



## L'engagement de l'Afrique dans la lutte contre le crime et le terrorisme: Revue de huit pays membres du NEPAD

Charles Goredema and Anneli Botha<sup>1</sup>

### Introduction

Ce rapport est le sommaire des conclusions d'une étude sur les positions prises et les mesures adoptées pour combattre le crime organisé et le terrorisme dans huit pays : l'Algérie, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, le Sénégal, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Les mesures étudiées sont basées sur les engagements qui ont été pris par les pays africains en matière de sécurité humaine, à différentes étapes. Le point de départ de cette étude est que, si certaines lois et pratiques dérivées de ces engagements sont mises en place et en application, ceci améliorera la sécurité humaine sur le continent africain. Ce document, ainsi que la monographie plus longue sur laquelle il est basé, sont disponibles sur [www.africanreview.org](http://www.africanreview.org).

La sélection des engagements ayant une influence sur le crime organisé a été déterminée par le plus petit dénominateur commun, puisque les engagements sélectionnés sont ceux pour lesquels tous les pays ont signé. De plus, cette revue prend en compte les engagements concernant le crime organisé qui tombent dans une gamme plus vaste. Cela inclut des

engagements dont la mise en application ne peut être mesurée à court ou moyen terme et d'autres qui peuvent être mis en application dans de tels intervalles de temps. Les engagements à long terme sont souvent des aspirations proactives, alors que les engagements à court terme prennent la forme de mesures réactives. Pour évaluer cette mise en application, seules les mesures réactives seront prises en compte. Des contraintes de temps et de ressources ont dicté cette approche.

Essentiellement, trois formes de crime organisé sont prises en compte : (1) le trafic de drogue, (2) la corruption et (3) le blanchiment d'argent. Ces deux dernières sphères d'activité sont assez vagues pour inclure d'autres formes de crime organisé. De ce fait, le vol de voiture, les attaques à mains armées et le trafic de narcotiques sont perçus comme des activités de prédilection pour le blanchiment de fonds illégaux. La même chose est

**Les profits immenses générés par le crime organisé fournissent une motivation pour la corruption des politiciens et des représentants officiels.**

<sup>1</sup> Charles Goredema est le coordinateur de projet du bureau de l'IISS à Cape Town et Anneli Botha est le chercheur senior du bureau de l'IISS à Cape Town.

### THE AFRICAN HUMAN SECURITY INITIATIVE (AHSI)

AHSI est un réseau de sept organisations de recherche africaines non-gouvernementales qui se sont réunies pour mesurer l'efficacité des gouvernements africains clés dans la promotion de la sécurité humaine. Le projet est inspiré d'un désir de contribuer aux ambitions du Nouveau Partenariat Economique pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et au Mécanisme Africain de Revue des Pairs (APRM). Alors que l'APRM a défini un ensemble complet d'objectifs, de normes, de critères et d'indicateurs qui couvrent quatre grands domaines, AHSI ne s'occupe que d'un des quatre, les problèmes de gouvernement politique qui sont liés à la sécurité humaine. Dans ce domaine, chaque partenaire de l'AHSI a identifié des engagements clés qui ont été présentés par les dirigeants africains dans les sommets et les réunions de l'OUA/UA. Un « rapport » sur la façon dont ces engagements ont été mis en pratique est effectué. Huit pays ont été choisis pour ce rapport: l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, l'Ouganda et le

Sénégal. Les huit pays sont membres du NEPAD et de l'APRM. Bien qu'ils ne constituent pas une liste exhaustive des problèmes sur la sécurité humaine en Afrique, le réseau AHSI a sélectionné les sept séries d'engagements suivantes: les droits de l'homme, la démocratie et le gouvernement, l'engagement de la société civile, les armes légères, la paix et la résolution de conflits, l'anticorruption, le terrorisme et le crime organisé. Les partenaires de l'AHSI sont l'Institut Sud-africain pour les Affaires Internationales (SAIIA), l'Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique (IHRDA), le Consortium pour les Droits Humains dans le Sud de l'Afrique (SAHRIT), le Réseau pour le Développement de la Paix en Afrique de l'Ouest (WANEP), la Recherche et le Dialogue sur la Sécurité en Afrique (ASDR), le Forum pour la Paix en Afrique (APFO) et l'Institut pour les Etudes sur la Sécurité (ISS). Le projet est financé par le Département pour le Développement International Anglais (DFID).

Le projet est financé par le Département pour le Développement International Anglais (DFID).

valable pour le trafic de ressources menacées et d'armes. Le vol est souvent la cause ou le bénéficiaire de la corruption, et fournit généralement des biens qui doivent être blanchis. Les profits immenses générés par le crime organisé fournissent une motivation pour la corruption des politiciens et des représentants officiels, ainsi que le moyen d'y parvenir.

L'Afrique a enregistré 6 177 victimes pour 296 actes terroristes commis entre 1990 et 2002, ce qui en fait le deuxième continent avec le plus de victimes dans le monde, après l'Asie. Il est important de noter que ces chiffres ne reflètent que les attaques de terroristes internationaux sur les terres africaines. En plus de ces incidents, de nombreux pays africains ont été en proie à des périodes de terrorisme domestique, ayant eu des effets dévastateurs sur la vie humaine, la stabilité et le développement.

