



HAL
open science

Les mesures mises en place par l'Union africaine face à la menace du terrorisme, en particulier pour lutter contre le groupe Boko Haram

Federica Musso

► To cite this version:

Federica Musso. Les mesures mises en place par l'Union africaine face à la menace du terrorisme, en particulier pour lutter contre le groupe Boko Haram. *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2017, 6. halshs-03156208

HAL Id: halshs-03156208

<https://shs.hal.science/halshs-03156208v1>

Submitted on 26 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les mesures mises en place par l'Union africaine face à la menace du terrorisme, en particulier pour lutter contre le groupe Boko Haram

Federica MUSSO

Docteur en Droit international et en Droit de l'Union européenne, Université de Macerata (Italie)

Le groupe terroriste connu sous le nom Boko Haram a commencé son insurrection dans le nord-est du Nigeria en 2009, en se rendant responsable des terribles atrocités perpétrés contre les civils. Jusqu'à présent, Boko Haram continue de commettre ses attaques et le nombre de morts, de personnes déplacées et de réfugiées augmente. Cela est surprenant si l'on prend en considération la large gamme de mécanismes créés par l'Union africaine en vue de faire face au terrorisme implanté en Afrique et inévitablement met en cause leur efficacité. La présente contribution vise à analyser les mesures prises par l'Union africaine pour arrêter l'avancée de Boko Haram dans la région du bassin du Lac Tchad et, dans un optique plus général, les instruments juridiques existantes sur le continent africain pour prévenir et lutter contre le terrorisme

The terrorist group known as Boko Haram began its insurgency in the northeastern Nigeria in 2009 and committed violence and abuses against civilians. So far, Boko Haram continues to commit its attacks and the number of deaths, displaced persons and refugees is increasing. This is surprising if one takes into account the wide range of mechanisms created by the African Union to face the threat of terrorism in Africa and leads to put into question their effectiveness. The present contribution aims at analyzing the measures adopted by the African Union to stop the Boko Haram's advance in the Lake Chad basin region and, more generally, the legal instruments to prevent and combat terrorism existing in Africa

Union africaine, Boko Haram, Commission du Bassin du Lac Tchad, Force Multinational Mixte, attaques terroristes, droit d'intervention, coopération judiciaire et de police

African Union, Boko Haram, Lake Chad Basin Commission, Multinational Joint Task Force, terrorist attacks, right of intervention, judicial and police cooperation

I. Introduction

« Bien que Boko Haram ait perdu une grande partie du territoire qu'il contrôlait autrefois – mais pas la totalité –, les raids et attentats suicides visant des civils continuent de causer des destructions, de la peur, des traumatismes psychologiques et physiques, d'empêcher les gens d'accéder aux services essentiels et de détruire des moyens de subsistance et des infrastructures vitales ». Ce sont les mots que Stephen O'Brien, le Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires humanitaires, a prononcé le 12 janvier dernier devant le Conseil de sécurité pour mettre en évidence l'intensification de la crise humanitaire dans le nord-est du Nigeria et dans certaines parties du Cameroun, du Tchad et du Niger, déclenchée par la campagne « horrible, inhumaine et violente de Boko Haram »¹.

Il va de soi que depuis 2009, l'année où Boko Haram a commencé son insurrection dans le nord-est du Nigeria², la violence de ce groupe terroriste est toujours d'actualité au Nigeria et, plus généralement, dans la région du bassin du Lac Tchad.

Selon les documents officiels fournis par la Présidente de la Commission de l'Union africaine (UA), au cours de ces années, Boko Haram a commis des massacres de masse, mené de nombreuses attaques ciblant des civils, les forces de sécurité et des infrastructures publiques, contraint des milliers de personnes à quitter la région et brûlé et détruit des maisons et d'autres biens³.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est également prononcé sur la situation au Nigeria. Dans des déclarations présidentielles, cet organe s'est déclaré profondément préoccupé par l'ampleur de la crise humanitaire causée par les activités de Boko Haram et n'a pas hésité à condamner fermement toutes les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui le groupe terroriste a perpétrés, notamment les violences contre les populations civiles, la prise d'otages, les pillages, les violences sexuelles, le recrutement d'enfants et la destruction de biens civils⁴.

Preuve de la gravité de la situation, le Bureau du Procureur de la Cour pénal international (CPI) estime qu'il existe une base raisonnable permettant de croire que des crimes contre l'humanité, à savoir des meurtres et des actes de persécution attribués au groupe Boko Haram, ont été commis au Nigeria⁵.

L'UA n'est pas restée inactive face aux attaques de Boko Haram. En janvier 2015 sa réponse s'est traduite par le soutien à l'opération conduite dans la région par la Force Multinationale Mixte (FMM) établie par les États membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et le Bénin. Le fait que Boko Haram continue de représenter une menace pour la paix et la sûreté africaine – comme le montrent les déclarations du Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires humanitaires –

¹ Centre d'actualités de l'ONU, « L'ONU encourage les pays de la région du lac Tchad à développer une stratégie commune face à Boko Haram », www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38780.

² Voir H. Solomon, *Terrorism and Counter-Terrorism in Africa: Fighting Insurgency from Al Shabaab, Ansar Dine and Boko Haram*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 85 ss.

³ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 484^{ème} réunion au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, Addis Abéba, 29 janvier 2015, PSC/AHG/2.(CDLXXXIV), par. 3.

⁴ Voir Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'ONU, S/PRST/2015/4, 19 janvier 2015 ; Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'ONU, S/PRST/2016/7, 13 mai 2016.

⁵ Cour pénal international, *Situation au Nigeria*, Rapport établi au titre de l'article 5 du Statut, 5 août 2013, p. 24 ss., <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/docs/NGA-FRA-05-08-2013.pdf>.

soulève des doutes sur l'efficacité de cette réponse et, dans une optique plus générale, met en cause les efforts de l'UA pour contrer la menace terroriste à l'échelle du continent.

Le but de cette contribution est d'illustrer les outils dont l'organisation panafricaine s'est dotée, pour lutter contre le terrorisme et de mettre en évidence les faiblesses qui handicapent leur efficacité.

II. Les mesures élaborées par l'Union africaine pour contrer la menace terroriste à l'échelle du continent

Comme le montre la crise nigérienne provoquée par l'insurrection de Boko Haram, le terrorisme représente une menace sérieuse pour la paix et la sécurité sur le continent africain. Cela est surprenant si l'on considère que l'UA, en développant le principe de la condamnation et du rejet de l'impunité des actes de terrorisme visé à l'article 4, alinéa o, de son Acte constitutif, a élaboré une large gamme d'instruments juridiques pour contenir cette menace⁶. En outre, il faut souligner que les États africains ont élaboré une notion partagée d'« acte de terrorisme », dont l'importance s'apprécie notamment eu égard à l'absence de consensus international sur une définition universelle du terrorisme, et aux négociations compliquées pour parvenir à l'élaboration d'une convention générale contre le terrorisme international dans le cadre de l'ONU⁷.

