificités de leurs domaines d'action respectifs.

4. Protection et appui aux acteurs du procès pénal terroriste

Les magistrats, avocats, accusés, parties civiles, témoins intervenant au procès doivent bénéficier de mesures de protection adaptées.

Les victimes et leur famille doivent faire l'objet d'un accompagnement personnalisé.

5. Spécialisation des magistrats

Le ministère public ainsi que les différentes juridictions d'instruction et de jugement des actes terroristes doivent être spécialisés, les magistrats les composant devant bénéficier d'une formation particulière.

6. Droits de la défense

Le respect des principes du procès équitable impose que toute personne poursuivie, même si elle ne dispose pas de ressources suffisantes, puisse bénéficier de l'assistance effective d'un avocat ayant accès au dossier, pour assurer sa défense à tous les stades de la procédure.

Toute personne arrêtée doit avoir accès à un juge pour statuer sur sa détention.

Tout condamné doit disposer d'un droit d'appel de la décision de première instance.

7. Jugement

Quelles que soient les circonstances, il appartient aux juges de faire preuve de discernement et de motiver leurs décisions, en droit et en fait, pour qu'elles soient comprises par les condamnés, les victimes et l'opinion publique.

En cas de condamnation, les peines doivent être individualisées et proportionnées à la gravité des actes commis.

8. Spécificité de la réponse pénale concernant les mineurs

Tout enfant recruté par des groupes terroristes doit être reconnu comme victime d'une violation du droit international, et doit faire l'objet des mesures adaptées à sa situation spécifique et visant à faciliter sa réintégration dans la société.

Les accusés mineurs au moment des faits doivent être jugés, en matière de terrorisme, par une juridiction pour mineurs, selon une procédure appropriée aux mineurs.

Les mineurs reconnus coupables d'actes de terrorisme ne peuvent faire l'objet que de sanctions personnalisées, adaptées à leur âge au moment de la commission des faits et doivent pouvoir bénéficier d'une atténuation de responsabilité et de peine, ainsi que de mesures éducatives pour favoriser leur retour dans leur famille et leur réinsertion sociale et professionnelle.

9. Spécificité de la situation des femmes

La spécificité de la situation des femmes, qu'elles soient auteurs ou victimes d'actes de terrorisme, doit être reconnue et prise en considération.

La participation des femmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme doit être soutenue.

10. Exécution des peines

Lors de l'exécution de la peine, il appartient à l'autorité publique de tenter de réinsérer socialement le condamné par des dispositifs spécialement adaptés.

Dans tous les cas, la reconnaissance publique des faits par les auteurs de leurs actes et le rôle des associations de familles de victimes doivent être encouragés.

* *
*

Les Cours suprêmes qui ont adopté les présentes recommandations s'engagent à les diffuser et à les promouvoir auprès des magistrats de leurs pays respectifs et de leurs homologues. A cette fin, elles souhaitent bénéficier de la mise à disposition d'une documentation et de la mise en œuvre de formations spécialisées pour les magistrats des Cours suprêmes.

Signatures des premiers présidents des Cours suprêmes des pays du Sahel

Thérèse Traoré-Sanou Présidente de la Cour de cassation du Burkina Faso	Nouhoum Tapily Président de la Cour suprême du Mali	Houssein Ould Nagi Premier président de la Cour suprême de Mauritanie	Bouba Mahamane Premier président de la Cour de Cassation du Niger	Mamadou Badio Camara Premier président de la Cour suprême du Sénégal	Samir Adam Annour Président de la Cour suprême du Tchad
--	--	--	--	---	--

Handwritten signatures of the six court presidents listed in the table above. The signatures are written in black ink and are somewhat stylized. Some names are written in smaller text below the main signatures, such as 'Paula es', 'Ahmed Elmhadi', and 'Bouba Mahamane'.

En présence de :

AHJUCAF

DECT

ONU DC

OIF

Global Center

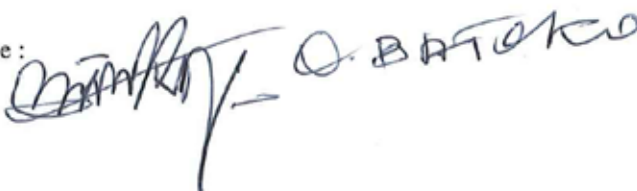
Cour de cassation de France

Cour suprême du Canada

Cour de cassation du Liban

Cour de cassation du Maroc

Cour de cassation de Tunisie

 O. BATOUCO

Dakar, le 2 mars 2018

SR JEAN Soudanais général
AHJUCAF



LA PRIMAUTÉ DU CADRE DU DROIT PÉNAL DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Dans le Sahel, les difficultés abondent lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une réponse pénale efficace contre le terrorisme. Le système pénal insuffisamment développé de nombreux pays de la région souffre chroniquement de ressources insuffisantes. La pénurie de magistrats, les faibles capacités de la police technique et scientifique et d'enquête, ainsi qu'une présence limitée des autorités dans les territoires reculés, contribuent à l'inefficacité de la justice. Pour surmonter ces défis et faire face à la menace terroriste, les États ont favorisé une réponse sécuritaire forte dans le cadre du conflit armé. Des acteurs militaires ont été déployés dans des zones de conflit pour contenir la menace posée par les groupes armés non étatiques et ont joué, dans le même temps, le rôle de premiers intervenants. Une réponse efficace de la justice pénale, ancrée dans les principes de l'État de droit et du droit international, notamment des droits de l'homme, du droit humanitaire, et du droit des réfugiés, est indispensable pour appuyer les solutions à long terme qui conduisent aux réformes et à la responsabilisation des acteurs. Les acteurs de la justice pénale doivent être soutenus dans leurs efforts et dans leurs rôles institutionnels pour traduire les terroristes en justice.

En l'absence de l'État de droit, les mesures de sécurité répressives contre le terrorisme peuvent attiser le mécontentement et contribuer aux récits utilisés par les groupes armés non étatiques aux fins de recrutement. Un rapport de 2017 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) basé sur des entretiens avec d'anciennes recrues dans plusieurs groupes terroristes opérant au Cameroun, au Kenya, au Niger, au Nigeria, en Somalie et au Soudan, a révélé que « 71 % des enquêtés ont évoqué "une action du gouvernement", notamment "l'exécution d'un membre de la famille ou d'un ami" ou "l'arrestation d'un

membre de la famille ou d'un ami", comme l'incident qui les a convaincus de rallier l'organisation. »¹⁷ Une étude a révélé au Mali que l'injustice, la faiblesse et la corruption des agents de l'État, l'extrême pauvreté, le manque d'opportunités économiques, et la survie ressortaient comme les principaux contributeurs au recrutement d'enfants dans les groupes armés non étatiques.¹⁸ Ces conclusions suggèrent que les interventions sécuritaires, notamment les campagnes militaires et leur impact sur les populations locales, doivent être pris en considération.

Le pouvoir judiciaire joue un rôle central dans le soutien des solutions à long terme. En tant que garant institutionnel de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, il doit faire contrepoids aux excès de l'exécutif. Les difficultés ayant trait à la collecte, à la transmission et à la préservation des indices de preuves trouvées dans les zones de conflit dans le respect de procédures pénales acceptables ont contribué à la lenteur des procédures judiciaires. Les dossiers vides ou incomplets entraînent le renvoi ou le classement de nombreuses affaires parce qu'ils ne satisfont pas les exigences élevées de la preuve en matière pénale.¹⁹ La difficulté d'obtenir des preuves jugées recevables pose aussi des défis aux juges qui doivent décider de placer ou non l'accusé en détention provisoire. L'impunité réelle ou perçue laisse également les communautés et les acteurs judiciaires mécontents.

Les attentats terroristes peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, déclencher la mise en œuvre de régimes d'exception qui autorisent, de manière temporaire, l'application de mesures restreignant certaines libertés civiles à la suite de la déclaration d'un état d'urgence. Le Mali, le Niger et le Tchad ont tous déclaré et étendu l'état d'urgence sur tout ou

17 PNUD, *Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique*, 2017, p. 5, <http://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-French.pdf>.

18 Jaimie Bleck, Marc-André Boisvert et Boukary Sangaré, « "I Joined to Save My People": Children and Non-State Armed Groups in Mali », dans *Cradled by Conflict: Child Involvement With Armed Groups in Contemporary Conflict*, ed. Siobhan O'Neil et Kato Van Broeckhoven (n.d.), p. 142-175, https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6409/Cradled_by_Conflict.pdf.

19 Ibrahim Boubacar Zakaria et Maman Aminou A. Koundy, « Les cours suprêmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme au Sahel : Rapport général », 7 juin 2017 (copie consultée chez les auteurs) (actes du séminaire tenu à Niamey, Niger, 22-24 mai 2017) (ci-après Rapport général de Niamey).

une partie de leur territoire.²⁰ Pour les magistrats et les avocats travaillant dans les zones soumises à l'état d'urgence, des difficultés peuvent surgir lorsque les populations n'ont pas été informées de leurs droits ou ne disposent pas d'informations suffisantes sur la manière dont certaines mesures sont destinées à atteindre un objectif spécifique. Ces difficultés sont exacerbées en l'absence d'avocats qui peuvent d'ordinaire informer la population. Lorsque la durée de la lutte contre le terrorisme peut être définie de manière imprécise et quand la notion de « terrorisme » demeure vague et sans définition sur le plan international, les États courent le risque d'inscrire un état d'urgence permanent au sein de leur cadre actuel de justice pénale, déstabilisant ainsi ses fondements mêmes.²¹

La Stratégie affirme que la promotion de l'État de droit, le respect des droits de l'homme et l'efficacité des systèmes de justice pénale constituent les « fondements essentiels de notre lutte commune contre le terrorisme ». ²² Au niveau international, 19 instruments universels de lutte contre le terrorisme ont été élaborés.²³ Ils incarnent une approche de la lutte contre le terrorisme fondée sur le droit pénal, qui considère les appareils judiciaires et les institutions pénales nationales comme les « moteurs centraux du système. » ²⁴ La clé de cette approche est une réponse coordonnée entre les forces de l'ordre, les procureurs, les juges et les autres acteurs de la justice pénale, afin de garantir des poursuites efficaces dans la lutte contre le terrorisme basées sur les principes de l'État de droit et des droits de l'homme.²⁵

Les présidents des hautes juridictions judiciaires du Sahel affirment à l'unanimité la primauté du cadre du droit pénal dans la lutte contre le terrorisme dans la recommandation 1.

1. Compétence de l'autorité judiciaire

Les auteurs d'actes de terrorisme relèvent du droit pénal.

Ces personnes ne peuvent être poursuivies, détenues et jugées que dans le cadre d'un procès équitable. Elles doivent comparaître devant des juges indépendants, pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat, être jugées sur la base de qualifications précises et encourir les seules peines prévues par la loi.

En cas d'instauration d'un état d'urgence dans des circonstances exceptionnelles, celui-ci doit être limité dans le temps. Les dérogations ou suspensions de droits au nom d'une intervention rapide et efficace doivent être entourées de garanties adéquates et suffisantes contre les abus, sous le contrôle effectif des juges.

La recommandation reflète les réalités du terrain au Sahel, où la réponse au terrorisme a été fortement sécuritaire et où l'ampleur de la menace posée par les groupes armés non étatiques a conduit à la création d'états d'exception. La recommandation 1 souligne l'importance du contrôle juridictionnel et de la

20 Au Mali, l'état d'urgence, continuellement renouvelé depuis l'attaque de l'hôtel Radisson Blu à Bamako en 2015, a été prolongé en octobre 2017. En février 2018, le Niger a prolongé l'état d'urgence de trois mois dans les régions de Diffa, de Tillabéry et de Tahoua. En avril 2016, le Tchad a prolongé l'état d'urgence imposé dans la région du lac Tchad pour six mois.

21 C'est pourquoi le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme a défini la « prolifération des états d'urgence permanents et de normalisation des pouvoirs exceptionnels de sécurité nationale dans les systèmes légaux et administratifs » comme une priorité dont l'examen devait être mis à l'agenda politique. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, « Human Rights Council Discusses the Protection of Human Rights While Countering Terrorism, and Cultural Rights », 1 mars 2018, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22742&LangID=E>. Voir Assemblée générale des Nations Unies, « Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Note by the Secretary-General », A/72/43280, 27 septembre 2017 (transmettant le premier rapport annuel du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste).

22 Le pilier IV de la Stratégie incite les États membres de, entre autres, « tout faire pour mettre en place et maintenir un appareil national de justice pénale efficace et reposant sur la primauté du droit, qui garantisse ... que quiconque participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soit traduit en justice ... dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Stratégie, Pilier IV, parag. 5.

23 Pour une liste de ces instruments, voir l'appendice A.

24 ONUDC, *The Universal Legal Framework Against Terrorism*, juin 2010, p. 37, https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Training_Curriculum_Module2/English.pdf.

25 Ibid.

supervision réglementaire pour éviter les abus de la part de l'État, conformément au régime de dérogation fondé sur des règles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui s'applique dans des circonstances exceptionnelles dans une mesure rendue strictement nécessaire et proportionnelle aux exigences de la situation, et en accord avec les autres obligations de l'État en vertu du droit international.²⁶ Même dans les situations de conflits armés, les dérogations aux droits fondamentaux ne sont autorisées « que si, et dans la mesure où, cette situation constitue une menace pour la vie de la nation. »²⁷

Bien que les contraintes liées aux ressources et les priorités politiques puissent constituer une entrave à une mise en œuvre efficace de la justice pénale dans certains domaines, les juges peuvent néanmoins prendre des mesures actives pour garantir un procès équitable à

chaque étape de la procédure. Toutes les preuves retenues contre l'accusé doivent être conformes aux droits de l'homme, et souscrire en particulier à l'interdiction de la torture, qui est non dérogeable. Les juges doivent avoir, au moment du délibéré des affaires, toute autorité pour agir à l'abri des pressions et des menaces. Pour ces raisons, ils doivent être soutenus dans leur rôle, leur sécurité doit être prise en compte, et leur indépendance garantie.²⁸

Le préambule des recommandations reconnaît la place institutionnelle spéciale que les cours suprêmes occupent dans la réponse pénale au terrorisme. Président Malick Sow de la Cour suprême du Sénégal évoque le rôle important des cours suprêmes dans les efforts de lutte contre le terrorisme et énumère certaines mesures concrètes que ces cours peuvent mettre en place pour harmoniser les efforts du système judiciaire dans la lutte antiterroriste.

26 PIDCP, 16 décembre 1966, 999 U.N.T.S. 14668, art. 4(1).

27 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 29 : Observation Générale Sur l'Article 4*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 août 2001, parag. 3.

28 Un certain nombre d'instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme incluent le droit à un tribunal compétent, indépendant et impartial. Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/217(III), 10 décembre 1948, art. 10 (Déclaration universelle des droits de l'homme) ; PIDCP, art. 14 ; Charte africaine des droits de l'homme, 27 juin 1981, 1520 U.N.T.S. 26363, art. 7 ; « Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature », n.d., <http://www.un.org/ruleoflaw/files/Basic%20Principles%20on%20the%20Independence%20of%20the%20Judiciary.doc>.

LE RÔLE DES HAUTES JURIDICTIONS DANS LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME DANS LE SAHEL

par El Hadji Malick Sow

Les cours suprêmes sont des juridictions situées au sommet de la pyramide de l'organisation judiciaire. Dans un État de droit garant de l'indépendance de la justice, leur rôle consiste à dire le droit par une jurisprudence claire, pédagogique et accessible, qui constitue une source d'inspiration pour une interprétation et une application harmonisée de la règle de droit par les juridictions de fond.

Les Cours suprêmes membres de l'AHJUCAF font de cette mission une condition indispensable de la réussite d'une bonne politique judiciaire en général et d'une bonne politique pénale en particulier, spécialement en ce qui concerne les poursuites fondées sur des infractions à caractère terroriste. Sur ce point précis, le contrôle de la régularité de la procédure, de la détention et de la qualification des infractions dans leurs éléments constitutifs, fait l'objet d'une attention particulière de la part de ces juridictions suprêmes. Ces dernières doivent surtout et toujours garder à l'esprit, que même en matière de poursuites d'actes de terrorisme, le respect des droits de l'homme et des droits de la défense constitue un principe fondamental d'une bonne justice pénale. C'est en application de ces règles que les hautes juridictions de l'ordre judiciaire peuvent légitimement jouer leur rôle d'institutions régulatrices de l'application de la loi, en veillant à sa bonne interprétation et à sa correcte application harmonisées par les juges d'instance et d'appel.

Dans cette perspective, leur jurisprudence doit faire autorité et indiquer la voie à suivre par des décisions pragmatiques, compréhensibles et disponibles dès leur prononcé. Cette autorité leur est conférée par la loi, mais aussi par leur position de juridiction suprême, dont les décisions sous certaines

conditions s'imposent à tous. Elles doivent en conséquence être de qualité, claires et précises dans leurs orientations et indications. Elles doivent aussi et surtout être publiées, diffusées et faire l'objet de discussions dans le cadre de rencontres et d'échanges avec les différents acteurs.

Des décisions claires et pédagogiques

Les cours suprêmes dont la responsabilité est d'indiquer la voie dans la manière dont la règle de droit doit être comprise, interprétée et appliquée, avaient pour la plupart d'entre elles jusqu'à une époque récente la réputation de rendre des décisions souvent incompréhensibles et difficilement exploitables par les juges d'instance et d'appel qui en étaient les principaux destinataires. Cette perception était fondée en partie sur le fait qu'elles ne sont pas des juges du fait, mais des juges du droit. Elles avaient aussi un style et une démarche considérés, à juste titre, comme particulièrement concis, avec une rédaction faite sous une forme quelque peu « archaïque ». Cette technique de rédaction a été surtout critiquée par les juges du fond, mais aussi par les professeurs de droit qui commentaient ces décisions. Un tel style serait surtout contesté aujourd'hui en matière pénale, particulièrement en ce qui concerne les infractions à caractère terroriste qui relèvent d'une matière spécifique et nouvelle, qui a besoin de plus de clarté, de précision, d'indications et d'orientation. La raison est qu'une bonne motivation fondée sur les principes fondamentaux précités, permet surtout de mieux comprendre une décision et de mieux l'accepter.

De manière générale, les juges suprêmes du Sahel, à l'exception de la Mauritanie et le Sénégal, n'ont pas encore été saisis par des pourvois en cassation dans ce domaine et n'ont pas eu en conséquence l'occasion de se prononcer dans des affaires à caractère terroriste. Nous espérons que très prochainement, les juges du fond qui sont saisis de plusieurs procédures en instruction et en cours de jugement, vont épuiser leur saisine, ouvrant ainsi la voie à d'éventuels recours en cassation.

Les hautes juridictions auront ainsi l'opportunité de mettre en œuvre une nouvelle technique de rédaction de leurs décisions, qui consiste à améliorer de manière significative leur présentation, leur articulation et leur motivation, pour les rendre plus claires, plus explicites, mieux motivées et en conséquence plus compréhensibles. Ceci est conforme avec la recommandation 7 qui souligne « qu'il appartient aux juges de faire preuve de discernement et de motiver leurs décisions, en droit et en fait, pour qu'elles soient comprises par les condamnés, les victimes et l'opinion publique. » Cette technique dite de « motivation enrichie ou développée », permet de mieux clarifier la règle de droit par des indications et des orientations plus précises. Elle est aussi plus pédagogique et permet de mieux formuler les messages avec des explications plus complètes. Cette nouvelle démarche qui est mise en œuvre au sein de la Cour suprême du Sénégal, commence à produire des résultats forts appréciés par tous. Elle constitue une bonne pratique qui doit être généralisée et approfondie et qui d'ailleurs a été bien accueillie par ceux aidant à l'application harmonisée de la loi au plan national, en particulier dans les pays du Sahel.

Il ne sert à rien en effet de rendre des décisions, même si elles sont scientifiquement fondées, si les juges à qui elles sont destinées en premier lieu ne les comprennent pas, ou ne peuvent les traduire au quotidien dans le règlement des procédures dont ils sont saisis. Cette innovation apportée au niveau de la rédaction des arrêts va également dans le sens d'une bonne politique jurisprudentielle et d'une meilleure traduction des décisions des cours suprêmes par les juges du fond, en vue d'une meilleure application harmonisée de la loi au plan national.

Pour atteindre cet objectif, il ne suffit pas d'avoir des décisions mieux comprises, celles-ci doivent être immédiatement disponibles, c'est-à-dire imprimées, signées et mises à la disposition des parties et du public à travers les sites web des juridictions et par d'autres formes de publication. Il appartient aussi aux cours suprêmes d'en assurer la diffusion et la promotion par des moyens divers.

Un dialogue permanent avec les juges du fond

Dès que les décisions sont prononcées dans les conditions ci-dessus, elles doivent être disponibles, accessibles et diffusées, mais elles doivent surtout faire l'objet d'échanges et de discussions à travers des rencontres entre les différentes compositions des cours suprêmes et les juges des juridictions de fond. Ces différents moyens de diffusion et de communication doivent permettre aux juges des cours suprêmes et à ceux des juridictions d'instance et d'appel, d'instaurer en permanence entre eux un véritable dialogue. Un tel mécanisme permet aux juges du fond d'accéder, en temps réel, aux décisions des hautes juridictions et de disposer en cas de besoin, d'instruments leur permettant de consulter à tout moment l'état de leur jurisprudence pour s'en inspirer. Ce dispositif peut être complété par la mise en place d'un réseau de correspondants au niveau des juridictions de fond. Ces derniers seront chargés de communiquer aux cours suprêmes les décisions les plus significatives, pour leur permettre de prendre connaissance et d'apprécier la manière dont leurs arrêts sont compris et traduits au quotidien.

Pour rendre toute cette politique de communication concrète et vivante, les cours suprêmes doivent également et surtout, organiser de manière périodique, au niveau central ou en envoyant une importante délégation au siège des juridictions de fond, des ateliers ou séminaires, pour instaurer un véritable dialogue avec les juges. Dans cet ordre d'idées, nos différentes rencontres ont permis aux juges du fond, aux magistrats spécialisés en matière de terrorisme et aux magistrats des cours suprêmes d'échanger sur les expériences nationales et sur les bonnes pratiques dans un esprit d'enrichissement mutuel. C'est ainsi par exemple que la situation des mineurs poursuivis dans le cadre de procédures à caractère terroriste, la question des conflits de compétence juridictionnelle entre les pôles judiciaires spécialisés et les juridictions pour mineurs ou la durée de la garde à vue par les militaires ou par les services de renseignements ont fait l'objet

d'échanges fructueux. De la même manière, d'importantes discussions ont eu lieu entre les membres du comité de pilotage sur des questions de droit applicable, de doctrines et de jurisprudence.

Toutes ces rencontres permettent d'instaurer un véritable débat sur le panorama de la jurisprudence des cours suprêmes d'un point de vue technique et scientifique, afin de relever les difficultés sur des questions essentielles. Elles contribuent à lever les incompréhensions, à clarifier certaines démarches et à résoudre quelques malentendus. C'est aussi l'occasion de familiariser les juges du fond aux techniques de rédaction des décisions des cours suprêmes. Cet indispensable dialogue constructif doit également être élargi aux autres acteurs.

Des concertations plus larges

Les décisions des cours suprêmes qui ont pour vocation principale d'orienter et d'impulser la politique jurisprudentielle en général et en particulier en matière de lutte contre le terrorisme, intéressent également les avocats, les professeurs d'universités, les chercheurs, les élèves magistrats, les étudiants et les journalistes, ainsi que les officiers de police judiciaire et les militaires qui travaillent au quotidien avec les magistrats. En un mot, elles intéressent l'ensemble des secteurs de la société. Dès lors, une fois rendues, ces décisions tombent dans le domaine public et il devient nécessaire que tous ceux qui sont intéressés par une telle production puissent en saisir de manière précise les justifications, le sens et la portée. Dans la même logique de diffusion, de clarification et d'harmonisation de la compréhension de la règle de droit, des rencontres de réflexions et d'échanges impliquant un public plus large, devraient être organisées une fois dans

l'année. Elles permettent en outre, d'enregistrer des critiques, des observations, des propositions et des contributions qui constituent un enrichissement mutuel. Ces réunions sont très appréciées en particulier par les avocats qui, malheureusement, n'ont toujours pas dans nombre de nos pays, la formation requise pour introduire des pourvois en cassation, spécialement en matière pénale.

Lors de nos visites d'études, les rencontres entre magistrats, services de renseignements, forces de police et forces militaires ont permis d'élargir les débats et d'échanger des expériences. Elles ont surtout permis de sensibiliser les magistrats des cours suprêmes aux difficultés rencontrées sur le terrain par les acteurs précités, en particulier les militaires, notamment dans la collecte des indices et la recherche des preuves.

Conclusion

Les cours suprêmes ont une claire conscience de la nécessité d'aller vers une nouvelle technique de rédaction de leurs arrêts, plus compréhensible et plus pédagogique. Elles s'inscrivent également dans une politique de publication, de diffusion et de partage de leur jurisprudence, dans la perspective d'une meilleure interprétation et d'une correcte application harmonisée de la loi au plan national.

Cette vision commune doit être systématisée et amplifiée pour rapprocher davantage la justice des justiciables et pour une société pacifiée parce que rassurée par une justice sereine, compréhensible et humaine. Les hautes juridictions ont la responsabilité légale et institutionnelle de cette mission, elles doivent la jouer avec responsabilité, en vue de l'instauration d'une société juste et équitable.

LA PROPORTIONNALITÉ DES SANCTIONS ET MESURES POUR COMBATTRE LE TERRORISME

Le terrorisme heurte la conscience humaine et affecte profondément les sociétés. Les réactions immédiates en vue de restaurer l'ordre et la sécurité ont précipité l'adoption hâtive de lois ou de mesures administratives visant à étendre et à accélérer les pouvoirs d'enquête et les mesures répressives pour contenir la menace immédiate. Que ces mesures soient déclenchées par l'état d'urgence ou qu'elles soient introduites par le biais d'une réforme législative, la tendance actuelle dans la lutte contre le terrorisme, tant au plan international qu'au niveau régional du Sahel, est d'élargir les pouvoirs exécutifs au moyen de techniques d'enquête spéciales,²⁹ de couvre-feux³⁰ et des périodes prolongées de détention.³¹ Dans cet environnement, où certains droits civils sont restreints en faveur des intérêts de sécurité nationale dominants, il est de la responsabilité du pouvoir judiciaire d'assurer une fonction importante de contrôle et d'analyse afin de garantir le respect des droits fondamentaux et les règles du procès équitable.

La communauté internationale a également mis l'accent sur l'aspect préventif de la lutte contre le terrorisme avant que les menaces terroristes ne se matérialisent, élargissant ainsi le spectre des activités

tombant sous la qualification de terrorisme. Par sa résolution 1373, le Conseil de sécurité des Nations Unies a ordonné aux États membres d'ériger en infraction les actes de terrorisme en 2001.³² En 2014, la résolution 2178 a appelé à la criminalisation d'un large éventail d'actes préparatoires afin d'endiguer le flux de combattants étrangers et de les traduire en justice.³³ Les États jouissent d'un large pouvoir discrétionnaire pour appliquer ces résolutions qui ne définissent pas le terrorisme. Il convient donc d'éviter d'éventuels abus dans la mise en œuvre de cette résolution, qui proviendraient de définitions trop larges et imprécises qui pourraient être données aux termes « terrorisme » et « glorification du terrorisme » ou « apologie », dont l'usage a pu être étendu de façon inacceptable aux dissidents politiques, aux défenseurs des droits humains et aux journalistes, en violation des principes de légalité.³⁴

De plus en plus, les États ont procédé à l'inculpation des individus sous la base d'infractions dites « infractions obstacles », telles que la participation à une association criminelle (association de malfaiteurs) aux fins de prévenir des actes terroristes et de garantir des condamnations, souvent avec des peines moins

29 Au Sénégal par exemple, les amendements de 2016 au code de procédure pénale ont renforcé les moyens d'investigations par l'institution d'une section d'enquêteurs spécialisés en matière de terrorisme auprès du Tribunal de grande instance (TGI) de Dakar. Loi n° 2016-30 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale, *Journal Officiel de la République du Sénégal*, n° 6976 (26 novembre 2016), p. 1627.