Le concept de sécurité humaine, adopté par le projet de l'African Human Security Initiative (Initiative pour la sécurité humaine en Afrique – AHSI), inclut les systèmes de sécurité du niveau individuel au niveau international. A sa base, « l'objet référant » de la sécurité humaine est la sécurité des individus et de leur entourage personnel au sein d'une communauté. De ce fait, une approche pour la sécurité humaine dicte des mesures anti-terroristes afin de protéger les individus et les communautés contre les actes terroristes, quelles que soient les sources ou les motivations de ces attaques. Par conséquent, le terrorisme national est inclus dans l'objectif de cette étude comme une menace à la sécurité humaine qu'il faut prendre aussi sérieusement que le terrorisme international. Bien que les Etats africains aient réagi à la pression internationale et aux obligations de la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité des Nations Unies à la suite des attaques du 11 septembre, c'est envers leurs citoyens que se situe leur obligation principale.

## La recherche

Mis à part la menace directe pour la vie et la propriété des individus, le crime organisé menace la sécurité humaine en ayant un impact sur les tendances et la capacité des structures de l'Etat à fournir une certaine sécurité à ses citoyens. Une des caractéristiques fondamentales du crime organisé est sa capacité à engendrer des conséquences économiques et sociales qui sont encore plus importantes que les profits faits

par ceux qui les commettent.<sup>2</sup> Des illustrations claires de ce genre de lien cause-effets sont souvent tirées du trafic de drogues ou d'armes, mais ce ne sont en aucun cas les seuls exemples. C'est pour cette raison que le crime organisé est considéré comme une menace pour la sécurité humaine.<sup>3</sup> Le crime organisé est défini comme un crime sérieux motivé par des avantages financiers ou matériaux, commis par un group structuré de trois personnes ou plus, agissant de concert et existant pour une période de temps bien définie.

La définition d'un « acte terroriste » contenue dans la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (1999) sera utilisée comme référence pour cette étude. La Convention d'Alger définit un « acte terroriste » comme :

- a) tout acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État partie susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et commis dans l'intention :
  - i) d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, d'engager toute initiative ou de s'en abstenir, d'adopter, de renoncer à une position particulière ou d'agir selon certains principes; ou
  - ii) de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ;
  - iii) de créer une insurrection générale dans un État Partie.
- b) Toute promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte mentionné au paragraphe a (i) à (iii).

L'article 3 de la Convention contient une disposition controversée et qui semble contradictoire :

- i) Sans préjudice des dispositions de l'article premier (définition mentionnée ci-dessus), la

<sup>2</sup> G. Stessens, *Money laundering : A new international law enforcement model*, Cambridge University Press, 2002, p 8-9.

<sup>3</sup> Rapport d'évaluation de la menace du blanchiment d'argent, Interpol, 2003.

lutte menée par les peuples en conformité avec les principes du droit international, pour la libération ou leur autodétermination, y compris la lutte armée contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères, ne sont pas considérés comme des actes terroristes.

- ii) Les considérations d'ordre politique, philosophique, idéologique, racial, ethnique, religieux ou autres ne peuvent justifier des actes terroristes.

Cette disposition explique clairement le contexte historique africain dans lequel les mouvements de libération ont été considérés comme des « organisations terroristes » par les puissances coloniales ou les régimes blancs minoritaires (par exemple le Congrès National Africain, ANC, le parti dirigeant l'Afrique du Sud). Bien que cette définition présente une « lacune » pour justifier l'inaction contre les violations des droits de l'homme commises au nom de la « libération » et « l'autodétermination », elle a peu de chances d'être appliquée à l'Afrique d'aujourd'hui. Les leaders africains se sont plutôt concentrés sur le développement de la capacité à mettre en place des mesures contre le terrorisme, tels qu'une surveillance des frontières plus importante, le partage des informations et les contrôles financiers.

L'étude résumée dans ce rapport ne mesure pas la mise en place d'engagements anti-corruption en général, puisque ceci a été traité dans une autre revue de cette série.<sup>4</sup> Toutefois, les engagements pour détecter, saisir et confisquer les recettes de la corruption – dans tout ce qui touche au blanchiment d'argent – ont été inclus. Les engagements qui ont une influence sur le crime organisé peuvent être trouvés dans le Traité de l'OUA instituant la Communauté économique africaine (1991), et de façon plus limitée dans le Plan d'action de l'UA pour le contrôle des drogues en Afrique 2002–2006 (2002), la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées (2003).

L'engagement africain pour prévenir et combattre le terrorisme remonte à juillet 1992, lorsque les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA ont adopté la Déclaration contre l'extrémisme à Dakar. Malgré le travail de visionnaire effectué sur le continent pour prévenir et combattre le terrorisme, la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme,

ainsi que le « Plan d'action » du meeting intergouvernemental de l'UA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique, sont les instruments les plus récents et les plus complets pour traiter du problème du terrorisme en Afrique et, par conséquent, servir de base à cette évaluation. Les engagements suivants concernant le crime organisé et le terrorisme sont identifiés :

- i) Engagement 1 : ratifier et mettre en œuvre des conventions internationales de lutte contre les drogues,
- ii) Engagement 2 : adopter des mesures législatives pour détecter, saisir, confisquer et, lorsque approprié, rapatrier les recettes de la corruption,
- iii) Engagement 3 : supprimer le secret bancaire pour faciliter l'utilisation des archives financières permettant de tracer les recettes de la corruption,
- iv) Engagement 4 : faire de la corruption et du blanchiment d'argent venant de la corruption, des délits passibles d'extradition, sans qu'il n'y ait besoin d'un traité additionnel,
- v) Engagement 5 : améliorer la coopération internationale contre le crime organisé et la corruption,
- vi) Engagement 6 : ratifier les instruments internationaux antiterroristes et appliquer leurs dispositions,
- vii) Engagement 7 : établir et améliorer la coopération entre agences au niveau national,
- viii) Engagement 8 : renforcer la surveillance des frontières,
- ix) Engagement 9 : supprimer le financement du terrorisme.

