

# La coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC, du COMESA et de la SADC

Par

BALINGENE KAHOMBO (\*)

## INTRODUCTION

Bien qu'étant des communautés économiques régionales (CER), suivant la terminologie officielle<sup>1</sup> de l'Union africaine (UA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC)<sup>2</sup>, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)<sup>3</sup> et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)<sup>4</sup> semblent intéressées au plus haut point par l'articulation juridique de la coopération entre leurs Etats membres en matière pénale.

Cet intéressement aux questions de nature pénale vise à maintenir des espaces communautaires exempts de l'impunité des criminels qui chercheraient, compte tenu de la territorialité de l'application du droit pénal<sup>5</sup>, à se cacher derrière les barrières des frontières nationales, les différences de systèmes juridiques de différents pays et les réticences de ces derniers à coopérer entre eux, pour échapper à la compétence territoriale, personnelle ou universelle de l'Etat du for. Il s'agit là des questions auxquelles ces communautés n'ont commencé à s'intéresser qu'à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle et au début du 21<sup>ème</sup> siècle avec l'adoption des premiers traités internationaux régissant les rapports entre leurs Etats membres dans ce domaine.

En effet, la coopération judiciaire traduit la volonté des Etats parties prenantes de collaborer, en mettant collectivement à profit leurs compétences spécifiques, en vue d'atteindre un but commun. Elle a pour objet le rapprochement des législations et des procédures de différents

---

\* **Assistant et doctorant en Droit public à l'Université de Kinshasa.**

<sup>1</sup> Voir la Décision Assembly/UA.Dec.112 (VII) relative au moratoire sur la reconnaissance des Communautés économiques régionales, adoptée par la Conférence de l'Union au cours de sa 7<sup>ème</sup> session ordinaire, tenue à Banjul en Gambie, du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2006. Aux termes de cette Décision, l'Union africaine compte huit Communautés économiques régionales, à savoir : la CEEAC, le COMESA, la SADC, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (IGAD), la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD) et l'Union du Maghreb arabe (UMA).

<sup>2</sup> Le Traité instituant la CEEAC fut adopté le 18 octobre 1983 à Libreville (Gabon), ville où se trouve également établi son siège. Elle couvre la région de l'Afrique centrale et comprend 10 Etats membres : Angola, Burundi, Cameroun, Congo Brazzaville, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Sao Tomé et Principe ainsi que le Tchad.

<sup>3</sup> Le Traité instituant le COMESA fut conclu à Kampala (Ouganda) le 5 novembre 1993. Le COMESA a son siège à Lusaka (Zambie) et couvre deux régions africaines : l'Afrique de l'Est et australe. Il comprend 23 pays membres : Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, RDC, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

<sup>4</sup> Le Traité instituant la SADC fut adopté le 17 août 1992 à Windhoek (Namibie). La SADC a son siège à Gaborone (Botswana) et couvre l'Afrique australe. Elle regroupe 15 Etats membres : Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, RDC, République sud-africaine (RSA), Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

<sup>5</sup> Lire à ce sujet HENZELIN (M.), *Le principe de l'universalité en droit pénal international. Droit et obligation pour les Etats de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p.21. L'auteur explique : «Les poursuites, le jugement et l'exécution de la peine ont presque toujours lieu, concrètement, et sauf exception notoire, à l'intérieur des frontières de l'Etat affirmant sa juridiction».

pays<sup>6</sup> ainsi que leur engagement réciproque à les mettre en application pour garantir que chacun d'entre eux peut exercer sa compétence d'enquêtes, de poursuites, de jugement et d'exécution des condamnations pénales, au besoin avec le concours de ses partenaires, afin qu'aucun criminel n'échappe à la rigueur de la loi et de la justice. On pourrait donc dire que la coopération judiciaire au pénal comporte plusieurs aspects : l'harmonisation des législations pénales de fond et l'entraide judiciaire dans ses composantes majeures, à savoir l'extradition et la collaboration policière.

Envisagée dans le cadre de la CEEAC, du COMESA et de la SADC, la problématique de la coopération judiciaire pénale soulève cependant deux problèmes fondamentaux à notre point de vue. En premier lieu, c'est la compétence même de ces communautés économiques régionales à s'occuper des questions d'une si grande portée pénale, alors que rien que par référence à l'adjectif «*économiques*», elles semblent plutôt se définir, principalement, par leur vocation économique. Si ces questions ne peuvent pas être regardées comme débordant le cadre constitutionnel de leurs compétences respectives, puisque ce sont des organisations internationales au sens de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>7</sup> du 23 mai 1969 et gouvernées, en conséquence, par le principe de spécialité<sup>8</sup> et de compétences implicites, telles qu'énoncées dans la jurisprudence<sup>9</sup> de la Cour internationale de Justice (CIJ), au moins on peut tenter de s'interroger sur la pertinence de l'exercice de ces compétences. Il convient d'en apprécier la juste mesure pour comprendre les raisons profondes qui ont amené ces communautés à pouvoir s'intéresser à ces questions éminemment de nature pénale.