Il s'agit d'une notion qui, introduite pour la première fois dans la Convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (Convention d'Alger), a été reprise dans la Charte africaine sur la sûreté et la sécurité maritimes et le développement en Afrique (Charte de Lomé) et dans le Protocole d'amendements au Statut de la Cour de justice et des droits de l'homme de l'UA (Protocole de Malabo)⁸.

Les États africains conviennent de l'identification des biens protégés (la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, les biens privés ou publics, les ressources naturelles, l'environnement, le patrimoine culturel) ; de l'intention des terroristes (intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou de s'en abstenir, d'adopter, de renoncer à une position particulière ou d'agir selon certains principes ainsi que perturber le

⁶ Pour être exact, il faut dire que les efforts de l'UA dans la lutte contre le terrorisme sont perceptibles non seulement dans son dispositif réglementaire mais aussi dans son appareil institutionnel. Voir à ce sujet M.A. Ewi, K. Aning, « Assessing the Role of the African Union in Preventing and Combating Terrorism in Africa », *African Security Review*, 2006, p. 39.

⁷ Voir M. Hmoud, « Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism: Major Bones of Contention », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, p. 1031 ss.

⁸ Sur la notion africaine de « acte de terrorisme » voir l'analyse détaillée de B. Saul, « The Crime of Terrorism within the Jurisdiction of the African Court of Justice and Human Rights: Article 28G of the AU's Malabo Protocol 2014 », *Sydney Law School Research Paper*, No. 16/38, 2016, p. 8 ss. Plus spécifiquement sur les problèmes soulevés par cette définition par rapport au principe de légalité, voir I. Kane, « Reconciling the Protection of Human Rights and the Fight against Terrorism in Africa », in A.M. Salinas, K. Samuel, N. White (eds.), *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 841 ss.

fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou créer une situation de crise au sein des populations) et de la responsabilité pénale de ceux qui ont eu un rôle dans l'acte terroriste (sous forme de promotion, financement, contribution, ordre, aide, incitation, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation ou équipement de toute personne avec l'intention de commettre tout acte)⁹. Les États africains s'accordent également sur la délimitation du champ d'application de la notion de terrorisme : la lutte menée par les peuples pour leur 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 terroristes¹⁰.

II.1. Les instruments de coopération judiciaire et de police entre les États membres

La Convention d'Alger de 1999 est le premier accord à l'échelle du continent sur la prévention et la lutte contre le terrorisme¹¹. Adoptée par le prédécesseur de l'UA en vue de renforcer la coopération entre les États membres afin de faire face à la menace terroriste en Afrique, cette convention, au-delà de la définition du terrorisme, énonce les obligations qui incombent aux États dans ce domaine.

Les États sont appelés, entre autres choses, à légiférer dans leur pays respectifs pour pénaliser les actes terroristes tels que définis dans la Convention (article 2), à arrêter les auteurs d'actes terroristes et à les traduire en justice ou les extradier vers les États qui souhaitent les poursuivre (article 4)¹². Une place importante a été accordée au besoin de coopération en matière de police et dans le domaine judiciaire en vue de lutter contre le terrorisme. Dans ce contexte, les États sont tenus de promouvoir l'échange d'informations sur les actes commis par des groupes terroristes qui sont susceptibles de conduire à l'arrestation des responsables en vue de les traduire en justice (article 5) et encouragés à mener sur leur territoires – sur les instances d'autres États parties – des enquêtes criminelles dans le cadre des poursuites judiciaires engagées pour des actes terroristes (article 14). Pour stimuler et guider la mise en œuvre nationale de ces obligations, la Commission de l'UA a élaboré une loi-modèle contre le terrorisme (« Loi-modèle africaine contre le terrorisme »)¹³.

⁹ Voir l'article 1, par. 3, de la Convention d'Alger, l'article 1, par. 1, de la Charte de Lomé et l'article 28G, points A et B, du Protocole de Malabo.

¹⁰ Voir l'article 3 de la Convention d'Alger et l'article 28G, point C, du Protocole de Malabo. La Charte de Lomé, en revanche, omet de se référer à cette exception. Raisonnablement, il s'agit d'une omission dictée par le fait que la Charte porte sur la sécurité maritime et aborde donc la question du terrorisme maritime.

¹¹ Cette Convention a été adoptée le 14 juillet 1999 et a entrée en vigueur le 6 décembre 2002. Pour une commentaire voir H. Boukrif, « Quelques commentaires et observations sur la Convention de l'Organisation de l'unité africaine sur la Prévention et la Lutte Contre le Terrorisme », *African Journal of International and Comparative Law*, 1999, p. 753 ss.

¹² Sur le fonctionnement de l'obligation *aut dedere aut judicare*, voir A. Caligiuri, *L'obbligo aut dedere aut judicare in diritto internazionale*, Milano, 2012, p. 66-67.

¹³ Dans sa décision, adoptée lors de sa 17^{ème} session ordinaire tenue à Malabo du 30 juin au 1^{er} juillet 2011, la Conférence de l'Union s'est félicitée de l'élaboration de la loi-type, encourageant les États

Un Protocole additionnel adopté en 2004 a développé les règles contenues dans la Convention d'Alger¹⁴. Avec l'objectif principal de renforcer la mise en œuvre de la Convention, le Protocole a introduit de nouvelles obligations pour les États parties. Un élément important est la disposition selon laquelle les États s'engagent à soumettre à des intervalles réguliers des rapports au Conseil de paix et de sécurité de l'UA sur l'adoption de mesures de prévention et de lutte contre le terrorisme (article 2, alinéa *h*) et à saisir immédiatement le Conseil de tous les actes terroristes perpétrés sur leur territoire (article 2, alinéa *i*). Cela répond à l'exigence de donner effet à l'article 3, alinéa *d*, du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, qui lui assigne pour tâche de coordonner et d'harmoniser les efforts du continent dans la prévention et la lutte contre le terrorisme.

L'obligation de coopérer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a été réaffirmée dans la Charte de Lomé (article 32)¹⁵. Cette convention, qui se réfère à une forme particulière de terrorisme, le terrorisme maritime, omet toutefois de donner un contenu concret à cette obligation¹⁶.

Plus récent est le projet tendant à mettre en place un mécanisme africain de coopération policière dénommé *Afripol*. L'idée de sa création, qui a pris corps lors de la conférence africaine des directeurs et inspecteurs généraux de la police de 2014¹⁷, résulte de la prise de conscience du fait qu'une réponse efficace contre le terrorisme nécessite l'harmonisation des approches policières dans l'évaluation des menaces, l'analyse des renseignements criminels, la planification et la mise en œuvre des actions¹⁸.

Tout aussi récent, ainsi que particulièrement ambitieux, est la création, par le Protocole de Malabo¹⁹, d'une Section de droit international pénal²⁰ avec des pouvoirs en matière de crimes internationaux et de crimes qui ont une signification particulière pour le continent africain²¹, y compris le terrorisme²². Le fait que le terrorisme puisse faire l'objet d'une procédure devant la Cour – dont la compétence est complémentaire de celle des juridictions nationales²³ – soit qu'il constitue un crime transnational, soit qu'il

membres à tirer parti de cet instrument pour renforcer et/ou mettre à jour leurs législations nationales (Assembly/AU/Dec.369(XVII)).

