

Le droit de poursuite en Afrique subsaharienne : état des lieux, défis et perspectives

Arnaud Houénou

Docteur en science politique, spécialiste des questions de sécurité et défense en Afrique, ancien du Centre d'étude stratégique pour l'Afrique à Washington.

De la définition du concept

Le droit de poursuite, de l'anglais (*The Right of Hot Pursuit*), est le droit qui permet aux forces militaires d'un État de poursuivre au-delà de ses frontières (sur mer comme sur terre) les auteurs d'une infraction. Pour être ainsi caractérisée et tout à fait légale, la poursuite doit être immédiate et continue. En raison de son régime coercitif, le droit de poursuite déroge aux règles générales du droit international qui établit, d'une part que les pouvoirs d'un État ne peuvent s'exercer que dans le ressort de son territoire, d'autre part que la souveraineté d'un État étant inviolable, il est formellement proscrit qu'un État intervienne sur le territoire d'un autre État. Il ressort de cette définition que le droit de poursuite ne peut être mis en œuvre que dans le cadre strict d'accords entre États voisins souhaitant y recourir.

L'intérêt de notre propos dans cette étude est de mettre en lumière la pratique du droit de poursuite en Afrique et les exigences de sa mise en œuvre à l'heure des menaces terroristes sur le continent.

État des lieux

Le défi de la lutte contre le terrorisme (*cf.* A. Lesage) est l'une des réalités géopolitiques les plus structurantes de ces dernières années en Afrique. Pour cause, certaines régions du continent sont en prise au terrorisme et à une criminalité de plus en plus forte. De ce fait, l'Afrique se trouve ainsi prise dans la dynamique d'un continent non stabilisé qui cristallise un faisceau de facteurs tant historiques, que relevant du développement récent potentiellement crisogènes ; en somme un continent « incubateur du terrorisme ». Les attentats en série, la multiplication des enlèvements, la persistance de dynamiques irrédentistes, tous ces éléments combinés à la montée en puissance d'un prosélytisme salafiste extrémiste, induisent un climat d'insécurité croissant propice à la déstabilisation (*cf.* M. Taje). Cette situation de menace et de chaos révèle les fragilités et la complexité du contexte sécuritaire de

l'Afrique en même temps qu'elle démontre l'incapacité structurelle des États africains à y faire face. Ce nouveau contexte sécuritaire impose à tout le moins des exigences opérationnelles nécessaires et le réajustement des mécanismes nationaux de défense. Mais ces exigences dépassent de loin les armées nationales et rendent par voie de conséquence illusoire la capacité d'un État isolé à y faire face tout seul (cf. A. B. Simporé).

Dans cette configuration de menaces et de crises sécuritaires, la nécessité de mettre en place des initiatives locales de coopération transfrontalière s'impose un peu partout en Afrique. De fait, convaincus qu'il ne peut y avoir de sécurité sur le continent africain que si l'ensemble des pays concernés par la menace terroriste s'organise dans une dynamique coopérative bi ou multilatérale, certains États ont adopté le droit de poursuite réciproque comme outil de lutte contre le terrorisme. Selon ces États, la coordination régionale entre pays voisins apparaît comme la condition essentielle et évidente de toute stratégie efficace de lutte antiterroriste.

Avec un postulat aussi clairement posé, l'exigence d'actions communes concertées s'avère nécessaire et se déploie dans plusieurs régions africaines.

Ainsi, dans le Sahel, en raison des déficiences des mécanismes nationaux de sécurité et de la porosité des frontières dans une région très instable pour cause de terrorisme et de trafic en tout genre, les États ont décidé de mettre en commun leurs capacités militaires et toute leur détermination pour endiguer les menaces. L'enjeu au-delà de la coopération des services de renseignements et de bonnes intentions, est de constituer un véritable droit de poursuite réciproque entre États sahéliens, un cadre politique majeur de coopération militaire. Cela s'est traduit dans les faits par la création en 2010 d'un Comité d'état-major opérationnel conjoint (Cemoc), d'une Unité de fusion et de liaison (UFL) ⁽¹⁾ entre les armées sahéliennes (Algérie, Mali, Mauritanie et Niger), avec un Centre de renseignements établi à Alger. Le Cemoc a pour objectif de mieux coordonner les opérations militaires de lutte contre le terrorisme avec pour cadre juridique le droit de poursuite réciproque. Cela a favorisé plusieurs interventions militaires de poursuite des groupes terroristes armés dans la région. C'est ainsi que la Mauritanie a usé à plusieurs reprises de ce droit sur le territoire malien : en 2010, dans la ville de Tombouctou et à Taoudénit. En mars 2012, il y a eu des raids de l'aviation mauritanienne contre *Al-Qaïda* à Toul à 65 kilomètres environ de Tombouctou. En plus de l'accord entre ces quatre États, le Mali et la République arabe Sahraoui se sont accordé le 31 décembre 2011 le droit de poursuite réciproque.