Cette démarche présente un double intérêt. Tout d'abord, elle devrait permettre de préciser l'état dans lequel se trouve empiriquement chacune de ces trois communautés dans l'exercice effectif de leurs compétences pénales respectives. *A priori*, nous semble-t-il, il n'est pas judicieux de penser que toutes ces communautés exercent ou ont eu à exercer ces compétences pénales de la même façon et avec la même amplitude. Il doit inévitablement y avoir des écarts entre elles, étant donné qu'elles ne peuvent pas être mues, en tant que sujets de droit, par les mêmes priorités. Ensuite, l'autre avantage, conséquence de ce qui vient d'être dit, c'est la possibilité d'expliquer les raisons plausibles de ces différences et de préciser la manière dont les carences éventuelles d'une quelconque de ces communautés sont compensées pour maintenir dans l'espace communautaire un environnement propice de rejet de l'impunité des infractions pénales lorsque leurs auteurs sont sous la coupe d'un Etat étranger.

Le second problème se rapporte, quant à lui, à l'organisation de cette coopération judiciaire pénale d'un point de vue technique. On ne saurait cependant l'aborder sous toutes ses dimensions puisqu'elle s'annonce extrêmement vaste. Elle se rapporte notamment au droit pénal interne, au droit pénal international, au droit international pénal, aux droits de l'homme, ainsi qu'au droit et à la pratique diplomatiques. Chacune de ces dimensions peut valablement faire l'objet d'une étude approfondie à part entière. Tel est le cas des voies des recours ouvertes au bénéfice des personnes qui font l'objet de la coopération judiciaire entre les Etats membres des communautés, des modes de règlement des litiges interétatiques en cas de refus d'un Etat à coopérer conformément aux instruments juridiques communautaires ou de la coordination des mécanismes de coopération définis par les communautés avec ceux qui se

<sup>6</sup> NGAPA (T.), *La coopération judiciaire pénale dans la zone CEMAC*, mémoire de DEA en droit communautaire et comparé, Université de Dschang, Cameroun, 2008, in <http://www.memoireonline.co>, consulté le 12 octobre 2009.

<sup>7</sup> Selon cet article, une organisation internationale s'entend d'une «organisation intergouvernementale».

<sup>8</sup> NGUYEN QUOC DIHN, PELLET (A.) et DAILLIER (P.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002, p.602.

<sup>9</sup> Voir notamment CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, avis consultatif du 11 avril 1949.

rattachent à des organisations plus représentatives des Etats, comme l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC- Interpol). On ne cherchera pas non plus à savoir si les modes de coopération mis en place sont déjà en vigueur entre les Etats parties, ni moins encore le degré de leur implémentation par chacun d'entre eux. Aussi convient-il de se borner uniquement à l'examen des grands traits de l'organisation technique de cette coopération judiciaire en matière pénale, en suivant une démarche comparative entre les trois communautés retenues. Plus précisément, il s'agit de voir les normes à la base de cette coopération, les formes de celle-ci ainsi que les canaux institutionnels par lesquels elle passe.

Compte tenu de ce qui précède, il sied de structurer cette étude en deux points :

- I. les compétences de la CEEAC, du COMESA et de la SADC dans la promotion de la coopération judiciaire pénale entre leurs Etats membres ;
- II. l'organisation technique de la coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC et de la SADC.

## **I. LES COMPETENCES DE LA CEEAC, DU COMESA ET DE LA SADC DANS LA PROMOTION DE LA COOPERATION JUDICIAIRE PENALE ENTRE LEURS ETATS MEMBRES**

Une organisation internationale, fût-elle qualifiée de communauté économique régionale, est une création des Etats. Le traité sur base duquel elle est instituée revêt un caractère bivalent<sup>10</sup>. Il est à la fois une convention multilatérale, régissant les rapports entre l'organisation et les Etats membres et entre ces derniers eux-mêmes, et la constitution de l'organisation, c'est-à-dire l'acte juridique qui détermine son organisation et son fonctionnement.