30 Au Mali, une loi de 1987 permet « de réglementer ou interdire la circulation des personnes, des véhicules, ou des biens dans certains lieux et à certaines heures ; d'instituer des zones de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ou interdit ; d'interdire le séjour dans tout ou partie d'une ou plusieurs circonscriptions visées à l'article 6, à toute personne cherchant à entraver, de quelle que manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ; d'interdire, à titre général ou particulier, tous cortèges, défilés, rassemblements et manifestations sur la voie publique. » Loi n° 87-49/AN-RM du 10 août 1987 relative à l'état de siège et à l'état d'urgence, *Journal Officiel de la République du Mali*, art. 7.

31 Au Sénégal, ces périodes ont été étendues de 24 heures à 12 jours possibles. Loi n° 2016-30 du 8 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale, *Journal Officiel de la République du Sénégal*, n° 6976 (26 novembre 2016), art. 677-28. En Mauritanie, la loi autorise une garde à vue de 15 jours renouvelable deux fois en matière de terrorisme. Loi n° 2010-035 du 21 juillet 2010 abrogeant et remplaçant la loi n°2005-047 du 26 juillet 2005 relative à la lutte contre le terrorisme, http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Mauritania/MR_Loi_Terrorisme.pdf (ci-après Loi antiterroriste mauritanienne de 2010), art. 23. Au Tchad, la garde à vue peut durer 30 jours, renouvelable deux fois sur autorisation du procureur de la République. Loi n° 034-2015 portant répression des actes de terrorisme, art. 4, <http://assemblee-tchad.org/wp-content/uploads/2017/10/loi-N%C2%B0-034PR-2015-portant-Repression-de-actes-de-Terrorisme.pdf>.

32 Le Répertoire des meilleures pratiques et normes internationales a été créé afin d'aider les États membres à agir en conformité avec la résolution du Conseil de sécurité 1373. Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies, « Directory of International Best Practices, Codes and Standards », n.d., <https://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/>.

33 L'incrimination de ces infractions comprend l'obligation de « prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme. » Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2178, 24 septembre 2014, parag. 5.

34 Voir Human Rights Watch, « Ethnicité, discrimination et autres lignes rouges : Répression à l'encontre de défenseurs des droits humains en Mauritanie », 12 février 2018, <https://www.hrw.org/fr/report/2018/02/12/ethnicite-discrimination-et-autres-lignes-rouges/repression-lencontre-de>.

répressives.³⁵ S'il n'existe que des liens ténus entre les actes préparatoires et le crime qu'ils sont censés préparer, cette approche risque cependant d'abaisser le seuil élevé que le droit pénal exige de la preuve en matière criminelle, et violer ainsi les principes de légalité et de présomption d'innocence, principes qui ne peuvent souffrir d'aucune dérogation.³⁶

La recommandation 2 souligne globalement l'importance de la définition, de la détermination de la peine et de la qualification des crimes terroristes qui doivent correspondre à la nature et à la gravité de l'infraction, notamment lorsque les approches préventives deviennent des outils de plus en plus importants dans la lutte antiterroriste au Sahel. Les restrictions de la liberté d'expression doivent être strictement limitées et définies et les infractions obstacles doivent spécifiquement viser un préjudice qui s'est suffisamment matérialisé, conformément aux obligations internationales des États en matière de droits de l'homme.

La liberté d'expression ne doit être limitée que dans les cas d'apologie du terrorisme et d'incitation à la commission d'un acte de terrorisme. Le premier paragraphe exige un lien objectif important avec l'acte préparatoire ou l'association criminelle engagée en vue de l'acte terroriste, en exigeant que celui-ci soit « suffisamment concrétisé » pour qu'il ne permette pas d'engager la responsabilité pénale d'individus pour des actes, croyances ou tendances extrémistes trop éloignés de l'acte terroriste. Conformément au droit international des droits de l'homme, la mise en œuvre de la résolution 2178 nécessiterait également un seuil

2. Qualification des actes terroristes

Intervenir efficacement pour éviter les attentats impose de réprimer le plus tôt possible l'association de malfaiteurs terroriste, les actes préparatoires et les délits spécifiques, dès que le projet d'acte terroriste est suffisamment concrétisé.

Pour une politique de poursuites plus efficace et permettant le jugement des affaires dans un délai raisonnable, la plus haute qualification criminelle de faits relevant du terrorisme peut quant à elle être réservée aux actes les plus graves [tels que les atteintes volontaires à la vie, les enlèvements et séquestrations, ou la direction d'une association de malfaiteurs terroriste...].

d'intention spécifique (*dolus specialis*) de la part des personnes participant à la préparation ou à la perpétration d'actes terroristes.³⁷ L'intention de participer à la lutte armée contre des forces gouvernementales dans le cadre d'un groupe armé non étatique n'entraîne pas automatiquement l'intention de participer à un groupe terroriste. En vertu du régime de protection du droit international humanitaire, le statut de combattant des individus et la classification d'un conflit armé international doivent être déterminés par un tribunal compétent.³⁸

La Résolution 2178 invite en outre les États à élaborer des stratégies pour lutter contre l'incitation au terrorisme.³⁹ L'incrimination de diverses formes de discours et d'expression qui ne relèvent pas de l'incitation à

35 Au Niger et au Sénégal, certaines personnes sont actuellement poursuivies au titre d'appartenance à une association de malfaiteurs à caractère terroriste. En France, la grande majorité des cas impliquant une pluralité d'accusés sont faites au motif de la participation à un groupement ou à une entente. Henri Decoeur, « The Criminalisation of Armed Jihad under French Law: Guilt by Association in the Age of Enemy Criminal Law », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 25, n° 4 (2017), p. 324–325.

36 Voir Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Observation générale n° 32 ; Article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable*, CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, parag. 6. Certains chercheurs ont critiqué l'approche française, lui reprochant de faire tendre de manière inadmissible la portée de la notion de criminalité vers un « droit pénal des acteurs » typique d'une forme de « droit pénal de l'ennemi » (*Feindstrafrecht*), « selon laquelle les individus sont punis non pas en raison du préjudice qu'ils ont effectivement causé, mais à cause de la menace qu'ils représentent en raison de leur appartenance réelle ou supposée à un groupe désigné comme ennemi de l'État. » Decoeur, « The Criminalisation of Armed Jihad under French Law », p. 324–325. D'autres juridictions ont imposé des limites spécifiques pour assurer un lien objectif avec l'infraction sous-jacente. Par exemple, la Cour fédérale de justice allemande a imposé des limitations « lorsque le comportement du délinquant ne constitue pas une menace pour l'ordre public allemand ». Bundesgerichtshof [BGH] [Cour fédérale de justice], 27 octobre 2015, 3 Str 218/15, parag. 14.

37 Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a approuvé cette interprétation. Groupe de travail de l'Équipe spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'État de droit dans la lutte antiterroriste des Nations Unies, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters*, 2018, parag. 68, <https://www.ohchr.org/EN/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web%20final.pdf>.

38 Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 U.N.T.S. 135, art. 5 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, 1125 U.N.T.S. 3, art. 45(1).

39 Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2178, parag. 16.

la violence est susceptible de menacer la protestation légitime et les droits fondamentaux des individus. La limitation contenue dans la recommandation 2 est importante à cet égard. À l'encontre de ces recommandations, certains pays du Sahel ont utilisé des dispositions dans leurs lois pour poursuivre et incriminer comme terroristes des individus pour des incriminations qui relèvent de l'« incitation à la désobéissance militaire »⁴⁰ ou encore le « détournement » des fonctionnaires de leurs missions.⁴¹

Contrairement à l'incitation, qui fait depuis longtemps partie des instruments juridiques nationaux et internationaux, l'incrimination de la glorification ou de l'apologie du terrorisme n'est pas exigée par les textes internationaux.⁴² Divers organes de défense des droits de l'homme ont en effet exprimé des inquiétudes quant au risque d'empiéter de manière flagrante sur la liberté d'expression lorsque cette incrimination n'est pas définie clairement par la loi.⁴³ Les infractions d'apologie ou de glorification du terrorisme devraient être clairement définies conformément au principe de légalité, afin d'empêcher qu'elles ne conduisent à une réduction inutile ou disproportionnée de la liberté d'expression.⁴⁴ Cette stratégie préventive comporte d'importantes implications pour les droits de la défense et la garantie

d'une justice qui s'exerce dans le plein respect du droit à un procès équitable et à des procédures régulières.

Le Sénégal, par exemple, a centralisé les jugements des délits d'apologie dans la capitale, loin du contexte culturel, linguistique et religieux dans lequel le discours prétendument offensant se pose. Lors d'une rencontre entre juges et procureurs, certains se sont inquiétés de ce que le contexte local ne puisse pas être bien apprécié par les juges et les procureurs basés à Dakar, lesquels en plus sont déjà surchargés de dossiers. En interprétant les dispositions relatives aux infractions relevant de l'incitation et de l'apologie, les acteurs judiciaires devraient donc veiller à ce que toute restriction de la parole soit étroitement adaptée à un enjeu légitime de sécurité nationale au sein d'une société démocratique.⁴⁵

Sous-jacent à ces considérations se trouve le principe figurant à la recommandation 7 qui stipule qu'en cas de condamnation, « les peines doivent être individualisées et proportionnées à la gravité des actes commis. »⁴⁶ Dans la grande majorité des pays, l'emprisonnement à vie est la peine la plus sévère autorisée par la loi.⁴⁷ Le Burkina Faso et le Sénégal ont aboli la peine de mort en 2018 et en 2004 respectivement.⁴⁸ Le Mali, la Mauritanie et le Niger sont devenus des

40 En juillet 2017, le journaliste de radio Mohamed Youssouf Bathily a été condamné à un an de prison pour « incitation à la désobéissance militaire » suite à des critiques adressées à l'armée énoncées en 2016. Amnesty International, « Mali 2017/2018 », n.d., <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/mali/report-mali/>.

41 Une ordonnance mauritanienne sanctionne « toute provocation ... adressée à des militaires ou à des agents de police dans le but de les faire dévier de leurs devoirs et de leur obéissance envers leurs supérieurs. » Ordonnance n° 017-2006 sur la liberté de la presse, *Journal Officiel de la République Islamique de Mauritanie*, n° 1123 (31 juillet 2006), art. 34.

42 La résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies condamne avec la plus grande fermeté « l'incitation à commettre des actes terroristes et récusant toute tentative de justifier les actes terroristes ou d'en faire l'apologie, susceptible d'inciter à commettre de nouveaux actes de terrorisme », sans inviter néanmoins les États à criminaliser l'apologie. Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/1624.

43 HCDH, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et l'Organisation des États américains (OEA) ont adopté une déclaration commune le 21 décembre 2005 recommandant que les États ne devraient pas employer « des concepts flous tels que "la glorification", la "justification" ou "faire la promotion" du terrorisme en restreignant l'expression », et ont noté que les restrictions des droits faciliteraient les objectifs des terroristes de démantèlement des droits de l'homme. Voir OEA, « International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression: Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression », n.d., <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=650&IID=1>.

44 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale no 34 ; Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*, CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, parag. 49.

45 Voir Article 19, « The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information », novembre 1996, principes 1.2 et 1.3, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf>.

46 Pour une liste des infractions touchant à la liberté d'expression et à l'association de malfaiteurs et les sanctions applicables, voir tableau C-1.

47 La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée en 1990 et ratifiée par tous les pays du Sahel mentionnés, interdit le recours à la peine de mort pour les enfants, les femmes enceintes, et les mères de nourrissons et de jeunes enfants. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant », CAB/LEG/24.9/49, n.d., arts. 5 et 30.

48 La peine de mort dans le monde, « Le parlement du Burkina Faso adopte un nouveau code pénal sans peine de mort », 31 mai 2018, https://www.peinedemort.org/document/9955/parlement_Burkina_Faso_adopte_nouveau_code_penal_sans_peine-de-mort. Le Sénégal a aboli la peine de mort après la modification des articles 337 et 346 du code pénal le 10 décembre 2014.

États abolitionnistes de fait, les dernières exécutions ayant eu lieu il y a plus de 20 ans. La peine de mort au Tchad, qui faisait l'objet d'un moratoire depuis 1991, a été réintroduite le 30 juillet 2015 avec l'adoption de la loi antiterroriste suite aux attentats de Boko Haram à N'Djamena en juin-juillet 2015.⁴⁹ Le 29 août 2015, le Tchad a exécuté 10 membres présumés de Boko Haram après une audience de trois jours.⁵⁰

Dans son analyse de la recommandation 2, Gildas Barbier, conseiller référendaire à la Cour de cassation française, invite à distinguer et à qualifier les actes terroristes d'après leur degré de gravité (délit ou crime), afin que la sanction pénale attachée à chaque qualification soit proportionnelle à la gravité de l'infraction commise.

⁴⁹ Loi n° 034/PR/2015 de 30 juillet 2015 portant répression des actes de terrorisme, art. 14.

⁵⁰ Des préoccupations graves ont été soulevées quant au respect du droit à une procédure équitable accordé à ces prévenus. Il a été rapporté que trois avocats de la défense ont été appelés à représenter les accusés à la veille du procès, sans qu'aucun n'ait eu l'occasion de consulter son client avant celui-ci. Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture et Action des chrétiens pour l'abolition de la torture au Tchad, « Rapport alternatif de la FIACAT et de l'ACAT Tchad pour l'adoption d'une liste de points à traiter avant soumission du rapport à l'occasion de l'examen du quatrième rapport périodique du Tchad sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », avril 2017, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/TCD/INT_CCPR_ICS_TCD_27154_F.pdf.

QUALIFICATIONS DES ACTES TERRORISTES

par Gildas Barbier

La qualification, véritable pont entre le fait et le droit, est l'opération intellectuelle qui consiste à classer un fait ou un acte dans une catégorie juridique de rattachement. Si, en apparence, l'enjeu est de droit substantiel et de droit processuel, cependant, en matière de lutte contre le terrorisme, le choix de la qualification est lourd d'enjeux politiques, au sens classique, tant à court terme, quand il s'agit pour les autorités de protéger la population en prévenant la commission d'un attentat terroriste, qu'à long terme, quand il s'agit pour les mêmes autorités de protéger la société en favorisant la reconstruction du tissu social.

La recommandation 2 appelle un commentaire. Si la diversité des situations suppose une adaptation des politiques pénales aux particularités locales, le terrorisme lance aux différents pays ayant signé les recommandations des défis qui présentent des points communs. Que l'on considère la situation en France ou dans les pays du Sahel qui ont participé à l'élaboration des recommandations, la préoccupation première des autorités politiques est partout la même. Face au risque terroriste, il s'agit de protéger la population. Pour ce faire, il est demandé au droit pénal d'apporter les outils permettant d'interrompre le cours de l'action terroriste avant qu'elle n'ait pu produire de dommages. C'est là tout l'enjeu qui s'attache à la qualification des différents stades du développement de l'action terroriste. Ce souci s'est traduit par une grande inventivité dans le domaine des qualifications.

Mais partout également, le souci de favoriser la guérison du lien social est bien présent. Les différents enjeux qui s'attachent à l'opération de qualification ressortent ainsi des principales articulations des incriminations terroristes, que l'on retrouve dans la plupart des législations des pays du Sahel francophones, mais aussi des conséquences

pratiques qui résultent à long terme du choix de la qualification. Ainsi, le sens de la recommandation 2 s'enrichit-il des liens qui peuvent être établis avec plusieurs des autres recommandations.

Qualification des infractions terroristes et nécessité de prévenir le passage à l'acte

En matière de lutte contre le terrorisme, le droit pénal procède par une double démarche de qualification « en extension » et « en intensité ». C'est ainsi tout un ensemble de qualifications qui tend à réprimer la totalité de la criminalité terroriste, tout en lui déniait, incidemment, tout caractère politique.

La qualification générique d'acte de terrorisme

De façon générale, les infractions à caractère terroriste se répartissent en deux catégories : les crimes et les délits. La distinction entre crimes et délits, qui n'existe pas dans tous les systèmes juridiques, est en revanche connue de l'ensemble des pays francophones signataires des recommandations. Elle conduit à construire deux ensembles d'infractions. Les délits sont des infractions de gravité moyenne ou grave, tandis que les crimes sont les infractions les plus graves. Selon la nomenclature du ministère de la Justice, il existait en France, en 2013, 112 infractions revêtues de la qualification d'actes de terrorisme, soit 62 crimes et 50 délits.

En France, les crimes sont jugés par les cours d'assises, qui, en droit commun, sont composées de juges professionnels et d'une majorité de jurés tirés au sort au sein de la population, et en droit du terrorisme, sont composées de juges professionnels uniquement, pour prévenir d'éventuelles entreprises d'intimidation sur les jurés. En matière criminelle, l'enquête est obligatoirement menée par un juge d'instruction, selon une procédure particulièrement approfondie. Les délits sont jugés par les

tribunaux correctionnels, et ne nécessitent pas, sauf s'il y a lieu de placer les suspects en détention provisoire, la saisine d'un juge d'instruction. L'enquête est alors menée par la police, sous la direction du procureur de la République.

On pourrait s'interroger sur ce qui peut conduire à ne pas nécessairement qualifier un acte de terrorisme de crime, puisque ces actes sont considérés comme les plus graves au regard des infractions de droit commun. Pour le comprendre, il y a lieu d'examiner les qualifications qui permettent la répression des actes préparatoires.

L'incrimination des actes préparatoires

Le droit pénal du terrorisme érige en infraction autonome la préparation de l'acte terroriste. C'est là toute son originalité. Plusieurs niveaux de préparation peuvent être incriminés, selon l'avancement du projet terroriste. Lorsque l'acte a été dépouillé de tout contenu concret, le droit incrimine alors la simple apologie d'acte terroriste. Il s'agit ici d'une méthode d'incrimination en intensité, l'intensité criminelle de l'acte incriminé étant très variable.

L'incrimination la plus souvent pratiquée, en droit du terrorisme, du moins en France, est celle d'association de malfaiteurs terroriste. L'association de malfaiteurs terroriste existe en une version délictuelle et une version criminelle, cette dernière visant, en substance, à entraîner la mort des victimes, ou risquant de l'entraîner par le recours à des moyens dangereux (article 421-6 du code pénal). En outre, la direction d'une association de malfaiteurs terroriste, même délictuelle, est en soi un acte criminel (article 421-5).

La distinction entre crimes et délits recouvre ainsi une gradation dans la gravité des différents actes

de terrorisme. Un tel acte, s'il doit, par principe, avoir « pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur », n'a pas nécessairement pour finalité de porter atteinte à la vie humaine. En outre, la justice ne pourrait être rendue si elle ne prenait pas en considération les différents niveaux d'implication des suspects dans l'entreprise terroriste. L'association de malfaiteurs terroriste permet ainsi de poursuivre les comparses, complices, et autres secondes mains, même lorsque l'attentat s'est produit. Lorsqu'il a été possible de prévenir la réalisation de l'attentat, elle permet de poursuivre tous les protagonistes.

Les juges de la Cour de cassation française ont depuis longtemps été amenés à préciser les contours de cette infraction, en précisant, par exemple, les conditions d'imputabilité de l'association de malfaiteurs terroriste à une personne morale⁵¹ ou en n'exigeant pas que la preuve de la préparation concrète du projet⁵² ou de la connaissance précise et concrète du projet terroriste⁵³ soit rapportée à l'encontre de chacun des membres de l'association. Le droit du terrorisme n'est ainsi nullement dénué de subtilités. Son maniement exige en réalité un haut niveau de technicité de la part des praticiens, ce qui suppose une formation appropriée. C'est l'objet de la recommandation 5.

L'incrimination des actes préparatoires ne s'arrête cependant pas là, puisque le droit pénal du terrorisme a tendance à isoler chaque comportement s'inscrivant dans l'éventuelle préparation d'un acte terroriste pour en faire un nouvel acte terroriste, autonome. C'est la question que posent les infractions dites « obstacles », qui tendent à ne réprimer qu'un comportement objectif. On trouve dans cette catégorie « l'entreprise individuelle terroriste » (article 421-2-6), la « consultation habituelle

51 Cour de cassation, « Arrêt n° 2790 du 21 mai 2014 (13-83.758) - Cour de cassation - Chambre criminelle - ECLI:FR:CCASS:2014:CR02790 », n.d., https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/2790_21_29368.html (consulté le 4 septembre 2018).

52 « Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 12 juillet 2016, 16-82.692, Publié au bulletin », Legifrance, n.d., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000032900180> (consulté le 4 septembre 2018).

53 « Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 7 octobre 2016, 16-84.597, Publié au bulletin », Legifrance, n.d., <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000033207643&fastReqId=589043078&fastPos=1> (consulté le 4 septembre 2018).

de sites internet terroristes » (article 421-2-5-2), « la provocation à l'acte terroriste » et « l'apologie d'acte terroriste » (article 421-2-5). Cette liste n'est pas exhaustive. Est par exemple également incriminé le fait de sortir du territoire français afin de participer à des activités terroristes ou de se rendre sur le théâtre d'opérations de groupements terroristes (article L 224-1 du code de la sécurité intérieure), délit puni de trois ans d'emprisonnement. La logique à l'œuvre est constante : interrompre le développement de l'action terroriste le plus en amont possible, même si l'incrimination toujours plus en amont des actes préparatoires tend à remettre en cause, implicitement, le principe de discontinuité du droit pénal.

Estimant que cette logique ne pouvait être poussée trop loin, le Conseil constitutionnel français a jugé contraire à la Constitution l'infraction-obstacle de « consultation habituelle de sites internet terroristes », et cela à deux reprises.⁵⁴ Ce faisant, le juge constitutionnel s'est opposé au pouvoir législatif qui, à l'origine de l'article 421-2-5-2 prévoyant cette incrimination, croyait contribuer utilement à la lutte contre le terrorisme en partant de l'hypothèse que des « loups solitaires » sont susceptibles de s'auto-radicaliser en consultant des sites internet faisant l'apologie du terrorisme. En pratique, c'est la consultation des sites de propagande de l'État islamique d'Irak et du Levant (EIIL), également connu sous le nom de Daesh, qui était ciblée par cette loi. Or il s'est avéré que les services enquêteurs ont eu tendance à préférer surveiller les internautes concernés plutôt que d'interrompre leur consultation de tels sites, pour mieux les appréhender ultérieurement sur la base d'éléments plus compromettants.

Lorsqu'elle en a eu l'occasion, la chambre criminelle de la Cour de cassation a saisi le Conseil

constitutionnel, estimant que le texte pouvait poser difficulté au regard du principe de la liberté de communication, outre que la notion de « consultation habituelle de bonne foi » n'était pas suffisamment précise. Dans sa première décision du 10 février 2017, le Conseil constitutionnel a relevé que l'arsenal répressif était déjà bien fourni, ce qui justifiait de douter de la nécessité de cette nouvelle qualification. Il a ajouté que la portée de la référence à la notion de « bonne foi », susceptible d'être invoquée par le suspect pour se disculper, était incertaine, alors même que l'incrimination instituée ne requiert pas que l'auteur des faits soit animé d'une intention terroriste. Le Conseil constitutionnel a conclu que les dispositions contestées « portent une atteinte à la liberté de communication qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée », ce qui l'a conduit à déclarer ce texte contraire à la Constitution. Le nouveau texte voté en réaction par le Législateur, puis la nouvelle décision du Conseil constitutionnel n'ont constitué qu'une répétition de la séquence précédente.

Il a également considéré que si l'incrimination de l'apologie d'acte de terrorisme, délit pour lequel une peine de cinq ans d'emprisonnement est encourue, n'est pas contraire à la Constitution, ce délit ne peut cependant être qualifié d'acte de terrorisme.⁵⁵ D'importantes différences existent entre les législations des différents États signataires des recommandations s'agissant des détails des infractions obstacle, mais le principe de l'incrimination des actes préparatoires est admis par la plupart.⁵⁶ Il n'en demeure pas moins que des convergences assez nettes dans l'appréhension de la criminalité terroriste nous paraissent ressortir de l'éventail des qualifications prévues par les différentes lois nationales, dont la nécessaire gradation fait l'objet de la recommandation 2.

54 Décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, 10 février 2017, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2016611qpc/2016611qpc.pdf; Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, 15 décembre 2017, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2017682qpc/2017682qpc.pdf.

55 Décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018, 18 mai 2018, https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018706qpc/2018706qpc.pdf.

56 Tableau C-2.

Qualification des infractions terroristes et nécessité de réguler la criminalité

Le choix de la qualification a des implications qui dépassent la question de la seule prévention de l'attentat dans la mesure où il influe sur la régulation de la criminalité terroriste, et cela de deux façons : en affectant le système judiciaire, en impactant la société.

Réguler le fonctionnement de l'institution judiciaire

Il est de règle, en France comme parmi les pays signataires des recommandations, que les poursuites en matière de terrorisme soient centralisées. À Paris, c'est le procureur de la République du Tribunal de grande instance (TGI) qui est seul compétent pour diriger les enquêtes et décider des poursuites jusqu'à ce qu'un juge d'instruction soit désigné, le cas échéant. Ce système permet une grande spécialisation des magistrats qui travaillent sous son autorité sur les affaires de terrorisme, gage d'une grande compétence technique et d'une connaissance approfondie des organisations terroristes. Ces magistrats sont en outre les interlocuteurs naturels des services de renseignement, également amenés à intervenir, sur un plan différent, dans la lutte contre le terrorisme.

En revanche, la compétence exclusive d'un seul procureur de la République présente un inconvénient du point de vue de la logistique dans le cas d'États dotés d'un vaste territoire. C'est par exemple le cas du Niger, où la localisation à Niamey du pôle judiciaire spécialisé, prévu par les ordonnances, implique de longs délais de route compte tenu de la distance entre Niamey et Agadez, cibles d'attaques terroristes, ainsi que Niamey et Diffa, capitale régionale du sud-est du Niger, à la frontière avec le Nigeria, où sévit le groupe Boko Haram.

L'essentiel est que ce soit au procureur de la République de la capitale, et à ses substituts, qu'incombe le choix de la qualification au stade de l'enquête. Il s'agit là d'une responsabilité tout à fait importante, comme tous les États signataires

en ont convenu. La maîtrise du choix de la qualification au stade de l'enquête et des poursuites permet d'orienter efficacement les affaires en tenant compte des capacités de traitement des formations d'instruction et de jugement. Ainsi, les affaires simples, de niveau délictuel, peuvent-elles suivre un circuit dit « court », sans saisine d'un juge d'instruction. L'enquête établie par les enquêteurs de la police constitue dans ce cas la seule base des poursuites. Un tel système permet d'accélérer le cours des procédures dans les cas où il n'est pas nécessaire de placer les suspects en détention provisoire et est surtout utilisé en matière d'infractions « obstacles ». Le parquet antiterroriste peut encore disjoindre les procédures pour permettre leur jugement dans des conditions différenciées par le système judiciaire, par exemple, en constituant deux dossiers, l'un criminel, concernant les auteurs principaux, et l'autre délictuel, visant les comparses. L'importance de ces enjeux a constitué l'un des enseignements des procès de Niamey, au Niger, intervenus en 2017, à l'occasion desquels plusieurs centaines de personnes ont été jugées.

Incidemment, le fait que le choix de la qualification incombe au ministère public, et à lui seul, au stade des poursuites, constitue l'une des conditions de son autonomie vis-à-vis des autres institutions appelées à intervenir dans la lutte contre le terrorisme, telles que les services de renseignement en France ou au Mali, la police dans tous les États signataires, ou encore, l'armée au Niger et au Mali, où interviennent les armées nationales et française. Des relations de qualité entre l'ensemble de ces institutions, et une bonne compréhension par les uns et les autres des logiques qui commandent leurs actions respectives sont une nécessité en matière de lutte contre le terrorisme. La recommandation 3 aborde ce point.

Le choix de la qualification permet donc une grande plasticité dans l'organisation des poursuites et par voie de conséquence dans la régulation de l'activité des juridictions en charge du jugement des affaires de terrorisme. Celles-ci sont également centralisées, dans les pays signataires des

recommandations, à l'instar du ministère public, au sein d'un pôle spécialisé.

Réguler la société

En amont, la maîtrise du choix de la qualification par le ministère public constitue un instrument éminent au service de sa politique pénale. Ainsi, le procureur de la République de Paris a-t-il, à l'occasion d'un entretien donné au journal *Le Monde*, le 3 septembre 2016, rendu publique sa décision de poursuivre sous la qualification d'association de malfaiteurs terroriste criminelle « toutes les personnes parties sur zone [Syrie, Irak] depuis janvier 2015 ayant participé à des combats, des patrouilles ou à la police islamique avec l'EIL ou le Front Al-Nosra, devenu Fatah Al-Sham ». ⁵⁷ Il s'agit dans ce cas de dissuader les candidats au départ.

