



CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

RENFORCER LA COORDINATION SÉCURITÉ-JUSTICE POUR LUTTER CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE ORGANISÉE

DOCUMENT DE SYNTHÈSE

9 février au 3 mars 2021

En février et mars 2021, le Centre d'études stratégiques de l'Afrique a organisé un séminaire multinational, au niveau de l'exécutif, sur la coordination des secteurs de la sécurité et de la justice pour lutter contre la criminalité transnationale organisée (CTO). Le présent document regroupe les questions de fond du séminaire, fait la synthèse du point de vue des participants sur les défis posés par la coordination, et aborde les idées clés suivantes :

- Un certain nombre de pays disposent de structures permettant une coordination entre les institutions de justice et de sécurité au niveau national afin de contrer la CTO, mais le niveau et l'étendue de la coordination stratégique pourraient être améliorés.
- Les efforts de coordination doivent non seulement aborder les questions de sécurité, mais aussi les facteurs de développement et de gouvernance qui font que les états et les sociétés sont vulnérables à la CTO. C'est un objectif qui pourrait aussi aider les états à passer d'une démarche réactive à une démarche de prévention.
- Afin de pouvoir exploiter un soutien in à la coordination, les institutions de sécurité et de justice peuvent adopter de bonnes pratiques de gouvernance du secteur de la sécurité, et construire de façon proactive un climat de confiance avec une grande variété de citoyens et de communautés atteints par la CTO.
- De nombreux outils et initiatives de coordination existent au niveau régional, interrégional et international, mais les mécanismes formels et techniques peuvent être insuffisants à eux seuls.

Contexte

Le séminaire a réuni en ligne 54 responsables des secteurs de la sécurité et de la justice venant de 19 pays d'Afrique différents, ainsi que quatre responsables des États-Unis et d'Europe. Des professionnels de l'ONUDDC, de l'Institut d'études de sécurité-Afrique, et de la Global Initiative against Transnational Organized Crime (Initiative mondiale contre la criminalité transnationale organisée) ont également participé. Le séminaire a encouragé les participants à aborder la valeur stratégique de la coordination en matière de sécurité et de justice depuis le point de vue de la coordination interinstitutionnelle au niveau national, de la coordination transfrontalière, de la coordination infranationale dans les zones urbaines et rurales, et de la coordination locale impliquant les citoyens et les communautés (dont les femmes, les jeunes et autres groupes marginalisés ou vulnérables). Les objectifs étaient de : (i) comprendre les diverses initiatives en Afrique de L'Ouest et du Sud, afin de renforcer la coordination des secteurs de la sécurité et de la justice dans la lutte contre la CTO, (ii) estimer dans quelle mesure les efforts de coordination s'intègrent dans les stratégies et les démarches régionales, nationales et locales de lutte contre la CTO, et (iii) de comparer les expériences en matière de coordination des forces armées, des forces

de l'ordre et de la justice dans la lutte contre la CTO, dans un cadre aussi bien intra qu'interterritorial et en milieu rural ou urbain.

Le séminaire a accueilli des professionnels militaires et civiles de haut niveau. Les intervenants et les participants disposaient d'expériences pratiques, entre autres dans la lutte contre la traite des êtres humains, le vol des ressources naturelles, le braconnage, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux. Par une introduction à l'économie politique de la CTO pré-enregistrée, des séances hebdomadaires plénières en direct avec les experts africains, et des discussions hebdomadaires en petits groupes régionalisés, une analyse des dimensions stratégiques de la coordination a été effectuée. Grâce à ces activités, les participants ont discuté de l'interdépendance du travail de la sécurité et de la justice dans la lutte contre la CTO, de la logique de coordination permettant de réduire la concurrence et d'augmenter la complémentarité dans ce cadre, et de l'influence de la coordination sur la résilience envers la CTO des états africains. Ils ont aussi examiné le bien-fondé d'une coordination multisectorielle plus poussée, afin d'aborder les facteurs de sécurité, de développement et de gouvernance qui facilitent la CTO.