C'est sous cet aspect constitutionnel que le traité constitutif fixe les compétences transférées à l'organisation par les Etats membres et les répartit par la suite entre ses divers organes principaux. Il en va de même pour la CEEAC, le COMESA et la SADC. Mais, compte tenu de leurs fonctions principalement d'intégration économique, on doit chercher à établir les fondements politiques et juridiques de leurs compétences additionnelles en matière pénale, avant de voir concrètement comment chacune d'entre ces trois communautés exercent ou non ces compétences pour la promotion de la coopération judiciaire en matière pénale entre leurs Etats membres.

### **I.1. Les fondements politiques et juridiques des compétences pénales de la CEEAC, du COMESA et de la SADC**

Deux raisons concourent à la légitimité et à la légalité des compétences pénales de la CEEAC, du COMESA et de la SADC. Leur action dans le domaine de la coopération pénale entre leurs Etats membres se justifie par leur appartenance au système d'intégration africaine (1), qui prône ardemment la lutte contre l'impunité, et par la conjonction au sein de leurs traités constitutifs des compétences d'intégration et de coopération les plus larges possibles à leur profit (2).

#### ***I.1.1. L'appartenance communautaire au système d'intégration africaine***

A l'instar de toutes les communautés économiques régionales, la CEEAC, le COMESA et la SADC font partie du «*système d'intégration africaine*»<sup>11</sup>. Ils sont présentés comme des piliers

<sup>10</sup> DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1998, pp.138-139.

<sup>11</sup> A ce sujet, lire utilement NDESHYO RURIHOSE (O.), *Le système d'intégration africaine*, Kinshasa, PUZ, 1984, 182p.

de l'intégration du continent<sup>12</sup>, surtout puisque c'est sur eux que repose la responsabilité de faire avancer l'ensemble du processus, en attendant de faire jonction ensemble pour la concrétisation d'une véritable communauté économique africaine à l'échelle continentale. Il va sans dire qu'ils sont au centre du système d'intégration africaine.

Aussi, l'Acte constitutif de l'Union africaine les place-t-il sous sa dépendance normative quand il prévoit, à son article 3, i), que l'un des objectifs de l'Union est précisément de «*coordonner et harmoniser les politiques entre les communautés économiques régionales existantes et futures en vue de la réalisation graduelle des objectifs de l'Union*». Beaucoup plus catégorique est le Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Union. A son article 16, b), il précise la *ratio legis* de la coordination et de l'harmonisation des politiques des communautés économiques régionales, quoique uniquement dans le domaine de la paix et de la sécurité ; cependant que l'on n'est pas loin de la lutte contre l'impunité qui fait partie intégrante de l'approche globale de la paix, car celle-ci ne peut être maintenue sous le règne de l'impunité. En effet, cette coordination a lieu afin que les activités des communautés économiques régionales soient «*conformes aux objectifs et aux principes de l'Union*».

Or, l'Acte constitutif<sup>13</sup> de l'Union africaine souligne que l'objectif d'intégration ne peut être atteint que si les conditions d'une paix et d'une sécurité durables sont réunies. Parmi ces conditions, il y a, bien entendu, le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit ainsi que la lutte contre l'impunité, lesquels ont été érigés en principes de fonctionnement de l'Union. Il s'en suit que si la CEEAC, le COMESA et la SADC s'occupent des questions de coopération pénale entre leurs Etats membres, ils ne trahissent pas du tout leur objet. Au contraire, ils concourent, à leur niveau, à la dynamique du système.

Qui plus est, ces trois communautés sont des organisations d'intégration ou, si l'on préfère, d'unification. Cette intégration devrait se faire suivant le modèle théorique de Bela Balassa<sup>14</sup> et consiste «*en une unification ...des marchés, de manière à les faire fonctionner selon un certain nombre de règles institutionnelles communes, pour y permettre la libre circulation des capitaux, des personnes et des biens provenant de différents pays membres du marché unifié...*»<sup>15</sup>. Dans ces conditions, l'ouverture des frontières emporte le risque de voir les délinquants circuler librement, si la justice pénale reste confinée à l'intérieur des frontières nationales de chaque Etat. Il en résulte que la promotion de la coopération judiciaire en matière pénale est le corollaire de la libre circulation programmée<sup>16</sup> dans le cadre de ces communautés. Ceci est une exigence de la conciliation entre la paix, la sécurité et l'objectif d'intégration. Encore faut-il cependant chercher de telles compétences pénales dans les traités constitutifs desdites communautés.