En aval, le choix de la qualification a d'importantes implications sur le plan de la répression. En droit commun français, les délits sont punis tout au plus de 10 ans d'emprisonnement sauf cas de récidive, auquel cas la peine encourue est doublée ; tandis qu'en matière criminelle, la réclusion criminelle à perpétuité peut être encourue. En droit du terrorisme, la peine maximale qui peut être prononcée dans le cas d'une association de malfaiteurs terroriste délictuelle est de 20 ans d'emprisonnement. En revanche, la peine de mort n'est pas prévue par le droit français, et n'est par ailleurs pas prononcée, lorsqu'elle est encourue, dans la plupart des pays signataires des recommandations, à l'exception du Tchad.

Pour autant, en pratique, lorsqu'il n'y a pas eu mort d'homme, les peines prononcées contre les complices ou comparses, à savoir contre le plus grand nombre des personnes poursuivies, n'atteignent

pas un tel niveau de sévérité. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, l'œuvre de justice supposant de punir différemment des personnes aux niveaux d'engagement dans la criminalité très hétérogènes. Les personnes condamnées ont donc, dans leur grande majorité, vocation à retrouver la liberté à terme, ce qui pose la question difficile de leur réinsertion, et dans le pire des cas de leur surveillance. Reste que des condamnations systématiquement maximales à l'encontre de toutes les personnes condamnées, quels que soient les actes concrets qui peuvent leur être imputés et la personnalité des auteurs, ne pourraient être ressenties que comme une injustice et attiser la criminalité terroriste. Cette préoccupation est particulièrement forte dans le cas des mineurs, d'où la recommandation 8.

Dans le cas de sociétés confrontées à un risque terroriste croissant, il est donc essentiel de maintenir la lutte contre le terrorisme dans un cadre judiciaire, garant des droits de la société mais également des droits de la défense. Cela passe par un usage approprié des qualifications et une utilisation proportionnée des peines qui leur sont attachées. C'est l'objet des recommandations 7 et 10.

Conclusion

La qualification concentre tous les paradoxes de la lutte contre le terrorisme. Elle vise à protéger la population en prévenant la commission d'actes qui se situent au sommet de l'échelle de la criminalité, et pour ce faire, réprime leur préparation, mais également à protéger la société en permettant de punir de façon proportionnée les auteurs d'actes de terrorisme et ainsi de faire œuvre de justice, condition de la pérennité du lien social.

⁵⁷ « Risque d'attentat et politique pénale : l'analyse du procureur François Molins », Agence France-Presse, 3 septembre 2016, <https://www.midilibre.fr/2016/09/02/risque-d-attentat-et-politique-penale-l-analyse-du-procureur-francois-molins,1387744.php>.



LA COORDINATION ENTRE L'ACTION MILITAIRE ET L'ACTION JUDICIAIRE

Les organisations terroristes non étatiques opèrent souvent dans une zone grise à mi-chemin entre la guerre traditionnelle et la paix, créant ainsi des ambiguïtés dans l'application du droit international humanitaire,⁵⁸ dans le statut et les objectifs de chaque groupe, ainsi que dans le rôle des acteurs militaires dans ce domaine. La réponse aux menaces sécuritaires dans le Sahel a été principalement d'ordre militaire, ce qui a eu pour conséquence de faire des militaires les premiers intervenants sur le champ de bataille et sur les scènes de crime. Que ce soit ou non aux fins d'enquêtes, les acteurs militaires et le personnel en charge du maintien de la paix ont contribué à la collecte d'éléments de preuve dans le cadre de dossiers terroristes. Vu leur objectif sécuritaire premier, ces acteurs sont souvent mal équipés et n'ont pas le mandat pour conduire des enquêtes dans une optique de conserver des preuves et de protéger les droits de la défense, ce qui a entraîné des non-lieux dans certaines affaires, faute de preuves suffisantes ou admissibles. Relever ces défis de procédure exige de renforcer la coordination entre les acteurs militaires et judiciaires, afin de garantir une réponse pénale au terrorisme qui soit conforme à l'État de droit.

Dans le contexte des combattants étrangers, la résolution 2396 du Conseil de sécurité des Nations Unies reconnaît les difficultés qu'éprouvent les États dans les

zones de conflit pour recueillir, protéger et conserver des preuves en matière d'infractions susceptibles de constituer des crimes internationaux. Des difficultés inhérentes surgissent lorsqu'il s'agit de sécuriser et de préserver des éléments de preuve dans les lieux reculés ou dans des régions autrement inaccessibles,⁵⁹ circonstances qui peuvent amener les autorités militaires à placer le suspect à la disposition des enquêteurs. Les procureurs, quant à eux, sont confrontés à des difficultés devant les tribunaux de convertir des renseignements recueillis en preuves admissibles ou de présenter des preuves obtenues grâce à l'utilisation de techniques d'enquêtes spéciales et à des moyens secrets. Pour ces raisons, le rôle des acteurs militaires dans l'espace anti-terroriste constitue de plus en plus une priorité pour la communauté internationale, et des directives spécifiques concernant leur rôle sont en cours d'élaboration aux Nations Unies.⁶⁰

Au Sahel, comme dans d'autres régions du monde, les groupes armés non étatiques, notamment des organisations terroristes et d'autres criminels, ont profité des espaces reculés et éloignés de l'action des gouvernements pour conduire leurs opérations dans les régions périphériques, là où les conflits prennent souvent naissance, et où se concentrent les efforts pour les empêcher. Les vastes étendues dépeuplées et éloignées des postes de police et des services gouvernementaux

58 Pour plus d'informations sur les défis relatifs à l'applicabilité du droit international humanitaire aux actes considérés comme terroristes, voir Comité international de la Croix-Rouge, « International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts », 31 octobre 2015, <https://www.icrc.org/en/document/international-humanitarian-law-and-challenges-contemporary-armed-conflicts/>. Le personnel de maintien de la paix des Nations Unies, notamment le personnel militaire et policier, doit agir conformément au droit international des droits de l'homme, qui fait « partie intégrante du cadre normatif des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, p. 15, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf. Voir Secrétariat des Nations Unies, « Secretary-General's Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law », ST/SGB/1999/13, 6 août 1999.

59 Voir Global Center on Cooperative Security, « Delivering Justice: Views from Supreme Courts in the Euro-Med Region on Countering Terrorism », décembre 2016, p. 6, <http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/12/Delivering-Justice-low-res.pdf> (des magistrats de la région euro-méditerranéenne ont relevé des difficultés à obtenir des preuves sur la participation à des activités terroristes en Syrie, avec qui ils n'entretiennent aucune relation diplomatique, ou dans des camps de réfugiés opérant en dehors de l'autorité gouvernementale).

60 Les Nations Unies élaborent actuellement des directives visant à faciliter l'utilisation et l'admissibilité en tant qu'éléments de preuve des informations conservées, recueillies et partagées par l'armée afin de poursuivre les auteurs d'actes de terrorisme devant les tribunaux nationaux dans le cadre du Groupe de travail sur les Ripostes juridiques et pénales au terrorisme de l'Équipe spéciale de la lutte contre le terrorisme. Les principes directeurs concernant l'endigement du flux de combattants étrangers adoptés par le Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité des Nations Unies reconnaissent également la nécessité de renforcer les « équipes d'intervention multiorganisations et en recrutant davantage d'attachés de liaison, de telle sorte que les interventions menées soient de nature collective. » Conseil de sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 15 décembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste », S/2015/939, 23 décembre 2015, annexe II, Principe directeur 27. (« Principes directeurs relatifs aux combattants terroristes étrangers », n° 27).

ont contraint les militaires à assumer des tâches généralement confiées aux fonctionnaires de police civile. Dans la région du Sahel, la gendarmerie prévôtale, constituée de militaires officiers de police judiciaire, accompagne souvent les armées en mission et exerce des fonctions de police judiciaire et administrative. Ces fonctions consistent notamment en l'audition de suspects, l'interpellation d'individus et leur remise à l'autorité judiciaire, la saisie d'objets ainsi que le recueil de renseignements à la suite d'un crime, d'un délit ou d'une attaque. Les actions de la gendarmerie prévôtale peuvent être délimitées par le cadre mandataire spécifique de la mission ou être simplement accessoires aux opérations militaires.⁶¹



Éléments de la scène du crime d'une attaque sur le camp militaire à Agadez (avec la permission de Samna Soumana Cheibou)

La distance importante qui sépare le lieu de commission des attaques de la capitale — laquelle est la plaque tournante des investigations, des poursuites et du

jugement des affaires de terrorisme — a également une incidence sur les questions de coopération. Les moyens limités mis à la disposition des enquêteurs et des services centraux tels que le Service central de lutte contre le terrorisme contribuent aux retards de transport, qui affectent les enquêtes lorsqu'une attaque n'a pas été immédiatement identifiée comme terroriste, contribuant à des retards et à des doubles saisines.⁶²

Le rôle croissant des acteurs militaires soulève d'importantes questions en matière de droits de l'homme. Des forces militaires et de maintien de la paix ont été déployées au nord du Mali et dans la région du bassin du lac Tchad dans le cadre de la lutte contre Boko Haram. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé la MINUSMA en 2013⁶³ et les forces françaises ont conduit des opérations anti-insurrectionnelles à partir de 2013. Pour renforcer ces efforts, la Force conjointe du G5 Sahel, qui bénéficie du soutien de l'Union africaine, a été créée en juillet 2017 avec le mandat spécifique de lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale dans les régions frontalières.⁶⁴ Dans la région du bassin du lac Tchad, la Force mixte multinationale (FMM) a été amenée pour renforcer la coopération militaire régionale afin de combattre la menace posée par Boko Haram en 2012.⁶⁵

Partout au Sahel, des magistrats ont déploré la piètre qualité des enquêtes et de la gestion des scènes de crime par les premiers intervenants sur le terrain.⁶⁶ Les difficultés éprouvées pour établir l'identité des témoins sur le théâtre des opérations, les informations perdues lors de la traduction ou sciemment altérées par les interprètes sur le terrain, la crainte des représailles des témoins,⁶⁷ les témoignages entachés par des mauvais traitements, l'intimidation ou la perception à l'égard

61 Pour les mandats des missions, voir le tableau C-2.

62 Dans leur réponse au terrorisme, plusieurs pays du Sahel ont mis en place des pôles judiciaires et des services d'enquête centralisés et spécialisés ayant une compétence spécifique sur le terrorisme et d'autres délits relatifs à la sécurité nationale, notamment à Bamako au Mali ; à N'Djamena, au Tchad ; à Niamey, au Niger ; à Nouakchott, en Mauritanie ; et à Ouagadougou, Burkina Faso. Voir appendice B.

63 Son mandat a été prolongé en 2017. Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2364, 29 juin 2017.

64 « Situation Analysis: Challenges and Opportunities for the G5 Sahel Force », *ISS Peace and Security Council Report*, n° 93 (juillet 2017), p. 7-10, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/psc93.pdf>.

65 Commission du Bassin du Lac Tchad, 14e Sommet des Chefs d'État et de gouvernement, 30 avril 2012, http://www.cbtl.org/sites/default/files/communique_final_14_sommet_fr.pdf. Voir Conseil de sécurité des Nations Unies, « Statement by the President of the Security Council, » S/PRST/2015/14, 28 juillet 2015, p. 2. Pour une description des missions, y compris des mandats d'enquête, voir le tableau C-1.

66 À la suite d'une attaque terroriste dans un camp militaire à Agadez par exemple, les forces de défense et de sécurité, suivies de visites d'autorités administratives, ont altéré des éléments de preuve importants et piétiné les lieux sans savoir que des prises d'otages avaient lieu dans le camp. Rapport général de Niamey, p. 16.

67 Au Niger, les témoins ne bénéficiaient pas de protection spéciale et les populations locales refusaient souvent de coopérer avec les enquêteurs et craignaient de dénoncer les terroristes présumés. *Ibid.*, p. 17.

des militaires, tout cela a une incidence sur la qualité, l'authenticité et la préservation des informations pouvant éventuellement servir de preuve dans la procédure judiciaire.⁶⁸

Le risque de mauvais traitement par les acteurs militaires n'est pas négligeable et il est même sans doute accru dans des situations extrêmement tendues. Il existe de plus des cas bien documentés de pratiques abusives perpétrées par des forces armées au Sahel⁶⁹ et de pressions dues à la nécessité d'obtenir des condamnations dans des affaires terroristes.⁷⁰ Les juges peuvent aussi se sentir obligés de prononcer une condamnation sur la base d'éléments de preuve épars ou hésiter à enquêter sur les circonstances et le caractère excessif de la détention.⁷¹ Conformément au droit international, les éléments de preuve obtenus sous la torture, ainsi que les éléments obtenus subséquentement à celle-ci, même par le biais de moyens légaux,

sont irrecevables.⁷² Cette règle d'exclusion est une conséquence, en droit international, de l'interdiction générale et absolue de la torture et de tout mauvais traitement.⁷³ En plus des poursuites pénales, la règle d'exclusion s'étend aux commissions militaires, aux commissions sur l'immigration et à d'autres instances administratives ou civiles.⁷⁴ Lorsqu'il existe un risque réel que le suspect ait été maltraité,⁷⁵ les juges doivent poser des questions relatives aux circonstances ayant entouré l'interpellation et l'interrogatoire, les périodes prolongées de détention administrative ou militaire, du transfert des suspects terroristes et des droits de la défense dans la déclassification des preuves.⁷⁶

À cet égard, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a mis en garde contre la tendance mondiale qui consiste à accroître les pouvoirs d'interpellation, de détention et d'interrogatoire des organes

68 Voir Bibi van Ginkel et Christophe Paulussen, « The Role of the Military in Securing Suspects and Evidence in the Prosecution of Terrorism Cases Before Civilian Courts: Legal and Practical Challenges », *ICCT - The Hague Research Paper*, mai 2015, p. 15, <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Van-Ginkel-Paulussen-The-Role-Of-The-Military-In-Securing-Suspects-And-Evidence-In-The-Prosecution-Of-Terrorism-Cases-Before-Civilian-Courts.pdf>.

69 Depuis 2016, des violations graves des droits de l'homme auraient eu lieu au cours d'opérations militaires au Burkina Faso et au Mali, notamment des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, des tortures, et des arrestations arbitraires des individus accusés de soutenir des groupes armés djihadistes. HRW, « West Africa: G5 Sahel Should Prioritize Rights », 13 décembre 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/12/13/west-africa-g5-sahel-force-should-prioritize-rights>. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a noté que les tribunaux maliens « n'ont pas pris en considération des déclarations crédibles de témoins et de victimes de mauvais traitements, de tortures ou de disparitions forcées de personnes détenues par les forces armées maliennes pendant le conflit dans le nord ». Assemblée générale des Nations Unies, *Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Mali, Suliman Baldo*, A/HRC/25/72, 10 janvier 2014, parag. 34. L'utilisation par l'armée malienne de la violence contre certaines troupes nomades a également alimenté un soutien aux groupes armés non étatiques. Bleck, Boisvert et Sangaré, « "I Joined to Save My People" », p. 142.

70 En 2015, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a indiqué que les ministères nigériens de l'Intérieur et de la Défense avaient rejeté les demandes des autorités judiciaires d'enquêter sur les allégations de torture et de mauvais traitements « déclarant qu'elles "démoraliseraient" les troupes ». Assemblée générale des Nations Unies, *Violations and Abuses Committed by Boko Haram and the Impact on Human Rights in the Countries Affected: Report of the UN High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/30/67, 9 décembre 2015, parag. 76.

71 La période excessive de détention des suspects par les forces armées a été largement rapportée par les participants aux visites d'étude. Dans une affaire impliquant un groupe de pirates appréhendés au large des côtes somaliennes et détenus pendant cinq jours, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la longue période de détention à l'étranger était justifiée par les « circonstances insurmontables » de cette arrestation qui a eu lieu à des milliers de kilomètres du territoire français. *Ali Samatar et autres c. France*, Requêtes n^{os} 17110/10 et 17301/10, 2014 Eur. Ct. H.R., <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-148290%22%5D>. Dans une autre affaire concernant des pirates somaliens, la Cour a toutefois conclu que les droits des suspects à la liberté et à la sécurité avaient été violés lorsqu'ils ont été détenus six jours en mer et 48 heures supplémentaires sur le territoire français avant d'être accusés de quelconques crimes. Le tribunal a conclu que les suspects n'avaient pas été traduits « rapidement » devant une autorité judiciaire et a jugé que « [l'Art. 5(3)] n'a pas pour but de permettre aux autorités d'intensifier leurs enquêtes et de recueillir des preuves sérieuses et corroborées » aux fins de présenter des accusations formelles contre les suspects. *Hassan et autres c. France*, Requêtes n^{os} 46695/10 et 54588/10, 2014 Eur. Ct. H.R., parag. 103, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148289>.

72 Assemblée générale des Nations Unies, *Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Juan E. Méndez*, A/HRC/25/60, 10 avril 2014, parag. 29 (ci-après Rapport de 2014 du Rapporteur spécial sur la torture).

73 Voir Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 20 : Article 7 (Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)*, 10 mars 1992, parag. 12 ; Assemblée générale des Nations Unies, « Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », A/RES/39/46, 10 décembre 1984.

74 Rapport de 2014 du Rapporteur spécial sur la torture, parag. 30.

75 Le rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a affirmé qu'un suspect devait « n'avancer que des raisons plausibles selon lesquelles les preuves auraient été obtenues par la torture ou d'autres mauvais traitements », et la charge de la preuve incombe ensuite à l'État ; les tribunaux doivent par la suite « s'enquérir de savoir s'il existe un risque réel que les preuves aient été obtenues par des moyens illégaux. S'il existe un risque réel, les preuves ne doivent pas être admises ». *Ibid.*, parag. 67.

76 *Ibid.* Voir Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », A/RES/30/3452, 9 décembre 1975, art. 12.

exécutifs dans la lutte contre le terrorisme, qui a pu avoir comme effet de supprimer les protections traditionnelles contre la torture et les mauvais traitements, et a entraîné de nouveaux abus.⁷⁷ De la même manière, le rôle des acteurs militaires ne devrait pas être étendu pour leur faire endosser des tâches judiciaires laissées vacantes en raison des carences de la gouvernance, ou pour contourner les protections prévues par le cadre juridique ou policier qui exige des agents de l'État qu'ils rendent des comptes en cas de violations ou d'atteintes aux droits de l'homme.

La recommandation 3 insiste sur l'importance d'enregistrer et de documenter les conditions de détention, de préserver les éléments de preuve en vue d'appuyer les procédures pénales, de dissuader les pratiques abusives et les durées de détention prolongées par les militaires.

En élaborant ces directives, les premiers présidents ont cherché à établir un équilibre entre les réalités du terrain au Sahel et l'obligation qui incombe au pouvoir judiciaire de rendre la justice conformément aux obligations internationales. Sur le plan pratique, les recommandations suggèrent des procédures opérationnelles simples, telles que la prise de photographies avec un téléphone portable pour documenter les circonstances de la détention d'un individu, les données numériques pouvant être transmises sans délai aux autorités judiciaires. Les prévôts ou les officiers de police judiciaire établissent généralement des procès-verbaux conformément au code de justice militaire ou conformément au mandat de leur mission.

Les recommandations prévoient qu'en l'absence d'un officier de police judiciaire militaire ou civil, le militaire du grade le plus élevé présent sur place doit à minima rédiger un compte rendu relatant les circonstances de l'arrestation, lequel pourra être utilisé par les juges pour motiver leurs décisions par rapport au suspect (fig. 1).

D'une manière plus fondamentale, les recommandations soulignent que les cadres juridiques s'appliquent aux personnes détenues dans le cadre d'opérations militaires. L'ensemble des terroristes présumés ne peuvent être poursuivis, détenus et jugés conformément

3. Coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire

Les preuves relatives à la participation à des faits de terrorisme doivent être obtenues régulièrement dans un cadre judiciaire, même si le suspect a été arrêté dans le cadre d'opérations militaires.

Les militaires devraient établir systématiquement un compte rendu relatant les circonstances de l'arrestation, rédigé par un officier de police judiciaire à l'instar du prévôt ou, à défaut, par le militaire le plus gradé présent sur les lieux.

Outre les éléments d'identification, un tel compte rendu pourrait préciser, par exemple, si le suspect était seul ou a été capturé au sein d'un groupe, s'il était armé ou non, quelle arme a été trouvée en sa possession, si l'arme était chaude, s'il a opposé une résistance, s'il était déjà blessé lors de sa capture. Une photographie ou une vidéo numérique de la personne sur les lieux de son arrestation pourrait être prise.

Ces documents, qui ne sauraient être couverts par le secret-défense, et tous éléments de preuve, doivent être communiqués aux autorités judiciaires.

La personne arrêtée doit être remise aux autorités judiciaires le plus rapidement possible.

Il appartient aux magistrats de tenir compte ultérieurement de la difficulté concrète de l'arrestation effectuée dans le cadre d'opérations militaires, ainsi que des difficultés liées au transport des personnes.

Les magistrats, officiers de police judiciaire et militaires devraient recevoir une formation appropriée pour leur permettre de mieux comprendre les spécificités de leurs domaines d'action respectifs.

aux obligations internationales en matière de droits de l'homme (recommandation 1). Les personnes interpellées doivent être présentées aux autorités judiciaires le plus rapidement possible, accompagnées d'une documentation décrivant les circonstances ayant entouré leur capture (recommandation 3). Les individus suspectés

⁷⁷ Rapport de 2014 du Rapporteur spécial sur la torture, parag. 18.

Figure 1. Exemple de formulaire du procureur

<u>FICHE INDIVIDUELLE</u>	
Nom :	
Prénom :	
Surnom :	
Nom de la mère :	
Date et lieu de naissance :	
Age :	
Taille :	
Couleur des yeux :	
Couleur des cheveux :	
Profession :	
Situation familiale :	
Nombre de frères et sœurs :	
Lieu de capture :	
Documents pris :	<input type="text"/>
Matériels pris :	<input type="text"/>
Circonstances de capture :	<input type="text"/>

de terrorisme doivent comparaître devant un juge indépendant, bénéficiaire de l'assistance d'un avocat (recommandation 6), être jugés sur la base de qualifications spécifiques, et ils doivent par ailleurs n'encourir que les sanctions prévues par la loi (recommandation 7).

En mettant en pratique ces idées, le conseiller Hassane Djibo décrit l'expérience du Niger et propose quelques pistes pour une coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire afin de garantir un procès équitable.

L'EXPÉRIENCE DU NIGER EN MATIÈRE DE COOPÉRATION MILITAIRE ET JUDICIAIRE

par Hassane Djibo

Au Niger, comme dans toute la zone du Sahel, le terrorisme, plus qu'un phénomène criminel nécessitant une réponse judiciaire adéquate, est une préoccupation sécuritaire majeure. Les attaques terroristes contre les populations civiles et les agents publics, dont les forces de défense et de sécurité, sont permanentes et multiples. L'autorité de l'État, l'obligation de maintien de l'ordre public, voire l'intégrité du territoire sont mises en cause. L'armée est alors appelée à jouer un rôle de premier plan, et l'approche sécuritaire avec des mesures exceptionnelles est privilégiée. Toutefois, l'approche judiciaire de la lutte contre le terrorisme n'est pas ignorée par les militaires. Loin de considérer les combattants terroristes comme des ennemis à détruire, les militaires, malgré la difficulté de leur mission, procèdent chaque fois que possible à l'interpellation de suspects terroristes qui sont remis aux autorités judiciaires en vue de poursuites et sanctions pénales. Les conditions actuelles de cet état de fait hautement appréciable ne sont pas sans poser de difficultés dans la conduite des procédures judiciaires.

En effet, l'action militaire met en avant l'approche sécuritaire dans la lutte contre le terrorisme et s'accommode mal de l'approche judiciaire et de ses exigences de respect des règles de procédures et des droits humains, bref, du respect des principes du procès équitable conformément aux engagements internationaux du Niger. La justice, a-t-on coutume de dire, est gardienne des droits de l'homme, et la situation de lutte contre le terrorisme ne doit y faire déroger. Dès lors, pour réaliser la bonne administration de la justice dans la lutte contre le terrorisme, approche sécuritaire et approche judiciaire, efficacité et respect de l'État de droit doivent être conciliés. Pour ce faire, une coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire est nécessaire afin, d'une part, qu'un minimum d'exigences

procédurales soit accompli par les militaires pour soutenir les procédures judiciaires contre les terroristes par eux interpellés, et d'autre part, que les magistrats prennent conscience de la difficulté concrète des arrestations effectuées dans le cadre des opérations, ainsi que des difficultés liées au transport des suspects des zones d'opérations aux autorités judiciaires, dans leur appréciation des procédures à gérer.

L'analyse de la situation au Niger sera axée sur les constats d'état des lieux et leurs corollaires sur les procédures judiciaires, et enfin les initiatives prises ou possibles pour surmonter les difficultés constatées, relever les défis afin de créer une synergie entre les actions militaire et judiciaire pour aboutir à une lutte efficace et sereine contre le terrorisme dans le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme et des principes d'un procès équitable.

Les constats et leurs conséquences sur les procédures judiciaires

Dans les zones nigériennes exposées au terrorisme, principalement dans le lit du Lac Tchad, la zone de Diffa où sévit Boko Haram, et la bande sud-ouest et nord — zones Tillabéri, Tahoua et Agadez faisant frontière avec le Burkina Faso, le Mali, la Libye et l'Algérie où sévissent les groupes Al-Qaïda au Maghreb islamique, Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest, et autres — l'armée est déployée pour mener la lutte contre ces groupes terroristes. Ces zones se trouvent depuis quelques années sous régime d'état d'urgence renouvelé régulièrement. Les militaires sont seuls à pouvoir agir sur le terrain et procèdent à l'arrestation de présumés terroristes sans en établir les conditions et circonstances ; ils les gardent avec eux pendant plusieurs jours avant de les remettre aux services d'enquête (police ou gendarmerie) de la région, ce qui rend difficile la collecte d'indices par les enquêteurs puis par les juges d'instruction en charge de ces dossiers qui, dans beaucoup de cas, n'arrivent pas à se transporter sur le terrain.

L'enquête préliminaire se limite le plus souvent à l'audition des mis en cause pour diverses raisons, quand par exemple les conditions et circonstances d'interpellation font défaut, les enquêteurs ne peuvent pas se rendre sur les lieux des opérations pour des raisons de sécurité, les témoins refusent de coopérer par peur de représailles, le lieu exact de commission des faits reprochés à telle personne n'est pas précisé, et les faits reprochés ne sont pas clairement qualifiés. Il n'est pas non plus rare de voir plusieurs personnes interpellées en des lieux différents et à des moments différents remises ensemble aux unités d'enquête de la région, voire transférées au Service central de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée à Niamey dans les mêmes conditions. Assez souvent, les personnes arrêtées sont remises dans des états ne laissant pas douter de mauvais traitements subis, tels que les traitements inhumains et dégradants, et la torture. Les mis en cause nient en bloc les faits qui leur sont reprochés et l'enquête tend vers l'auto-incrimination à défaut de témoins ou d'éléments matériels à charge, alors même que l'auto-incrimination est interdite.

Les arrestations de masse fréquentes sont un fait constant et constituent aussi un facteur rendant plus délicate la gestion des procédures de terrorisme. Quand des centaines de personnes sont arrêtées en des lieux différents, à des temps différents et dans des circonstances différentes et se trouvent poursuivies dans une même procédure, le défi est de taille pour la manifestation de la vérité quand aucun indice n'a été recueilli au moment de l'arrestation. Dans les rares cas où il y a des pièces à conviction, notamment des téléphones cellulaires, des armes, elles ont été manipulées sans précaution par les militaires, souvent utilisées, ou plus graves, jetées en vrac dans des sacs sans précisions aucunes sur leur propriétaire ou le lieu de saisie. De telles pièces à conviction naturellement deviennent inexploitable alors qu'elles auraient pu être un trésor d'informations aussi bien pour l'action judiciaire que pour l'action militaire. Ces constats ont pour effet de fragiliser les procédures judiciaires, car la collecte des preuves devient difficile, voire

impossible dans certains cas, de rendre longues et complexes les procédures terroristes avec des inculpés qui croupissent en détention préventive durant des années sans que les charges à leur encontre puissent être rassemblées de façon irréfutable.

Ainsi, un des premiers défis est le respect des délais de garde à vue, la loi prévoyant un délai de 15 jours susceptible d'une prolongation de même durée par autorisation écrite du procureur ou du juge d'instruction.