Le respect des engagements contre le crime organisé est principalement mesuré par un examen des législations et des institutions existantes, ainsi que celles prévues, au moment de l'étude. Un aperçu détaillé des capacités a été obtenu, dans la plupart des cas, par l'interview de représentants officiels du secteur public.

Pour évaluer la mise en application nationale de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, un questionnaire de base a été développé, couvrant tous les aspects intéressants de la stratégie antiterroriste nationale, régionale et

<sup>4</sup> H. Mupita et N. Kututwa, *African commitments to eradicate corruption : A review of eight NEPAD countries* (Les engagements africains pour éradiquer la corruption : une évaluation de huit pays du NEPAD), AHSI, Pretoria, 2004.

internationale. Ce questionnaire normalise les questions posées aux autorités de façon à rendre une évaluation possible. Cette étude, la première de ce genre, a été reçue avec enthousiasme, malgré une certaine méfiance concernant le partage des informations. Ceci a été un processus d'apprentissage pour les représentants du secteur public et pour la société, et les auteurs voudraient remercier tous les gens qui ont bien voulu donner de leur temps et de leur expertise.

Bien que tous les pays aient été évalués sur les mêmes engagements et indicateurs, ils n'ont pas tous répondu de la même manière. Six des huit pays étudiés ont subi, d'une façon ou d'une autre, l'impact du terrorisme sur la sécurité de l'Etat, les souffrances humaines ainsi que les conséquences économiques en raison de la destruction de propriété et la prévention et/ou les limites des investissements internationaux.

## Niveaux de conformité : conclusions

Il est nécessaire de placer cette étude de conformité aux engagements dans le contexte adéquat. Cette étude présente une vue d'ensemble des défis auxquels les pays étudiés font face concernant le trafic de drogues, la corruption et le blanchiment d'argent. Le trafic de drogues est un dénominateur commun présent dans tous les pays. On peut discerner une connexion entre l'avancée des syndicats du crime organisé et la disponibilité de narcotiques en général, plus particulièrement les drogues autres

que le cannabis. Les expériences du Ghana, du Nigeria et de l'Afrique du Sud soulignent ce point. Les fonds fournis par le trafic de drogues doivent être écoulés de diverses manières. Certains sont utilisés dans le pays qui les a générés, mais d'autres requièrent une transmission au-delà des frontières.

**Le trafic de drogues est un dénominateur commun présent dans tous les pays.**

L'application de la loi et des autorités de contrôle des frontières doivent être évitées ou corrompues pour y arriver. Le modèle émergent dépeint le lien entre les narcotiques, la corruption et le blanchiment des revenus du crime.

Cette étude a examiné des engagements spécifiques concernant le trafic de drogues et le blanchiment d'argent y relatif, ainsi que les engagements concernant les revenus de la corruption. L'Algérie, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, le Sénégal et l'Ouganda

considèrent le blanchiment d'argent comme une infraction dérivée du trafic de drogues. Dans deux pays seulement, le Nigeria et l'Afrique du Sud, le blanchiment d'argent est considéré comme une infraction distincte des activités prédictives. La conséquence est que, dans ces deux pays, il est plus facile de retracer la responsabilité criminelle au-delà des participants actuels au trafic de drogues vers les bénéficiaires en amont ou en aval qui peuvent se trouver en dehors des cercles criminels immédiats.

La chronologie de l'adoption des instruments internationaux et régionaux pertinents pour combattre le blanchiment d'argent indique une évolution légale progressive. Les mesures imposées par les instruments internationaux pour améliorer l'accès aux informations financières, telle que la Convention de Vienne, ont été progressivement étendues au-delà de la sphère des narcotiques vers celle des infractions économiques en général : la corruption, le blanchiment d'argent, et plus récemment, le financement d'activités terroristes. Le manque de ressources dans les pays étudiés rend impératif le développement attentif des réponses ciblées. En l'absence d'informations, il est difficile d'y arriver. Jusqu'à ce jour, la proportion de revenus circulant au sein même des pays n'est pas connue, contrairement aux transmissions vers l'étranger.

Les mécanismes d'assistance légale transnationaux impliquent conventionnellement des agences du secteur public. Les demandes de coopération impliquent les institutions publiques de mise en application des lois ainsi que les autorités diplomatiques. Les éléments clés sont les unités de renseignements financiers et les agences de confiscation de biens. Il semble que, pour obtenir la combinaison de mesures requises par la Convention pour la détection, la saisie et la confiscation des revenus en provenance de la corruption, les pays doivent imposer de nouvelles obligations aux entreprises du secteur privé. Parmi les pays étudiés, l'Afrique du Sud et le Nigeria sont le plus proche de cette situation idéale. L'Ethiopie, le Ghana et le Kenya sont ceux qui ont encore le plus de chemin à faire pour pouvoir atteindre cette position.