¹⁴ *Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme*, adopté l'8 juillet 2004 et entré en vigueur le 26 février 2014.

¹⁵ Cette convention a été adoptée le 15 octobre 2016 et n'est pas en vigueur.

¹⁶ Voir A. Caligiuri, « La Charte de Lomé comme instrument pour une nouvelle gouvernance maritime en Afrique », dans *Paix et sécurité européenne et internationale*, No. 1-2017.

¹⁷ Conférence africaine des directeurs et inspecteurs généraux de police sur *Afripol*, Alger, 10-11 février 2014. *Déclaration d'Alger relatif à la création du Mécanisme africain de coopération policière*.

¹⁸ Par. 14 et 15 de la Déclaration d'Alger.

¹⁹ Le Protocole a été adopté le 27 juin 2014 et n'est pas en vigueur.

²⁰ Voir C.B. Murungu, « Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights », *Journal of International Criminal Justice*, 201 ; A. du Plessis, « Implications of the AU Decision to Give the African Court Jurisdiction over International Crimes », *Institute for Security Studies Paper*, No. 235, 2012, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper235-AfricaCourt.pdf>.

²¹ Voir la liste prévue à l'article 28A du Protocole de Malabo.

²² B. Saul (précité, p. 1) a souligné que « The proposed African Court of Justice and Human Rights is set to become the first regional court to have jurisdiction over a crime of 'terrorism', with the adoption of article 28G of the Malabo Protocol 2014. No international criminal court, nor any other regional tribunal, can presently adjudicate terrorism cases ».

²³ Article 46H du Protocole de Malabo.

présente une nature purement interne, constitue une dimension non négligeable de la lutte anti-terroriste²⁴.

II.2. Les pouvoirs d'intervention de l'organisation

Au-delà des instruments de coopération et d'harmonisation entre les États membres, la lutte contre le terrorisme peut être réalisée à travers les pouvoirs d'intervention de l'UA, en particulier, ses pouvoirs militaires et quasi-judiciaires.

Aux sens de l'article 4, alinéa *j*, de son Acte constitutif, l'UA peut intervenir militairement dans un État membre pour restaurer la paix et la sécurité sur son territoire. Une telle norme est pertinente dans le cadre de la lutte contre le terrorisme étant donné qu'il est indiscutable que la paix et la sécurité d'un État peuvent être affectées par les activités d'un groupe terroriste. Une condition *sine qua non* pour intervenir au titre de l'article 4, alinéa *j*, est le consentement de l'État sur le territoire duquel les opérations militaires sont à effectuer (on parle expressément de « droit des États membres de solliciter l'intervention de l'Union [...] »).

Cependant, dans le système de sécurité collective de l'UA il y a place aussi pour une intervention militaire coercitive. En effet, l'article 4, alinéa *h*, prévoit le droit de l'organisation d'intervenir dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Bien qu'aucun instrument juridique adopté par l'UA ne fournisse d'informations sur la nature d'une telle intervention, on peut raisonnablement affirmer que cette disposition semble attribuer à l'Union le pouvoir de décider au cas-par-cas la nature que peut prendre l'intervention. On ne peut pas exclure que l'article 4, alinéa *h*, permette d'adopter des mesures impliquant l'utilisation de la force militaire dans l'État sur le territoire duquel les crimes sont commis²⁵. Tout aussi raisonnablement, on peut soutenir que l'utilisation de l'expression « droit de l'Union » laisse supposer l'introduction d'une limite à la souveraineté de l'État concerné et donc la possibilité de faire abstraction de son consentement, sans préjudice de la compétence du Conseil de sécurité des Nations Unies en matière d'usage de la force²⁶.

²⁴ Il est significative, à cet égard, que le Protocole ne mentionne nulle part que la présence d'un élément de nature transnationale constitue une condition pour l'exercice de la compétence de la Cour. Voir B. Saul, précité, p. 10.

²⁵ Cette constatation est corroborée par l'article 13, par. 3, alinéa *c*, du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, en vertu duquel la Force africaine pré-positionnée est chargée d'intervenir dans un État membre conformément à l'article 4, alinéa *h*, de l'Acte constitutif.

²⁶ Il est vrai que aucun texte juridique de l'UA fait mention de la nécessité d'obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies pour intervenir militairement dans un État membre sans son consentement, mais il serait hasardeux d'en inférer une remise en cause du principe d'interdiction du recours à la force. En effet, il est également vrai que les États de l'UA n'ont jamais manifesté, que ce soit en actes ou en paroles, l'intention de déroger à l'article 53 de la Charte des Nations Unies. Voir O. Corten, « L'Union africaine, une organisation régionale susceptible de s'émanciper de l'autorité du Conseil de sécurité ? Opinio juris et pratique récente des États », *European Society of International Law*, Conference Paper No. 11/2012. L'article 4, alinéa *h*, de l'Acte constitutif de l'UA se limite à conférer à l'organisation panafricaine le droit d'intervention à l'intérieur des États membres. Ainsi O. Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, p. 525 ss. ; L. Boisson De Chazournes, « Les relations entre l'ONU et les organisations

On pourrait à juste titre se demander pour quelle raison une telle disposition revêt de l'importance dans le cadre de la lutte de l'UA contre le terrorisme. Pour répondre à cette question, il suffit de considérer que les attaques menées par des groupes terroristes peuvent constituer des crimes internationaux, comme le montre la crise nigériane. Rappelons que selon le Bureau du Procureur de la CPI, il est probable que, depuis 2009, le groupe Boko Haram ait commis des crimes contre l'humanité, notamment le meurtre (article 7, par. 1, alinéa *a*, du Statut de la CPI) et la persécution (article 7, par. 1, alinéa *h*, du Statut de la CPI)²⁷.

Il faut ajouter que l'UA, afin qu'elle puisse intervenir aux termes de l'article 4, alinéa *h*, ne doit pas attendre qu'un tribunal pénal, national ou international, ait déjà vérifié la perpétration d'un ou plusieurs crimes internationaux. D'une part, la disposition en question soumet la décision de l'organisation d'intervenir dans un État membre à des conditions juridiques – on ne parle pas d'une crise humanitaire mais de crimes internationaux tels que définis dans les conventions internationales pertinentes. D'autre part, la constatation de la satisfaction de ces conditions incombe aux organes politiques de l'UA²⁸. Il est clair que ces organes, en tant qu'ils sont politiques, ne peuvent constater la perpétration d'un crime international comme le ferait des organes judiciaires. Il s'ensuit que l'Union peut intervenir militairement dans un État membre dans des circonstances qui laissent présager la perpétration d'un crime international en vue de l'empêcher.

Si l'on tient compte du fait que la *ratio legis* de l'article 4, alinéa *h*, est de protéger les individus contre les violations graves des droits de l'homme, à commencer par les crimes internationaux, force est de constater que cette disposition est applicable, sous peine de perdre sa signification pratique, non seulement afin de remédier à la commission de crimes internationaux, en y mettant fin, mais aussi en vue d'éviter que les éléments matériels de tels crimes soient constitués²⁹.