Perspectives d'ensemble sur la coordination

Le programme a souligné les complexités d'un aspect de la résilience envers la CTO : une coordination efficace permettant de la contrer. Les criminels s'adaptent rapidement aux efforts des états africains visant à contrer la CTO : ils peuvent s'impliquer stratégiquement sur plusieurs marchés criminels simultanément, se déplacer ou changer de mode d'action pour échapper à la détection. Les acteurs des états doivent nécessairement anticiper ces possibilités qu'ont les criminels de s'adapter, et ce sont des synergies entre les marchés qui renforcent la résilience envers la CTO. Dans certains cas, les responsables qui se coordonnent pour agir contre une forme de CTO – qu'il s'agisse de traite des êtres humains, de crimes envers les ressources naturelles, de trafic de drogue ou autre – peuvent se trouver face à des criminels aussi impliqués dans d'autres types de CTO. Dans d'autres cas, les criminels impliqués dans divers types de délinquance peuvent être différents, mais exploiter les mêmes poches de corruption au sein du gouvernement ou utiliser des itinéraires de transit communs. Par conséquent, même les responsables concernés par un type particulier de CTO doivent comprendre de quelle manière celle-ci s'inscrit dans l'éventail plus large des menaces, afin de démanteler efficacement les réseaux criminels.

Les participants ont exprimé un intérêt pour une innovation appuyée sur les pratiques et les mécanismes existants permettant d'aborder les facteurs de sécurité, de développement et de gouvernance qui favorisent la CTO. Les efforts des acteurs africains de la sécurité et de la justice visant à démanteler les réseaux de la CTO doivent parvenir à trouver de multiples équilibres : faire face à la CTO de manière à la fois généralisée et spécialisée, utiliser des approches formelles et informelles permettant de faciliter la coordination, et veiller à ce que toutes les dimensions de la coordination soient impliquées dans la lutte contre la CTO – qu'elles soient infranationales, nationales ou supranationales.

Idées clés

1. Un certain nombre de pays disposent de structures permettant une coordination entre les institutions au niveau national dans la lutte contre la CTO, mais le niveau et l'étendue de la coordination stratégique pourraient être améliorés.

De nombreux pays disposent de mécanismes de coordination déjà existants dans le cadre de la lutte contre la CTO, que ce soit une approche généralisée de lutte contre la CTO ou d'une stratégie visant

spécifiquement un type de CTO. Dans certains cas, le ministère de la Justice ou le ministère de l'Intérieur est coordonnateur, et bénéficie du soutien de cellules de renseignement financier, d'agences anticorruption, de la police, de la gendarmerie et des douaniers – dans d'autres cas, une institution du secteur de la sécurité peut prendre la tête et bénéficier des connaissances et ressources des autres organismes. Certains pays disposent de mécanismes leur permettant de faciliter des échanges rapides d'informations entre différents acteurs luttant contre la CTO – d'autres ont mis en place des centres ou des comités de coordination destinés à rationaliser les efforts de lutte contre la CTO. Une autre approche mise en œuvre dans certains pays est l'implication de responsables de la sécurité nationale, appartenant aux services du Président ou du Premier ministre. Il arrive fréquemment que la coordination soit horizontale (entre agences et ministères) tout autant que verticale (à l'intérieur de ces institutions). Quel que soit le type de structure de coordination existante, il est fondamental de comprendre le contenu et l'importance des missions des collègues.

Les efforts visant à mettre en place la coordination ont fait des progrès notables – en plus des exemples que les participants ont évoqués lors de petites discussions de groupe, les intervenants des séances plénières ont mentionné plusieurs saisies de drogues qui ont été assistées par les services de renseignements, ainsi que la première condamnation pour un crime de piraterie au Nigéria, l'utilisation en temps réel du Comité de coordination national anti-braconnage pour la mise en place de mesures de réduction au Botswana, et l'organisation de forums sur la justice destinés à améliorer le suivi de la répression contre la CTO dans ce même pays. Cependant, une meilleure coordination interinstitutionnelle aurait le potentiel de défragmenter les réponses des états par secteur ou type de criminalité, ce qui permettrait également d'améliorer la capacité d'anticipation et de réponse envers la CTO. La coordination supplémentaire entre les forces armées, les forces de l'ordre, les renseignements, la justice, les douanes, les affaires intérieures, la foresterie, la pêche et d'autres secteurs qui sera nécessaire pour lutter contre la CTO a été abordée par les participants. Alors que la spécialisation des politiques, des unités et des formations dans l'objectif de la lutte contre certaines formes spécifiques de CTO est importante, l'assurance que toute la coordination s'intègre dans une stratégie de lutte contre la CTO qui oriente les divers axes de travail l'est tout autant.