Cette étude a examiné les engagements pris par les pays étudiés pour coopérer dans le combat contre le trafic de drogues, la corruption, le blanchiment d'argent et le crime organisé en général, en termes d'extradition et d'assistance légale mutuelle. Dans tous les cas, à l'exception du Sénégal et de l'Afrique du Sud, l'extradition est gérée par traité, plutôt que basée sur les infractions. Concernant l'assistance juridique

mutuelle, seuls le Ghana et l'Afrique du Sud semblent prendre en compte l'infraction plutôt que l'existence d'un traité. Deux des huit pays, l'Algérie et l'Éthiopie, n'extradent pas leurs citoyens et, de la même façon, seuls le Ghana et l'Éthiopie considèrent que des motifs politiques constituent une base essentielle pour le refus d'extrader des fugitifs.

En conclusion, il apparaît relativement simple d'établir un consensus d'action dans les domaines clefs du trafic de drogues. La réponse à la corruption au niveau continental, et plus particulièrement dans les pays étudiés, n'est pas uniforme. Les mécanismes de contrôle du blanchiment des revenus du crime organisé en général sont encore tout récents dans la plupart des pays étudiés. Les progrès dans ce domaine semblent entravés par la préoccupation continuelle de l'autonomie et de la souveraineté. Il y a très peu de preuves que les barrières conventionnelles qui séparent les services gouvernementaux les uns des autres (ex : la Justice, la police, la banque centrale, les Affaires étrangères) sont en cours de suppression. Le secret bancaire est encore un problème inquiétant, mais il ne s'agit en aucun cas du seul. D'une certaine façon, le secret bancaire met en relief la barrière potentielle que la souveraineté constitue pour la coopération inter-états.

En raison de la récente histoire des mesures permettant de traquer et confisquer les revenus du crime, il est plus facile d'évaluer le fait que beaucoup reste à faire en ce qui concerne l'adoption de législations prudentes et la gestion de toutes les voies susceptibles d'être utilisées pour la circulation des revenus illégaux dans les économies légitimes.

## Engagements contre le crime organisé

Au cœur de l'engagement d'adopter une position commune concernant le trafic de drogues se trouve la résolution de ratifier les instruments internationaux pertinents, et plus particulièrement la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, communément appelé la Convention de Vienne de 1988. Tous les pays étudiés ont respecté l'engagement de ratifier cette Convention. Ils ont tous mis en œuvre la Convention, dans la mesure où elle exige que le trafic de drogues soit considéré comme un crime. De plus, tous les pays considèrent le blanchiment de l'argent provenant du

trafic de drogues comme un crime. Tel que stipulé ci-dessus, six des pays considèrent le blanchiment d'argent comme une infraction contingente au trafic de drogues et seulement deux pays, le Nigeria et l'Afrique du Sud, considèrent le blanchiment d'argent comme une infraction plus vaste, distincte des activités desquelles l'argent est dérivé. Cette dernière approche semble plus en accord avec l'esprit de la Convention de Vienne. Les pays qui ne considèrent pas encore le blanchiment d'argent comme un crime général sont encore loin des obligations de la Convention. Il est encourageant de noter que, au moment de la rédaction de cette étude, des lois pour étendre l'infraction de blanchiment d'argent sont à l'étude en Algérie et en Éthiopie. Au Kenya, ce projet est soumis à discussion depuis un an<sup>5</sup>, alors que l'Ouganda est également en train de considérer une loi similaire.

En plus de la criminalisation, et peut être en appui de celle-ci, une conformité complète à la Convention requiert l'introduction de mesures devant permettre l'accès aux informations financières sur les revenus du trafic de drogues. Sur ce point, une superposition existe entre les engagements contre le trafic de drogues et ceux pris contre la corruption. Au cours des dernières années, les lois antiterroristes internationales ont aussi prêté une attention toute particulière à ce point.

Le secret bancaire est la protection, par la banque, des informations concernant la propriété personnelle des clients, normalement des revenus et des investissements qui se trouvent en banque, de toute personne non autorisée par le bénéficiaire d'avoir accès à ces informations, y compris l'État.

La conformité avec l'engagement de lever le secret bancaire est inégale, car si la loi permet l'accès aux informations financières en Algérie, en Éthiopie, au Nigeria et en Afrique du Sud, aucun accès n'est possible au Ghana, au Kenya, au Sénégal et en Ouganda. La position la plus rigide est adoptée au Nigeria où la police et la Commission contre les crimes économiques et financiers ont toutes deux un pouvoir d'accès. Le Code pénal en Éthiopie a été actualisé pour faciliter cet accès. Le Financial Intelligence Center (Centre des renseignements financiers – FIC) en Afrique du Sud n'est pas dédié au trafic de narcotiques tel quel, mais il s'agit d'une institution centrale à laquelle toute information financière qui pourrait indiquer la preuve d'un trafic est renvoyée par de nombreuses institutions. Le FIC doit renvoyer les

5 Ce projet a dernièrement été soumis à discussion le dernier week-end de mars 2004.

rapports et les informations sur lesquelles ils sont basés, aux agents d'application de la loi. Le FIC est un membre du Egmond Group d'unité de renseignements financiers.<sup>6</sup> Il peut aussi coopérer avec les institutions équivalentes ou leurs homologues dans les autres pays pour partager leur expérience concernant les tendances.