Malgré ces délais, les suspects sont gardés au-delà si l'on tient compte de la date de leur interpellation, souvent ignorée par les militaires à leur déferement au parquet. Beaucoup de magistrats ont déploré que les présumés terroristes ne soient pas dès que possible mis à la disposition des autorités judiciaires. Toutefois, en raison de l'éloignement des zones d'interpellation et de la situation difficile des opérations militaires ne permettant pas aux militaires d'organiser immédiatement le transfert des suspects aux autorités judiciaires, mais également du fait que le service chargé de l'enquête en matière de terrorisme se trouve à Niamey, il est toléré que les délais de garde à vue ne commencent à courir qu'à compter de la remise des mis en cause au service d'enquête. Malgré ce délai de garde à vue qui aurait permis de peaufiner les procédures judiciaires, la situation ne semble pas évoluer dans beaucoup de cas.

Au cours de l'enquête, et même de l'information judiciaire, malgré la gravité des faits reprochés, la présomption d'innocence ne semble pas respectée ; la procédure est menée à charge avec une pression avouée ou présumée sur les acteurs de la chaîne. Des avocats avaient dénoncé le fait de ne pas avoir accès à leurs clients gardés dans les locaux du service central de lutte contre le terrorisme, des acteurs de la société civile et des avocats avaient dénoncé le fait que des présumés terroristes libérés par l'autorité judiciaire avaient continué à être gardés. L'information judiciaire, comme l'enquête préliminaire, souvent menée à distance — loin des lieux de commission des faits et d'arrestation

des terroristes — n’aboutit pas le plus souvent à la manifestation de la vérité. Et malgré l’absence d’éléments de preuve matériels, les inculpés sont détenus pendant des années alors que les procédures n’avancent pas. Il a été relevé durant les premières années du conflit (2013 à 2016) des poursuites systématiques avec des placements en détention.

Les situations d’exception qu’impose le terrorisme autorisent certaines restrictions aux droits et libertés individuelles ou collectives, mais malheureusement des atteintes aux droits intangibles des droits humains sont également relevées, y compris des atteintes à l’intégrité physique et corporelle, traitements inhumains et dégradants, et torture. Si, à l’installation du pôle antiterroriste, les poursuites avec détention sont systématiques, de l’avis du procureur, il en va autrement actuellement. Il nous est fait cas de procédures classées sans suite en raison de violations graves des droits humains entachant de nullité certaines procédures pénales ou entamant leur sérieux. C’est dans ce sens que le procureur de Diffa déclarait lors de la rencontre de Niamey en mai 2017, que pour situer toute éventuelle responsabilité et couvrir ses officiers de police judiciaire, il demandait d’établir un rapport de l’état dans lequel les mis en cause avaient été remis aux enquêteurs.

Un autre constat est que les procédures impliquent généralement un grand nombre de mis en cause, souvent arrêtés séparément, à des moments et lieux différents mais remis en même temps aux enquêteurs qui dressent une procédure commune contre eux. Comme discuté par des collègues lors de diverses réunions, les causes de nullité sont nombreuses. Toutefois, il n’a pas jusque-là été relevé de décision d’annulation de procédure, peut-être du fait que les nullités n’ont pas été soulevées par les parties, ni soulevées d’office par les juridictions, ou alors du fait que la lutte contre le terrorisme impose le silence à tous sur la violation des règles de droit et de procédures. À ce propos, l’attitude de la Cour de cassation, juridiction de contrôle de la régularité des procédures, en cas de pourvoi contre les arrêts

en matière terroriste, est en cause. Mais d’ores et déjà, les statistiques des décisions de non-lieu, de relaxe, ou d’acquiescement sont révélatrices de l’impact négatif des constats ci-dessus évoqués sur les procédures judiciaires.

Les relaxes et les décisions de non-lieu sont motivées essentiellement par l’absence de charges suffisantes ou selon le bénéfice du doute. Les constats ainsi relevés et leurs conséquences négatives sur les procédures judiciaires imposent des réponses afin de faire aboutir les procédures pénales et éviter que des terroristes échappent à des sanctions pénales.

Les pistes pour une coordination entre l’action militaire et l’action judiciaire

Pour une lutte efficace contre le terrorisme, les actions militaire et judiciaire doivent être complémentaires même si leurs approches du phénomène divergent. Chaque fois que l’action militaire dans la lutte contre le terrorisme prend en compte l’aspect délictuel ou criminel du phénomène, c’est-à-dire poursuivre et sanctionner les terroristes par les juridictions, elle doit admettre que la fin ne justifie pas les moyens. Nos États ont des engagements internationaux que la lutte contre le terrorisme ne doit pas permettre de bafouer et la conviction du juge pour déclarer coupable et condamner se construit à partir d’éléments de preuve, et le juge ne doit admettre qu’il soit fait recours à des pratiques illicites et attentatoires à la dignité humaine. Il est alors essentiel de minimiser les risques de nullité des procédures ou de non condamnation de terroristes faute de preuves du fait de l’intervention première des militaires ayant procédé à leur arrestation.

Dans cette démarche, plusieurs solutions sont mises en œuvre et d’autres sont souhaitées.

Améliorer la documentation de l’information par un usage accru de grands prévôts et l’amélioration de la tenue des dossiers

Tout d’abord, sur un plan formel, il est urgent de modifier et mettre en application les dispositions

des articles 327 et 328 du code de justice militaire relatives aux prévôtés. En effet, la lutte contre le terrorisme au Niger est assimilable à une situation de guerre et il est plus que nécessaire que les prévôtés soient établies pendant les opérations militaires contre les groupes terroristes donc sur le territoire national chaque fois qu'il y a des opérations militaires. Cela permettrait de disposer, lors de chaque arrestation de terroristes au cours des opérations militaires, de procès-verbaux dressés par des officiers de police judiciaire rompus aux enquêtes judiciaires. À défaut de prévôtés, le chef de la mission militaire ou un gradé présent sur les lieux devra dresser un rapport circonstancié relatant les conditions d'arrestation, les pièces à conviction saisies, l'état physique des personnes arrêtées, tous renseignements susceptibles d'établir l'existence de l'infraction terroriste et son imputation à la ou aux personnes arrêtées, comme il a été recommandé dans la recommandation 3.

Le procureur du pôle antiterroriste a préparé dans ce sens une fiche à l'attention des chefs militaires sur les terrains d'opérations avec tous les éléments nécessaires pour la procédure judiciaire (fig. 1). Cette fiche, qui reste perfectible, a le mérite de donner des indications sur chaque personne arrêtée, sur le lieu et les circonstances de son arrestation, et les documents et autres matériels saisis sur lui. Il est important d'y voir mentionnées plusieurs autres informations telles que l'identité complète de celui qui l'a renseignée et la date de rédaction ou d'établissement.

L'exploitation de la fiche est d'un intérêt primordial car elle permet dans certains cas de comprendre qu'il n'y a pas d'infraction terroriste, donc de bien aiguiller la procédure vers le pôle antiterroriste ou les juridictions de droit commun. Auparavant, ceux qui étaient arrêtés par les militaires lors

d'opérations dans les zones où sévissent les groupes terroristes étaient poursuivis pour des faits terroristes, notamment l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste.⁷⁸ Une autre résultante positive de la bonne orientation des procédures à partir d'une telle fiche est d'atténuer les effets de la loi fixant l'organisation des juridictions en Niger aux termes duquel « [L]e pôle judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, une fois saisi, demeure compétent quelles que soient les incriminations retenues. »⁷⁹ Dans les autres cas, l'autorité judiciaire dispose d'indices qu'il lui revient d'apprécier et de décider en conséquence.

Cette pratique de fiche individuelle doit permettre de mettre fin aux poursuites systématiques. De l'avis du procureur du pôle antiterroriste, la poursuite est désormais conditionnée par l'existence d'indices à charge. Ainsi selon lui, le nombre de prévenus terroristes a sensiblement baissé et les procédures sont mieux gérées.

Accroître et favoriser les possibilités d'échange d'informations et l'établissement de réseaux entre les militaires et les acteurs judiciaires

Il existe un facteur non négligeable favorable à la coordination entre actions militaire et judiciaire, en l'occurrence les missions de sensibilisation en direction des forces de défense et de sécurité sur le dispositif judiciaire et institutionnel de lutte contre le terrorisme, qui permettent également de recueillir des observations ; créer des liens de contact entre les responsables militaires et les acteurs en charge de la lutte contre le terrorisme, notamment les unités d'enquête et le parquet antiterroriste ; et faire retour, si possible, du traitement des dossiers aux forces de défense et de sécurité. Ces rencontres permettront à chacun de connaître leurs missions respectives et leurs exigences, et de développer des

78 La lutte contre le terrorisme impose de prévenir les attentats et de réprimer certains actes avant le passage à l'acte. Dans la région de Diffa, sous l'état d'urgence, l'autorité administrative a interdit un moment la circulation à moto, celui qui viole cette interdiction est considéré comme terroriste. En effet, les terroristes opèrent en général sur des motos, ils se déplacent un à un pour se regrouper aux points d'attaque visés. Cette interdiction administrative permet une intervention efficace et une prévention des attentats par le fait d'interpeller les terroristes sur la base de qualification dès les actes préparatoires ou de l'appartenance à un mouvement terroriste. Les investigations judiciaires sur la base des éléments recueillis au moment de l'interpellation et mentionnés dans la fiche vont permettre de bien qualifier les faits. Voir figure 1.

79 Loi organique n° 2004-50 du 22 juillet 2004, art. 91.1, parag. 2.

rapports de travail. À ce niveau, il est à noter les rapports de collaboration qu'entretient le procureur du pôle antiterroriste avec la hiérarchie militaire, et les rapports qui se tissent entre les antennes régionales du service central de lutte contre le terrorisme et les unités militaires opérant sur le terrain.

Dans ce cadre, un comité de coordination en matière de lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme, le financement de l'extrémisme violent, et la criminalité transnationale organisée, a été créé par arrêté auprès du ministre de la Justice, garde des Sceaux.⁸⁰ Outre les magistrats et enquêteurs des pôles spécialisés, le comité comprend le chef du bureau des opérations des Forces armées nigériennes, le commandant de la Gendarmerie territoriale, le chef du centre des opérations de la Garde nationale du Niger, le directeur des Renseignements généraux, et le directeur du contreterrorisme de la Direction de la documentation et de la sécurité extérieure. Le comité a pour mission essentielle, la coopération et la coordination entre les services intervenant sur les questions relatives au terrorisme. Il est ainsi chargé de procéder aux échanges d'informations, de mener des réflexions et proposer des solutions à toutes questions liées au traitement des dossiers liés au terrorisme et de proposer des stratégies et des actions de déradicalisation et un plan d'action national contre l'extrémisme violent, et accomplir toute autre mission confiée par le ministre de la Justice, garde des Sceaux.⁸¹

Respecter les droits des accusés dans la plus large mesure possible, y compris ceux accusés d'actes de terrorisme

Les militaires, comme les acteurs de la chaîne pénale, doivent veiller au respect des droits des

personnes mises en cause. Au cours de l'enquête préliminaire, de l'instruction et du jugement, le droit à un avocat ne doit pas être considéré comme un « luxe » pour le terroriste, mais la garantie d'une bonne administration de la justice respectant les droits de la défense. Le président du pôle antiterroriste, dans le rapport de la première session en 2017, a déploré que malgré la gravité des faits reprochés aux prévenus, ceux n'ayant pas les moyens de se constituer un avocat, n'étaient pas assistés d'avocats à l'instruction ou à la phase du jugement. Il est donc souhaitable, comme pour certaines catégories de délinquants, tels que les mineurs, ou devant certaines juridictions (cours d'assises) de rendre obligatoire l'assistance d'un avocat. Ainsi, à défaut par le prévenu d'avoir choisi un conseil, qu'il lui soit désigné un d'office.

Améliorer les relations et le jugement efficace des personnes suspectées de terrorisme à travers un meilleur accès des juges aux réalités de l'action militaire

Les magistrats doivent être sensibilisés sur les difficultés liées aux opérations sur le terrain, et faire un effort d'investigations approfondies dans le respect des principes du procès équitable. Pour ce faire, il faut garantir la sécurité de l'ensemble des acteurs du procès pénal terroriste afin de permettre d'aller sur le terrain pour mener les enquêtes et l'instruction des dossiers. Les moyens doivent être mis à la disposition des enquêteurs et des juges d'instruction pour ce faire. De l'avis général, les déplacements sur le terrain contribuent à raffermir les rapports avec les militaires qui ne considèrent plus les magistrats comme de simples bureaucrates, mais surtout permettent de gérer avec efficacité les procédures terroristes et faire manifester la vérité.

80 Arrêté n° 00146/MJ/GS/SG/DGAJ/DAP/G du 08 septembre 2017 portant création, composition, organisation, attributions et fonctionnement du comité de coordination en matière de lutte contre le terrorisme, le financement du terrorisme, le financement de l'extrémisme violent et la criminalité transnationale organisée.

81 Ibid., art. 5.

S'assurer que les suspects sont immédiatement livrés aux autorités judiciaires, afin de protéger l'intégrité des procédures judiciaires et de réduire les risques de violations graves des droits de l'homme

Pour une réponse judiciaire efficace au terrorisme, les présumés terroristes interpellés par les militaires doivent être remis aux autorités judiciaires le plus tôt possible afin d'éviter la dépréciation, voire la disparition des éléments de preuve, mais aussi éviter les mauvaises conditions de détention dans les mains des militaires. En effet, le temps joue sur les éléments de preuve et sur l'impact que pourraient avoir les investigations judiciaires sur les actions terroristes à venir. En outre, il faut éviter les exactions exercées par les soldats sur les présumés terroristes au risque de porter préjudice aux procédures judiciaires par des atteintes graves aux droits humains. Il est donc nécessaire de distinguer ce qui

peut être fait pendant les combats, et ce qui n'est pas possible une fois ces terroristes interpellés. Le procureur du pôle judiciaire dans ses rapports avec la hiérarchie militaire doit y veiller.

Conclusion

Les constats et leurs conséquences, ainsi que les solutions mises en œuvre ou envisagées, ne sont pas exhaustifs, mais ils mettent en lumière les difficultés concrètes qui se posent dans le lien entre l'action militaire et l'action judiciaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces difficultés sont surmontables avec une coordination entre les deux actions. Le Niger est sur la bonne voie vers la création de ce cadre de coordination afin de rendre plus efficaces les efforts de lutte contre le terrorisme dans le respect des règles de procédures et des standards d'un procès équitable.



LA PARTICULARITÉ DE LA RÉPONSE PÉNALE CONCERNANT LES MINEURS

La communauté internationale s'est battue pour définir un cadre juridique adapté aux mineurs soupçonnés d'activités liées au terrorisme. Le problème réside dans la collision de deux systèmes en apparence opposés : le cadre juridique antiterroriste qui favorise des réponses répressives, et les cadres juridiques relatifs aux enfants associés aux forces ou groupes armés (EAFGA) et la justice pour mineurs, qui encouragent les mesures de réhabilitation et de protection. Ce problème revêt un enjeu politique majeur dans la région du Sahel, où près de la moitié de la population a moins de 15 ans.⁸²

Les sociétés d'Afrique de l'Ouest considèrent le passage à l'âge adulte comme étant une succession d'événements importants dans la vie plutôt que comme le fait d'atteindre un âge particulier.⁸³ La contribution à la prospérité et à la sécurité de sa famille et de sa communauté rentre dans ces critères importants du passage à l'âge adulte.⁸⁴ Ce contexte permet de comprendre comment et pourquoi les enfants rejoignent les groupes armés. La mobilisation communautaire et le recrutement individuel, qu'il s'opère par coercition ou par incitation, constituent les deux principales voies d'adhésion aux groupes armés non étatiques.⁸⁵ Le récit souvent superposé aux conflits dans la région porte sur l'idéologie ou la radicalisation religieuse ; mais ces caractérisations risquent de simplifier les conflits intercommunautaires et les préoccupations plus pressantes qui poussent les enfants à rejoindre les groupes

armés. Par exemple, les chercheurs ont conclu que ces facteurs au Mali sont surtout l'injustice, la faiblesse et la corruption des agents de l'État, ainsi que l'extrême pauvreté et l'absence d'opportunités économiques.⁸⁶

Un rapport de 2017 du PNUD constate également que la majorité des enfants ayant volontairement rejoint un groupe extrémiste viennent des régions les plus reculées de leur pays.⁸⁷ Ces régions sont généralement parmi les plus pauvres en termes de développement, y compris au regard des niveaux d'instruction, de l'accès aux services et aux moyens de subsistance, de la sécurité personnelle, et de la confiance des populations à l'égard des autorités.⁸⁸ Dans les pays disposant d'immenses territoires comme le Mali, le Niger et le Tchad, la présence des services de l'État comme celui de l'enregistrement des naissances, et les infrastructures fournissant des soins de base font cruellement défaut. Les groupes armés de la région ont également contribué à la détérioration des services publics en menaçant et en attaquant en particulier les écoles et les enseignants, entraînant des fermetures généralisées d'établissements, limitant ainsi l'accès des enfants à l'éducation et les exposant davantage aux groupes violents.⁸⁹

Des violations graves ont également été commises contre des enfants lors d'actions terroristes et anti-terroristes. On constate dans la région du bassin du lac Tchad une augmentation du recours aux enfants

82 Pour la répartition nationale de ces chiffres, voir l'appendice B.

83 Les événements marquants de la vie peuvent inclure le mariage, l'intégration dans le cycle économique, la fin des études ou de la formation professionnelle et le départ du domicile parental. Voir Tiefing Sissoko, ed., *La jeunesse malienne : entre autonomie, mobilisation et exclusion* (Paris : L'Harmattan, 2015). Conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), les mineurs sont définis par la loi dans toute la région comme étant des enfants de moins de 18 ans. L'âge de la responsabilité pénale dans la région est fixé à 13 ans ou plus, à l'exception de la Mauritanie, où elle est fixée à sept ans. Ordonnance n° 2005-015 portant protection pénale de l'enfant, 5 décembre 2005, art. 2, https://legislationmauritanienne.files.wordpress.com/2011/06/ordonnance-nc2b02005-015-portant-protection-pc3a9nale-de-l_enfant.pdf. Voir Assemblée générale des Nations Unies, « Convention relative aux droits de l'enfant », 20 novembre 1989, 1577 U.N.T.S. 3, art. 1 (ci-après CDE).

84 Bleck, Boisvert et Sangaré, « "I Joined to Save My People" », p. 142–174.

85 Pour une évaluation détaillée du recrutement des enfants au Mali, voir *ibid.*

86 *Ibid.*

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*

89 En 2016, Boko Haram a attaqué trois écoles dans la région de Diffa au Niger. Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, *Le sort des enfants en temps de conflit armé – Rapport du Secrétaire général*, A/72/361-S/2017/821, 24 août 2017, parag. 211. Au cours de l'année scolaire 2016–2017, plus de 500 écoles dans le Nord et le Centre du Mali ont fermé en raison de la situation sécuritaire, interrompant la scolarité pour un nombre d'enfants estimé à 150 000. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *UNICEF Rapport annuel 2017 : Mali*, n.d., https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Mali_2017_COAR.pdf. Au Burkina Faso, voir Human Rights Watch, « Attacks on Education by Islamist Armed Groups in Northern Burkina Faso », 21 mai 2018, <https://www.hrw.org/report/2018/05/21/day-we-fear-army-night-jihadists/abuses-armed-islamists-and-security-forces>.

kamikazes, plus que dans d'autres zones de conflit.⁹⁰ L'utilisation de jeunes filles en particulier a fortement augmenté après que 276 lycéennes de Chibok furent enlevées dans leur école au Nigéria en avril 2014. Il est possible qu'à l'origine, les jeunes filles aient été utilisées parce qu'elles pouvaient échapper à la suspicion en dissimulant des explosifs sous leurs vêtements et leurs hijabs; les soldats et les points de contrôle civils sont depuis en état d'alerte. Les Nations Unies ont rapporté qu'en 2016 au Nigeria, sur une période de trois mois, 12 filles et un garçon âgés de 11 à 17 ans avaient été tués par les forces de sécurité qui les soupçonnaient d'être des kamikazes.⁹¹ La majorité des adolescentes interrogées après s'être rendues on déclaré avoir été utilisées comme kamikazes lors de missions suicide ayant refusé d'« épouser » des combattants, un euphémisme pour désigner être violée.⁹² Le viol et la violence sexuelle sont largement ignorés dans un climat général d'impunité et de stigmatisation.⁹³ Le Secrétaire général des Nations Unies a observé que les processus qui tiennent compte des disparités entre les sexes en matière de désarmement, de démobilisation, de réintégration, et un accès aux services pour les victimes, permettraient l'identification davantage de jeunes filles associées aux groupes armés au Mali.⁹⁴

Les enfants sont confrontés à un certain nombre de problèmes lorsqu'ils sont placés en détention en raison de leur implication présumée dans des groupes armés, notamment être séparés ou non accompagnés d'adultes, mais également pour ce qui concerne l'accès aux services sociaux, les mauvaises conditions, et la durée prolongée des détentions. En violation des normes internationales de protection de l'enfance, des enfants ont été placés dans un centre de détention pour adultes pendant une longue période,⁹⁵ en raison de leur association présumée ou celle de leurs parents avec des organisations terroristes, pendant que les autorités travaillaient à déterminer leur âge.⁹⁶ La communauté internationale a adopté des pratiques visant à transférer les enfants interpellés lors d'opérations militaires vers des structures civiles de protection de l'enfance aussitôt que possible,⁹⁷ compte tenu des graves risques sur le bien-être des enfants. Ces mesures figurent généralement dans les protocoles de transfert conclus entre les Nations Unies et les États et sont accompagnées de procédures standards d'opération. En juillet 2018, sur la base de la résolution 2349 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la situation dans le bassin du lac Tchad et sur d'autres résolutions, le Conseil a adopté à l'unanimité une résolution qui

90 Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2349, parag. 1. Au Cameroun, au Niger, au Nigéria et au Tchad, le nombre d'enfants utilisés pour commettre des attentats dans les espaces publics est passé de quatre en 2014 à 67 dans la première moitié de 2017. « Lake Chad Conflict: Alarming Surge in Number of Children Used in Boko Haram Bomb Attacks This Year - UNICEF », 12 avril 2017, https://www.unicef.org/media/media_95571.html. Parmi les personnes tuées en commettant des attentats suicides entre janvier et juin 2017, les entités de l'Office des Nations Unies ont déterminé que 47 étaient des filles et 19 des garçons. Dans toute la région du bassin du lac Tchad, les Nations Unies ont documenté « le recrutement et l'utilisation par Boko Haram de 673 enfants, dont 182 filles, dans la première moitié de 2017. » La plupart des enfants ont été recrutés avant 2017. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation dans le bassin du lac Tchad*, S/2017/764, 7 septembre 2017 (ci-après Rapport 2017 sur le bassin du lac Tchad).

91 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé au Nigéria*, S/2017/304, 10 avril 2017, parag. 53.

92 « Boko Haram Strapped Suicide Bombs to Them. Somehow These Teenage Girls Survived », *New York Times*, 25 octobre 2018, <https://www.nytimes.com/interactive/2017/10/25/world/africa/nigeria-boko-haram-suicide-bomb.html>.

93 Voir UNICEF Nigeria, « Girls Held by Boko Haram Need Support to Rebuild Shattered Lives », 18 octobre 2016, https://www.unicef.org/nigeria/protection_10782.html.

94 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les enfants et le conflit armé au Mali* S/2018/136, 21 février 2018, parag. 26 (ci-après Rapport 2018 sur les enfants et le conflit armé au Mali).

95 Au Mali, un garçon a été détenu pendant près de cinq ans. Ibid., parag. 28.

96 Au Niger, 21 garçons, dont quatre Nigériens, ont été détenus au centre pour mineurs de Niamey, tandis que 20 autres attendaient la détermination de leur âge dans un autre centre de détention. 33 autres, dont quatre filles, s'étant rendus ont été placés dans un programme de réinsertion dans la région de Diffa. Rapport 2017 sur le bassin du lac Tchad, parag. 25.

97 Voir Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, 2173 U.N.T.S. 222.

souligne la nécessité d'élaborer des procédures pour la protection des EAFGA.⁹⁸

Trois pays de la région ont signé des protocoles de transfert avec les Nations Unies. En 2013, le Mali a signé un Protocole sur la libération et le transfert des EAFGA.⁹⁹ Du 1 janvier 2014 au 30 juin 2017, 72 garçons âgés de 13 à 17 ans ont été libérés de leur détention. Toutefois, les enfants demeurent sous la garde du gouvernement¹⁰⁰ et la coordination entre les Nations Unies et le ministère de la Justice malienne reste difficile.¹⁰¹ Le 10 septembre 2014, le Tchad a signé un protocole de transfert¹⁰² salué comme étant une avancée majeure pour un pays qui a figuré pendant cinq années consécutives dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le sort des enfants en temps de conflit armé. En 2017, les Nations Unies ont annoncé que le Tchad avait atteint les objectifs fixés dans ses plans d'action nationaux pour mettre un terme au recrutement d'enfants dans les forces armées et prévenir un tel recrutement.¹⁰³ En 2017, le Niger a signé un protocole avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour la libération des enfants privés de liberté pour leur présumée association à Boko Haram. Le protocole exige que les enfants soient systématiquement transférés au ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille.¹⁰⁴

Dans l'ensemble de la région, des conflits de lois persistent lorsque les dispositions antiterroristes répressives s'opposent aux mesures de protection et de réhabilitation promues par le droit des mineurs. À l'exception du Niger, les lois antiterroristes ne précisent pas si les pôles antiterroristes ont compétence sur les affaires relatives aux mineurs. Ce silence de la législation antiterroriste rend difficile la détermination des juridictions effectivement compétentes pour juger les enfants soupçonnés d'infractions liées au terrorisme – les tribunaux pour enfants ou le pôle judiciaire. Les défenseurs des droits des enfants et les juges des mineurs ont fait part de leurs préoccupations en affirmant que les dimensions préventives et protectrices prévues pour les mineurs ne figurent pas dans l'encadrement juridique des mineurs accusés d'actes terroristes, et que la pratique judiciaire répressive enfreint certains principes qui s'appliquent aux mineurs.¹⁰⁵

Au Niger, chaque TGI dispose d'un tribunal pour mineurs.¹⁰⁶ La composition du pôle judiciaire comprend deux juges des mineurs chargés d'instruire les procédures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale concernant les mineurs.¹⁰⁷ Les juges des mineurs sont compétents pour juger les mineurs accusés d'une infraction délictuelle. Tout mineur accusé d'un crime doit comparaître devant le président du TGI qui est assisté de deux

98 Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2427, 9 juillet 2018. Celle-ci s'appuie sur les résolutions antérieures, notamment la résolution 2349 relative à la situation dans le bassin du lac Tchad qui souligne « qu'une attention particulière doit être accordée au traitement et à la réintégration des femmes et des enfants qui ont été associés à Boko Haram et à l'EIIL, notamment dans le cadre de la signature et de la mise en œuvre des protocoles relatifs au transfert rapide des enfants soupçonnés d'association avec Boko Haram aux acteurs civils compétents de la protection de l'enfance, ainsi qu'à l'accès des acteurs de la protection de l'enfance à tous les centres d'accueil d'enfants, conformément aux obligations internationales applicables et dans le respect de l'intérêt supérieur des enfants ». Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2349, 31 mars 2017, parag. 30.

99 UNICEF, *Transfert des enfants associés aux forces ou groupes armés – Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Mali et le système des Nations Unies au Mali*, 1 juillet 2013 (copie chez les auteurs).

100 Trois enfants âgés de 16 à 17 ans ont été arrêtés depuis avril 2015, mai 2015 et mai 2016 et restent sous la garde de l'État. Rapport 2018 sur les enfants et le conflit armé au Mali, parag. 28.

101 Les difficultés de coordination ont été attribuées en partie au fait que le poste au point focal de l'État pour le Protocole est vacant depuis 2016. Ibid., parag. 29.

102 Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, *Le sort des enfants en temps de conflit armé : Rapport du Secrétaire général*, A/69/926-S/2015/409, 5 juin 2015, parag. 53.

103 Assemblée générale des Nations Unies, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, A/72/276, 2 août 2017, parag. 25.

104 UNICEF, *Annual Report 2017: (the) Niger*, https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Niger_2017_COAR.pdf.

105 Par exemple, les participants lors des visites d'étude nationales au Mali et au Niger ont fait référence à des violations du principe selon lequel l'incarcération est une mesure de dernier recours et doit être la plus courte possible.