Dans la même veine, pour faire pièce à *Boko Haram*, tentaculaire groupe terroriste qui sévit dans le Nord du Nigeria, au Cameroun, au Niger et au Tchad et dont les possibilités de progression par capillarité dans la région inquiètent, les États riverains tentent de mettre en place une force régionale commune avec un

(1) Cette UFL a été créée en 2010 et regroupe les services de renseignements de l'Algérie du Burkina-Faso, de la Libye, du Mali, du Niger, du Tchad et de la Mauritanie.

droit de poursuite réciproque. C'est suite à l'enlèvement de la famille Moulin-Fournier et du prêtre Georges Vandenbeusch au Cameroun par *Ansaru*, sous-traitant terroriste de *Boko Haram*, que la nécessité de mettre sur pied une force régionale commune s'est avérée. La décision a été entérinée le 7 octobre 2014 avec pour objectif d'établir une coordination militaire régionale regroupant le Bénin, le Nigeria, le Cameroun, le Tchad et le Niger. « Cette mesure est la preuve de notre engagement pour faire ce qui est possible pour éradiquer cette calamité », a précisé le ministre nigérien de la Défense. Cette force embryonnaire sera dotée d'un contingent d'environ 3 000 hommes avec un état-major fonctionnel. Elle fait suite à la *Multinational Joint Task Force (MNJTF)* créée par le Nigeria en 1994 avec des attributions étendues, en avril 2012, aux opérations antiterroristes.

La Corne de l'Afrique n'est pas en reste de cette mobilisation face à la montée du terrorisme qui déstabilise l'Est ⁽²⁾ du continent même si les États de la région n'ont pas encore pris l'engagement de mettre en œuvre un droit de poursuite réciproque. Ainsi, par effet de contagion et sous la pression des groupes terroristes armés et des trafics en tout genre, le droit de poursuite connaît un important développement en Afrique.

Du défi

Malgré ces audacieuses initiatives régionales africaines, le droit de poursuite réciproque en Afrique a très vite montré les limites de son efficacité tant dans la traque des terroristes que pour le maintien des États dans une dynamique vertueuse de gestion des menaces. De fait, loin de contenir la menace, l'existence de frontières en Afrique aujourd'hui pose des problèmes et a plutôt tendance à compliquer la mise en œuvre de réponses efficaces du fait de la continuité des composantes ethniques, de part et d'autre des frontières, ce qui complique leur surveillance et contribue à internationaliser les crises. Dans le Sahel, par exemple, l'absence de consensus entre les États de la région à désigner un ennemi commun conduit à la fragmentation des efforts d'éradication du terrorisme, tant la lecture géostratégique des forces d'instabilité diffère en fonction des trajectoires politiques internes (cf. A. Houéno). Dès lors, les efforts consentis par les différents acteurs de la région ces dernières années pour lutter contre l'insécurité, ont quasiment sous-estimé le poids réel des facteurs d'instabilité et ont, par conséquent, compliqué les stratégies de lutte commune et n'ont que faiblement permis la réalisation des objectifs de lutte contre le terrorisme. Il s'en suit que l'exercice du droit de poursuite en Afrique est devenu problématique en raison des politiques de coopération sécuritaires incohérentes et souvent mal ficelées. Aussi, l'attitude ambiguë de certains États et leurs divergences d'approche stratégique sont autant de démarches désarticulées, souvent déterminées par la sourde défiance qui divise les riverains de