On a vu que l'article 4, alinéa *h*, ne définit pas la nature spécifique de l'intervention. On doit ajouter que cette disposition ne précise pas que l'intervention peut avoir lieu seulement dans l'État sur le territoire duquel les crimes internationaux sont commis; au contraire, elle utilise l'expression plus générale « dans un État membre dans certaines circonstances graves ». Il semble raisonnable de supposer que cette formule très générale, qui exclut l'existence de limites en ce qui concerne l'identification de l'État à l'égard duquel l'UA peut agir, permet une interprétation étendue de cette disposition de manière à comprendre également l'adoption de mesures de nature judiciaire³⁰.

régionales dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales », *Recueil des cours*, 2010, p. 289 ss.

²⁷ Cour pénal international, *Situation au Nigeria*, précité, p. 24 ss.

²⁸ Selon l'article 5, par. 1, du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, les fonctions du Conseil comprennent la recommandation à la Conférence, conformément à l'article 4(h) de l'Acte constitutif, d'intervenir au nom de l'Union dans un État membre dans certaines circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité (alinéa *e*).

²⁹ Voir A. Dersso, « The Role and Place of Human Rights in the Mandate and Works of the Peace and Security Council of the AU: an Appraisal », *Netherlands International Law Review*, 2011, p. 84; B. Kioko, « The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention », *International Review of Red Cross*, 2003, p. 807 ss. *Contra* G. A. Aneme, *A Study of the African Union's Right of Intervention Against Genocide, Crimes Against Humanity and War Crimes*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2011, p. 141.

³⁰ En ce sens, I. Kane, N. Mbelle, « Pour une Union africaine tirée par ses citoyens. Obstacles actuels et nouvelles perspectives », *Afrimap, Afrodad et Oxfam*, 2007, p. 47 (https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/b-people-20071101-french_0.pdf); D.L.

En particulier, on peut songer à la mise en œuvre de la responsabilité pénale individuelle. Pour ce faire, deux possibilités existent. La première concerne la création d'un tribunal *ad hoc* pour juger des individus se trouvant dans un État membre qui ne veut pas ou ne peut pas exercer la juridiction pénale, même s'il ne s'agit pas de l'État où les crimes ont été commis³¹. Quant à la deuxième, il s'agit du déferrement à la Section de droit international pénal de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme – une fois entré en vigueur le Protocole portant le Statut de la Cour³² tel que modifié par le Protocole de Malabo – d'une affaire concernant des individus ne présentant aucun lien avec les États parties à son Protocole³³, comme en cas de saisine de la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies au titre de l'article 13 du Statut de Rome.

Il faut souligner un aspect important qu'il convient de ne pas négliger. On a observé que l'UA, sur la base de l'article 4, alinéa *h*, peut intervenir à l'égard d'un État membre en cas de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime de génocide. Il semble donc justifié d'admettre que, sur la base de cette disposition, la possibilité pour l'organisation d'activer la compétence de la Cour africaine vis-à-vis des individus ne présentant aucun lien avec les États parties doit être limitée à ces crimes et ne peut en aucun cas porter sur les autres crimes qui tombent sous la compétence de la Cour. Cette clarification est nécessaire car, parmi ces autres crimes, figure le terrorisme. La compétence de la future Cour en matière de terrorisme est soumise aux critères énoncés dans le Protocole et donc concerne seulement les individus qui présentent un lien avec les États parties³⁴.

III. La Force Multinationale Mixte de lutte contre le groupe Boko Haram

Les attaques terroristes menées par Boko Haram ont donné à l'UA une (triste) occasion de mettre en œuvre la panoplie d'outils créés pour combattre le terrorisme,

Tehindrazanarivelo, « The African Union and the Reactions to International Crimes », in W. Kälin, R. Kolb, C. Spence, M. Voyame (eds.), *International Law, Conflict and Development. The Emergence of a Holistic Approach in International Affairs*, Leiden, Brill, 2010, p. 557; P. Manirakiza, « L'Afrique et le système de justice pénale internationale », *African Journal of Legal Studies*, 2009, p. 46. D'autres auteurs vont dans le sens opposé. Voir C.B. Murungu, « Towards a Criminal Chamber in the African Court of Justice and Human Rights », *Journal of International Criminal Justice*, 2011, p. 1082.

³¹ Cette affirmation se trouve confirmée par la position de l'UA concernant le procès de l'ancien président du Tchad, Hissène Habré. Le rapport du Comité de juristes créé pour examiner les implications juridiques de l'affaire Habré (*Report of the Committee of Eminent African Jurists on the case of Hissène Habré*, pas daté et non référencé) envisage la création d'un tribunal pénal *ad hoc* et affirme le pouvoir de l'organisation d'instituer un tel tribunal conformément à l'article 4, alinéa *h*, de son Acte constitutif.

³² Le Protocole portant le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, adopté le 1^{er} juillet 2008 et pas encore en vigueur, prévoit le remplacement des deux Cours actuelles, à savoir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour de justice de l'UA.

³³ Voir l'article 46F, par. 2, du Protocole de Malabo.

³⁴ Conformément à l'article 46E *bis* du Protocole de Malabo, la Cour peut exercer sa compétence dans quatre cas: si le crime a été commis sur le territoire d'un État partie; si le crime a été commis par un ressortissant d'un État partie; si le crime a été commis contre un ressortissant d'un État partie; et, enfin, si le crime menace un intérêt essentiel de l'État, même s'il a été commis en dehors de son territoire et par des non-ressortissants.

notamment parce que Boko Haram n'est pas seulement l'affaire du Nigeria, mais également du Niger, du Cameroun et du Tchad³⁵. En réalité, la plupart de ces outils n'ont pas vu le jour dans la gestion de la menace posée par ce groupe terroriste, parce que l'initiative de prendre des mesures contre lui est née ailleurs.

À la lumière de l'élargissement des activités terroristes de Boko Haram dans les pays voisins du Nigeria, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, dans son communiqué du 25 novembre 2014, a souligné que ces activités constituaient une grave menace non seulement pour le Nigeria, mais également pour la région et le continent dans son ensemble, ajoutant que cet état de fait appelait une réponse africaine collective³⁶.

La réponse africaine collective que le Conseil de paix et de sécurité souhaitait a pris corps avec la décision du 7 novembre 2014 des Chefs d'État et de Gouvernement de la CBLT et du Bénin de mobiliser la Force Multinationale Mixte dans le bassin du Lac Tchad pour coordonner les efforts visant à combattre le groupe terroriste Boko Haram, y compris le déploiement, par les États membres de la CBLT et le Bénin, de contingents le long de leurs frontières nationales³⁷. On parle ici de « mobilisation » parce qu'en réalité la FMM n'est autre que le successeur de la Force multinationale conjointe de sécurité, que la CBLT avait créée en 1994 afin de préserver la coexistence pacifique entre les États de la région du Lac Tchad³⁸. En 2012 les États membres de cette organisation avaient décidé de la réactiver dans la perspective d'étendre son mandat pour y inclure la mission de lutter contre Boko Haram³⁹ même si, comme on l'a vu, il a fallu attendre le sommet de 2014 pour que les gouvernements s'entendent sur l'objectif de déployer leurs contingents sur le terrain. À cet égard, lors de la réunion en question, il a été jugé nécessaire d'obtenir l'autorisation de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine⁴⁰.