La conformité avec le quatrième et le cinquième engagements listés ci-dessus dépend du contenu et de l'objectif des lois d'assistance mutuelle pour les problèmes criminels, des lois sur l'extradition, et sur la capacité existante des institutions pertinentes. La Convention de Vienne (sur les drogues) et la Convention anti-corruption de l'UA requièrent l'engagement des Etats membres à considérer le trafic de drogues et la corruption comme des infractions particulières pour les cas d'extradition. Les engagements en matière de trafic de drogues et de corruption sont traités en même temps dans cette étude.

L'extradition et l'assistance juridique réciproque sont régies par des traités ou par la « soft-law » des communautés et des blocs transnationaux économiques. Des organisations sous-régionales jouent aussi un rôle important par l'intermédiaire des conventions et des protocoles applicables dans les Etats membres. Il est important de noter que les pays étudiés ne forment pas une seule entité juridique ou géographique sous-régionale. Toutefois, chacun appartient à des groupes reconnus. Dans certains cas, plusieurs Etats constituent une communauté sous-régionale plus large, pertinente pour cette étude. Dans le cas de l'Ethiopie, du Kenya et de l'Ouganda, c'est l'Autorité Intergouvernementale sur le Développement (IGAD), et le Ghana, le Nigeria et le Sénégal font partie de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Une enquête complète sur les progrès effectués par les pays qui font partie de groupes plus grands sur le continent africain doit aller au-delà des lois locales et prendre en compte les arrangements des sous-régions sous la forme des traités, conventions ou protocoles.

Cette étude a noté que la moitié des pays étudiés, c'est-à-dire le Ghana, le Kenya, le Nigeria et l'Afrique du Sud (en tant que membres du Commonwealth) sont liés par la « soft-law » du Commonwealth. En ce qui concerne l'extradition, en vertu du London Scheme, les pays du Commonwealth s'engagent à extraditer au sein du Commonwealth. Après les amendements acceptés à Kingston, Jamaïque en novembre 2002, le London

Scheme définit une infraction passible d'extradition comme « toute infraction, quelle qu'en soit la définition, qui est punissable dans le pays demandeur ou demandé d'un emprisonnement de deux ans ou d'une plus lourde sentence ». Le London Scheme constitue un processus simplifié pour l'appréhension des fugitifs à la justice sur requête du pays demandeur (lors de l'émission d'un mandat d'arrêt), la comparution devant une autorité judiciaire compétente dans le pays demandé et l'extradition. Cela rend aussi les notifications d'Interpol, en ce qui concerne les fugitifs, valides pour l'émission d'un mandat d'arrêt (bien que provisoire) par les autorités du pays où demeure le fugitif.

Le Harare Scheme en matière d'assistance mutuelle en matière pénale au sein du Commonwealth est assez bien établi, et a influencé la vitesse et la portée des développements législatifs dans les quatre pays mentionnés ci-dessus. Le premier mot du Scheme proclame son objectif, « d'accroître le niveau et l'objectif de l'assistance entre les gouvernements du Commonwealth en matière pénale ». Il s'agit d'une addition aux arrangements existants ou futurs sur ce sujet. Les formes d'assistance envisagées par le Harare Scheme sont stipulées dans le paragraphe 1(3) et incluent :

- a) l'identification et la localisation de personnes,
- b) la documentation,
- c) l'interrogatoire des témoins,
- d) la recherche et la saisie,
- e) l'obtention de preuves,
- f) la facilitation de la comparution en personne des témoins
- g) le transfert temporaire des personnes en garde à vue pour comparaître comme témoins,
- h) l'obtention de la production d'enregistrements judiciaires ou officiels, et
- i) le traçage, la saisie et la confiscation des revenus ou des contributions provenant du crime.

L'objectif de ce dernier est favorablement comparable à celui recommandé par la Convention de Vienne. Tel qu'impliqué dans le paragraphe 1(1), les procédures énoncées dans le Harare Scheme doivent compléter les autres mécanismes d'assistance légale mutuelle, et non les étouffer.

Les polices de tous les pays étudiés ont acquis une certaine expérience des opérations conjointes et du

<sup>6</sup> Au moment de la rédaction de cette revue, le Egmond Group compte 31 membres.

travail en collaboration. Des arrangements formels pour le combat contre le crime organisé existent dans le sud de l'Afrique, par l'intermédiaire de l'Organisation de coopération des chefs de police régionaux de l'Afrique australe (SARPCCO) et en Afrique de l'est par l'intermédiaire de l'Organisation des chefs de polices régionaux de l'Afrique orientale (EAPCCO). Parmi les pays étudiés, les pays suivants sont concernés :

- l'Afrique du Sud (SARPCCO) ; et
- l'Ethiopie, le Kenya et l'Ouganda (EAPCCO).

Les agences de polices membres de l'EAPCCO ont conclu un accord pour la coopération et l'assistance mutuelle en matière de lutte contre le crime, qui vont plus loin que la Convention et le Harare Scheme. Il mentionne les domaines spécifiques dans lesquels les polices s'engagent à coopérer :

- c) les échanges réguliers d'informations liées au crime,
- d) la planification, la coordination et l'exécution d'opérations conjointes, y compris les opérations sous couverture,
- e) la coopération en ce qui concerne le contrôle des frontières et la prévention du crime dans les zones frontalières ainsi que le respect des opérations de suivi,
- f) la livraison contrôlée de substances illégales ou tout autre objet, et
- g) l'assistance technique et l'expertise lorsque requises.