(2) Dans la Corne de l'Afrique, le Kenya lutte contre les *Shababs* somaliens qui sévissent dans la région. Même si le Kenya n'a pas un droit de poursuite, ses forces passent régulièrement de l'autre côté de la frontière somalienne en poursuivant des éléments terroristes des *Shababs*.

l'océan sahélien (cf. M. Taje). Les velléités d'optimisation des politiques d'influence dans le Sahel et la nécessité de la maîtrise des dynamiques géopolitiques imposent à certains États un engagement mesuré dans la lutte antiterroriste hors de leurs frontières susceptible de compromettre leur sécurité intérieure ⁽³⁾.

La situation en Afrique centrale est tout autant complexe. En effet, à cause du différend frontalier qui a longtemps opposé le Nigeria et le Cameroun, depuis résolu par la Cour internationale de justice (CIJ) ⁽⁴⁾, les deux États minés par un climat de défiance réciproque ne parviennent pas à définir une politique de sécurité frontalière commune en accord avec les autres États de la région, ce qui rend très difficile la mise en œuvre d'un droit de poursuite réciproque susceptible de contenir la menace terroriste de *Boko Haram*.

Le brouillage circonstancié des lignes de lecture géostratégique, l'interaction et le jeu d'intérêts multiples des acteurs étatiques engagés dans le contre-terrorisme, ont donné lieu à des contestations de l'exercice du droit de poursuite. En effet, en raison des susceptibilités liées à la souveraineté des États sur un continent où la question du tracé des frontières étatiques est toujours aussi complexe, les modalités de mise en œuvre du droit de poursuite restent problématiques. De même, le caractère embryonnaire du droit de poursuite et les difficultés techniques de sa mise en œuvre en Afrique justifient les déviations de ce droit qui se caractérisent entre autre par la violation des souverainetés par certaines poursuites non justifiées. Le non-respect du principe de l'obligation d'informer, principe pourtant cardinal du droit de poursuite, et le manque de clarté des accords, ont considérablement brouillé la lisibilité de l'exercice de cette disposition. On peut se convaincre de cette dichotomie après les déclarations d'un responsable du ministère malien de la Défense à la suite de l'opération mauritanienne du 22 juillet 2010 sur le territoire malien à laquelle le Mali n'était pas associé. « Nous avons signé des accords de droit de poursuite avec la Mauritanie, mais en l'espèce, ce n'est pas un droit de poursuite. Ils ne pourchassaient personne jusqu'au Mali. Ce n'était pas de la poursuite, mais un acte de guerre ».

***Barkhane* au Sahel et les nouvelles perspectives du droit de poursuite**

Avec une menace terroriste qui ne faiblit pas en Afrique et une mobilisation des États africains pas souvent à la hauteur, la France a initié une opération de lutte antiterroriste d'envergure du nom de *Barkhane* dans le Sahel. Cette opération militaire de l'armée française a fusionné les anciennes opérations (*Épervier* au Tchad et *Serval* au Mali) pour en faire une force. Nouveau dispositif de lutte antiterroriste,

(3) L'Algérie a toujours craint d'être entraînée dans le bourbier terroriste saharien, elle qui n'a pas fini de résoudre ses problèmes de lutte contre les réseaux islamistes à l'intérieur de ses frontières. N'ayant pas complètement réussi à éradiquer le mal islamiste de son territoire, elle ne souhaite pas ouvrir un autre front de lutte en dehors.

(4) La péninsule de Bakassi est la scène d'un conflit interétatique entre le Cameroun et le Nigeria. Le conflit a atteint son apogée en 1993 quand les forces nigérianes ont occupé deux tiers de la péninsule. Le gouvernement camerounais a réagi en soumettant l'affaire à la CIJ de La Haye, qui décida, en 2002, que la péninsule appartenait au Cameroun.

l'opération *Barkhane* s'inscrit dans une nouvelle dynamique de sécurité qui repose sur une approche stratégique basée sur une logique partenariale avec les États de la bande sahélo-saharienne (Burkina-Faso, Mauritanie, Mali, Niger et Tchad).