Des discussions concernant les défis à la coordination interinstitutionnelle ont souligné le besoin de structures qui seraient chargées d'organiser toutes les entités impliquées dans la lutte contre la CTO, même si lesdites entités disposent déjà de responsabilités et de rôles clairs. Une surveillance accrue de la coordination de la lutte contre la CTO pourrait réduire la concurrence entre les agences, tout en facilitant les échanges d'informations pertinentes pour lutter contre la CTO. Les acteurs de la sécurité et de la justice ont fait état de la nécessité de dialoguer et de communiquer entre eux en permanence. Les forces armées ou de l'ordre qui arrêtent des suspects ou enquêtent sur ceux-ci n'ont pas toujours de retour d'informations concernant les suites judiciaires, et ne sont donc pas informées de leurs résultats concernant les personnes qu'ils ont appréhendées, ou les preuves qu'ils ont travaillé à recueillir et conserver. Les procureurs et juges d'instruction ont exprimé leur désir d'échanges continus avec les forces de l'ordre au sujet des défis posés par les preuves et la gestion de cas. Des évaluations effectuées conjointement avec les organisations de renseignement pourraient aussi renforcer la coordination, par une identification des cibles probables et des « signaux d'alarme » de la CTO dans leur contexte, et par l'utilisation des données pour éclairer la réponse.

De plus, les participants ont identifié d'autres domaines pouvant être améliorés : (a) le comblement des lacunes qui existent dans les cadres juridiques et politiques entre des états voisins, permettant

aux criminels de passer à travers les mailles du filet (b) l'adaptation de la législation et des politiques existantes pour faire face aux comportements criminels et aux nouveaux types de criminalité (c) l'affectation de ressources à des formations spécialisées pour les acteurs impliqués dans la CTO, et la garantie de leur maintien à des postes correspondant à ces formations (d) l'assurance que les réseaux féminins régionaux et nationaux seront valorisés et engagés dans des efforts de coordination plus larges, et (e) la mise à profit du secteur privé, des organisations internationales et de la société civile pour qu'ils travaillent avec les états dans la lutte contre le CTO et les phénomènes connexes tels que les flux financiers illicites.

2. Les efforts de coordination doivent non seulement aborder les questions de sécurité, mais aussi les facteurs de développement et de gouvernance qui font que les états et les sociétés sont vulnérables à la CTO. C'est un objectif qui pourrait aussi contribuer à passer d'une démarche réactive à une démarche de prévention.

L'expérience montre que, pour répondre efficacement à la CTO, il est nécessaire de ne pas seulement prendre en compte la sécurité, mais aussi les facteurs de développement et de gouvernance qui sont propices à la CTO. Les participants ont discuté de ce qu'ils ont observé être certains de ces facteurs. Pour certains membres des communautés les plus marginalisées, la CTO est un mode de subsistance, et une part d'entre eux peut ne pas considérer que c'est là une activité illégale qui doit être contrée – alors que d'autres sont d'opinion qu'il est trop dangereux de s'y opposer. De plus, les défis rencontrés par la gouvernance exacerbent les griefs populaires que les criminels organisés peuvent exploiter. Les états luttent fréquemment pour assurer la sécurité des citoyens, et pour bâtir une légitimité publique. Dans les communautés frontalières, certains états peinent à établir une présence solide, pouvant protéger les citoyens offrir une infrastructure et offrir des services. Dans les zones urbaines où l'état est plus présent, la criminalité est stimulée par l'urbanisation rapide, le chômage des jeunes et l'exclusion sociale. Lorsque l'état n'est pas présent ou ne répond pas aux exigences de développement et de gouvernance, cela laisse les citoyens plus ouverts à l'influence de la CTO. De plus, les réseaux de crime organisé peuvent infiltrer les institutions gouvernementales et les entreprises licites, ajoutant des problèmes de surveillance et de responsabilité.