<sup>12</sup> COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, CEA, 2004, p.41.

<sup>13</sup> Voir son Préambule, à son paragraphe 9.

<sup>14</sup> Cet auteur est le théoricien de référence qui a étudié le modèle d'intégration économique en cinq étapes hiérarchisées : zone de libre échange, union douanière, marché commun, communauté économique, union économique et politique. La libre circulation apparaît déjà dans le contenu de l'intégration, au stade du marché commun. Voir BELA BALASSA, *Theory of economic integration*, Homewood Illinois, Richard Irwing, 1961.

<sup>15</sup> NTUMBA LUABA LUMU, «*Quel modèle d'intégration pour l'Afrique ?*», in *Zaire-Afrique*, Kinshasa, n°158, octobre 1981, p.476.

<sup>16</sup> Programmée étant donné qu'aucune de trois communautés sous examen n'est encore arrivée à mettre en pratique la libre circulation entre ses Etats membres. Les frontières demeurent souverainement fermées, en dépit de l'existence de quelques instruments juridiques communautaires qui vont dans le sens contraire. Lire à ce sujet COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*, rapport du Département des affaires économiques, avril 2008, 49p.

### ***1.1.2. La conjonction des compétences d'intégration et de promotion de la coopération pénale au titre des traités constitutifs des communautés***

Il n'existe pas de contradiction, mais de complémentarité, entre une organisation d'intégration et une organisation de coopération ou de coordination. Autrement dit, une organisation d'unification est nécessairement aussi de coordination<sup>17</sup> ; cependant que le contraire n'est pas vrai. C'est pourquoi la CEEAC, le COMESA et la SADC disposent, en plus de leurs pouvoirs d'intégration, de compétences de coordination des rapports entre leurs Etats membres, y compris dans le domaine pénal.

En effet, les traités constitutifs de ces communautés économiques régionales leur confèrent des compétences générales, dans tous les secteurs d'intégration et de coopération. L'article 3 du Traité instituant la CEEAC précise les objectifs pour lesquels la Communauté a été créée, y compris «*toutes autres activités visant à atteindre les objectifs communautaires que les Etats membres pourront entreprendre en commun*». Cette disposition est confirmée à l'article 68 du Traité et qui étend la compétence d'harmonisation des politiques des Etats membres à tous «*les domaines où cette harmonisation pourrait être considérée comme nécessaire ou souhaitable pour le fonctionnement et le développement efficace et harmonieux de la Communauté et pour l'application des dispositions du présent Traité*». Les articles 3, h) et 165 du Traité instituant le COMESA reconnaissent à celui-ci les mêmes larges compétences dans le domaine de coopération quasiment dans des termes identiques à ceux employés dans le Traité CEEAC. Mais, en plus, il précise particulièrement que «*Les Etats membres s'engagent à coopérer dans le domaine de la prévention, de l'investigation et de la répression des infractions douanières*»<sup>18</sup>.

Quant à la SADC, de telles compétences lui sont attribuées conformément aux articles 21 et 22 de son Traité constitutif. L'article 21 engage les Etats membres à coopérer dans tous les domaines pertinents en vue de favoriser le développement, l'intégration et la coopération régionaux, tandis que l'article 22 autorise les Etats membres de conclure, dans le cadre de la Communauté, des protocoles au Traité constitutif, selon que de besoin, dans chacun des domaines de coopération. Le Protocole relatif aux affaires légales, adopté le 7 août 2000 à Windhoek (Namibie) a même procédé à l'institutionnalisation de la promotion de la coopération en matière criminelle<sup>19</sup>, ainsi qu'il résulte des objectifs dudit Protocole fixés à son article 2.

Ce Protocole met en place une structure technique tripartite : le Conseil des Ministres de la Justice, le Comité d'Experts en matière légale et l'Unité de coordination du secteur légal. C'est à elle que repose la responsabilité entre autres de faciliter l'adoption des politiques appropriées de coopération en matière pénale entre les Etats membres de la SADC, de promouvoir l'harmonisation des normes législatives et administratives en matière pénale ainsi que l'adoption des accords d'assistance mutuelle dans le même domaine.

Sur le plan de principes de fonctionnement, chaque communauté est fondée, à l'instar de l'Union africaine, sur le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Ces principes sont par ailleurs précisés dans les textes additionnels adoptés principalement par la CEEAC et la SADC dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX), adopté le 24 février 2000 à Malabo (Guinée équatoriale), prévoit davantage que le COPAX<sup>20</sup> «*veille au renforcement de la coopération*

<sup>17</sup> DIEZ DE VELASCO VALLEJO (M.), *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, p.21.