106 Loi organique n° 2018-37 du 1^{er} juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, art. 62.

107 Loi n° 2016-19 du 16 juin 2016 modifiant et complétant la loi n° 2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, art. 62.2 (nouveau). Le pôle judiciaire comprend également un ou deux juges d'instruction s'occupant exclusivement des affaires liées au terrorisme et au crime organisé transnational.

magistrats, dont l'un doit être un juge des mineurs, et un greffier.¹⁰⁸ Le système présente cependant des problèmes. Il est par exemple difficile pour les parents de comparaître devant des tribunaux situés loin de chez eux, bien qu'ils soient mandatés par la loi de le faire. Les parents hésitent également à fournir des preuves contre un enfant impliqué dans une infraction grave. Parfois, c'est le mineur même qui refuse d'identifier ses parents.¹⁰⁹ Au Mali, un accord entre le gouvernement et l'UNICEF régit le traitement des EAFGA. Toutefois, en dehors du cadre de cet accord, des questions demeurent quant à savoir si c'est le pôle judiciaire ou alors les tribunaux pour mineurs qui ont compétence sur les enfants accusés d'actes de terrorisme. Ces ambiguïtés juridiques persisteront en l'absence d'efforts législatifs ou de décisions judiciaires.

Bien que chaque pays puisse tenter des approches différentes dans la gestion des enfants soupçonnés d'infractions terroristes, la recommandation 8 réitère les principes fondamentaux contenus dans les directives internationales afin d'éclairer les processus de détention, de transfert, de jugement, de réhabilitation, et l'élaboration des politiques. La recommandation 9 précise les considérations applicables aux femmes et aux filles et au rôle qu'elles peuvent jouer dans la prévention et la lutte contre le terrorisme.

La recommandation 8 déclare sans équivoque que le cadre de la justice pour mineurs s'applique aux enfants dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Un large corpus d'instruments internationaux relatifs aux enfants en conflit avec la loi apporte des orientations sur la mise en place des mesures adaptées à leur situation particulière.¹¹⁰ Ces instruments s'appliquent aussi

8. Spécificité de la réponse pénale concernant les mineurs

Tout enfant recruté par des groupes terroristes doit être reconnu comme victime d'une violation du droit international, et doit faire l'objet de mesures adaptées à sa situation spécifique et visant à faciliter sa réintégration dans la société.

Les accusés mineurs au moment des faits doivent être jugés, en matière de terrorisme, par une juridiction pour mineurs, selon une procédure appropriée aux mineurs.

Les mineurs reconnus coupables d'actes de terrorisme ne peuvent faire l'objet que de sanctions personnalisées, adaptées à leur âge au moment de la commission des faits et doivent pouvoir bénéficier d'une atténuation de responsabilité et de peine, ainsi que de mesures éducatives pour favoriser leur retour dans leur famille et leur réinsertion sociale et professionnelle.

9. La Spécificité de la situation des femmes

La spécificité de la situation des femmes, qu'elles soient auteurs ou victimes d'actes de terrorisme, doit être reconnue et prise en considération.

La participation des femmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme doit être soutenue.

bien aux enfants soupçonnés d'implication dans des activités liées au terrorisme, qu'à toute autre activité

108 Loi n° 2014-72 du 20 novembre 2014 déterminant les compétences, les attributions et le fonctionnement des juridictions pour mineurs au Niger, art. 4.

109 Maman Aminou A. Koundy, « Les spécificités de la répression des mineurs présumés terroristes au Niger », Niamey, 24 mai 2017 (présentation faite lors de la visite d'étude au Niger) (copie chez les auteurs).

110 Les principaux instruments internationaux relatifs au traitement des délinquants juvéniles comprennent le PIDCP et la CDE, ainsi que quatre instruments principaux connus sous les règles et normes des Nations Unies en matière de justice pour mineurs : les Règles de La Havane, les Règles de Beijing, les Principes directeurs de Riyad, et les Principes directeurs de Vienne. Assemblée générale des Nations Unies, *Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté*, A/RES/45/113, 14 décembre 1990 (ci-après Règles de La Havane) ; Assemblée générale des Nations Unies, *Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs* ("Règles de Beijing"), A/RES/40/33, 29 novembre 1985 (ci-après Règles de Beijing) ; Assemblée générale des Nations Unies, *Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile* (*Principes directeurs de Riyad*), A/RES/45/112, 15 décembre 1990 (ci-après Principes directeurs de Riyad) ; Conseil économique et social des Nations Unies, *Administration de la justice pour mineurs*, 1997/30, 21 juillet 1997, annexe (ci-après Principes directeurs de Vienne).

criminelle.¹¹¹ La considération primordiale lors de la prise de décisions affectant les mineurs doit être l'intérêt supérieur de l'enfant, lequel requiert intrinsèquement l'adoption d'une approche individualisée, qui sépare les adultes des enfants et les garçons des filles.¹¹² Cette approche privilégie les mesures non privatives de liberté pour les enfants en conflit avec la loi,¹¹³ et l'incarcération doit être une mesure de dernier ressort et doit durer le moins longtemps possible. Bien que les lois régissant la condamnation des mineurs dans tous les pays mentionnés dans le présent rapport indiquent que les peines encourues doivent être deux fois moins lourdes que celles d'un adulte, des directives et circulaires pour le prononcé des peines pourraient permettre d'aller plus loin et prendre en considération les peines non privatives de liberté¹¹⁴ et les programmes de réadaptation.

La recommandation 8 prévoit également que les enfants recrutés par des groupes terroristes doivent être traités avant tout comme des victimes,

conformément aux Principes et engagements de Paris. Les principes stipulent que : « Les enfants accusés d'avoir commis des crimes de droit international alors qu'ils étaient associés à des forces armées ou à des groupes armés doivent être considérés principalement comme les victimes d'atteintes au droit international, et non pas seulement comme les auteurs présumés d'infractions. »¹¹⁵ Les principes demandent à ce que des solutions de rechange aux procédures judiciaires soient recherchées dans la mesure du possible et que les enfants soient traités conformément aux principes d'une justice réparatrice et de la réinsertion sociale, et en recherchant l'intérêt de l'enfant.¹¹⁶

Procureur général du Mali et ancien juge de la Cour suprême, Wafi Ougadeye, explique les efforts du Mali pour tenter de réhabiliter les EAFGA, les questions juridiques à résoudre pour permettre au pays de respecter ses obligations internationales, et les défis continus auxquels le pays est confronté.

111 Forum mondial de lutte contre le terrorisme, « Initiative visant à interrompre le processus de radicalisation qui mène à la violence : Mémoire de Neuchâtel sur les bonnes pratiques de justice pour mineurs dans le contexte de la lutte contre le terrorisme », n.d., p. 3, <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Toolkit-documents/French-Neuchâtel-Memorandum-on-Juvenile-Justice.pdf?ver=2016-09-13-141042-503> (ci-après Mémoire de Neuchâtel).

112 CDE, art. 3(1). Les enfants doivent être séparés des adultes en raison de leur immaturité mentale, sociale et physique et de leur plus grande capacité de changement. Voir Mémoire de Neuchâtel, p. 3.

113 Voir CDE, art. 37(a) ; Règles de la Havane, règle 2 ; Principes directeurs de Riyad, parag. 46 ; Principes directeurs de Vienne, parag. 29. Pour les dates de ratification, voir le tableau C-3.

114 Les effets négatifs de la détention sur la récidive des mineurs sont élevés et bien documentés. Ian Lambie et Isabel Randell, « The Impact of Incarceration on Juvenile Offenders », *Clinical Psychological Review* 33, n° 3 (avril 2013) : 448-459 ; Richard A. Mendel, « No Place for Kids: The Case for Reducing Juvenile Incarceration », Annie E. Casey Foundation, 2011, <http://www.aecf.org/m/resourcedoc/aecf-NoPlaceForKidsFullReport-2011.pdf> ; Barry Holman et Jason Ziedenberg, « The Dangers of Detention: The Impact of Incarcerating Youth in Detention and Other Secure Facilities », Justice Policy Institute, n.d., http://www.justicepolicy.org/images/upload/06-11_rep_dangersofdetention_jj.pdf.

115 « Les Principes de Paris : Principes directeurs relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés », février 2007, parag. 3.6, <https://www.unicef.org/french/protection/files/ParisPrincipesFrench310107.pdf>.

116 Ibid., parags. 3.6 et 3.7. Le Mémoire de Neuchâtel de 2015 prévoit également que lorsqu'une procédure pénale est jugée appropriée, la juridiction principale et privilégiée doit être un système conçu pour les mineurs. Mémoire de Neuchâtel, p. 3.

LE CADRE JURIDIQUE DES MINEURS AU MALI

par Wafi Ougadeye

Depuis son indépendance le 22 septembre 1960, le Mali a connu quatre rebellions armées (1963, 1990, 2006 et 2012) et trois coups d'État (1968, 1991 et 2012) qui ont entraîné des violations des droits de l'homme et ébranlé les fondements même de l'État. Au sortir des crises sécuritaires, institutionnelles et humanitaires de 2012 liées à la reprise de la rébellion au Nord du pays, au développement de trafics de tous genres, à la présence de terroristes dans le septentrion malien et au changement brusque du pouvoir politique, le Mali s'est résolument engagé vers la résolution durable et définitive de ces crises répétitives. Ces difficultés ont fortement réduit la présence de l'État dans ces régions et a rendu hypothétique toute intervention de la justice en vue de réduire le phénomène criminel.

Une partie importante du territoire national échappe ainsi de fait à la compétence des juridictions nationales et ce à un moment où l'exigence de la lutte contre le terrorisme est devenue impérieuse et requiert des réponses à hauteur de souhait. Pendant la période d'occupation des régions du Nord par les forces djihadistes, terroristes et rebelles, des violations graves et massives des droits de l'homme ont été commises surtout à l'encontre des femmes et des enfants. Des enfants de moins de 18 ans sont notamment enrôlés pour participer aux hostilités. C'est ainsi que pour garantir la paix et promouvoir le développement économique et social des régions concernées, l'Accord pour la paix et la réconciliation a été signé à Bamako en mai 2015 entre les groupes armés et le gouvernement malien.¹¹⁷

Depuis quelques années, le Nord du Mali a été

gangréné par une criminalité protéiforme nourrissant les réseaux terroristes et engendrant une instabilité sur l'ensemble du territoire national. L'insécurité coupe le sommeil aux populations et freine le développement social et économique. De janvier 2013 à 2018, 546 actions violentes dirigées contre les personnes et les biens ont été enregistrées. Les jeunes, confrontés au chômage endémique et à la pauvreté, volontairement ou non, prennent une part importante dans les maux qui assaillent le Mali. C'est dans cette mouvance de paix et de réconciliation qu'il faut envisager le traitement du thème « des mineurs dans la lutte contre le terrorisme au Mali ».

La problématique des mineurs dans le terrorisme au Mali

La population malienne se caractérise par son extrême jeunesse. Sur une population de 18,8 millions d'habitants, presque la moitié a moins de 15 ans dont 62 pour cent n'ayant aucun niveau d'éducation. Le Mali possède l'un des taux de fécondité les plus élevés au monde, avec plus de six enfants par femme, et, corrélativement, il est un des pays les plus pauvres de la planète.¹¹⁸ Le taux de chômage des 15 à 24 ans était 10,5 pour cent en 2014.¹¹⁹ Pour ces jeunes, tout est permis pour sortir du lot des chômeurs. Ainsi, chômage et pauvreté restent les deux principales causes de la ruée des jeunes vers le Nord du Mali où ils tentent de rejoindre l'Europe via le Niger, l'Algérie et la Libye, où ils sont recrutés par les groupes ou forces armés. Une fois recrutés, ces groupes armés profitent de leurs fragilité et immaturité pour exercer sur eux une véritable autorité morale. Le jeune est d'abord retiré de son milieu naturel et ensuite l'épanouissement normal de sa personnalité se trouve perturbé.

117 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 22 janvier 2018, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Mali auprès de l'Organisation des Nations Unies », S/2018/58, 31 janvier 2018, annexe (contenant le « Mémorandum sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et parachevé le 20 juin 2015 à Bamako »).

118 PNUD, *Rapport sur le développement humain 2016 : Le développement humain pour tous*, 2016, p. 202 et 206, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/UNDP-HDR16-Report-EN.pdf> ; PNUD, « Human Development Report 2016: Human Development for Everyone; Mali », n.d., http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MLI.pdf.

119 Statistiques fournies par le ministère malien de l'Aménagement du Territoire et de la Population.

Sous l'emprise des djihadistes, il est utilisé pour commettre des actes terroristes.

Selon la vision des pouvoirs publics, le mineur pris sur le théâtre des opérations militaires doit être considéré comme une victime et non comme un terroriste. Ce même principe est la justification de l'irresponsabilité pénale prônée par l'Accord pour la paix et la réconciliation et le Protocole d'accord entre le Gouvernement et le système des Nations Unies relatif au transfert des EAFGA. Celle-ci est consacrée de facto par l'autorité judiciaire du Mali qui a fait le choix de privilégier la réinsertion sociale sur la sanction pénale. Le traitement des mineurs dans la législation malienne et le Protocole d'accord entre le Mali et le système des Nations Unies sur les EAFGA sera analysé ci-après.

Particularités de la législation malienne concernant les mineurs dans le terrorisme

Le droit malien portant sur la minorité pénale et institution de juridictions pour mineurs dispose que : « Le mineur auquel est imputée une infraction qualifiée crime ou délit ne sera pas déféré aux juridictions pénales de droit commun ; il ne sera justiciable que des juridictions pour mineurs. »¹²⁰ La loi fixe la majorité pénale à 18 ans et précise que la responsabilité pénale du mineur peut être recherchée lorsqu'il a entre 13 et 18 ans et a agi avec discernement.¹²¹

Le dispositif national sur la lutte contre le terrorisme est totalement muet sur le mineur terroriste. Si le cas des EAFGA est traité de manière bien spécifique, aucune disposition légale ne fait par contre allusion au cas du mineur terroriste. Ni les textes relatifs à la composition des juridictions chargées

d'instruire ou de juger les terroristes, ni ceux ayant trait à la procédure n'y font mention.

Devant ce vide législatif, la circulaire interministérielle du 1 juillet 2013 relative à la prévention, la protection et le retour en famille des EAFGA constate que : (1) les EAFGA recrutés de force participent aux hostilités, (2) le Gouvernement leur doit protection et réhabilitation, et (3) les EAFGA sont victimes des adultes et tout acte commis par eux engage par conséquent la responsabilité pénale de leur chef militaire hiérarchique.¹²² Cette circulaire fait notamment référence à l'article 28 du code pénal en vertu duquel « il n'y a ni crime ni délit » lorsque le prévenu a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister ; autrement dit il était sous « l'emprise d'une contrainte irrésistible ».¹²³

Contrairement à ceux qui privilégient « le tout sécuritaire », le Mali cherche à appliquer les règles naturelles et favorables aux mineurs délinquants. Le Mali a ratifié ou adhéré à plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme y compris ceux qui traitent des droits des femmes et des enfants, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) de 1989 et ses Protocoles facultatifs et les Engagements de Paris adoptés en 2007 en vue de protéger les enfants contre une utilisation et un recrutement par des forces ou groupes armés. En l'absence de dispositions spéciales, les mineurs au Mali ne peuvent faire l'objet de sanctions autres que celles prévues par le texte de base qui leur est spécifiquement réservé. Or ce texte de base prévoit que toutes les mesures éducatives en vue de la réinsertion sociale et professionnelle du mineur soient envisageables. Ainsi, le droit positif malien consacre le principe de la primauté des mesures éducatives sur la répression

120 Loi n° 01-081 du 24 mars 2001, art. 3.

121 Ibid., art. 1.

122 Cette règle du commandement responsable rappelle celle en droit international pénal de la responsabilité du supérieur hiérarchique, à cette différence près que « la responsabilité d'un supérieur hiérarchique dépend de ses obligations en tant que chef de troupes constituant une force militaire organisée placée sous son commandement et non du contexte précis dans lequel un acte donné a été commis par l'un des membres de cette force militaire. » Par ailleurs, la responsabilité pénale du supérieur hiérarchique n'exonère pas les éléments du groupe militaire dont la responsabilité pénale peut être recherchée. Olivier de Frouville, « Decision of the Appeals Chamber in the Hadzihasanovic case » dans *Droit international pénal*, ed. A. Pedone (2012), p. 401.

123 Ministère de la Justice République du Mali, « Circulaire interministérielle relative à la Prévention, la Protection et le Retour en Famille des Enfants Associés aux Forces et Groups Armés », 7 février 2013, p. 5.

et la compétence des juridictions pour mineurs sur celles de droit commun relativement aux infractions ordinaires.

Le principe de la légalité des infractions et de la procédure pénale permet de conclure qu'à défaut de dispositions particulières relatives aux mineurs terroristes, ceux-ci ne sont pas, en l'état actuel du droit positif malien, justiciables des juridictions chargées de la lutte contre le terrorisme. Cette position est confortée par le fait que depuis la création et l'opérationnalisation du pôle judiciaire spécialisé du TGI de la commune VI du District de Bamako, seules deux affaires concernant des mineurs ont fait l'objet d'une procédure d'instruction. L'une s'est terminée par un non-lieu au motif que les conventions internationales ratifiées par le Mali font de l'enfant une victime à protéger ; l'autre est en attente de l'exécution d'un mandat d'arrêt décerné. Depuis l'ordonnance de non-lieu à suivre du juge d'instruction du pôle judiciaire et la signature de l'Accord, tous les mineurs susceptibles d'être inculpés pour terrorisme sont exclusivement référés aux centres d'orientation et de transit pour une prise en charge appropriée. Les cabinets d'instruction du pôle judiciaire ont cessé d'enregistrer l'arrivée de nouvelles procédures concernant les mineurs, après l'ordonnance de non-lieu et la signature de l'Accord.

Le conflit de compétence existe donc, mais seulement en théorie. En effet, il y a coexistence de deux droits spécifiques : l'un dédié aux infractions terroristes, et l'autre réservé aux mineurs. Dans la pratique jusqu'ici, c'est le pôle judiciaire qui intervient dans le traitement lié à la réinsertion socioéducative des EAFGA. Une fois interpellé au Nord ou au Centre du pays sur le théâtre des opérations militaires, le mineur est remis à la prévôté du lieu de son arrestation, qui, à son tour, informe les autorités judiciaires territorialement compétentes. Celles-ci en informent le procureur de la République du pôle judiciaire spécialisé, qui donne

des instructions pour son transfèrement à Bamako où il est référé à un des centres d'orientation et de transit chargé de son accueil et de sa stabilisation. Les centres d'orientation, par le canal du point focal de la Direction nationale de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, rendent compte au procureur antiterroriste de tout événement intervenu dans les centres et concernant les EAFGA placés. Quant aux juridictions pour mineurs, elles n'interviennent que pour les infractions de droit commun commises par les mineurs. Il n'existe pas d'ambiguïté quant au traitement des enfants terroristes qui ne relèvent pas du statut des EAFGA, mais plutôt un vide juridique qui doit être rapidement comblé par les pouvoirs publics.

Protocole d'Accord entre le gouvernement du Mali et le système des Nations Unies au Mali

Ce Protocole¹²⁴ met en avant l'effectivité des mesures de sécurité et de la protection par les autorités publiques des EAFGA et décrit le processus à suivre depuis leur arrestation jusqu'à leur éventuelle réunification avec leurs familles. Il illustre la volonté du Mali d'appliquer les conventions et instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qu'il a ratifiés.

Il met en relief deux principes fondamentaux : l'intérêt supérieur de l'enfant et la non-discrimination. L'idée maîtresse qui se dégage du premier principe est que toute action en faveur de l'enfant se fonde sur cette norme qui oriente la décision vers les mesures favorables à sa sécurité, à son bien-être et à son développement. S'agissant de la non-discrimination, le Protocole précise que l'enfant doit être accueilli et pris en charge sans tenir compte de son sexe ou de son appartenance religieuse, tribale, raciale, ou de toute autre considération. L'intervention des pouvoirs publics se fondera donc sur son seul statut d'enfant, détenteur de droits.

124 « Transfert des enfants associés aux forces ou groupes armés : Protocole d'Accord entre le gouvernement de la République du Mali et le système des Nations Unies au Mali », 1 juillet 2013.

En conséquence, les parties contractantes ont convenu, pour ce qui est du traitement des EAFGA, que les mineurs arrêtés au front par les forces de défense et de sécurité maliennes ou par leurs alliées, doivent être systématiquement remis à la Gendarmerie nationale qui est aussi chargée du suivi des enfants, servant ainsi de lien entre la Direction nationale et l'UNICEF. Dans un intervalle de 48 heures, tout enfant transféré à la gendarmerie doit être remis à la Direction nationale et à l'UNICEF pour une prise en charge appropriée.¹²⁵

En cas de garde des enfants par les forces de défense et de sécurité maliennes ou leurs alliés, ceux-ci doivent être séparés des adultes et les garçons des filles. Une attention particulière doit leur être portée sur la nourriture, l'abri, et les soins de base, ainsi qu'à leur protection contre toutes les formes de violence, d'abus, et de négligence.¹²⁶ Le Protocole limite les échanges d'informations concernant l'identité des mineurs, leur origine, et leur situation sanitaire.¹²⁷ Les mineurs doivent être protégés des médias et ne peuvent pas par conséquent être exposés aux sollicitations des journalistes. Ces protections s'étendent également aux enfants mineurs qui n'ont pas la nationalité malienne, afin que ces derniers puissent bénéficier des mêmes droits et avantages que les nationaux. Par conséquent, leur rapatriement doit être assuré par la Direction nationale avec l'appui de l'UNICEF et en concertation avec les pays concernés.

Impact de la politique étatique sur les mineurs stabilisés

Pour ce qui est des EAFGA, deux centres d'orientation et de transit assurent leur accueil et leur prise en charge holistique. Le centre privé de Bamako a été initialement créé pour assurer la prise en charge des enfants de la rue. Par la suite, celui-ci a

été identifié pour accueillir et prendre en charge les ex-enfants combattants. Son personnel est essentiellement composé de travailleurs sociaux qui bénéficient d'une formation adaptée aux besoins des enfants cibles. Le centre public a été créé par la Direction régionale de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille de Gao en partenariat avec l'UNICEF pour faire face à la problématique de prise en charge des EAFGA.

Depuis 2013, les centres de transit et d'orientation ont accueilli 97 mineurs. Sur ce nombre, 92 enfants (89 pour cent) ont été réunifiés avec leurs familles. Seuls cinq enfants séjournent actuellement dans les centres d'orientation, et deux cas d'échec ont été constatés.¹²⁸ En effet, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui procède à la réunification et qui est chargé du suivi des trois premiers mois post-remise aux familles a signalé que ces enfants se trouvent aujourd'hui engagés de nouveau avec les groupes armés qui combattent les forces armées maliennes et leurs alliées.

Principaux défis

Le phénomène des mineurs dans le terrorisme au Mali révèle quelques défis : la législation est lacunaire et la posture actuelle du Mali n'est ni juste ni soutenable. La dimension des mineurs dans le terrorisme ne peut, comme l'a fait le Mali, être réduite aux seuls jeunes enrôlés par les forces ou groupes armés. Quid des mineurs qui optent librement et commettent des infractions terroristes, sans aucune contrainte et sans aucun commandement organisé ? Quid des mineurs radicalisés par des moyens qui leur sont propres ou qui agissent de manière isolée ? Dans le contexte actuel, tous les mineurs terroristes arrêtés au Mali sont assimilés aux EAFGA. En effet, la presque totalité des arrestations sont effectuées par les militaires et sur le théâtre des opérations militaires, objet de la recommandation 2.

¹²⁵ Ibid., p. 8-9.

¹²⁶ Ibid., p. 10.

¹²⁷ Ibid., p. 9.

¹²⁸ Ces statistiques ont été communiquées par le point focal chargé des EAFGA à la Direction nationale.

Toutefois, la problématique des mineurs dans le terrorisme ne devrait pas être limitée aux seuls EAFGA visés par le Protocole. Les enfants ont toujours le droit d'être jugés par les tribunaux pour mineurs, et bénéficier de toutes les protections prévues par les lois internes et les conventions internationales ratifiées par le Mali. Dans cette veine, la recommandation 8 déclare sans équivoque que les accusés mineurs au moment des faits doivent être jugés « par une juridiction pour mineurs et selon une procédure qui leur est appropriée. »

Malgré les efforts déployés, un certain nombre de défis subsistent également dans le processus de transfert des EAFGA dans la mise en œuvre du Protocole. Par exemple, l'UNICEF est le seul partenaire financier qui ait signé un programme conjoint d'appui avec les centres qui accueillent les enfants et les prennent en charge. L'autre difficulté dérive des complications liées à l'implication d'acteurs multiples dans le processus de transfert des enfants vers les centres d'accueils. En effet, le transfert à la Direction nationale implique à la fois la force Barkhane, la MINUSMA, l'armée malienne via le service d'investigations judiciaires de la gendarmerie nationale, le CICR, et le procureur du pôle judiciaire spécialisé. Le suivi des enfants réunifiés pose également des problèmes dans la mesure où ils sont majoritairement issus de parents éleveurs transhumants et ne disposent pas de domicile fixe. Pour le moment, le rôle des magistrats dans le traitement des affaires terroristes impliquant des mineurs se limite à l'interface que joue le procureur de la République entre les services d'enquête et le point focal de la Direction nationale. L'insécurité dans les zones de résidence des parents retarde par ailleurs le processus de réunification. Toutefois, une fois dans leurs familles, les enfants retournent à leurs activités traditionnelles d'élevage, d'agriculture, de pêche, de commerce et d'école.

Bonnes pratiques

L'expérience du Mali démontre plusieurs bonnes pratiques. L'étroite coopération et circulation de

l'information entre les services de gendarmerie, le procureur du Pôle judiciaire spécialisé et le point focal de la Direction nationale ont permis un suivi personnalisé des mineurs placés et leur stabilisation. Cette situation a eu des résultats louables qui invitent à la poursuite de la politique étatique dans ce domaine si sensible.

Il convient ensuite de mentionner la coopération avec les agences internationales qui a permis de garantir la protection de certains droits fondamentaux de l'enfant. En conséquence de cette sorte de coopération, le Mali peut s'assurer que, depuis la gendarmerie jusqu'aux centres, les adultes sont séparés des mineurs, et les garçons des filles, par exemple.

L'implication des organisations de la société civile a contribué à la protection des enfants. La nourriture, les lieux d'hébergement et les soins médicaux des enfants sont en outre contrôlés et suivis par les services du ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille, ainsi que par les responsables de l'UNICEF et les organisations de défense des droits de l'homme tels que la clinique juridique Deme so, Enda Tiers-Monde, la Commission nationale des droits de l'homme, et l'Association pour la Promotion de la femme et de l'enfant au Mali. Cette protection s'étend à l'apprentissage des langues parlées.

Conclusion

La problématique des mineurs dans le terrorisme est une question complexe, sensible et d'actualité. Par leur nombre élevé sur le théâtre des opérations et l'importance du rôle qu'ils y jouent, les mineurs constituent une préoccupation pour les pouvoirs publics qui essaient de trouver une voie médiane entre la répression et les mesures éducatives. Pour l'instant celles-ci l'emportent sur celle-là. Il nous semble plus adéquat d'allier les deux solutions, l'une n'excluant pas l'autre. Ce dosage instillera, sans nul doute, une nouvelle dynamique dans la lutte contre le terrorisme et l'impunité.

CONCLUSION

La communauté internationale a affirmé à plusieurs reprises que des mesures efficaces de lutte contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme sont des objectifs complémentaires qui se renforcent mutuellement. Les droits de l'homme ne peuvent pas être efficacement protégés dans des sociétés dépourvues d'un véritable État de droit qui rendrait possible leur promotion et leur protection. Les personnes soupçonnées de terrorisme ne peuvent être poursuivies, détenues et jugées que conformément aux édits d'un procès équitable. Tous les suspects sont présumés innocents en vertu de la règle de droit, doivent comparaître devant des juges indépendants pour être jugés sur la base de qualifications spécifiques, et encourent uniquement les sanctions prévues par la loi.