Compte tenu de ces faits, les participants ont examiné les avantages de la promotion des approches multipartites et multisectorielles dans la lutte contre la CTO. Les réussites et les défis de l'approche intégrée et basée sur la prévention pour la gestion frontalière au Bénin ont été examinés en profondeur. Dans ce pays, l'Agence nationale pour la gestion intégrée des espaces frontaliers a cherché à promouvoir la sécurité des citoyens en prenant des mesures telles que le fait de placer des forces de défense et de sécurité dans les zones frontalières afin de rester en contact avec la population, de former des unités spéciales travaillant de façon transfrontalière sur les questions de la CTO, d'offrir une aide juridique aux membres des communautés transfrontalières leur permettant d'obtenir des papiers d'identité, d'aider les femmes à exercer des activités professionnelles légitimes intégrées aux économies locales, de payer les salaires des enseignants et de construire des écoles. Ces mesures avaient pour objectif de faire sentir aux membres des communautés frontalières qu'ils font partie de l'état. Le Bénin a également fusionné la gendarmerie et la police, afin de faciliter la coordination entre milieux urbains et milieux ruraux dans la lutte contre la CTO, et a créé une Direction générale de la Police judiciaire pour faire le lien entre les tribunaux et les forces de l'ordre.

Les participants des autres pays ont également mis en lumière des initiatives multisectorielles qu'ils ont utilisées pour lutter contre la CTO, allant depuis des unités spéciales destinées à combattre des

types de CTO particuliers, des tribunaux itinérants, des initiatives de renforcement des compétences des jeunes, des unités de police de proximité et des dialogues sur la sécurité locale. Certaines de ces mesures ont rendu la riposte contre la CTO plus préventive et proactive. Les acteurs institutionnels ne peuvent y parvenir seuls, cependant. Ils doivent travailler avec des entités non institutionnelles qui offrent des perspectives sur la CTO s'appuyant sur une diversité de genre, d'âge, de religion, de politique et d'économie. Une approche pluridimensionnelle implique donc aussi de donner la possibilité à la société civile, aux communautés et aux citoyens -- tels que les hommes/les garçons et les femmes/les filles -- d'influencer les politiques et les stratégies.

3. Afin de pouvoir exploiter un soutien infranational à la coordination, les institutions de sécurité et de justice peuvent adopter de bonnes pratiques de gouvernance du secteur de la sécurité, et construire de façon proactive un climat de confiance avec une grande variété de citoyens et de communautés atteints par la CTO.

Placer le citoyen au centre des efforts de l'état en faveur de la prévention et de la lutte contre la CTO peut améliorer les résultats à long terme de la coordination. Les personnes vivant dans des communautés marginalisées -- qui sont les plus affectées par la CTO -- ont de grandes connaissances au sujet de la criminalité et de ses implications envers la sécurité, le développement et la gouvernance. Les citoyens et les communautés ne sont cependant pas homogènes. Des groupes différents peuvent avoir des expériences inégales concernant la CTO, et avoir des manières différentes d'interagir avec les responsables de la sécurité et de la justice sur ces sujets. Les états tireraient donc bénéfice à impliquer un vaste éventail d'acteurs -- groupes de femmes et de jeunes, enseignants, chefs religieux et traditionnels, organisations de la société civile, responsables locaux, etc. -- pour éclairer leurs approches vis-à-vis de la CTO.

Il est possible que le plus grand défi auquel font face les acteurs de la sécurité et de la justice des états en matière de coordination au niveau infranational soit de nouer des relations de confiance avec les communautés affectées par la CTO. Cultiver cette confiance en construisant des relations inclusives et respectueuses des droits, avec une grande diversité de citoyens de ces communautés, représente un défi à long terme. Bien souvent, il existe des raisons à la fois historiques et structurelles qui font qu'existe une méfiance envers les forces de sécurité ou le secteur de la justice, et une réticence à communiquer ou à se coordonner avec l'état afin de faire face à la CTO peut être la résultante d'une association complexe de dynamiques variées. Une hésitation à faire confiance à l'État peut prendre sa source dans la connaissance ou la perception de corruption dans les institutions de l'État, d'une frustration envers la lenteur des enquêtes ou des poursuites faisant suite aux crimes, d'une dépendance envers la CTO qui est un moyen de subsistance, d'une conviction que la CTO n'est pas une activité illégitime, ainsi que d'autres facteurs.