Mis à part l'Ethiopie, le Kenya et l'Ouganda, l'EAPCCO inclut les polices du Burundi, de Djibouti, d'Erythrée, du Rwanda, des Seychelles, du Soudan et de Tanzanie.

Il a été noté que la conformité à l'engagement de faire de la corruption et du blanchiment des revenus de la corruption des offenses passibles d'extradition, sans que des traités additionnels ne soient nécessaires, était plutôt marginale. Dans presque tous les cas, à l'exception du Sénégal et de l'Afrique du Sud, l'extradition reste un traité, plutôt que basée sur l'infraction. Aucune reconnaissance spécifique n'a été accordée au fait que les crimes organisés présentés dans cette étude, c'est-à-dire le trafic de drogues, la corruption et le blanchiment d'argent doivent recevoir un traitement spécial. En ce qui concerne l'assistance juridique mutuelle, seuls le Ghana et l'Afrique du Sud semblent prendre en compte l'infraction concernée plutôt que l'existence d'un traité. Deux des huit pays,

l'Algérie et l'Ethiopie, n'extradent pas leurs citoyens et pareillement, seuls le Ghana et l'Ethiopie considèrent que des motifs politiques constituent une base obligatoire pour le refus d'extrader des fugitifs. Ces faiblesses semblent réduire les espoirs d'une amélioration de la coopération internationale contre le crime organisé à court terme.

## L'engagement de ratifier les instruments internationaux et les inclure dans les lois intérieures

Les huit pays ont démontré une volonté politique et un engagement pour prévenir et combattre le terrorisme en devenant membres des conventions et des instruments antiterroristes internationaux et régionaux. En général, le changement de contexte international après le 11 septembre a eu un impact remarquable sur l'engagement des pays à devenir membres des conventions antiterroristes internationales et régionales. Quatre des six pays membres de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, qui est entrée en vigueur en 1973, l'ont fait après le 11 septembre. De même, les sept pays qui ont ratifié la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (1997) l'ont fait après le 11 septembre. Les six pays qui sont actuellement membres de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) ont ratifié la Convention après le 11 septembre. En ce qui concerne les initiatives antiterroristes régionales, sept des huit pays étudiés ont ratifié la Convention d'Alger après le 11 septembre.

Toutefois, l'adoption de lois nationales pour traiter spécifiquement du terrorisme est, de toute évidence, un processus plus difficile, plus long et controversé, car chaque pays a des difficultés à définir le terrorisme et à réconcilier les mesures antiterroristes avec ses engagements de respecter les droits de l'homme, la liberté d'association, la présomption d'innocence et le

**Les huit pays ont démontré une volonté politique et un engagement pour prévenir et combattre le terrorisme en devenant membres des conventions et des instruments antiterroristes internationaux et régionaux.**

droit à un procès équitable. De plus, le cadre législatif nécessaire n'est que le premier pas pour permettre aux forces de sécurité de prévenir et de poursuivre les personnes suspectées d'être impliquées dans des activités liées à la terreur. Les pays ont-ils la formation, les capacités techniques et les ressources pour appliquer leurs engagements politiques ? Ceci reste encore à voir.

## L'engagement d'établir et augmenter la coopération entre services au niveau national

Les stratégies antiterroristes sont un domaine spécialisé qui requiert des ressources et des structures particulières. En établissant de telles structures, la coordination et l'échange d'informations, ainsi que l'expérience, sont importants. Tous les pays, y compris ceux étudiés, font face à des contraintes de ressources. Les initiatives antiterroristes efficaces sont construites sur la base d'échanges rapides et réguliers d'informations entre les agences de renseignements et de sécurité nationale entre les pays, soit bilatéralement, soit par des structures régionales ou internationales. Les conséquences du 11 septembre ont rappelé à la communauté internationale de concentrer son attention sur les structures de renseignements respectives et de remettre l'accent sur la coopération inter et intra-pays. En faisant cela, la plupart des pays qui n'avaient pas encore fait face à des défis pour la sécurité nationale ont établi des centres et des unités anti-terroristes. L'objectif principal était d'informer tous les acteurs des activités antiterroristes, y compris les agences de renseignements qui réunissent les opérations, qui effectuent la collecte et l'analyse d'informations liées au terrorisme et des menaces qui requièrent une attention particulière. En se rendant compte que le terrorisme ne peut pas être traité de manière isolée, les agences de sécurité/renseignements doivent aussi faire attention à d'autres formes d'activités criminelles transnationales qui peuvent être liées au terrorisme, tout particulièrement le blanchiment d'argent, le trafic de drogues, le trafic d'armes illégales et les organisations spécialisées dans la contrefaçon de documents et la falsification de pièces d'identité.

Toutefois, les recherches ont démontré que les pays qui ont subi directement l'impact du terrorisme, que ce soit domestique ou international, semblent mieux équipés pour traiter le terrorisme par l'intermédiaire de structures de coordination et de collecte des renseignements. Tous les pays, particulièrement après le 11 septembre, ont mis en place des mesures additionnelles

de collecte des renseignements et de prévention contre le crime pour s'assurer que les terroristes présumés n'ont pas un accès facile à leur territoire. Comme on pouvait le deviner, les pays qui ont déjà fait face au terrorisme, c'est-à-dire l'Algérie, l'Ouganda, le Kenya, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, avaient déjà des structures bien établies pour coordonner les activités de leurs agences de sécurité. L'Algérie semble être le pays qui se soucie le plus des menaces terroristes.