Au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal et au Tchad, le nombre d'instruments internationaux ratifiés est élevé, mais les obstacles à la réponse judiciaire au terrorisme restent importants. Les réponses fondées sur la sécurité constituent depuis longtemps la ligne de conduite habituelle pour faire face à la menace terroriste dans la région, les acteurs militaires assumant souvent des fonctions de police, puisque le déploiement des unités d'enquête civiles reste sous-financé ou sous-estimé. Les difficultés de coordination, le manque de ressources et l'afflux massif d'affaires de terrorisme dans de nombreux pays posent des problèmes pour le bon fonctionnement du système de justice pénale. Des solutions à plus long terme visant à renforcer la réponse de la justice pénale ainsi que des approches du terrorisme menées par des civils et des mécanismes de contrôle doivent être soutenues, parce que la mise en œuvre se rapproche des politiques pour se conformer aux principes des droits humains et de l'État de droit.

Au Sahel, les magistrats sont aux premières lignes du conflit, soit pour enquêter sur un incident de terrorisme, soit pour rapprocher les victimes de ces actes de la protection de la loi. Ils ont également été appelés à se prononcer sur des questions sensibles impliquant des abus commis par des acteurs étatiques ou non. Les juges des cours suprêmes qui siègent dans la plus haute et ultime cours d'appel au niveau national jouent un rôle de premier plan au sein de l'institution judiciaire, compte tenu de leur fonction première qui est d'interpréter la loi à la lumière des accords internationaux ratifiés et d'établir la jurisprudence sur ces questions complexes. Bien qu'ils n'aient pas encore entendu beaucoup d'affaires de terrorisme en appel, ces hauts magistrats ont émis les présentes recommandations en anticipation de leur implication croissante.

Les recommandations, signées par tous les premiers présidents des cours suprêmes du Sahel, marquent une étape décisive dans la lutte nationale et internationale contre le terrorisme. Elles traduisent concrètement la volonté déclarée des cours suprêmes du Sahel de présenter un front unifié en matière de protection des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les recommandations figurant dans ce rapport doivent être interprétées à la lumière des obligations et des engagements internationaux de chaque État. Elles sont aussi une réponse des hauts magistrats aux défis et difficultés rencontrés par les services d'enquête, les procureurs et les tribunaux dans la poursuite, l'information et le jugement des affaires de terrorisme. Les recommandations constituent une source importante d'autorité judiciaire et de coopération en matière de terrorisme, chaque recommandation pouvant être adaptée à la situation particulière de chaque pays. Par-dessus tout, elles affirment sans équivoque le rôle central de la justice dans la lutte contre le terrorisme au Sahel.



APPENDICE A - DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE ACCOMPAGNANT LES RECOMMANDATIONS

ANNEXE - DOCUMENTS SUR LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

A. Instruments internationaux

Depuis 1963, la communauté internationale a élaboré 19 instruments internationaux visant à prévenir les actes de terrorisme. Mis au point sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), 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 :

- ▶ Convention de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs
- ▶ Convention de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs
- ▶ Convention de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile
- ▶ Protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile
- ▶ Convention de 2010 sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale
- ▶ Protocole additionnel de 2010 à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs
- ▶ Protocole de 2014 portant amendement de la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs
- ▶ Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale
- ▶ Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages
- ▶ Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires
- ▶ Amendement de 2005 à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires
- ▶ Convention de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime
- ▶ Protocole de 2005 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime
- ▶ Protocole de 1988 à la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental
- ▶ Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental
- ▶ Convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection
- ▶ Convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif
- ▶ Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme
- ▶ Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

B. Résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale

Le Conseil de sécurité a également adopté plusieurs résolutions dans le but de lutter contre le terrorisme. Une sélection des résolutions pertinentes pour les pays du Sahel figure ci-dessous :

- ▶ S/RES/1373 (2001) – Adoptée par le Conseil de sécurité sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes
- ▶ S/RES/1540 (2004) – Non-prolifération des armes de destruction massive
- ▶ S/RES/1624 (2005) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales (Sommet du Conseil de sécurité 2005)
- ▶ S/RES/1631 (2005) – Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales

- ▶ S/RES/2170 (2014) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme
- ▶ S/RES/2178 (2014) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme (combattants terroristes étrangers)
- ▶ S/RES/2242 (2015) – Les femmes et la paix et la sécurité
- ▶ S/RES/2322 (2016) – Coopération judiciaire internationale dans la lutte contre le terrorisme
- ▶ S/RES/2349 (2017) – Paix et sécurité en Afrique
- ▶ S/RES/2354 (2017) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme (lutte contre les récits terroristes)
- ▶ A/RES/71/187 (2017) – Moratoire sur l’application de la peine de mort
- ▶ S/RES/2368 (2017) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme (renouvellement et mise à jour du régime des sanctions contre Daesh et Al-Qaïda (1267/1989/2253))
- ▶ S/RES/2379 (2017) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales (responsabilité pour les crimes commis par Daesh sur le territoire de l’Irak)
- ▶ S/RES/2396 (2017) – Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d’actes de terrorisme (combattants terroristes étrangers de retour)

C. Instruments régionaux

Au cours des années, l’Afrique a pris en considération et a développé des positions communes qui reflètent sa détermination à contrecarrer et à contenir les mécanismes et les pratiques qui facilitent le terrorisme. Parmi les exemples :

Les textes de l’Organisation de l’Unité africaine (OUA)

- ▶ Déclaration de Yaoundé et le plan d’action sur le contrôle de l’usage des stupéfiants et le trafic de drogue en Afrique, 1996
- ▶ Déclaration de Dakar sur la prévention et le contrôle du crime organisé transnational et la corruption, 1998

- ▶ Déclaration de Bamako sur la position africaine commune sur la prolifération, la circulation et le trafic illicites des armes légères et de petit calibre, 2000
- ▶ Convention de l’OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 1999
- ▶ Protocole à la Convention de l’OUA sur la Prévention et la Lutte contre le Terrorisme, 2004
- ▶ Les textes de l’Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

Le cadre juridique de la lutte contre le financement du terrorisme au sein de l’UEMOA, à l’aune des normes et standards internationaux en vigueur en la matière. Ce cadre juridique est constitué par l’enchaînement de plusieurs instruments juridiques, à savoir :

- ▶ Directive N° 07/2002/CM/UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l’UEMOA, 2002
- ▶ Règlement N° 14/2002/CM/UEMOA relatif au gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats membres de l’UEMOA, 2002
- ▶ Décisions adoptées par le Conseil des Ministres de l’UEMOA en application du Règlement N° 14/2002/CM/UEMOA, relatives à la liste des personnes, entités ou organismes visés par le gel des fonds et autres ressources financières dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme dans les Etats membres de l’UEMOA
- ▶ Loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, assortie d’un Décret uniforme portant création de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), 2003
- ▶ Directive N° 02/2015/CM/UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les Etats membres de l’UEMOA, 2015

Les textes de la Communauté Économique des États d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO)

- ▶ Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, 1999

- ▶ Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, 2006
- ▶ Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, 2011
- ▶ Déclaration et la position commune de la CEDEAO en matière de lutte contre le terrorisme, 2013

D. Instruments normatifs

Le Forum mondial de lutte contre le terrorisme (en anglais : The Global Counterterrorism Forum, GCTF) est une plateforme apolitique et multilatérale de lutte contre le terrorisme, créée en 2011 à New York par 29 pays et l'Union européenne. Les membres du GCTF ont adopté des documents-cadres sous la forme de bonnes pratiques, de recommandations ou de plans d'action, qui couvrent divers thèmes importants de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Ces documents ne sont pas contraignants ni destinés à créer des obligations juridiques pour les gouvernements :

- ▶ Forum mondial de lutte contre le terrorisme, 2012, Mémorandum de Rabat sur les bonnes pratiques pour des actions efficaces de lutte contre le terrorisme dans le secteur de la justice pénale
- ▶ Forum mondial de lutte contre le terrorisme, 2014, Mémorandum de La Haye sur les bonnes pratiques du système judiciaire pour juger les actes terroristes
- ▶ Forum mondial de lutte contre le terrorisme, Mémorandum de Neuchâtel de 2016 sur les bonnes pratiques de justice des mineurs dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (en anglais)

E. Outils et autres ressources

Une sélection de manuels et autres publications de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime

(ONUDD) figure ci-dessous :

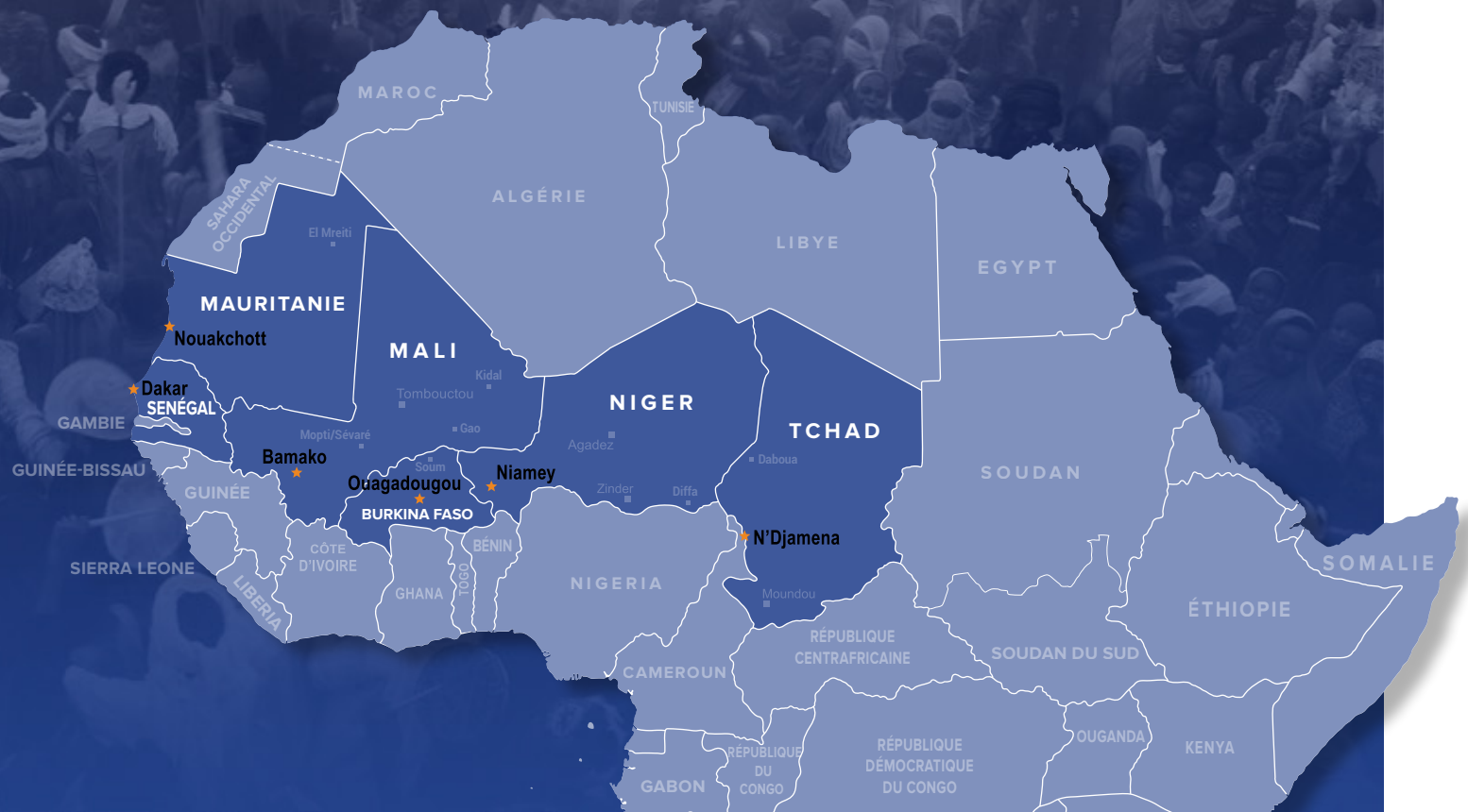
- ▶ ONUDD, 2008, Guide législatif pour le régime juridique universel contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2009, Manuel sur le rôle de la justice pénale dans la lutte contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2009, Questions les plus fréquemment posées sur les aspects du droit international touchant la lutte contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2009, Manuel pour la coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2010, Recueil de cas sur les affaires de terrorisme
- ▶ ONUDD, 2010, Programme de formation juridique contre le terrorisme : Le cadre juridique universel contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2011, Programme de formation juridique contre le terrorisme : La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme
- ▶ ONUDD, 2012, La réponse de la justice pénale pour soutenir les victimes du terrorisme (édition révisée)
- ▶ ONUDD, 2012, 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 du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie et du Niger
- ▶ ONUDD, 2012, Utilisation d'Internet à des fins terroristes (anglais)
- ▶ ONUDD, 2014, Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme
- ▶ ONUDD, 2015, Infractions terroristes dans le domaine des transports (aviation civile et navigation maritime)
- ▶ ONUDD, 2016, Bonnes pratiques en matière de soutien aux victimes du terrorisme dans le cadre de la justice pénale
- ▶ ONUDD, 2017, Le régime juridique international de la lutte contre le terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire



APPENDICE B. LE TERRORISME AU SAHEL : APERÇU DES PAYS

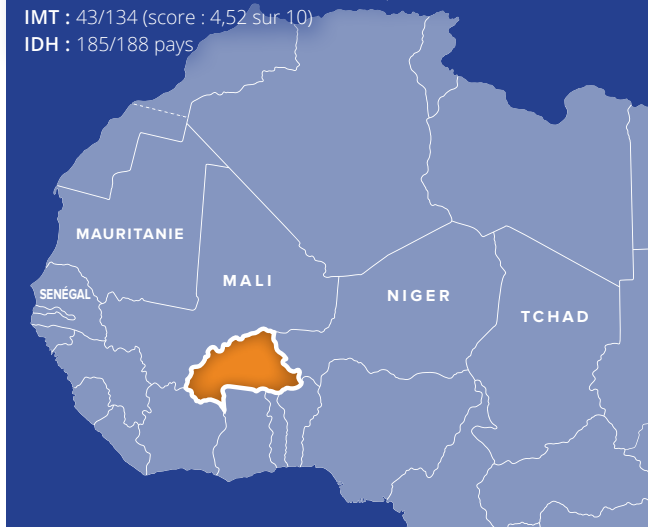
L'aperçu des pays fournit une brève analyse de la nature et de l'étendue de la menace terroriste dans la région et présente les réponses judiciaires et les dispositifs juridiques spécialisés mis en place par chacun des États pour contrer la menace terroriste et juger des affaires terroristes ou liées au terrorisme. A partir des données du Global Terrorism Database, l'Indice mondial du terrorisme (IMT) produit un score composite qui fournit un classement ordinal de 163 pays en ce qui concerne l'impact du terrorisme. L'Indice de développement

humain (IDH) du Rapport sur le développement humain 2016 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) classe 183 pays sur la base de trois dimensions fondamentales du développement humain : l'espérance de vie à la naissance, l'accès à l'éducation, et le produit intérieur brut par habitant. Un classement de 1 indique que le pays a le développement humain le plus élevé. Les données démographiques proviennent du Fonds des Nations Unies pour la population.



BURKINA FASO

POPULATION : 19,2 millions
POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 8,3 millions
IMT : 43/134 (score : 4,52 sur 10)
IDH : 185/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

Depuis 2015, le Burkina Faso a subi des attaques de plus en plus fréquentes et meurtrières dans sa région du Nord à la frontière avec le Mali. La capacité du pays à contenir et à répondre à la menace terroriste s'est heurtée à des troubles politiques internes. Les soulèvements populaires de 2014 qui ont conduit à l'éviction du président de l'époque Blaise Compaoré ont affaibli davantage l'appareil sécuritaire du pays, suite notamment au démantèlement du régiment de la sécurité présidentielle.¹ Ces soulèvements ont également eu pour effet d'exacerber les tensions ethniques. Des groupes terroristes, dont Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) et l'État islamique dans le Grand Sahara et leurs groupes affiliés, ont accru leurs opérations, leurs menaces, et leurs attaques contre les civils et les militaires. Ansaroul Islam, un mouvement local non classé comme groupe terroriste par les Nations Unies, est également responsable d'attaques répétées et remet en question l'autorité de l'État dans la province de Soum.²

Depuis janvier 2013, des forces de sécurité nationales ont été déployées à la frontière du pays avec le Mali, afin de contenir la menace terroriste. Le Burkina Faso a intensifié son action militaire aux niveaux national et régional. Deux unités spéciales ont été créées pour

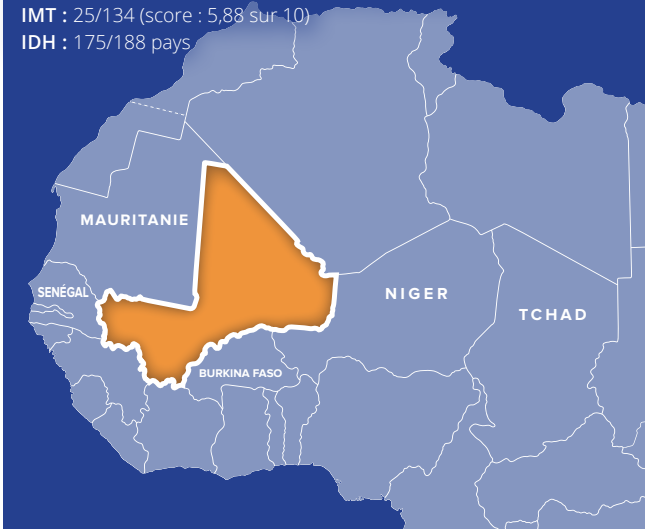
répondre à la menace croissante des groupes armés : le Groupement des forces antiterroristes et l'Unité spéciale d'intervention de la Gendarmerie nationale, avec une création imminente d'un service d'enquêteurs spécialisés dans le terrorisme.³ Le Burkina Faso a contribué à hauteur de 1887 soldats aux forces de maintien de la paix dans le cadre de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Bien qu'un certain nombre de progrès significatifs aient été réalisés dans la lutte antiterroriste, le pays reste vulnérable, comme l'illustrent les attaques à Ouagadougou le 13 août 2017 et le 2 mars 2018. Contrairement à ses voisins, le Burkina Faso n'est pas encore doté d'une stratégie nationale de lutte contre le terrorisme.⁴

Traitement des affaires de terrorisme

Le Burkina Faso a un dispositif judiciaire spécialisé et centralisé de lutte contre le terrorisme depuis 2017, dont le fonctionnement optimal est cependant freiné par l'insuffisance de personnel.⁵ Le traitement judiciaire des infractions relatives au terrorisme et le financement de ces opérations sont du ressort du pôle judiciaire spécialisé installé près le Tribunal de grande instance (TGI) d'Ouaga-II. Ce pôle s'occupe également du jugement en première instance des actes terroristes de nature délictuelle.⁶ Des formations spécialisées des chambres compétentes de la Cour d'appel de Ouagadougou connaissent du jugement des délits au second degré et du jugement des crimes en matière terroriste. Une formation spécialisée de la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Ouagadougou reçoit les appels des ordonnances des juges d'instruction du pôle judiciaire spécialisé. Il n'existe pas de recours en appel des jugements des crimes. L'ouverture d'une information est obligatoire en matière criminelle et facultative en matière délictuelle. Toutefois, les infractions terroristes sont poursuivies avec ou sans ouverture d'information judiciaire. Le pôle judiciaire n'a pas encore eu à se prononcer sur des cas d'irrégularités prétendues de la procédure en matière de terrorisme.

MALI

POPULATION : 18,5 millions
POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 8,8 millions
IMT : 25/134 (score : 5,88 sur 10)
IDH : 175/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

Au Mali, un mouvement armé touareg revendique depuis de nombreuses années l'indépendance du territoire du Nord-Mali situé entre le Mali, le Niger et l'Algérie ; territoire qu'il appelle « Azawad ». En novembre 2011, le Mouvement national de l'Azawad, qui se transforme ensuite en Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), s'allie avec d'autres groupes armés non étatiques⁷ et des groupes islamistes opérant dans le nord du pays, notamment AQMI, Ansar Dine, le Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), et Boko Haram.⁸ En avril 2012, ces groupes prennent le contrôle de Tombouctou, Kidal et Gao, et le MNLA proclame unilatéralement l'indépendance de l'Azawad au Nord.⁹ Le coup d'État de mars 2012, orchestré par une faction de l'armée malienne mécontente de la gestion gouvernementale de la situation dans le Nord, suscite la condamnation de la communauté internationale.¹⁰ Le 15 mai 2015, un accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger est officiellement signé par le gouvernement du Mali et deux coalitions de groupes armés.¹¹ Ces événements placent ainsi le Mali au centre du conflit sahélo-saharien.

Dans sa lutte contre le terrorisme et ses efforts pour stabiliser et sécuriser ses régions du nord, le Mali

bénéficie du soutien de la MINUSMA, de la Force française Barkhane, de la Force conjointe du G5 Sahel, et de la Mission internationale de soutien au Mali. L'insécurité persiste toutefois et s'étend de plus en plus au centre du Mali, notamment à Mopti et Sévaré.¹² La détérioration des conditions de sécurité a notamment aggravé la situation humanitaire et l'insécurité alimentaire.¹³ En réponse, le gouvernement malien a décidé de prolonger jusqu'en octobre 2018 l'état d'urgence déclaré la première fois en novembre 2015.¹⁴ Des élections présidentielles ont été tenues le 29 juillet 2018¹⁵ qui seront suivies par des élections législatives en novembre ou décembre 2018.

Traitement des affaires de terrorisme

Le Mali dispose d'une législation et d'un dispositif institutionnel spécialisés en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée depuis 2013.¹⁶ L'instruction et les poursuites des infractions terroristes relèvent exclusivement du pôle judiciaire spécialisé rattaché au TGI de la Commune VI du District de Bamako.¹⁷ Les jugements des infractions de terrorisme à caractère délictuel relèvent de la compétence du tribunal correctionnel de la Commune VI du District de Bamako. Pour les crimes de terrorisme et de criminalité transnationale organisée, la Cour d'assises est composée d'un président, de quatre conseillers et d'un greffier.¹⁸

À la date d'octobre 2017, 79 dossiers criminels avaient été reçus par le parquet du pôle judiciaire spécialisé.¹⁹ Douze de ces affaires ont été classées sans suite, et 67 ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire.²⁰ Treize des dossiers ayant fait l'objet d'une information judiciaire sont maintenant devant la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Bamako.²¹ La Cour suprême du Mali ne s'est pas prononcée sur des cas d'irrégularités relatifs aux affaires de terrorisme, à l'exception d'un cas portant sur un pourvoi relatif à une ordonnance sur la détention en matière de blanchiment des capitaux.²²

MAURITANIE

POPULATION : 4,4 millions

POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 1,8 millions

IMT : 134/134 (score : 0 sur 10 – à égalité au dernier rang)

IDH : 157/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

La Mauritanie a connu une activité terroriste intense entre 2005 et 2012.²³ Les attaques terroristes ont ensuite pris fin, mais ce n'est pas le cas d'autres infractions à caractère terroriste. La Mauritanie reste également confrontée à la criminalité transnationale organisée, notamment aux trafics de drogue et d'armes, qui continue de poser d'importants problèmes de sécurité.²⁴ Les conséquences de la crise malienne posent par ailleurs un défi relatif à la gestion de la situation des réfugiés, puisque la Mauritanie a accueilli et abrite actuellement plus de 56 000 réfugiés.²⁵

La Mauritanie est un important partenaire régional dans les efforts antiterroristes. Sa capitale, Nouakchott, abrite le siège du G5 Sahel. La Mauritanie est aussi membre, avec l'Algérie, la Libye, le Maroc et la Tunisie, de l'Union du Maghreb Arabe. Les forces de sécurité mauritaniennes ont repoussé avec succès trois attaques terroristes majeures en 2011. L'activité terroriste en Mauritanie est réduite en dépit du fait que des citoyens mauritaniens ont rejoint des groupes terroristes dans d'autres pays régionaux à des hauts postes de responsabilité.²⁶ En avril 2012, le ministère des Affaires étrangères et de la coopération a publié sa stratégie nationale de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale.²⁷ Il a également lancé un programme de réhabilitation des terroristes et des extrémistes.²⁸

Traitement des affaires de terrorisme

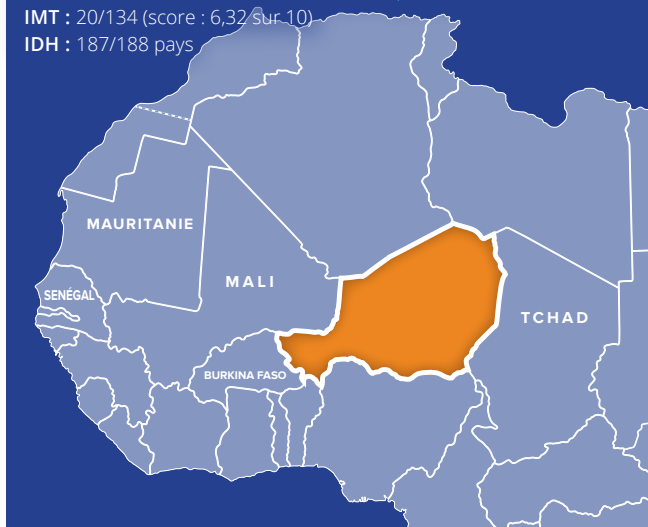
La Mauritanie dispose d'un dispositif judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme depuis 2010.²⁹ La loi antiterroriste³⁰ centralise et spécialise les poursuites en matière de terrorisme en créant un parquet anti-terroriste composé de trois magistrats du parquet de Nouakchott et d'un pôle d'instruction antiterroriste rattaché au tribunal de premier degré de la Wilaya de Nouakchott, avec compétence nationale exclusive en matière de terrorisme. La Cour criminelle de la Wilaya de Nouakchott est seule compétente pour connaître du jugement des infractions terroristes et peut siéger en audience foraine. La Mauritanie dispose d'une police judiciaire spécialisée dont l'action devrait être encadrée par le parquet du pôle judiciaire spécialisé de Nouakchott.³¹

En 2007 la loi sur l'organisation judiciaire³² a introduit l'assistance obligatoire d'avocat en matière criminelle, l'introduction de l'appel des jugements de la cour criminelle, la création de chambres des mineurs et l'institution de chambres d'accusation au niveau de la cour d'appel.³³ En matière de terrorisme, le parquet peut suspendre la poursuite à l'encontre de tout individu qui, avant son arrestation par les autorités, renonce à un projet terroriste.³⁴ Ces procédures permettent à la justice pénale de différer l'examen d'un grand nombre d'affaires pénales de moindre gravité.³⁵

Entre 2003 et 2011, la Cour suprême de Mauritanie a traité de 94 dossiers relatifs au terrorisme ; deux autres affaires y étaient pendantes en 2017.³⁶ Au courant de l'année 2017, 51 personnes étaient détenues pour des faits liés au terrorisme commis en Mauritanie, au Maghreb, et dans le reste du Sahel.³⁷ Dans l'ensemble, les dossiers terroristes ont pour la plupart trait à l'enlèvement, l'assassinat d'étrangers, des attentats contre des intérêts étrangers, et l'appartenance à des réseaux de recrutement pour le compte des groupes terroristes.³⁸

NIGER

POPULATION : 21,5 millions
POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 10,8 millions
IMT : 20/134 (score : 6,32 sur 10)
IDH : 187/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

Le Niger a subi l'incursion de groupes terroristes dans le nord et le sud de son territoire. Dans le vaste nord, AQMI, ses filiales, et d'autres groupes armés non étatiques ont mené des activités dans les zones limitrophes du pays avec l'Algérie, le Tchad, la Libye et le Mali. Dans le sud, et notamment le long de sa frontière méridionale avec le Nigeria, des attaques répétées et dirigées contre des cibles civiles et militaires ont été menées par Boko Haram et MUJAO, ainsi que l'État islamique d'Irak et du Levant (EIIL) dans la région de Diffa. Dans la région de Tillabéri, des groupes armés non étatiques se sont multipliés. Leurs cibles incluent prioritairement des travailleurs humanitaires³⁹ et des forces de sécurité, mais aussi des civils. Dans toutes les zones touchées par le terrorisme, les tensions intercommunautaires croissantes ont contribué à aggraver l'insécurité, notamment lorsque des milices communautaires ont été mobilisées.⁴⁰

Le Niger a intensifié ses efforts dans le cadre de la Force multinationale mixte (FMM) visant à réduire la portée géographique et les capacités opérationnelles de Boko Haram. Si l'année 2017 a vu une baisse relative du nombre des attaques dans la région de Diffa, les attaques et autres activités criminelles violentes de Boko Haram se sont toutefois multipliées dans les autres pays du bassin du lac Tchad, et cette réalité exige que le Niger reste vigilant.⁴¹ Néanmoins, le Niger commence à tourner son attention sur les défis relatifs à la sécurité civile et la bonne gouvernance,⁴² et à s'atteler aux questions liées au désarmement et à la

réconciliation entre ses différentes communautés, les programmes de réhabilitation et de réintégration des militants qui n'ont pas commis de crimes graves.