Il convient de noter que, bien que sollicité, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas donné l'autorisation au déploiement de la Force. En effet, son intervention s'est concrétisée par une simple déclaration présidentielle⁴¹, par laquelle les initiatives prises au niveau régional ont été approuvées et leur mise en œuvre a été encouragée. Dans cette déclaration, le Conseil « prend note de la décision des États membres de la CBLT et du Bénin de rendre opérationnelle la Force spéciale mixte multinationale, notamment par la mise en place d'un quartier général commun et le déploiement de contingents nationaux, aux fins de la conduite d'opérations militaires contre Boko Haram » et « demande instamment aux États membres de la CBLT et au Bénin de poursuivre leurs activités de planification en vue d'assurer la mise en place effective, viable et durable de

³⁵ Voir Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 484^{ème} réunion, précité, par. 4 ; Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 489^{ème} réunion au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, Addis Abéba, 3 mars 2015, PSC/PR/2. (CDLXXXIX), par. 6.

³⁶ Conseil de paix et de sécurité, 469^{ème} réunion au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement, Addis Abéba, 25 novembre 2014, PSC/PR/COMM. (CDLXIX), par. 5.

³⁷ Communiqué final du Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et du Bénin, Niamey, 7 octobre 2014, par. 6.

³⁸ 8th Summit of Head of State and Government of the Lake Chad Basin Commission, Abuja, 21-23 March 1994, Decision n° 5, "Border demarcation and security in the Lake Chad basin area", par. B.

³⁹ 57th Ordinary session of the Council of Ministers of the Lake Chad Basin Commission, N'Djamena, 25-27 April 2012 par. 2.7.5.

⁴⁰ Communiqué final du Sommet extraordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et du Bénin, Niamey, 7 octobre 2014, par. 11.

⁴¹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'ONU du 19 janvier 2015, précité.

la Force spéciale mixte multinationale ». Comme le souligne une partie de la doctrine, une déclaration du Président du Conseil de sécurité n'équivaut pas à une résolution du Conseil de sécurité⁴².

Toute différente a été la réaction de l'UA. Le Conseil de paix et de sécurité a exprimé son plein appui au déploiement de la FMM en se félicitant des efforts des États membres de la CBLT et du Bénin visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre Boko Haram⁴³. Plus important encore, le Conseil a autorisé le déploiement de la FMM avec le mandat de créer un environnement sécurisé afin de réduire considérablement la violence contre les civils et de restaurer pleinement l'autorité de l'État dans les régions affectées par les activités du groupe terroriste. Dans ce cadre, les contingents militaires sont chargés d'entreprendre des opérations militaires visant à empêcher l'expansion des activités de Boko Haram et à éliminer leur présence ainsi qu'à assurer la protection des civils subissant une menace imminente⁴⁴. Il va sans dire que la FMM se voit attribuer un large pouvoir de recourir à la force armée pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés.

Il est revenu au sommet regroupant des experts des États membres de la CBLT et du Bénin⁴⁵ de définir le Concept d'opération (CONOPS) de la Force, qui a ensuite été approuvé par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA⁴⁶. Le CONOPS établit, entre autres, les zones d'opération de la Force. Sur la base des principales zones d'activités de Boko Haram, il a été prévu de déployer les contingents militaires le long de la frontière entre le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad en créant ainsi quatre secteurs d'intervention, un dans chaque pays concerné et chacun avec son propre sous-quartier général. Cela signifie que la FMM n'est pas déployée sur le territoire nigérian mais dans les zones frontalières des pays voisins avec, pour objectif, de contenir l'expansion du groupe terroriste dans la région⁴⁷.

Deux aspects méritent d'être discutés.

Le premier concerne les implications juridiques de la décision de l'UA de soutenir politiquement et logistiquement la mise en action opérationnelle de la FMM. L'UA a autorisé le déploiement des contingents militaires de la FMM, a défini son mandat et validé son CONOPS. Il incombe à l'UA de déterminer la période des activités de la Force et d'exercer, conjointement avec la CBLT et le Bénin, le commandement et le contrôle des opérations des contingents militaires⁴⁸. En ce qui concerne ce dernier aspect, l'UA est chargée de la direction stratégique de la mission ; la direction politique, par contre, est confiée au Secrétaire exécutif de la CBLT⁴⁹.

⁴² Voir S. Talmon, « The Statements by the President of the Security Council », *Chinese Journal of International Law*, 2003, p. 419 ss.

⁴³ Conseil de paix et de sécurité, 469^{ème} réunion, précité, par. 6. La décision prise par la Conférence de l'Union lors de sa 24^{ème} session ordinaire a la même teneur. Voir Conférence de l'Union, Décision sur le rapport du Conseil de paix et de Sécurité sur ses activités et l'État de la paix et de la sécurité en Afrique, Assembly/AU/Dec.559(XXIV), Addis Abéba, 30 - 31 janvier 2015, par. 6.

⁴⁴ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 484^{ème} réunion, précité, par. 19-20.

⁴⁵ Communiqué final de la réunion d'experts sur l'élaboration des documents opérationnels pour la FMM des États de la CBLT et du Bénin pour la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram, Yaoundé, 5-7 février 2015.

⁴⁶ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 489^{ème} réunion, précité.

⁴⁷ Voir W. Assanvo, J.E. Abatan, W.A. Sawadogo, « Assessing the Multinational Joint Task Force against Boko Haram », *Institute for Security Studies*, issue 19 (<https://issafrica.org/research/west-africa-report/assessing-the-multinational-joint-task-force-against-boko-haram>), 2016, p. 3.

⁴⁸ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, 489^{ème} réunion, précité, par. 15.

⁴⁹ Voir W. Assanvo et. al., précité, p. 4.

Tout d'abord, cela permet d'affirmer sans aucun doute que la FMM est imputable à l'UA. Cette constatation n'est pas contredite par le fait que l'initiative d'intervenir pour mettre fin aux atrocités de Boko Haram a été prise par certains États membres ou non-membres et non par l'UA elle-même ou par le fait que les opérations militaires sont menées par des forces armées nationales de certains États membres ou non-membres.

L'article 4, alinéa *j*, de l'Acte constitutif de l'UA énonce le droit des États membres de solliciter l'intervention militaire de l'organisation pour restaurer la paix et la sécurité. Cette disposition, qui peut être considérée comme la base juridique des opérations de maintien de la paix de l'organisation, ne précise pas comment l'UA peut intervenir concrètement. Raisonnablement, on peut soutenir que des actions militaires peuvent être attribuées à l'UA même si l'initiative d'intervenir ne vient pas de l'organisation et si la force armée est utilisée par les États. Dans la pratique, d'ailleurs, il y a des cas dans lesquels cela a eu lieu⁵⁰. Ce qui compte, pour que l'on puisse parler de mission de l'UA, est que les actions militaires soient autorisées par l'Union et effectuées sous son autorité. Ceci, comme on l'a vu, semble être incontestable en ce qui concerne la Force de lutte contre Boko Haram.