<sup>18</sup> Art. 66, §1, du Traité constitutif du COMESA.

<sup>19</sup> Relevons que ce Protocole s'applique aussi dans des domaines extrapénaux, comme en matière civile.

<sup>20</sup> Contrairement à ce que l'on peut penser, le COPAX n'est pas un organe de la CEEAC ; c'est un cadre de concertation en matière de paix et de sécurité, mis en place au sein de la Communauté. Il est composé de

*dans les secteurs... de la lutte contre les crimes transfrontaliers, le terrorisme international,...le trafic illicite d'armes,...et de tous les autres éléments connexes »<sup>21</sup>.*

Quant au Protocole relatif à la politique, défense et sécurité au sein de la SADC, adopté à Blantyre (Malawi) le 14 août 2001, il crée un Organe pour la Politique, la Défense et la Sécurité (OPDS) ayant pour objectifs notamment de développer la collaboration étroite entre les corps de police et les services de sécurité des Etats parties afin de faire face au crime à travers des frontières<sup>22</sup>. Le Protocole relatif au COPAX ajoute la création d'une Commission de défense composée particulièrement des Chefs d'Etat-major des forces armées des Etats membres, de leurs Chefs de police et des experts des ministères de l'intérieur et en charge de la sécurité<sup>23</sup>, qui a pour mission entre autres «*l'examen de la stratégie de lutte contre la criminalité sous toutes ses formes*»<sup>24</sup> à l'échelon régional. Elle soumet périodiquement au Conseil des ministres ou en cas de besoin à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement les rapports d'évaluation sur la lutte contre la grande criminalité et sur la coopération régionale en matière de sécurité<sup>25</sup>.

En tout état de cause, c'est la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui est considérée comme l'organe suprême de décision dans chacune de ces communautés. Il lui appartient ainsi de traduire en instruments juridiques de coopération la volonté des Etats membres à harmoniser leurs politiques dans les différents domaines de compétences communautaires. On peut néanmoins se demander si chaque communauté dispose déjà ou non de ces instruments juridiques de coopération en matière pénale afin de rendre compte du degré de concrétisation des compétences que les traités constitutifs leur reconnaissent dans ce domaine.

## **I.2. L'exercice des compétences respectives de la CEEAC, du COMESA et de la SADC dans le domaine de la promotion de la coopération pénale**

Il y a deux constats à tirer à ce stade : d'une part, seules la CEEAC et la SADC ont permis la conclusion dans leur cadre de quelques instruments de coopération judiciaire en matière pénale entre leurs Etats membres (1) ; d'autre part, le COMESA et la CEEAC sont, à ce sujet, largement en retard par rapport à la SADC (2).

### ***I.2.1. Les instruments juridiques de coopération judiciaire pénale adoptés dans le cadre de la SADC et de la CEEAC***

Trois protocoles importants ont été conclus dans le cadre de la SADC. Il s'agit de :

- a) Protocole contre la corruption, adopté le 14 août 2001 à Blantyre au Malawi : ce protocole incrimine des actes précis de corruption et prévoit les modalités de collaboration judiciaire pénale en vue d'y mettre fin. Il a été conclu avant l'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en date du 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique), et qui a pour vocation de lier les Etats membres de la SADC à l'échelle continentale<sup>26</sup> ;

---

plusieurs organes ci-après : Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Conseil des Ministres, Commission de défense et de sécurité, Secrétariat général ainsi que de tout autre organe ou instance qui pourrait être créé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

<sup>21</sup> Voir son article 6, a).

<sup>22</sup> Voir l'art.3, i) de ce Protocole.

<sup>23</sup> Art.13 du Protocole relatif au COPAX.

<sup>24</sup> Art.16 du même Protocole.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Une analyse peut être faite à propos de l'interaction des engagements des Etats au titre de ces deux instruments juridiques pour voir s'ils se complètent et dans quelle mesure ou s'ils se contredisent afin de proposer des correctifs.

- b) Protocole sur l'extradition, adopté le 3 octobre 2002 à Luanda en Angola. Il s'agit d'un traité général d'extradition entre les Etats membres de la SADC ;
- c) Protocole relatif à l'assistance légale mutuelle en matière criminelle, adopté au même moment que le Protocole sur l'extradition, toujours à Luanda en Angola.