Traitement des affaires de terrorisme

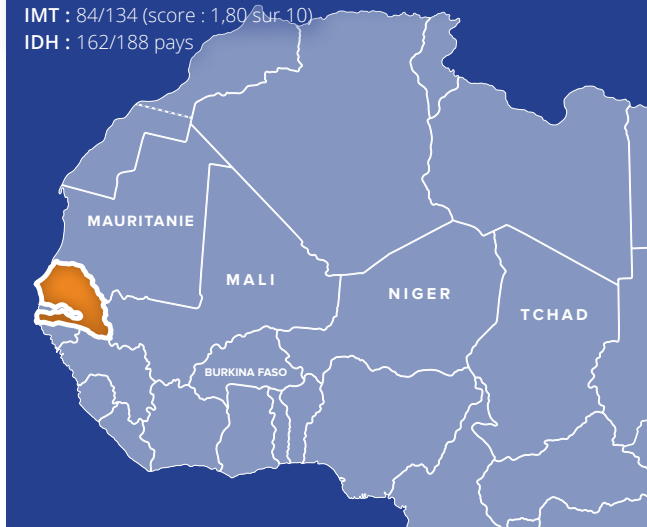
Le Niger dispose d'un dispositif judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme depuis 2011.⁴³ L'instruction et le jugement des infractions qualifiées terroristes au Niger relèvent de la compétence du pôle judiciaire spécialisé pour la lutte contre le terrorisme dont la compétence a été élargie à la lutte contre la criminalité transnationale organisée par la réforme législative du 16 juin 2016. Le pôle judiciaire est installé près le TGI hors classe de Niamey et dispose de deux chambres spécialisées en matière de lutte contre le terrorisme à la Cour d'appel de Niamey (une chambre de contrôle et une chambre de jugement).⁴⁴ Le Niger dispose d'un Service central de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée qui constitue l'unité d'enquête spécialisée dans ces matières ; quatre antennes régionales ont récemment été créées.⁴⁵ Les juridictions et services d'enquête des lieux de commission des infractions peuvent cependant procéder aux actes urgents avant la saisine des institutions centralisées.

L'information judiciaire y est obligatoire, tant pour les crimes que pour les délits ;⁴⁶ le juge d'instruction et la juridiction de jugement retiennent sa compétence une fois la qualification d'acte terroriste établie même si cette qualification vient à changer.⁴⁷ Sur le fond, le pôle spécialisé juge les délits et la chambre de jugement de la Cour d'appel de Niamey connaît des affaires criminelles renvoyées devant elle par la chambre de contrôle qui reçoit les appels des ordonnances des juges d'instruction du pôle judiciaire spécialisé, ainsi que les appels contre les jugements correctionnels du pôle judiciaire.⁴⁸

Le Niger a jugé en 2017 plusieurs centaines de personnes accusées d'infractions terroristes.⁴⁹ Les audiences se poursuivent en 2018, notamment à Diffa. En 2018, plus de 900 personnes, y compris 70 mineurs, ont été détenues et sont en attente de jugement. La plupart des dossiers font l'objet d'une information judiciaire pendante devant les juges d'instruction, dont deux traitent spécialement des dossiers des mineurs. À ce jour, la Cour de cassation n'a pas encore connu d'affaires liées au terrorisme.⁵⁰

SÉNÉGAL

POPULATION : 15,9 millions
POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 6,8 millions
IMT : 84/134 (score : 1,80 sur 10)
IDH : 162/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

Étant le seul État du Sahel à n'avoir pas été directement frappé par une attaque terroriste jusqu'à présent,⁵¹ le Sénégal a été caractérisé par sa stabilité depuis son indépendance intervenue en 1960. Il a connu trois alternances politiques pacifiques, et représente aujourd'hui le deuxième hub économique d'Afrique de l'Ouest.⁵² La menace terroriste reste cependant réelle. En 2016, 30 ressortissants sénégalais ont été mis en examen dans le cadre d'un projet d'installation de cellules terroristes dans le sud du Sénégal et dans les pays voisins, couplé avec l'accusation de soutien à Boko Haram.⁵³ Le procès en 2018 de ces 30 personnes a donné lieu à des condamnations allant jusqu'à 20 ans de réclusion mais aussi à des acquittements.⁵⁴

Les risques relatifs à l'extrémisme violent et au terrorisme au Sénégal découlent également de menaces extérieures dérivant notamment de la participation du pays à plusieurs théâtres d'opérations militaires, dont la MINUSMA. Ces engagements militaires extérieurs

font du Sénégal une cible pour AQMI et ses alliés.⁵⁵ À ces risques s'ajoutent les vulnérabilités naturelles au terrorisme induites par la géographie, notamment pour les régions situées le long de la frontière sénégal-malienne, tout au long du fleuve Sénégal marquant la frontière avec la Mauritanie.⁵⁶

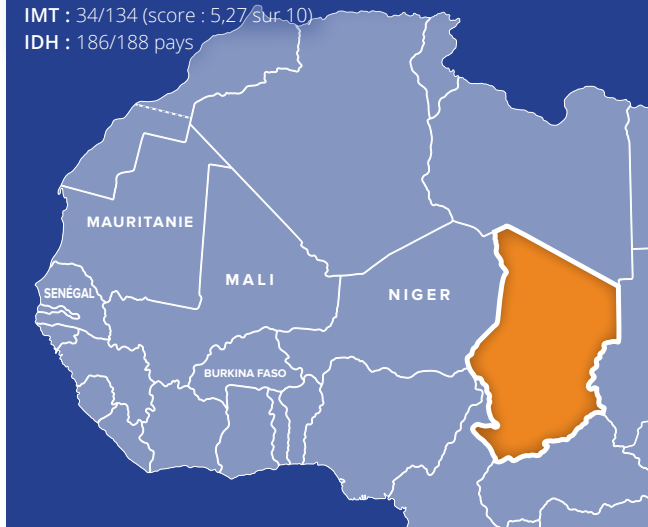
Traitement des affaires de terrorisme

Le Sénégal dispose d'un pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme depuis 2016.⁵⁷ Il existe ainsi un pôle antiterroriste au parquet de Dakar au niveau du procureur de la République du TGI de Dakar pour ce qui concerne les poursuites ; un pôle de juges à l'instruction antiterroriste pour ce qui est des procédures d'information judiciaire ; et enfin des chambres spécialisées au niveau du TGI et à la Cour d'appel pour ce qui concerne la phase de jugement.⁵⁸ La Chambre d'accusation assure le contrôle de l'instruction. Le Sénégal ne dispose pas d'un service spécialisé dans la lutte contre le terrorisme, mais en pratique les affaires de terrorisme sont gérées par deux services spécialisés dans les affaires complexes, la Division des affaires criminelles de la Police judiciaire et la Section de recherche de la Gendarmerie nationale.

L'information judiciaire est obligatoire pour tous les crimes terroristes mais pas pour les délits. La Cour suprême Sénégalaise a déjà eu à connaître des questions relatives au terrorisme comme l'illustre son arrêt du 23 février 2017 relatif à une question de garantie de représentation d'une personne poursuivie pour terrorisme et qui sollicitait sa mise en liberté provisoire.⁵⁹ La Cour suprême du Sénégal s'est également prononcée sur la nature juridique de l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste et a déclaré que cette infraction était une infraction autonome.⁶⁰

TCHAD

POPULATION : 14,5 millions
POPULATION DE MOINS DE 15 ANS : 6,9 millions
IMT : 34/134 (score : 5,27 sur 10)
IDH : 186/188 pays



Aperçu de la situation sécuritaire

Avec son immensité territoriale, sous-gouverné par endroits, le Tchad est exposé à une myriade de sources de terrorisme, notamment Boko Haram dans le bassin du lac Tchad, Al-Shabaab, AQMI et l'EIIL et ses filiales. Le long conflit a déraciné environ 2,4 millions de personnes, provoqué des niveaux de famine et de malnutrition élevés, et soumis des millions de civils à d'extrêmes difficultés.⁶¹ L'insécurité entrave aussi la reprise de la vie normale, laissant environ 10,7 millions de personnes touchées par le conflit, dépendantes de l'aide humanitaire pour survivre.⁶² En 2015, les activités de Boko Haram sur le côté tchadien du lac Tchad se sont rapidement intensifiées, en partie en réaction de l'intervention des forces tchadiennes dans les États voisins.⁶³ La lutte contre ce groupe terroriste s'inscrit désormais dans le cadre de la FMM dont N'Djamena abrite le siège opérationnel.⁶⁴ L'offensive militaire menée par la FMM et les armées nationales du Cameroun, du Niger, du Nigeria et du Tchad a réalisé des progrès significatifs contre Boko Haram.⁶⁵ On a également noté en 2016 une diminution du nombre de Tchadiens ayant rejoint des organisations terroristes.⁶⁶

La crise du bassin du lac Tchad est cependant loin d'être résolue. Les États de la région doivent s'attaquer aux causes socio-économiques profondes du terrorisme et résoudre la difficile question de la réintégration des ex-combattants. Les Nations Unies travaillent en ce sens avec le Cameroun, le Nigeria et le Tchad

pour encourager les communautés à réintégrer les ex-combattants de Boko Haram et des groupes de vigilance et réhabiliter les victimes.⁶⁷ Le 9 mai 2017, le Mali, le Niger et le Tchad ont signé une convention tripartite de renforcement de l'entraide judiciaire qui permettra la mise en place des équipes communes d'enquête.⁶⁸

Traitement des affaires de terrorisme

Le Tchad dispose d'une loi spéciale et d'un pôle judiciaire spécialisé dans la lutte contre le terrorisme depuis 2015. Selon la loi antiterroriste de 2015,⁶⁹ la poursuite et le jugement des affaires de terrorisme au Tchad sont centralisés sous l'autorité du parquet du pôle judiciaire spécialisé de lutte antiterroriste près du TGI de N'Djamena.⁷⁰ La chambre d'accusation de la Cour d'appel de N'Djamena reçoit les appels des ordonnances des juges d'instruction du pôle judiciaire. Les auteurs, coauteurs, et complices des actes de terrorisme apparaissent devant une Cour criminelle spéciale composée de sept magistrats, choisis parmi les conseillers à la Cour d'appel de N'Djamena. Le président de la Cour d'appel en assure la présidence.⁷¹ Le procureur de la République près le TGI de N'Djamena est seul compétent pour déclencher et exercer l'action publique relative aux infractions terroristes ; toutefois, les procureurs de la République près des tribunaux autres que celui de N'Djamena peuvent procéder aux actes urgents.⁷² Toutes les brigades de police exécutent des fonctions antiterroristes,⁷³ et une unité antiterroriste a été créée au sein de la gendarmerie et de la Direction de la police judiciaire en 2014.

La loi antiterroriste de 2015 prévoit la peine capitale pour la plupart des infractions à caractère terroriste, en dépit de la déclaration du Tchad en septembre 2014, concernant un moratoire sur la peine de mort.⁷⁴ À présent, près de 300 personnes sont poursuivies et en attente de jugement pour faits de terrorisme.⁷⁵ Le grand nombre d'affaires de terrorisme a créé un arriéré judiciaire et entraîné une surpopulation carcérale.⁷⁶ Il n'existe pas de jurisprudence de la Cour suprême du Tchad en matière de terrorisme, mais la Cour suprême donne son avis consultatif sur les projets de loi en matière de terrorisme.⁷⁷

NOTES DE FIN

- 1 Voir Rinaldo Depagne, « Burkina Faso's Alarming Escalation of Jihadist Violence », International Crisis Group (ICG), 5 mars 2018, <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/burkina-faso/burkina-fasos-alarming-escalation-jihadist-violence> ; Radio France Internationale, « Burkina Faso: le Régiment de sécurité présidentielle dissous », 25 septembre 2015, <http://www.rfi.fr/afrique/20150925-burkina-faso-regiment-securite-presidentielle-rsp-dissout-putsch>.
- 2 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel*, S/2018/649, 29 juin 2018 (ci-après Rapport 2018 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel).
- 3 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), « UNODC Trains Investigators of the Upcoming Specialized Police Service in Burkina Faso », n.d., <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/2018-05-10-atelier-equipe-enquete-conjointe-ouagadougou.html>.
- 4 La stratégie antiterroriste, « Mission de Sécurisation du Nord », concerne les activités terroristes au long de la frontière nord du Burkina Faso.
- 5 Human Rights Watch, « Le jour, nous avons peur de l'armée, et la nuit des djihadistes », mai 2018, <https://www.hrw.org/fr/report/2018/05/21/le-jour-nous-avons-peur-de-larmee-et-la-nuit-des-djihadistes/abus-commis-par-des>.
- 6 Loi n° 006-2017/AN du 19 janvier 2017 portant création, organisation et fonctionnement d'un pôle judiciaire spécialisé dans la répression des actes de terrorisme, art. 2.
- 7 Pour une liste des groupes armés non étatiques au Mali, voir Jaimie Bleck, Marc-André Boisvert, et Boukary Sangaré, « "I Joined to Save My People": Children and Non-State Armed Groups in Mali », dans *Cradled by Conflict: Child Involvement With Armed Groups in Contemporary Conflict*, ed. Siobhan O'Neil et Kato Van Broeckhoven (n.d.), p. 148–149, https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6409/Cradled_by_Conflict.pdf. Pour un aperçu des origines de la crise du terrorisme, voir Grégory Chauzal et Thibault van Damme, « The Roots of Mali's Conflict: Moving Beyond the 2012 Crisis », *CRU Report*, mars 2015, https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The_roots_of_Malis_conflict.pdf.
- 8 Les rangs de ces groupes ont grandi avec les combattants retournant de la Libye après la chute du colonel Mouammar Kadhafi.
- 9 Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, « Mali : Situation sécuritaire au nord du pays », 21 septembre 2017, p. 6, https://www.cgara.be/sites/default/files/rapporten/coi_focus_mali_-_situation_securitaire_au_nord_du_pays_20170921.pdf.
- 10 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Security Council Press Statement on Mali Crisis », SC/10590-AFR/2359, 22 mars 2012, <https://www.un.org/press/en/2012/sc10590.doc.htm>.
- 11 Ces coalitions comprennent la Coordination des mouvements de l'Azawad et la Plateforme d'Alger.
- 12 Lors de la visite au Mali du Secrétaire Général des Nations Unies, il s'est rendu à Mopti où il a déclaré : « nous devons rétablir la sécurité et la normalité dans le centre du Mali ». « Mali: In Mopti, UN chief finds "a determination to fight for peace" », UN News, 30 mai 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/05/1010961>.
- 13 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, S/2017/811, 28 septembre 2017, p. 7–12.
- 14 Agence des États-Unis pour le développement international, « Mali : Complex Emergency », USAID Fact Sheet, n° 1 (30 mars 2018), https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/mali_ce_fs01_03-30-2018.pdf.
- 15 La situation sécuritaire dans le centre et le nord a entraîné une baisse de la participation électorale, aucun observateur de l'UE n'étant déployé dans ces régions. Tiemoko Diallo et Fadimata Kontao, « Mali president claims election victory amid fraud accusations », *Reuters*, 15 août 2018, <https://af.reuters.com/article/africaTech/idAFKBN1L00TO-OZATP>.
- 16 Loi n° 2013-016 du 21 mai 2013 portant modification du code de procédure pénale ; Décret n° 2015-0723 du 9 novembre 2015 portant organisation et modalités de fonctionnement du pôle judiciaire spécialisé du TGI de la Commune VI.
- 17 Ceci conformément aux articles 609-1 (nouveau) et suivants du code de procédure pénale du Mali. Le pôle judiciaire spécialisé est composé d'un parquet spécialisé comprenant un procureur et trois substituts, de six juges d'instruction, d'une brigade d'investigation composée de 50 enquêteurs et d'une brigade de lutte contre la criminalité transfrontalière.
- 18 Code de procédure pénale du Mali, art. 611-1 (nouveau).
- 19 Daniel Kouriba, « Mali : Evolution des dossiers du Pôle judiciaire spécialisé : Le procureur fait le point », 19 octobre 2017, <http://maliactu.net/mali-evolution-des-dossiers-du-pole-judiciaire-specialise-le-procureur-fait-le-point/>.
- 20 Ibid.
- 21 Ibid.
- 22 Ibrahim Boubacar Zakaria et Maman Aminou A. Koundy, « Les cours suprêmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme au Sahel: Rapport général », 7 juin 2017 (copie consultée chez les auteurs) (actes du séminaire tenu à Niamey, Niger, 22–24 mai 2017) (ci-après Rapport général de Niamey).
- 23 En 2005, par exemple, le Groupe salafiste pour la prédication et le combat, affilié à AQMI, a été responsable de l'attentat du 4 juin contre le poste militaire mauritanien d'El Mreiti, qui a tué 14 soldats. Comité des Nations Unies contre la torture, « Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 19 de la Convention », CAT/C/48/Add.3/Rev.1, 13 janvier 2006.
- 24 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel*, 26 décembre 2017, parag. 21 (ci-après Rapport 2017 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel).
- 25 La Mauritanie accueille plus de 56 000 réfugiés du Mali au camp de Mbera, établi en 2012. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *UNHCR Operational Update: Mauritania*, 15 janvier 2018, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5a67936c4>.
- 26 Anouar Boukhars, « Mauritania's Precarious Stability and Islamist Undercurrent », Carnegie Endowment for International Peace, 11 février 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/02/11/mauritania-s-precarious-stability-and-islamist-undercurrent-pub-62730>.
- 27 Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, République Islamique de Mauritanie, « La Mauritanie face au défi terroriste: De la Stratégie Nationale de Lutte contre le Terrorisme et la Criminalité Transnationale », avril 2012, http://www.caon.gov.mr/IMG/pdf/Strategie_lutte_contre_le_terrorisme.pdf.
- 28 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Letter Dated 15 December 2015 From the Chair of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1373 (2001) Concerning Counter-Terrorism Addressed to the President of the Security Council », S/2015/975, 29 décembre 2015, annexe (contenant *Implementation of Security Council Resolution 2178 (2014) by States Affected by Foreign Terrorist Fighters: Third Report*, parag. 74).
- 29 Loi n° 2010-035 du 21 juillet 2010 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-047 du 26 juillet 2005 relative à la lutte contre le terrorisme, http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Mauritania/MR_Loi_Terrorisme.pdf (ci-après Loi antiterroriste mauritanienne de 2010).
- 30 Ibid.
- 31 Ibid.

- 32 Ordonnance n° 012/2007 du 8 février 2007, portant organisation judiciaire.
- 33 Mohamed Bouya Ould Nahy, « Mauritanie : Le système judiciaire mauritanien face aux défis posés par le terrorisme et le crime organisé », Wathi, 20 March 2018, https://www.wathi.org/debat_id/amelioration-de-la-justice/wathinote-amelioration-de-la-justice/mauritanie-le-systeme-judiciaire-mauritanien-face-aux-defis-poses-par-le-terrorisme-et-le-crime-organise/.
- 34 Loi antiterroriste mauritanienne de 2010, art. 19.
- 35 Nahy, « Mauritanie ».
- 36 Les arrêts ont porté principalement sur des questions liées au conflit des lois dans le temps, à la valeur probante des procès-verbaux de la police judiciaire, aux circonstances atténuantes et à l'individualisation des peines. « Les cours suprêmes dans la prévention et la lutte contre le terrorisme au Sahel : Rapport Général de la visite d'étude », n.d. (copie consultée chez les auteurs) (actes du séminaire tenu à Nouakchott, Mauritanie, 10–12 juillet 2017) (ci-après Rapport général de Nouakchott).
- 37 Ibid.
- 38 Nahy, « Mauritanie ».
- 39 Par exemple, un travailleur humanitaire a été kidnappé en avril 2018. Rapport 2018 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, parag. 18.
- 40 Voir par exemple, « Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique », *Rapport Afrique de Crisis Group*, n° 261 (12 juin 2018), [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/261-frontiere-niger-mali%20\(1\).pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/261-frontiere-niger-mali%20(1).pdf).
- 41 Voir, par exemple, Rapport 2017 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, parags. 22–25 ; Rapport 2018 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, parag. 18.
- 42 Un gouverneur civil a été nommé dans la région de Diffa en 2016. Romi Sigsworth, « Easier Said Than Done: Using the Justice System to Counter Terrorism », Institute for Security Studies, 13 juillet 2018, <https://issafrica.org/iss-today/easier-said-than-done-using-the-justice-system-to-counter-terrorism>.
- 43 Article 70 de la loi n° 2018-37 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger (qui a abrogé la loi 2004-50) et article 605.1 et suivants de l'ordonnance n° 2011/13 du 27 janvier 2011 modifiant le code de procédure pénale.
- 44 Loi n° 2016-19 du 16 juin 2016, modifiant la loi organique n° 2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger. *Journal Officiel de la République du Niger* (JORN), spécial n° 5 (15 mars 2017) (ci-après Loi de 2016 sur l'organisation des juridictions du Niger) ; Loi n° 2016-21 du 16 juin 2016, modifiant et complétant la loi n° 61-33 du 14 août 1961 portant institution du code de procédure pénale, JORN, spécial n° 5 (15 mars 2017).
- 45 Loi de 2016 sur l'organisation des juridictions du Niger.
- 46 Ordonnance n° 2011-13 du 27 janvier 2011, art. 605.7.
- 47 El Hadji Birame Faye, « Les cours suprêmes des pays du Sahel face au terrorisme: Rapport général », n.d., p. 4 (copie consultée chez les auteurs) (actes du séminaire tenu à Dakar, Sénégal, 1–2 mars 2018) (ci-après Rapport général de Dakar).
- 48 Loi de 2016 sur l'organisation des juridictions du Niger.
- 49 Bureau de la lutte contre le terrorisme, Département d'État des États-Unis, « Country Reports on Terrorism 2016 », p. 46.
- 50 Rapport général de Niamey.
- 51 Matteo Maillard, « Quand les terroristes passent la frontière : scénario catastrophe testé au Sénégal », *Le Monde Afrique*, 2 janvier 2018, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/02/quand-des-terroristes-passent-la-frontiere-un-scenario-catastrophe-teste-au-senegal_5236860_3212.html.
- 52 La Banque Mondiale, « Sénégal - Vue d'ensemble », 19 avril 2018, <http://www.banquemondiale.org/fr/country/senegal/overview>.
- 53 Rapport 2018 du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, parag. 19.
- 54 Le procès de l'imam Alioune Badara Ndao et ses 29 co-accusés, dont trois femmes, pour apologie du terrorisme a repris le lundi 9 avril 2018 au TGI hors classe de Dakar. Ibrahima Diallo, « Sénégal: Apologie du terrorisme, après 3 renvois consécutifs - Imam Ndao et co-accusés jugés, ce lundi », *Sud Quotidien*, 9 avril 2018, <https://fr.allafrica.com/stories/201804090955.html>.
- 55 ONUDC, « Programme Sahel 2013–2017 : Rapport d'activité », janvier 2016, p. 27, https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Programme_Sahel_-_Rapport_dactivite_Janvier_2016.pdf.
- 56 Voir par exemple, Timbuktu Institute, « Facteurs de radicalisation et perception du terrorisme chez les jeunes des zones frontalières du Sénégal et de la Mauritanie », mars 2018, <http://timbuktu-institute.org/images/Radicalisation-Zones-frontalieres-Senegal-Mauritanie.pdf> ; Maillard, « Quand des terroristes passent la frontière ».
- 57 Loi n° 2016-39 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale pose les principes procéduraux en matière de lutte contre le terrorisme.
- 58 Ibid., art. 677-24.
- 59 En l'espèce, la Cour suprême a décidé que la garantie de représentation doit être préalable et que sa clarification ne peut être différée. Rapport général de Niamey (Sow).
- 60 Arrêt n° 67 du 2 mai 2014, MP et Acodis c/ Mamadou Lamine Kane et autre, *Bulletin des Arrêts*, n° 8 (décembre 2015), p. 15–17, <http://coursupreme.sn/doc/BA008-AJ2014.pdf>.
- 61 Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la situation dans le bassin du lac Tchad*, S/2017/764, 7 septembre 2017, parags. 9–10 (ci-après Rapport 2017 du bassin du lac Tchad).
- 62 Ibid.
- 63 « Fighting Boko Haram in Chad: Beyond Military Measures », *Crisis Group Africa Report*, n° 246 (8 mars 2017), <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/246-fighting-boko-haram-in-chad-beyond-military-measures.pdf>.
- 64 FMM, « Composition et organisation de la Force multinationale mixte », n.d., <https://www.mnjtf.org/a-propos/organisation/?lang=fr>.
- 65 Rapport 2017 du bassin du lac Tchad, parags. 28–51.
- 66 Ibid.
- 67 PNUD, « Germany and UNDP Join Forces for Integrated Regional Stabilization of the Lake Chad Basin Region », 15 novembre 2017, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2017/l-allemande-et-le-pnud-unissent-leurs-forces-pour-la-stabilisati.html>.
- 68 Rapport 2017 du bassin du lac Tchad, parag. 23.
- 69 Loi n° 034-2015 portant répression des actes de terrorisme, <http://assemblee-tchad.org/wp-content/uploads/2017/10/loi-N%C2%B0034PR-2015-portant-Repression-de-actes-de-Terrorisme.pdf>.
- 70 Ibid., art. 10.
- 71 Ibid., art. 35.
- 72 Ibid., arts. 10 et 11.
- 73 Bureau de la lutte contre le terrorisme, Département d'État des États-Unis, « Country Reports on Terrorism 2016 », juillet 2017, p. 25, <https://www.state.gov/documents/organization/272488.pdf>.
- 74 Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Mandats du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte antiterroriste ; et du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », 4 septembre 2015, https://spdb.ohchr.org/hrdb/31st/public_-_AL

_Chad_04.09.15_(1.2015).pdf. Le 29 août 2015, le Tchad a exécuté 10 membres présumés de Boko Haram après une audience de trois jours. Des préoccupations graves ont été soulevées quant au respect du droit à une procédure équitable accordé à ces prévenus. Voir Fédération internationale de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture au Tchad, « Rapport alternatif de la FIACAT et de l'ACAT Tchad pour l'adoption d'une liste de points à traiter avant soumission du rapport à l'occasion de l'examen du

quatrième rapport périodique du Tchad sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques », avril 2017, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/TCD/INT_CCPR_ICS_TCD_27154_F.pdf.

75 Rapport général de Dakar, p. 15.

76 Bureau de la lutte contre le terrorisme, Département d'État des États-Unis, « Country Reports on Terrorism 2016 », p. 46.