La gestion de la crise nigérienne permet aussi de développer quelques réflexions sur la relation entre l'UA et les organisations sous régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité en Afrique. Le fait que la CBLT se soit adressée à l'UA et le rôle joué par cette dernière dénotent que l'architecture de sécurité africaine est structurée hiérarchiquement⁵¹. Il semble donc que l'article 16 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA ait été appliqué. Conformément à cette disposition, en effet, l'Union, en tant qu'organisation continentale, assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique et, à cet égard, harmonise et coordonne les activités des mécanismes sous régionaux afin que leurs activités soient conformes à ses objectifs et principes.

Le deuxième aspect à analyser porte sur la signification que revêt le fait que le déploiement de la FMM ne soit pas couvert par l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU. Il est bien connu que selon l'article 53, par. 1, de la Charte des Nations Unies, toute action militaire menée en application des mécanismes de sécurité collective, en l'espèce celui de l'UA, doit être autorisée par le Conseil de sécurité avec pour conséquence qu'une autorisation de recourir à la force accordée par une organisation régionale à un État ou à une autre organisation doit être considérée comme invalide⁵².

A première vue, la demande d'autorisation au Conseil de sécurité par les États membres de la CBLC et le Bénin pourrait suggérer le caractère coercitif de la FMM, surtout à la lumière du fait que le Nigeria n'a laissé planer que peu de doutes sur ses réticences à l'égard d'une intervention réalisée par une force multinationale sur son territoire pour combattre le groupe terroriste⁵³. Toutefois, à l'appui du caractère non coercitif de la FMM, il convient de rappeler que les contingents militaires de la Force régionale ont pour mandat de protéger les États concernés contre les incursions de Boko

⁵⁰ *Décision sur la situation aux Comores*, Assembly/AU/ Dec. 186(X), 31 janvier – 2 février 2008, par. 3.

⁵¹ En ce sens, L. Balmond, « La sécurité collective, du droit des Nations Unies au droit régional ? », in M. Arcari, L. Balmond (dir.), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 73.

⁵² Voir O. Corten, *Le droit contre la guerre*, précité, p. 516 ss.

⁵³ Voir L. Thérout-Bénoni, « La lutte contre Boko Haram entre enjeux nigériens et politique régionale », *Institute for Security Studies*, 10 février 2015, <https://issafrica.org/iss-today/the-fight-against-boko-haram-tangled-up-in-nigerian-and-regional-politics#FR>.

Haram. Ils ne peuvent pas entrer sur le territoire nigérien pour l'attaquer et l'éliminer. Par conséquent, le déploiement de la FMM n'a pas limité le contrôle exclusif que le gouvernement d'Abuja exerce dans la lutte contre Boko Haram sur son territoire.

Dans tous les cas, indépendamment du contenu du mandat de la FMM, il ne faut pas sous-estimer le fait que le Nigeria lui-même, ainsi que les autres États membres de la CBLT et le Bénin, ont demandé à l'UA d'autoriser la Force. La présence du consentement du Nigeria à la création de la FMM n'est pas donc remise en cause. Dans ces circonstances, il s'agit de comprendre pourquoi l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU a été sollicitée. Selon toute probabilité, il faut rechercher la réponse à cette question dans l'intention des États africains d'établir une coopération stable avec les Nations Unies qui pourra permettre de bénéficier d'une aide matérielle, étant donnée la situation économique difficile dans laquelle se trouvent plusieurs États membres de l'UA.

IV. Les faiblesses qui minent les efforts de l'Union africaine dans la lutte contre le terrorisme mises en lumière par la réaction contre le groupe Boko Haram

Le déploiement de la FMM n'a pas donné le résultat attendu. Il est un fait que Boko Haram continue de représenter une menace pour la paix et la sûreté africaine. La question qui se pose alors est de savoir si cela est un révélateur des faiblesses qui minent l'efficacité des instruments créés par l'UA en vue de contenir la menace terroriste en Afrique.

Une analyse attentive de la réaction de l'UA à la crise nigérienne met en lumière au moins deux limites inhérentes à ces instruments.

Une première limite concerne l'incapacité de l'UA de s'imposer aux États membres. Si l'on considère que l'article 4, alinéa *h*, de l'Acte constitutif de l'Union constitue la base juridique des pouvoirs considérables, y compris militaires, dont elle dispose pour faire cesser ou éviter la perpétration de crimes internationaux dans un État membre incapable ou peu disposé à protéger les droits de l'homme, il est indéniable que les États membres ont inauguré un processus de transfert de leur souveraineté à l'organisation. En d'autres termes, l'UA est une organisation d'intégration régionale qui dispose aussi de pouvoirs supranationaux dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité régionale. À cet égard, l'UA diffère profondément de l'ancienne organisation, l'OUA, qui reposait sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres sans exception aucune⁵⁴ et qui, pour gérer une crise affectant un État membre, requérait le consentement de celui-ci⁵⁵.

Compte tenu de la gravité de la situation au Nigeria en raison des actes de violence perpétrés contre les civils et du nombre impressionnant de personnes déplacées, la réaction de l'UA aux attaques de Boko Haram peut apparaître à juste titre timide. En agissant conformément à l'article 4, alinéa *h*, l'UA aurait pu intervenir au Nigeria

⁵⁴ Article 13 de la Charte de l'OUA.

⁵⁵ Voir M. Djiena Wembou, « Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits », *African Yearbook of International Law*, 1994, p. 76.

indépendamment du consentement du gouvernement d'Abuja, naturellement à condition que le Conseil de sécurité des Nations Unies ait donné l'autorisation aux termes de l'article 53, par. 1, de la Charte. Le fait que non seulement le droit d'intervention n'ait pas été mis en oeuvre, mais qu'il n'ait pas non plus été évoqué dans les communiqués pertinents du Conseil de paix et de sécurité ou dans les décisions prises par la Conférence de l'UA peut laisser perplexé.

Selon toute probabilité, la raison réside dans l'absence de consentement du Nigeria à une action robuste sous l'égide de l'UA sur son territoire, comme le montre la concertation entre le Nigeria et les autres membres de la CBLT plus le Benin pour mettre en place la force régionale destinée à lutter contre Boko Haram. Cela semble être conforté par la pratique de l'UA qui, en effet, n'a pas hésité à intervenir militairement à l'occasion d'autres crises internes dans des États membres, chaque fois que les autorités gouvernementales des États concernés – ou les parties en conflit – avaient donné leur accord au déploiement sur leur territoire d'une opération de paix menée par l'UA. La mission au Soudan en est un exemple⁵⁶.

Cela étant, l'inefficacité des ambitieux mécanismes (au moins sur le papier) établis pour la protection des droits de l'homme sur le continent africain n'est pas uniquement due à l'insuffisance des ressources financières⁵⁷ ; elle résulte également de l'absence d'une volonté politique claire et forte. Une telle volonté ne parvient pas à prendre corps quand la crise humanitaire affecte un État qui s'oppose à la mise en place sur son territoire d'une force régionale avec un mandat robuste, d'autant plus lorsque l'État en question est particulièrement influent, comme c'est le cas du Nigeria en raison de son poids économique et démographique considérable⁵⁸.