## L'engagement de renforcer la surveillance et le contrôle des frontières

### Protéger les pièces d'identité contre les contrefaçons

Un registre national n'est pas seulement nécessaire pour que le pays enregistre sa population, mais il est essentiel pour la mise en place de mesures antiterroristes. La question n'est pas seulement de savoir si les pays étudiés ont des systèmes de documentation des identités, mais aussi si ces systèmes sont protégés contre la contrefaçon. Des pièces nationales d'identité existent dans six des huit pays étudiés : l'Algérie, l'Éthiopie, le Kenya, le Nigeria, le Sénégal et l'Afrique du Sud. En plus du formulaire normal de demande, des photos et des empreintes digitales, les six pays ont adopté des mesures de sécurité additionnelles et des formats de présentation des documents.

### Prévenir la falsification des documents

Selon les termes du plan d'action de l'UA, les Etats membres doivent délivrer des documents de voyage lisibles à la machine qui contiennent des caractéristiques de sécurité pour les protéger contre les falsifications. Tous les pays étudiés délivrent des passeports. Comme pour la demande de pièce d'identité, la personne soumet un formulaire de demande, ses empreintes digitales, des photos et les documents d'identité ou certificat de naissance comme preuve de sa citoyenneté.

### Prévenir l'abus du droit d'asile

Tous les pays étudiés ont des lois spécifiques permettant de protéger leur territoire contre les entrées non-autorisées. De plus, la plupart des pays étudiés, mis à part l'Algérie et l'Afrique du sud, ont identifié le rôle central du Haut Commissariat des Nations Unies



pour les Réfugiés (HCR) dans l'enregistrement et le suivi des activités liées aux réfugiés. Selon le manuel d'enregistrement du HCR, l'enregistrement des réfugiés et des demandeurs d'asile demeure la responsabilité des Etats individuels. Le HCR assume un rôle opérationnel pour l'enregistrement seulement si cela est nécessaire. Dans ces cas, le rôle est assumé conjointement avec les autorités du pays hôte, et la capacité du pays hôte est développée pour lui permettre de reprendre sa responsabilité plus tard. Entre temps, le HCR fournit aux gouvernements l'assistance matérielle, financière, technique et les ressources humaines nécessaires.

Il est clair que les pays étudiés ont déjà mis en place, ou sont en train de mettre en place, les instruments requis pour éviter que leurs territoires soient utilisés pour permettre l'entrée, l'hébergement et la fourniture de documents de voyage à des terroristes suspectés. Malgré ces mesures formelles, structurelles et législatives, la plupart des pays en Afrique font face au problème de frontières étendues qui sont presque impossibles à surveiller. Les structures en place pour l'informatisation de tous les points d'entrée afin de surveiller les entrées et les sorties de toutes les personnes, condition préalable au maintien d'une liste de passeports nécessitant une attention particulière ou de personnes qui ne peuvent recevoir de document de voyage, sont plutôt limitées. Les mesures sophistiquées pour prévenir la production illégale de passeports sont aussi insuffisantes dans des pays minés par la corruption.

## L'engagement de supprimer le financement du terrorisme

Les pays étudiés sont à différentes étapes du développement et de la mise en place de lois prévues pour prévenir et criminaliser le financement du terrorisme. Couper les ressources des opérations terroristes semble un point stratégique de la politique internationale pour arrêter et prévenir le terrorisme. Cette tactique sera peut être moins efficace contre les groupes 'nationaux' qui n'ont pas besoin de beaucoup de ressources financières pour leurs activités. Les initiatives nationales pour arrêter le financement du terrorisme sont relativement récentes, ce qui les rend difficile à évaluer, si on tient compte du manque de ressources, de formation et d'expérience. Bien qu'un travail important ait commencé dans les pays étudiés, une tâche supplémentaire est encore nécessaire pour la mise en œuvre – en particulier pour :

- 1) vérifier l'identité du client – à l'exception de l'Ouganda (à cause des difficultés techniques),

tous les pays requièrent que la personne ou l'entité présente les documents d'identité nécessaires avant l'ouverture d'un compte. Toutefois, la vérification de l'identité du client dans les transactions journalières est un problème différent (tout particulièrement sur Internet), ce qui met l'accent sur des mécanismes efficaces pour identifier les transactions suspectes, et

- 2) signaler les transactions suspectes et avertir les autorités.

Ces deux points requièrent une communication entre les institutions financières et les autorités qui possèdent les connaissances et l'assistance technique pour analyser et interpréter la quantité importante de données afin d'identifier les liens possibles entre les personnes et les groupes associés au terrorisme.

## Conclusion

On pourrait dire que bien que l'établissement d'un consensus concernant le trafic de drogue ait été relativement simple, il n'en est pas de même pour la corruption et le blanchiment d'argent. La réponse à la corruption au niveau continental, et particulièrement dans les pays étudiés, n'est pas uniforme. De façon positive, il y a une convergence émergeante vers le dégoût pour la corruption. Des progrès ont été faits par l'adoption de protocoles au niveau sous-régional. La Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée à Mexico en 2003, a été acclamée et signée par les pays étudiés. Des insuffisances sont encore présentes dans la mise en œuvre pratique des engagements par l'intermédiaire de l'innovation législative et institutionnelle. En ce sens, la promulgation de la Loi sur la prévention et la lutte contre les activités de corruption (2003) en Afrique du Sud est un développement positif.