77 Rapport général de Nouakchott.

APPENDICE C. DONNÉES À L'APPUI ET LOIS

Tableau C-1. Qualifications de certains actes terroristes et sanctions correspondantes

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
BURKINA FASO	<p>L'article 2 de la loi n° 084-2015/CNT portant modification de la loi n° 060-2009/AN du 17 décembre 2009 portant répression d'actes de terrorisme au Burkina Faso.^a</p> <p>Les actes terroristes sont des infractions nommément citées qui, par leur nature ou par leur contexte, visent à intimider ou à terroriser une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale, à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte.</p>	<p>L'infraction d'association de malfaiteurs prévoit une peine d'emprisonnement ferme assortie d'une peine de sûreté au moins égale aux deux tiers de la peine prononcée (articles 2 et 2bis).</p>	<p>Le fait de faire publiquement l'apologie des actes terroriste est puni de trois ans d'emprisonnement (lorsque les faits ont été commis par voie de presse écrite ou audiovisuelle, la peine est de trois à cinq ans) (article 15).</p> <p>La consultation habituelle d'un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou le fait de détenir des documents incitant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie sont punis d'un emprisonnement de trois à cinq ans et d'une amende de 500 000–5 millions de francs CFA, sauf lorsque la consultation ou la détention résulte de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervient dans le cadre de recherches scientifiques ou a pour objet de servir de preuve en justice (article 15).</p>	<p>Le Burkina Faso est un État abolitionniste de droit.^b La dernière exécution capitale dans le pays date de décembre 1988.^c</p> <p>La peine maximale encourue en matière de terrorisme est l'emprisonnement à vie lorsqu'il y a mort d'homme (article 13 <i>in fine</i>).</p>

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
MALI	<p>Les articles 2-7 de la loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme énumère les infractions constituant des actes de terrorisme.^d</p> <p>L'article 1 de la loi n° 2016-08 du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme définit l'acte terroriste comme un acte défini dans les instruments juridiques internationaux et « tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa 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 ».^e</p>	<p>Le Mali criminalise les actes qui, en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (article 6 ; voir aussi l'article 175 du code pénal).</p> <p>L'association des malfaiteurs est passible de la réclusion criminelle à perpétuité, une amende de 2-10 millions de francs CFA, ou/et une interdiction de séjour de 1-10 ans pour les nationaux (temporaire ou définitive pour les étrangers) (article 13 de la loi antiterroriste).</p> <p>La loi prévoit une exemption pour toute personne qui avertit l'autorité administrative ou judiciaire et a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier le cas échéant ses coauteurs (article 13). La personne exemptée de peine peut toutefois être interdite de séjour (nationaux) ou du territoire (étrangers).</p>	<p>L'incitation, l'apologie, et la consultation habituelle de sites internet ne constituent pas des infractions aux termes de la loi de 2008.</p> <p>Le code pénal prévoit que l'attentat dont le but est de renverser le gouvernement légal ou de changer la forme républicaine de l'État, d'inciter les citoyens ou les habitants à s'armer contre l'autorité, ou de provoquer la sécession d'une partie du territoire et d'inciter à la guerre civile est puni de la peine de mort ou de la réclusion à perpétuité ou à temps (articles 45 et 47).^f</p>	<p>Le Mali est un État abolitionniste de fait. La dernière exécution capitale dans le pays remonte au 21 août 1980.^g</p> <p>La loi antiterroriste de 2008 prévoit la peine capitale lorsque l'acte de terrorisme a entraîné la mort (article 13 de la loi antiterroriste).</p> <p>Toutes autres infractions de terrorisme sont punies de réclusion criminelle à perpétuité et un paiement d'une amende de 2-10 millions de francs CFA, ainsi qu'une interdiction de séjour allant de 1 à 10 ans pour les nationaux et pouvant être définitive pour les étrangers (article 13 de la loi antiterroriste ; article 9 du Code pénal). La loi uniforme prévoit des peines correctionnelles, des amendes et des exemptions (articles 113, 114, 116, 117, 121, 122, 124 et 125).</p>

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
MAURITANIE	<p>Les articles 2-7 de la loi n° 2010-035 du 21 juillet 2010 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-047 du 26 juillet 2005 relative à la lutte contre le terrorisme définissent les actes de terrorisme.^h</p> <p>Constitue une infraction terroriste, un acte énuméré qui, « de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte au pays et comise intentionnellement dans le but d'intimider gravement la population ou de contraindre indûment les pouvoirs publics... pervertir les valeurs fondamentales de la société et déstabiliser les structures et/ou institutions constitutionnelles, politiques, économiques ou sociales de la Nation, de porter atteinte aux intérêts d'autres pays ou à une organisation internationale. » (article 3).</p>	<p>L'article 6.1 incrimine le « fait de constituer, de diriger ou d'adhérer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de commette des infractions terroristes ou la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels ... ou de faire, même fortuitement ou à titre ponctuel, du terrorisme un moyen d'action en vue de la réalisation de ses objectifs ».</p> <p>Ces actes sont punis d'un emprisonnement de 5-15 ans et d'une amende de 5-15 millions d'ouguiyas (article 10).</p> <p>Une exemption s'applique pour tout membre d'un groupement ou entente ayant averti les autorités administratives et ayant permis d'éviter la réalisation de l'infraction et/ou d'en identifier les auteurs (article 19).</p>	<p>L'article 6.7 incrimine « le fait d'appeler, par n'importe quel moyen, à commettre des infractions terroristes, d'inciter au fanatisme ethnique, racial ou religieux ou d'utiliser un nom, un terme, un symbole ou tout autre signe dans le but de faire l'apologie d'une organisation qualifié terroriste suivant la législation mauritanienne, de l'un de ses dirigeants ou de ses activités ».</p> <p>L'incitation et l'apologie sont punissables d'une peine de 5-15 ans d'emprisonnement et d'une amende de 5-15 millions d'ouguiyas (article 10).</p>	<p>La Mauritanie est un État abolitionniste de fait. La dernière exécution dans le pays date de 1987.ⁱ</p> <p>La peine de mort peut être prononcée lorsque les actes terroristes ont entraîné la mort (article 17).</p>

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
NIGER	<p>L'article préliminaire du Titre VI (nouveau) du code pénal définit les actes de terrorisme.^l</p> <p>Les actes terroristes constituent des actes ou menaces d'actes en violation des dispositions énumérées susceptibles de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés des personnes, et qui peuvent occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, commis dans l'intention d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener le gouvernement, un organisme, une institution, ou une population à engager toute initiative, perturber le fonctionnement normal des services publics, ou de créer une situation de crise au sein des populations ou une insurrection générale dans le pays.</p>	<p>L'article 399.1.19 (nouveau) du code pénal^k incrimine le fait de participer à un groupement « en vue de la préparation d'un des actes terroristes caractérisés par un ou plusieurs faits matériels », et le punit d'un emprisonnement de 5-10 ans ; le fait de le diriger ou de l'organiser est puni d'un emprisonnement de 10-30 ans.^l</p> <p>Une exemption s'applique aux poursuites judiciaires pour tout membre d'une association terroriste qui alerterait à temps les autorités judiciaires ou administratives et empêcherait de ce fait la matérialisation de l'infraction terroriste en question (article 399.1.20).</p>	<p>L'incitation au terrorisme et l'apologie d'actes terroristes constituent des infractions dans le code pénal (article 399.1.17 bis).</p> <p>Le fait d'appeler ou inciter à commettre des infractions terroristes, inciter au fanatisme ethnique, racial ou religieux ou utiliser un nom, un terme, un symbole, des expressions publiques de soutien à des actes de terrorisme et/ou des groupes terroristes, diffuser des discours de haine ou faire la promotion d'idéologies favorables au terrorisme, renforcer des tensions ethniques et religieuses susceptibles de fournir une base au terrorisme, ou utiliser tout autre signe dans le but de faire l'apologie d'une organisation qualifiée terroriste, par toute personne et par n'importe quel moyen, est puni d'une peine d'emprisonnement de 5-10 ans et d'une amende de 500 000-10 millions de francs CFA (article 399.1.17 bis).</p> <p>La législation nigérienne n'incrimine pas la consultation habituelle de sites internet.</p>	<p>Le Niger est un État abolitionniste de fait. La dernière exécution dans le pays date de 1976.</p> <p>La peine de mort est encourue pour certains faits terroristes ayant entraîné la mort ou des blessures graves, ou actes qui ont entraîné des pertes économiques considérables (articles 399.1.2, 399.1.6 <i>in fine</i>, 399.1.8 <i>in fine</i>, 399.1.9 <i>in fine</i>, 399.1.10, 399.1.12, 399.1.14, 399.1.15).</p>

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
SÉNÉGAL	<p>L'article 279-1 de la loi n° 2016-29 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant code pénal définit les actes de terrorisme.^m</p> <p>Il prévoit généralement que les actes de terrorisme sont des infractions spécifiques commises « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but d'intimider une population de troubler gravement l'ordre public ou le fonctionnement normal des institutions nationales ou internationales, de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque par la terreur. »</p>	<p>Association des malfaiteurs prévue par les articles 238-240 du code pénal constitue un acte de terrorisme lorsqu'elle est commise intentionnellement avec une entreprise individuelle ou collective (article 279.1 [nouveau], section 7).</p> <p>Dans le droit commun, l'article 238 prévoit que tout association formée, « quelle que soit sa durée ou le nombre de ses membres, toute entente établie dans le but de préparer ou de commettre un ou plusieurs crimes contre les personnes ou les propriétés, constituent un crime contre la paix publique ». L'association des malfaiteurs est punie de 10-20 ans d'emprisonnement (article 239) ou de 5-10 ans de travaux forcés, ou une interdiction de séjour pendant une durée de 5-10 ans (article 240).ⁿ</p> <p>Une exemption s'applique pour les personnes qui ont révélé aux autorités constituées l'entente établie ou ont fait connaître son existence avant toute poursuite (article 239).</p>	<p>Apologie, non définie dans le code pénal, est punie de 1-5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000-2 millions de francs CFA (article 279.1 [nouveau] <i>in fine</i>).</p> <p>L'article 80 du code pénal (Loi n° 99-05 du 29 janvier 1999) punit l'incitation à commettre un crime et prévoit un emprisonnement de 3-5 ans ainsi qu'une amende de 100 000 à 1,5 millions de francs CFA. L'interdiction de séjour peut aussi être poursuivie.</p> <p>La législation sénégalaise n'incrimine pas la consultation habituelle de sites internet. Toutefois, le code de procédure criminelle permet aux autorités sénégalaises de restreindre l'accès aux sites dont les contenus sont « manifestement illicites » (article 90-13).^o</p>	<p>Le Sénégal est un État abolitionniste de droit depuis 2004. La dernière exécution capitale dans le pays date de 1967.^p</p> <p>L'emprisonnement à perpétuité est la peine maximale encourue en matière de terrorisme (articles 279.1-279.6, 279.9-279.10, et 279-12).</p>

Juridiction	Définition du terrorisme	Association de malfaiteurs terroriste et l'entreprise terroriste individuelle	Incitation, glorification (apologie) des actes de terrorisme et consultation habituelle de sites internet	Peine de mort ou peine maximale encourue pour la commission d'actes de terrorisme
TCHAD	<p>L'article 3 de la loi n° 034-2015 portant répression des actes de terrorisme.⁹</p> <p>La loi définit l'infraction terroriste de façon très large, constituant « tout acte ou menace d'acte de violence 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 » commis dans l'intention « 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... ou de créer une insurrection générale dans un État Partie. »</p>	<p>Toute contribution, aide, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre les actes de terrorisme est puni de mort (articles 14-15).</p> <p>Est également puni de la prison à vie, toute personne qui s'enrôle volontairement ou se forme dans un groupe terroriste étranger dans l'intention de poser des actes terroristes sur le territoire national (article 26).</p> <p>Le code pénal prévoit une peine privative de liberté de 3 à 8 ans qui-conque sera affilié à la « formation d'une association, quelle que soit sa durée ou le nombre de ses membres, ou d'une entente établie dans le but de de préparer ou de commettre des infractions contre les personnes ou les propriétés » (articles 181-182).^r</p>	<p>Toute promotion, encouragement, ou incitation commise avec l'intention de commettre des actes de terrorisme est passible de la peine de mort (articles 3b et 15).</p> <p>L'apologie publique et la provocation directe d'actes de terrorisme est punie d'un emprisonnement de 8-10 ans et/ ou d'une amende de 25 millions de francs CFA. La peine est doublée lorsque les faits ont été commis au moyen d'un service public de communication en ligne, par voie de la presse écrite ou audiovisuelle (article 32).</p>	<p>La peine de mort est encourue à un nombre d'infractions, y compris des actes pouvant entraîner la mort ou occasionner des dommages corporels ou matériels « toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre des actes de terrorisme », le financement direct ou indirect des actes du terrorisme ; et le recrutement des personnes, entre autres (articles 14-17, 20-21 et 24).^s</p>

- a Loi n° 084-2015/CNT portant modification de la loi n° 060-2009/AN du 17 décembre 2009 portant répression d'actes de terrorisme au Burkina Faso, <https://academiedepolice.bf/index.php/telechargement/category/54-terrorisme?download=117:la-loi-relative-a-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-et-le-financement-du-terrorisme-au-brkina-faso>.
- b L'Assemblée Nationale du Burkina Faso a adopté un code pénal sans peine capitale le 31 mai 2018.
- c La peine de mort dans le monde, « Burkina Faso : Pays qui prévoit la peine de mort dans sa législation », n.d., https://www.peinedemort.org/zonegeo/BFA/Burkina_Faso.
- d Loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme, <https://www.unodc.org/pdf/terrorism/Loi%20n%C2%B008-025%20du%2023%20juillet%202008%20contre%20le%20terrorisme0001.pdf>.
- e Loi n° 2016-08 du 17 mars 2016 portant loi uniforme relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Loi-2016-08-lutte-blanchiment-capitaux-financement-terrorisme.pdf>.
- f Loi n° 2016-39 du 7 juillet 2016 modifiant la loi n° 01-79 du 20 août 2001, <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Code-2001-penal-MAJ-2016.pdf>.
- g Cornell Center on the Death Penalty Worldwide, « Death Penalty Database: Mali », 27 mars 2012, <http://www.deathpenaltyworldwide.org/country-search-post.cfm?country=Mali>.
- h Loi n° 2010-035 du 21 juillet 2010 abrogeant et remplaçant la loi n° 2005-047 du 26 juillet 2005 relative à la lutte contre le terrorisme, http://www.vertic.org/media/National_Legislation/Mauritania/MR_Loi_Terrorisme.pdf.
- i Cornell Center on the Death Penalty Worldwide, « Death Penalty Database: Mauritania », 5 avril 2011, <http://www.deathpenaltyworldwide.org/country-search-post.cfm?country=Mauritania>.
- j Ordonnance n° 2011-12 du 27 janvier 2011, modifiant et complétant la loi n° 61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du Code pénal. Loi n° 2016-22 du 16 juin 2016, modifiant et complétant la loi n° 61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du Code pénal. Il est à noter qu'en intégrant l'Ordonnance n° 2011-12 du 27 janvier 2011 dans le code pénal, cet article préliminaire n'a pas été repris.
- k Loi n° 2016-22 du 16 juin 2016, modifiant et complétant la loi n° 61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du Code pénal.
- l La formulation des dispositions des articles 399.1.1-399.1.13 et l'article 399.1.18 alinéa 1 du Code pénal pourrait être interprétée de manière à permettre la criminalisation d'une entreprise terroriste individuelle.
- m Loi n° 2016-29 du 08 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal, *Journal Officiel de la République du Sénégal*, n° 6975 (25 novembre 2016).
- n Loi n° 99-05 du 29 janvier 1999 modifiant certaines dispositions du Code pénal, <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/sn/sn010fr.pdf>.
- o Loi n° 2016-30 du 8 novembre 2016 modifiant la loi n° 65-61 du 21 juillet 1965 portant Code de procédure pénale, *Journal Officiel de la République du Sénégal*, no. 6976 (26 novembre 2016).
- p « L'Assemblée nationale vote l'abolition de la peine de mort », IRIN, 16 March 1999, <http://www.irinnews.org/fr/report/68460/s%C3%A9n%C3%A9gal-lassembl%C3%A9e-nationale-vote-labolition-de-la-peine-de-mort>.
- q Loi n° 034-2015 portant répression des actes de terrorisme, <http://assemblee-tchad.org/wp-content/uploads/2017/10/loi-N%C2%B0-034PR-2015-portant-Repression-de-actes-de-Terrorisme.pdf>.
- r Loi n° 2017-01 du 8 mai 2017 portant Code Pénal, <https://www.droit-afrique.com/uploads/Tchad-Code-penal-2017.pdf>.
- s « Chad Executed 10 Members of Boko Haram by Firing Squad », Associated Press, 29 août 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/30/chad-executes-10-members-boko-haram-firing-squad>.

Tableau C-2. Mandats d'enquête des forces multinationales au Sahel

	Mission	Mandat d'investigation
FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL (2017-PRÉSENT)	<p>La Force conjointe lutte contre la criminalité transfrontière grave, le terrorisme et les organisations criminelles. Elle comprend du personnel des États membres du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad).</p> <p>L'objectif de sa mission est de compléter le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et va plus loin que l'opération Barkhane en ce qu'elle traite « du terrorisme et du crime organisé transnational par des opérations transfrontalières conjointes et des opérations antiterroristes et facilite les actions humanitaires, les activités de développement et le rétablissement de l'autorité de l'État ».^a</p>	<p>La Force conjointe semble manquer d'un mandat explicite d'investigation ; cependant, la résolution 2391 du Conseil de sécurité des Nations Unies stipule que la Force doit « transférer aux autorités de justice pénale ceux qui sont appréhendés lors d'opérations et suspects de crimes terroristes ou connexe ».^b</p> <p>La Force comprend 100 policiers et gendarmes.^c</p>
FORCE MULTINATIONALE MIXTE (FMM) (2015-PRÉSENT)	<p>Initialement créée en 1994 pour lutter contre le banditisme transfrontalier, la FMM a été ressuscitée et son mandat élargi en 2015 afin d'englober les opérations antiterroristes. La FMM, qui comprend des forces fournies par le Bénin, le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad, a entre autres pour mandat de :</p> <p>[c]réer un environnement sûr et sécurisé dans les zones touchées par les activités de Boko Haram et d'autres groupes terroristes ... [f]aciliter la mise en œuvre des programmes de stabilisation par les pays membres [de la Commission du bassin du lac Tchad] et du Bénin dans les zones affectées, en lui incluant la restauration intégrale de l'autorité de l'État et le retour des déplacées et des réfugiés [et f]aciliter, dans la limite de ses capacités, les opérations humanitaires et la fourniture d'assistance aux populations affectées.^d</p> <p>Trois composantes de cette mission — militaire, policière et civile — figurent dans les concepts d'opérations.^e</p>	<p>Lors de l'accomplissement de sa mission, la FMM peut entreprendre diverses tâches consistant notamment à :</p> <p>faciliter la coordination opérationnelle entre les pays concernés dans la lutte contre Boko Haram et d'autres groupes terroristes, y compris sur la base des renseignements recueillis par les États membres de la [Commission du bassin du lac Tchad] et le Bénin et/ou mis à disposition par des partenaires extérieures ; ... contribuer au renforcement et à l'institutionnalisation de la coordination civilo-militaire, y compris la mise à disposition, sur demande, de convois humanitaires ; [et] ... soutenir les efforts régionaux visant à arrêter et à traduire en justice tous les auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.^f</p> <p>En 2015, le Secrétaire général des Nations Unies a noté que les difficultés financières de la FMM entravaient ses opérations et ses capacités de partage de renseignement.^g À ce jour, la composante policière de la FMM n'a pas encore été installée.^h</p>

Mission

MINUSMA (2013-PRÉSENT)

Le mandat général de la MINUSMA, établi en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, consiste à aider les autorités maliennes à stabiliser le pays et à faciliter sa transition.ⁱ En prolongeant le mandat de la MINUSMA en vertu de la résolution 2423 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Conseil a renforcé le soutien prioritaire à la mise en œuvre de l'accord de paix de 2012, le soutien au redéploiement des forces de défense et de sécurité maliennes dans le centre du pays, et le soutien à la protection des civils, notamment contre les menaces asymétriques.^j

Bien que la Mission n'inclue pas explicitement les activités de contre-terrorisme dans son mandat, son opération de maintien de la paix est déployée parallèlement aux opérations antiterroristes en cours ; les bases, les convois et le personnel de la MINUSMA font l'objet de nombreuses attaques d'extrémistes et de groupes armés.

Mandat d'investigation

Conformément au mandat élargi de la résolution 2423, les efforts de maintien de la paix doivent « [a]ider les autorités maliennes dans leur entreprise de promotion et de défense des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne la justice et la réconciliation, notamment en concourant, dans la mesure du possible et du nécessaire et sans préjudice des responsabilités de celles-ci, à l'action qu'elles mènent en vue de traduire en justice ceux qui ont commis au Mali des violations graves des droits de l'homme ou des atteintes graves à ces droits, ou des violations graves du droit international humanitaire, notamment des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, en tenant compte du fait que les autorités maliennes de transition ont saisi la Cour pénale internationale de la situation qui règne dans leur pays depuis janvier 2012 ». ^k Toutefois, de par son statut, la Cour pénale internationale (CPI) n'étant pas compétente pour juger les infractions de terrorisme, il n'apparaît pas que le mandat général de la MINUSMA en matière de justice s'étende à ces actions.^l D'un autre côté, l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de l'ONU a insisté sur le fait que la MINUSMA était un « laboratoire du maintien de la paix des Nations Unies » confronté aux « nouvelles menaces du 21e siècle ». ^m

OPÉRATION BARKHANE (2014-PRÉSENT)

Lancée le 1 août 2014, l'opération Barkhane est menée par les forces armées françaises en partenariat avec les États du Sahel. Elle rassemble 4000 militaires dont la mission est de soutenir les forces armées des pays partenaires dans leur lutte contre les groupes terroristes dans le Sahel et d'encourager une prise en charge africaine de la gestion de la crise.ⁿ L'opération Barkhane remplace l'opération Serval et se concentre sur une lutte antiterroriste plus large entre les frontières du Mali, du Niger et du Tchad.

L'opération comprend une mission prévôtale. Armées de personnels de la Gendarmerie nationale française, les missions de l'unité prévôtale comprennent la police judiciaire ; la police générale (prévention, contrôle et intervention) ; et le recueil de renseignements.^o Les personnels sont sélectionnés et spécialement formés pour cette mission et participent aux capacités de préparation opérationnelle avant le déploiement.^p Le 23 février 2018, les forces opérationnelles ont interpellé quatre terroristes présumés dans le cadre d'une opération près de la frontière nigérienne.^q

OPÉRATION SERVAL (2013-2014)

L'opération Serval a été lancée en 2013 à la demande officielle du gouvernement intérimaire malien qui a sollicité l'assistance militaire française et suivant l'adoption de la résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations Unies, autorisant le déploiement d'une mission internationale de soutien au Mali.

L'opération a pris fin en juillet 2014 et a été remplacée par l'opération Barkhane en août de la même année.

L'opération a engagé deux détachements de la gendarmerie prévôtale basés à Bamako et à Gao. Ils ont accompagné les troupes françaises et ont exercé des fonctions de police judiciaire, interpellant près de 430 suspects, participant à la collecte du renseignement sur le terrain, et assistant la gendarmerie malienne dans les auditions. Les troupes françaises ont remis tous les suspects aux autorités maliennes, après quoi beaucoup ont été libérés sans procès.^r

- a Jennifer G. Cooke, Boris Toucas et Katrin Heger, « Understanding the G5 Sahel Joint Force: Fighting Terror, Building Regional Security? » Center for Strategic and International Studies, 15 novembre 2017, <https://www.csis.org/analysis/understanding-g5-sahel-joint-force-fighting-terror-building-regional-security>.
- b Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2391, 8 décembre 2017, parag. 17.
- c Africa Center for Strategic Studies, « The G5 Sahel Joint Force Gains Traction », 9 février 2018, <https://africacenter.org/spotlight/g5-sahel-joint-force-gains-traction/>.
- d Multinational Joint Task Force, « Mandat de la Force multinationale mixte », n.d., <https://www.mnjtf.org/a-propos/mandat-fmm/?lang=fr>.
- e Voir Union africaine, Rapport de la Présidente de la Commission sur la mise en œuvre du Communiqué PSC/AHG/COMM.2 (CDLXXXIV) sur le Groupe Terroriste Boko Haram et les efforts internationaux connexes, PSC/PR/2. (CDLXXXIX), 6 mars 2015, <http://www.peaceau.org/uploads/cps-489-rpt-boko-haram-03-03-2015.pdf>. La composante police de la MNJTF avait pour but de :
- soutenir le rétablissement de l'ordre public, l'État de droit dans les zones de mission ... contribuer à la libération de toutes les personnes enlevées ou détenues... par Boko Haram et soutenir leur retour, réintégration et réadaptation ... protéger les témoins, les civils non armés et les groupes vulnérables ; combattre la criminalité ; récupérer les biens volés ; et identifier et détruire les sources de financement, l'armement et le soutien logistique de Boko Haram.
- William Assanvo, Jeannine Ella A Abatan, et Wendyam Aristide Sawadogo, « Assessing the Multinational Joint Task Force Against Boko Haram », *West Africa Report*, no. 19 (septembre 2016), n.80, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war19.pdf>.
- f Union africaine, Rapport de la Présidente de la Commission sur les efforts régionaux et internationaux et la voie à suivre dans la lutte contre le Groupe Terroriste Boko Haram, PSC/AHG/2.(CDLXXXIV), 29 janvier 2015, p. 6-7, <http://www.peaceau.org/uploads/cps484-rpt-boko-haram-29-1-2015.pdf>.
- g Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du bassin du lac Tchad, S/2017/64, 7 septembre 2017, parag. 2.
- h Ibid., parag. 75.
- i Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2100, 25 avril 2013.
- j Conseil de sécurité des Nations Unies, S/RES/2423, 28 juin 2018.
- k Ibid., parag. 38(3)(i).
- l La CPI a travaillé par le passé en étroite collaboration avec les forces de maintien de la paix pour découvrir des preuves de crimes internationaux. Dans l'affaire Thomas Lubanga, par exemple, les procureurs de la CPI se sont fortement appuyés sur des informations confidentielles obtenues auprès de la Mission de maintien de la paix des Nations Unies en République démocratique du Congo. Hiroto Fujiwara et Stephan Parmentier, « Investigations », dans *International Prosecutors*, ed. Luc Reydams, Jan Wouters, et Cedric Ryngaert (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 597.
- m John Karlsrud, « Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward 'Chapter Seven and a Half' Operations? » Global Observatory, 12 février 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>.
- n Ministère des Armées, République française, « Barkhane: Instruction opérationnelle au profit des gendarmes et policiers tchadiens », 16 février 2017, <https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/sahel/actualites/barkhane-instruction-operationnelle-au-profit-des-gendarmes-et-policiers-tchadiens>.
- o Ibid.
- p Ibid.
- q « Four Jihadists Arrested in 'Major Operation' in Mali », Agence France-Presse, 23 février 2018, <http://www.africanews.com/2018/02/23/four-jihadists-arrested-in-major-operation-in-mali/>.
- r Voir van Ginkel et Paulussen, « Role of the Military in Securing Suspects and Evidence in the Prosecution of Terrorism Cases Before Civilian Courts », p. 15 ; Ministère des Armées, République française, « Mali: La gendarmerie prévôtale veille sur la force Serval », 2 avril 2014, <https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/autres-operations/operations-achevees/operation-serval-2013-2014/actualite/mali-la-gendarmerie-prevotale-veille-sur-la-force-serval>.

TABLEAU C-3. CONVENTIONS SUR LES DROITS DE L'ENFANT

	Convention internationale des droits de l'enfant (CDE)	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant	Protocole facultatif à la CDE sur l'implication des enfants dans les conflits armés	Les Principes de Paris
	(date d'entrée en vigueur, ratification ou succession)			
BURKINA FASO	31 août 1990	8 juin 1992	6 juillet 2007	Approuvés en octobre 2010
MALI	20 septembre 1990	3 juin 1998	16 mai 2002	6 février 2007
MAURITANIE	16 mai 1991	21 septembre 2005	Non-partie	1 octobre 2007
NIGER	30 septembre 1990	11 décembre 1999	13 mars 2012	6 février 2007
SÉNÉGAL	31 juillet 1990	29 septembre 1998	3 mars 2004	29 septembre 2009
TCHAD	2 octobre 1990	30 mars 2000	28 août 2002	6 février 2007

Sources : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant », CAB/LEG/24.9/49, n.d. ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Tableau de ratification : Charte Africaine des droits et du bien-être de l'enfant », n.d., <http://www.achpr.org/instruments/child/ratification/> (consulté le 26 septembre 2018) ; Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/54/263, 29 août 2000 ; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, 25 mai 2000, 2173 U.N.T.S. 222.



À propos de Global Center

Le Global Center collabore avec les gouvernements, les organisations internationales et la société civile en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des réponses complètes et durables aux problèmes complexes de sécurité internationale, par le biais d'une recherche collaborative sur les politiques, de programmes sensibles au contexte et du développement des capacités. En collaboration avec un réseau mondial de praticiens experts et d'organisations partenaires, le Global Center promeut des partenariats multilatéraux plus solides, et rassemble les principales parties prenantes en vue de soutenir des politiques de sécurité intégrées et inclusives au niveau national, régional et mondial.

L'action de Global Center est axée autour de quatre domaines thématiques de programmation et d'engagement :

- La politique multilatérale de sécurité
- La lutte contre l'extrémisme violent
- La justice pénale et l'État de droit
- L'intégrité et l'inclusion financière

Dans tous ces domaines, le Global Center privilégie les partenariats avec les parties prenantes nationales et régionales, et œuvre pour garantir le respect des droits de l'homme, et pour autonomiser les personnes touchées par la violence et la criminalité transnationales, en vue d'orienter l'action au niveau international.