L'enjeu est la crédibilité du rôle de gardien de la paix et de la sécurité en Afrique auquel l'UA aspire. La réponse timide de l'UA à la crise humanitaire au Nigeria a inévitablement tempéré l'enthousiasme de ceux qui, eu égard au caractère novateur de l'article 4, alinéa *h*, avaient vu dans le passage de l'OUA à l'UA l'affirmation d'un « principe de non-indifférence » face à des violations graves des droits de l'homme⁵⁹.

Une deuxième limite qui empêche le succès des efforts de l'UA dans la lutte contre le terrorisme tient au fait que celle-ci est axée sur l'action militaire. L'approche de l'UA en matière de lutte contre le terrorisme conserve un caractère strictement militaire puisqu'elle consiste principalement à créer ou soutenir des opérations militaires destinées à rétablir la sécurité dans les régions affectées par les activités des groupes terroristes, faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations et la restauration de l'autorité de l'État. La réponse de l'UA aux attaques de Boko Haram

⁵⁶ Voir aussi M. Odzolo-Modo, « Les opérations de paix conduites par les organisations régionales africaines », dans *Paix et sécurité européenne et internationale*, No. 3-2016.

⁵⁷ À cet égard, un pas en avant a été réalisé avec le projet de créer un fond de l'UA pour la prévention et la lutte contre le terrorisme (*Décision sur la création d'un fonds spécial de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique*, Assembly/AU/Dec.614(XXVII), vingt-septième session ordinaire, 17 - 18 juillet 2016).

⁵⁸ Le Nigeria est une puissance dominante en Afrique. Non seulement, en effet, il constitue l'un des principaux bailleurs de fonds de l'organisation, mais avec ses propres forces armées il contribue de manière significative aux missions de maintien de la paix établis au cas par cas par l'UA dans les États membres. Il n'est pas étonnant, donc, que le Nigeria soit capable d'influencer les décisions de l'UA, à plus forte raison si ces décisions concernent directement le Nigeria lui-même.

⁵⁹ Voir B. Kioko, « The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-Interference to Non-Intervention », *International Review of Red Cross*, 2003, p. 819; P.D. Williams, « From Non-Intervention to Non-Indifference: the Origins and Development of the African Union's Security Culture », *African Affairs*, 2007 p. 256.

confirme cette approche en se traduisant par le soutien à la capacité opérationnelle de la FMM établie par les États de la CBLT et le Bénin.

Cela paraît quelque peu contradictoire si l'on garde en mémoire que la Convention d'Alger a introduit des obligations pour les États parties concernant aussi la coopération judiciaire et policière et que, en vertu du Protocole additionnel, a été reconnu un rôle à l'UA dans la mise en œuvre desdites obligations. Il en va de même si l'on considère le progrès réalisé avec le Protocole de Malabo, établissant une Section de droit international pénal au sein de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Ladite contradiction devient d'autant plus évidente si l'on rappelle qu'en 2002 la réunion intergouvernementale de haut niveau des États membres de l'UA a adopté un Plan d'action sur la prévention et la lutte contre le terrorisme en Afrique⁶⁰.

Ce document est important dans la mesure où il a reproduit de nombreuses obligations – pas toutes – existant déjà dans le cadre de la Convention d'Alger et de son Protocole additionnel et s'étendant à tous les États membres de l'organisation et pas seulement à ceux qui sont parties aux instruments africains pertinents. Si le champ d'application des conventions sur le terrorisme est limité aux États parties, tout autre est le cas du Plan d'action, dont les dispositions s'imposent à tous les États membres. Par conséquent, l'UA peut sanctionner les États membres qui ne se conforment pas aux obligations prévues dans le Plan d'action, indépendamment du fait que ces États sont ou non parties aux autres instruments continentaux sur le terrorisme. L'UA peut le faire sur la base de l'article 23, par. 2, de son Acte constitutif, aux termes duquel tout État membre qui ne se conforme pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions dans les domaines politique et économique. Non sans raison, le Plan d'action fait référence à cet article dans son préambule, où on lit que les États membres de l'UA conviennent de prendre les dispositions contenues dans le Plan d'action dans l'esprit de l'Acte constitutif de l'Union, en particulier en son article 23, par. 2.

En réalité, il s'agit d'une contradiction qui n'est qu'apparente pour trois raisons.

En premier lieu, il convient de constater que les instruments juridiques continentaux consacrés, directement ou indirectement, au terrorisme n'ont pas eu le succès espéré. La Convention d'Alger et le Protocole additionnel, bien qu'en vigueur, n'ont pas été signés ou ratifiés par tous les États membres de l'UA⁶¹. Plus particulièrement, le Protocole a été un échec au vu de la longue période qui s'est écoulée entre sa signature et son entrée en vigueur et, surtout, quant aux ratifications enregistrées. Toutefois, l'exemple le plus parlant est celui du Protocole de Malabo, qui non seulement n'a été ratifié par aucun État membre, mais n'a obtenu la signature que de neuf d'entre eux⁶².

En second lieu, il faut admettre que les engagements pris par les États avec la ratification de la Convention d'Alger et de son Protocole additionnel ne sont pas très

⁶⁰ *Plan d'action de la réunion intergouvernementale de haut niveau de l'Union africaine sur le terrorisme en Afrique*, Mtg/HLIG/Conv.Terror/Plan.(I), Alger, 11-14 septembre 2002. Pour un commentaire voir K. Sturman, « The AU Plan on Terrorism. Joining the Global War or Leading an African Battle ? », *African Security Review*, 2002, p. 103 ss.

⁶¹ Parmi les cinquante États membres qui ont signé la Convention d'Alger, quarante et un l'ont ratifié (https://au.int/web/sites/default/files/treaties/7779-sl-protocol_to_the_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_14.pdf). Parmi les quarante-cinq États membres qui ont signé le Protocole, seulement dix-sept l'ont ratifié (https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7787-sl-protocol_on_terrorism.pdf).

⁶² https://au.int/web/sites/default/files/treaties/7804-sl-protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_19.pdf.

exigeants, notamment dans le domaine de la coopération judiciaire entre les États parties en matière de poursuites pénales des terroristes – ceci vaut aussi pour le contenu du Plan d'action. Ce qui fait défaut à l'UA est un mandat d'arrêt africain⁶³ et un mandat africain d'obtention des preuves qui couvrent le crime de terrorisme. À cet égard, la Convention d'Alger contient des dispositions plutôt modestes, surtout si on les compare aux instruments contraignants existant dans d'autres contextes régionaux, notamment européen⁶⁴. La Convention à l'article 5, par. 4, dispose que les États parties s'engagent « à promouvoir la coopération mutuelle et à s'entraider en ce qui concerne les procédures d'enquête et d'arrestation des personnes suspectées, poursuivies, accusées ou condamnées pour des actes terroristes [...] ». Les États parties doivent également, au sens de l'article 18, « promouvoir les procédures d'assistance juridique réciproques par la conclusion d'accords tant bilatéraux que multilatéraux en vue de diligenter les enquêtes et faciliter la collecte de preuves ». La loi modèle africaine contre le terrorisme élaborée par la Commission de l'UA tient compte de l'exigence d'un mandat d'arrêt africain⁶⁵. Toutefois, il convient de ne pas perdre de vue que cet instrument n'est pas juridiquement contraignant et le choix est laissé aux États de rendre ou non conformes leurs législations nationales à son contenu.