Les acteurs de la sécurité et de la justice des états qui espèrent engager le dialogue avec les populations au niveau local ont des outils multiples à leur disposition. Des consultations à l'intérieur des communautés peuvent aider les acteurs de l'état et de la société civile à mieux comprendre les impacts de la criminalité, ainsi qu'à identifier des facteurs favorisant spécifiques et des sources de résilience. Les mesures de prévention contre la criminalité et la violence qui facilitent l'accès à la justice ou soutiennent le maintien de l'ordre communautaire peuvent aussi intégrer des perspectives locales dans la réponse qu'elles induisent. Faire en sorte que les femmes, les jeunes et les autres représentants des communautés vulnérables puissent avoir une influence sur la conception de la réponse à la CTO est une autre considération pertinente.

4. De nombreux outils et initiatives de coordination existent au niveau régional, interrégional et international, mais les mécanismes formels et techniques peuvent être insuffisants à eux seuls.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) disposent de nombreuses conventions, stratégies, déclarations politiques et mécanismes de partage d'informations pour différents types de CTO, depuis les passeurs d'êtres humains au braconnage en passant par le trafic d'armes, de drogue, d'animaux et la traite des êtres humains. De plus, la coordination est assurée par les organismes de coopération des cadres de police, et par des réunions de responsables de la sécurité des états membres au niveau des Communautés économiques régionales (CER). La CDAA est en train de préparer un projet de stratégie de lutte contre la CTO afin d'éviter une approche fragmentée, au crime par crime. La CEDEAO cherche à réduire la fragmentation par une amélioration de la coordination interrégionale. La coordination interrégionale de la CEDEAO a été particulièrement remarquable du fait d'une coopération régionale bilatérale sur le trafic de personnes avec la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), et dans le domaine de la criminalité maritime avec le CEEAC ainsi qu'avec la Commission du golfe de Guinée. Un projet d'accord de coopération en matière de police criminelle est également en voie d'élaboration. Les deux CER disposent de mécanismes d'alerte précoce et de plateformes de partage d'informations innovants -- par exemple, TIPNET pour la CDAA concernant le trafic d'êtres humains, et le Système d'information policière d'Afrique de l'Ouest (SIPAO) qui vise divers types de criminalité.

Les participants ont également discuté des mesures formelles de coordination qui ont été inscrites dans la Convention de Palerme, depuis l'établissement d'accords bilatéraux et multilatéraux visant à une assistance légale mutuelle ainsi qu'à des mécanismes d'extradition dans le cadre de la coopération transfrontalière des forces de l'ordre. Il reste cependant de lacunes dans la mise en œuvre. D'un côté, les discussions ont mis en lumière de nombreux exemples d'exercices transfrontaliers communs, ainsi que l'existence de commissions permanentes communes visant à la communication transfrontalière bilatérale dans la lutte contre la CTO, entre les responsables de la sécurité, de la justice et autres. D'un autre côté, les défis posés par les lacunes de mise en œuvre comprennent les politiques régionales, les différences entre les systèmes juridiques des pays voisins, ainsi que les barrières linguistiques dans les communications transfrontalières formelles. Les participants et les intervenants ont souligné la nécessité de renforcer la collaboration transfrontalière pour lutter contre la CTO, en favorisant les progrès de domestication et d'harmonisation des lois et des procédures nationales de leurs pays, permettant l'arrestation, l'examen, le transfert et la poursuite des auteurs. Une autre question cruciale consiste à garantir que les agences luttant contre le blanchiment de capitaux partagent des informations entre pays -- par le Groupe Egmont ou autre.

Enfin, les échanges ont souligné que les mécanismes juridiques formels peuvent être insuffisants à eux seuls. Il y a encore besoin de parvenir à des approches plus accessibles et rapides du partage d'informations, du transfert de preuves, ainsi que de la remise et du traitement des suspects. Les organes de coordination nationaux nécessitent une plus grande intégration dans les réseaux régionaux de lutte contre la CTO, les approches du partage des charges requièrent des clarifications supplémentaires, des ressources et un renforcement des capacités en continu sont nécessaires pour lutter contre la CTO sur toute la chaîne du secteur de la justice criminelle, et les mécanismes aux niveaux des CER et subrégionaux doivent recourir davantage aux mécanismes de surveillance de la criminalité. En résumé, le démantèlement des réseaux criminels dépend aussi de l'établissement de relations externes aux canaux formels de coordination des mesures techniques et légales.