En général, les mécanismes de contrôle du blanchiment des revenus du crime organisé sont encore récents dans la plupart des pays étudiés. Les progrès dans ce domaine semblent retardés par une préoccupation continue d'autonomie et de souveraineté. Les conventions internationales sur les stupéfiants et la corruption soulignent l'importance d'une restructuration de la coopération entre les différents systèmes d'application de la loi, entre ces derniers et les secteurs financiers, et entre les différents pays. Il y a peu de preuves que les barrières conventionnelles séparant les services du gouvernement les uns des autres (ex : la Justice, la police, la banque centrale, les Affaires étrangères) sont en cours de suppression.

Bien que les pays étudiés soient liés par la Convention d'Alger sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, le degré de menace du terrorisme pour la sécurité humaine est différent dans les divers pays. La menace terroriste en Afrique est aggravée par les épreuves terribles du continent résultant de la guerre, la faim et la pauvreté. Les pays faibles de l'Afrique offrent un sanctuaire et hébergent les mouvements terroristes. L'absence d'une autorité locale efficace ne permet pas seulement l'utilisation des territoires africains par des personnes extérieures, mais aussi des activités paramilitaires de terreur contre les populations locales. Des conditions répandues de pauvreté et de conflits créent un foyer pour le sentiment d'aliénation, offrant des recrues pour la cause des groupes terroristes. L'Afrique est le genre d'environnement où la frustration et le radicalisme peuvent se développer : de nombreux Etats faibles ou en décadence, des frontières poreuses, une pauvreté répandue, la répression politique et l'histoire récente de mouvements de libération, où la distinction entre les formes légitimes et illégitimes de contestations politiques a été brouillée.

Le dilemme de l'Afrique réside dans la nécessité d'agir contre le terrorisme en tant que risque pour la sécurité nationale sans détruire la séparation des pouvoirs qui existe dans de nombreux Etats constituants. Il y a un besoin d'assurer que les outils légaux n'ébranlent pas les valeurs qui sont fondamentales pour une société démocratique : la liberté, la séparation des pouvoirs, et les principes fondamentaux de la justice, valeurs qui sont au cœur des ordres internationaux et des constitutions africaines. Dans les cas où les actes terroristes sont une des caractéristiques, principalement des conflits locaux, l'expérience suggère que les mesures de sécurité seules ne puissent pas mettre un terme à la violence et qu'une certaine forme d'ajustement politique et d'accord sera requise.

En plus du fait que le terrorisme représente une menace directe et indirecte à la sécurité internationale, régionale, nationale et humaine, les institutions internationales et régionales, avec l'aide de la société civile, ont une responsabilité supplémentaire. Celle-ci inclut la prévention contre les politiques et les lois antiterroristes draconiennes qui peuvent provoquer et légitimer le terrorisme. Dans tous les systèmes politiques, que ce soit dans les démocraties libérales ou dans les régimes totalitaires, la force, la coercition et la

répression sont des épées à double tranchant. Le défi majeur pour tous les gouvernements sera donc d'équilibrer la protection de la sécurité du pays avec la protection, toute aussi vitale, des principaux droits humains. En plus de tout cela, la protection du droit à la liberté d'association, reflétée dans la contestation légitime qui précède la formation d'organisations, influencée par une idéologie, une religion ou une culture, est très importante. Les gouvernements doivent pouvoir distinguer entre l'opposition politique et le terrorisme comme acte criminel qui doit être traduit en justice.

Des lois et des initiatives antiterroristes excessives menacent elles-même directement la démocratie, particulièrement lorsqu'elles criminalisent et punissent des contestations légitimes qui peuvent avoir les deux conséquences suivantes : premièrement, forcer les personnes et les organisations qui font encore partie de la contestation légitime à se tourner vers la violence illégitime (y compris le terrorisme) et deuxièmement, limiter le développement d'un système politique sain qui permette une opposition politique. En d'autres termes, le défi auquel font face les gouvernements et les forces de sécurité n'est pas de réunir des informations au nom d'opérations de contre-renseignements seulement pour protéger l'ordre politique du jour. Ils doivent mettre l'accent sur le rôle principal des services de renseignements et des agences de sécurité qui est de réunir des informations sur toutes les activités qui ébranlent la sécurité humaine.

Ce qui est évident, c'est que sans un gouvernement central effectif et reconnu au niveau national, les Etats africains en échec ou faibles fournissent un abri pour le terrorisme national et international. Aucune opération militaire ne peut rendre ces pays sûrs si elle n'est pas liée à un processus qui a pour objectif final la réconciliation et la reconstruction d'un Etat fonctionnel avec un gouvernement qui contrôle son territoire, y compris ses terres, la mer et les airs. Par-dessus tout, l'engagement fort de ramener la paix intérieure et reconstruire a échoué. Les Etats faibles et non démocratiques sont le défi stratégique auquel font face l'Afrique et la communauté internationale. La société civile a pour responsabilité d'aider les gouvernements et leurs forces de sécurité à mettre en place ces initiatives. Le partage d'informations peut être une stratégie proactive pour établir des liens de confiance entre les gouvernements, leurs forces de sécurité et leurs citoyens.