En troisième lieu, en dépit du pouvoir de sanction résultant de l'article 23, par. 2, de l'Acte constitutif, qui permet d'assurer la mise en œuvre du Plan d'action contre le terrorisme, l'UA, jusqu'à aujourd'hui, n'a jamais usé dudit pouvoir contre les États membres qui n'auraient pas respecté leurs engagements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Bien évidemment, cela ne résulte pas du fait qu'il n'y aurait pas d'obligations découlant du Plan d'action qui ne seraient pas remplies. Ainsi, l'obligation faite aux États membres de soumettre annuellement au Conseil de paix et de sécurité des rapports sur les dispositions prises en vue de prévenir et de combattre le terrorisme⁶⁶ n'est pas toujours respectée et pas par tous les États⁶⁷. Il en va de même⁶⁸ pour l'engagement de poursuites contre les personnes impliquées dans un acte de terrorisme⁶⁹. Ainsi, force est de constater que les dispositifs contraignants pour amener les États membres de l'UA à respecter leurs engagements dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, existants sur le papier, ont du mal à être appliqués en pratique, ce

⁶³ En ce sens, M.A. Ewi, K. Aning, précité, p. 42.

⁶⁴ Voir J.C. Martin, « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Revue du droit public*, 2015, p. 339 ss.

⁶⁵ L'article 48, intitulé « Des pouvoirs d'enquête » se lit comme suit : « Lorsque les autorités compétentes reçoivent des informations d'un organe gouvernemental approprié d'un Etat étranger qu'une personne qui est soupçonnée avoir commis ou est reconnue coupable ou est condamnée pour une infraction pour laquelle – (a) un(e) tribunal/cour au/en [nom du pays] est compétent(e) [...] ; ou (b) un(e) tribunal/cour dans un Etat étranger peut être compétent, peut être présente au/en [nom du pays], les autorités compétentes doivent veiller à ce que les mesures, qu'elles jugeraient nécessaires, soient prises afin d'enquêter sur l'affaire ». L'article 49 suivant, intitulé « Des pouvoirs d'arrestation », est libellé comme suit : « Lorsqu'il apparaît sur des bases raisonnables découlant de l'enquête visée à l'article 48, qu'une extradition ou des poursuites pénales peuvent être intentées contre une telle personne, cette personne peut être arrêtée [...] afin d'assurer sa présence à une telle procédure ».

⁶⁶ Point F, par. 16, alinéa b, du Plan d'action.

⁶⁷ Voir M. Ewi, K. Aning, précité, p. 42.

⁶⁸ Voir M. Ewi, A. du Plessis, « Criminal Justice Responses to Terrorism in Africa: The Role of the African Union and Sub-Regional Organizations », in A.M. Salinas de Frias, K.L.H. Samuel, N.D. White (eds.), *Counter-Terrorism. International Law and Practice*, New York, Oxford University Press, 2012, p. 1012.

⁶⁹ Point B, par. 12, alinéa a, du Plan d'action.

qui témoigne du manque de volonté politique de l'UA à exercer ses pouvoirs coercitifs à l'égard de ses membres.

V. Conclusion

On ne peut pas nier les efforts de l'UA dans la lutte contre le terrorisme. La Convention d'Alger de 1999 que le Protocole additionnel de 2004 complète, a appelé à une coopération et à une coordination entre les États africains pour faire face à la menace terroriste et imposé à ces derniers de criminaliser à l'échelle nationale le terrorisme, tel que défini par les instruments régionaux pertinents. S'agissant d'obligations reprises dans une large mesure dans le Plan d'action de l'Union contre le terrorisme, leur non-respect peut entraîner l'exercice par l'UA de son pouvoir de sanction. Le dispositif réglementaire de l'UA, bien qu'implicitement, n'omet pas de prendre également en compte, le cas échéant, une réponse quasi-judiciaire ou militaire aux attaques terroristes. Si la réponse quasi-judiciaire vise la poursuite pénale des terroristes coupables de violations graves des droits de l'homme, la réponse militaire peut se produire quand les activités des terroristes compromettent la paix et à la sécurité d'un État membre ou entraînent – ou sont susceptibles d'entraîner – la perpétration d'un crime international. Deux initiatives qui ne sont pas encore matérialisées viennent compléter les engagements de l'UA contre le terrorisme : la création d'Afripol et l'attribution à la Cour africaine de justice et de droits de l'homme de la compétence pour connaître du crime de terrorisme.

D'un autre côté, on ne peut pas nier les faiblesses qui minent ces efforts. Les conventions qui s'inscrivent dans la lutte contre le terrorisme n'ont pas été signées ou ratifiées par tous les États africains et l'UA elle-même, en dépit de son caractère supranational, se révèle politiquement incapable de s'imposer aux États membres, surtout quand ils sont des puissances régionales. On observe cette incapacité non seulement lorsque les conditions pour l'emploi de la force armée sans le consentement de l'État concerné sont remplies, mais aussi lorsque l'Union, après avoir pris note de la violation de ses décisions sur le terrorisme par un État membre, n'opte pas pour des sanctions économiques ou politiques. La preuve en est que, malgré les mesures prises par l'UA pour faire face à la menace de Boko Haram, la violence de ce groupe terroriste est toujours d'actualité dans la région du bassin du Lac Tchad et principalement au Nigeria. Ce n'est pas un hasard si l'actuel président de l'UA, Idriss Deby, lors de l'ouverture du vingt-sixième sommet de l'organisation en janvier 2016, a affirmé – en faisant référence à tous les États du continent africain en tant que membres – « Nous nous réunissons souvent, nous parlons toujours trop, nous écrivons beaucoup, mais nous n'agissons pas assez et parfois pas du tout ».

Pour crédibiliser la lutte contre le terrorisme de l'UA beaucoup de progrès restent à accomplir, d'autant plus que la menace représentée par Boko Haram pour la paix et la sécurité régionale n'est pas un événement isolé étant donné que le terrorisme gagne de plus en plus de terrain en Afrique⁷⁰. Il est trop tôt pour spéculer sur les évolutions

⁷⁰ Peace and Security Council, 249th meeting, 22 November 2010, Addis Ababa, PSC/PR/2(CCXLIX) *Report of the Chairperson of the Commission on measures to strengthen cooperation in the prevention and combating of terrorism*, par. 3-10. Voir aussi l'ouvrage de H. Solomon, précité.

futures à cet égard. Néanmoins, les reproches formulés par le Président de l'UA sont à saluer dans la mesure où il reconnaît ce que l'on peut considérer comme le plus grand obstacle à la réalisation du principe « solutions africaines aux problèmes africains », devenu le *leitmotiv* de l'organisation panafricaine.