Opérationnelle depuis le 1^{er} août 2014, la force regroupe 3 000 militaires dont la mission, du point de vue opérationnel, consiste d'une part à contenir la menace terroriste dans le Sahel et d'autre part, à empêcher la reconstitution du sanctuaire terroriste dans la région. Cette organisation transfrontalière entre la France et ses partenaires du G5 Sahel est un droit de poursuite implicite qui doit permettre à l'armée française de disposer de capacités réactives et flexibles pour poursuivre les terroristes dans toute la région. S'il convient de noter que le discours simplificateur sur la lutte contre le terrorisme doit mobiliser toutes les forces dans le Sahel, l'opération *Barkhane* traduit tout autant une certaine continuité dans la politique de sécurité et de défense française que le besoin pour la France de continuer à maintenir son influence politique en Afrique par ses capacités militaires opérationnelles (cf. A. Gnanguénon). Sur ce fait, la coopération régionale entre la France et ses partenaires peut engendrer sur le court ou le long terme des crispations.

De fait, le maillage militaire français qui repose sur les accords de coopération et de défense des années 1960 et partiellement mis à jour (cf. A. Houénou) depuis pour garantir la souveraineté et la sécurité des États, n'a pas toujours fait l'objet d'un consensus national⁽⁵⁾. En effet, l'ambiguïté des accords de coopération et de défense et l'instrumentalisation à des fins politiques de la présence militaire de la France en Afrique depuis l'indépendance, peut laisser craindre dans le prolongement de l'opération *Barkhane* des situations de dénonciation de celle-ci. De même, la liberté d'action laissée à l'opération *Barkhane* de garantir la sécurité des États africains, fut-elle contre le terrorisme, n'en est pas moins problématique. La nature complexe des relations et les enjeux de puissance et d'influence de la France avec ses partenaires africains représentent encore un « véritable problème » (cf. G.-H. Mbia Yébega) à maints égards et pour certains acteurs politiques africains. Malgré la « rente stratégique » et antiterroriste qu'induit la présence militaire française aux États en Afrique, il subsiste une certaine contestation par principe de toute intervention militaire de la France sur le continent noir quelle qu'elle soit.

En somme, le droit de poursuite réciproque entre États voisins en Afrique reste un concept à redéfinir, et surtout à encadrer, pour en faire un outil adéquat de lutte contre le terrorisme. Les acteurs politiques locaux et les puissances internationales, en l'occurrence la France, devront moins faire économie d'explication sur les raisons de leur présence et les objectifs poursuivis sur le continent.

(5) Le déploiement de bases étrangères pouvait faire l'objet d'une approche politique très prudente dans certains pays, y compris parmi ceux qui sont résolument engagés dans la lutte contre les groupes armés terroristes. Dans le cadre du déploiement du détachement des forces françaises au Niger dans le cadre de l'opération *Barkhane*, le président de l'Assemblée nationale du Niger a regretté publiquement que l'Assemblée nationale n'ait pas été consultée sur l'installation de ce détachement français. Il a estimé « qu'il faut préserver l'unanimité des forces politiques sur de tels sujets ».

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

André Lesage : *“Africa Counterterrorism cooperation”, Assessing Regional and Sub regional Initiative*, Washington, NDU Press, 2007, p. 4.

Mehdi Taje : « Vulnérabilité et facteur d’insécurité au Sahel », Secrétariat du club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest (CSAO/OCDE), 1^{er} août 2010, p. 8 et p. 23.

Aimé Barthélemy Simporé : « Les menaces dans la bande sahélo-saharienne : la crise malienne », *Revue Défense Nationale*, n° 763, octobre 2013, p. 47.

Arnaud Houéno : « Les nouveaux accords de défense franco-africains et la politique de sécurité de la France », Thèse de doctorat de sciences politiques, Université Jean Moulin Lyon3, octobre 2014, p. 409 et p. 301.

Amandine Gnanguénon : *“Operation Barkhane: a show of force and political games in the Sabel-Sahara”*, Institute for Security Study, 19 août 2014, p. 3.

Germain-Hervé Mbia Yébega : « Perceptions camerounaises des crises africaines : le cas de la Côte d’Ivoire », *Le jour*, 18 janvier 2013, n° 1357, p. 9.