En ce qui concerne la CEEAC, le seul instrument à notre connaissance<sup>27</sup>, qui prévoit certaines dispositions en rapport avec la coopération judiciaire en matière pénale, est l'Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre<sup>28</sup>. Comme sa dénomination semble l'indiquer, cet Accord fut conclu sous l'égide de la CEEAC et de la CEDEAO. Comme la SADC, la CEEAC n'a aucun protocole ni contre le terrorisme international ni contre le mercenariat, et encore moins contre le changement anticonstitutionnel de gouvernement considéré comme un crime international dans le cadre de l'Union africaine<sup>29</sup>. En revanche, contrairement à la SADC, la CEEAC n'a de protocole ni contre la corruption ni en rapport avec l'extradition entre ses Etats membres. Elle, comme le COMESA, est incontestablement en retard sur la SADC. Pour quelles raisons, pourrait-on se demander ?

### ***1.2.2. Le retard de la CEEAC et du COMESA sur la SADC en matière de promotion de la coopération judiciaire en matière pénale entre leurs Etats membres***

Il existe au moins trois raisons principales qui expliqueraient la faible productivité de la CEEAC dans la promotion de la coopération judiciaire pénale entre ses membres.

La première est d'ordre historique. En effet, la CEEAC a été créée le 18 octobre 1983 par les membres de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC)<sup>30</sup>, convertie en Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) depuis l'adoption du Traité du 16 mars 1994, et les membres de la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL)<sup>31</sup>, à savoir le Burundi, le Rwanda et le Zaïre<sup>32</sup> (ainsi nommé à l'époque) et le Sao Tomé et Principe. L'Angola a conservé, quant à lui, un rôle d'observateur jusqu'en 1999, année au cours de laquelle le pays en est devenu membre<sup>33</sup>. Il s'en suit que cinq de onze Etats membres de la CEEAC ne sont pas membres de la CEMAC. Il s'en suit également, contrairement à ce que d'aucuns pensent<sup>34</sup>, que les deux groupes de pays n'ont pas eu le même intéressement quant à l'intégration commune dans le cadre de la CEEAC. La RDC et l'Angola se sont tournés vers la SADC, alors que le Rwanda s'est retiré de la CEEAC en 2006.

Aussi les Etats membres de la CEMAC ont-ils préféré développer leur approche de coopération judiciaire pénale dans le cadre de leur propre Communauté. Ceci explique le

<sup>27</sup> Il semble cependant qu'il existe une Convention sur la coopération et l'entraide judiciaires entre les Etats membres de la CEEAC, qui aurait été adoptée à Brazzaville (République du Congo) le 18 mars 2006, à la suite de la réunion des ministres des affaires étrangères, des ministres de la justice et des ministres en charge de l'immigration des Etats membres de la CEEAC. Mais, faute d'avoir trouvé cette Convention, nous ne pouvons pas attester de son existence.

<sup>28</sup> Cet Accord fut adopté à Abuja, le 6 juillet 2006.

<sup>29</sup> Voir le chapitre VIII de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba en Ethiopie.

<sup>30</sup> Créée par le Traité de Brazzaville du 8 décembre 1964.

<sup>31</sup> Créée par la Convention de Gisenyi (Rwanda) du 20 septembre 1976.

<sup>32</sup> Actuelle République démocratique du Congo.

<sup>33</sup> MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA, *Les relations interafricaines*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1990, p.73.

<sup>34</sup> Comme dans CABINET S.A.I., *Contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC*, rapport final de l'étude, octobre 2006, p.14.

paradoxe qu'il y a entre la carence des instruments de coopération en matière pénale dans le cadre de la CEEAC et le nombre relativement élevé des instruments analogues conclus dans le cadre de la CEMAC. Tel est le cas de l'Accord d'extradition entre les Etats membres de la CEMAC ou de l'Accord de coopération judiciaire entre ces Etats, adoptés tous deux à Brazzaville (République du Congo) depuis le 28 janvier 2004. Et pourtant le Traité instituant la CEEAC est entré en vigueur en 1985, alors que celui créant la CEMAC l'est depuis seulement le 25 juin 1999<sup>35</sup>.

Pour se résumer, la véritable cause du retard de la CEEAC est donc l'absence de volonté politique réelle des Etats membres à pouvoir coopérer effectivement sous son maillon institutionnel. C'est, nous semble-t-il, la même volonté qui fait défaut dans le cadre du COMESA.

Une autre raison est peut-être la longue période d'hibernation qu'a connue la CEEAC, soit de 1992 à 1998, à cause surtout des contrecoups de la crise dans la Région des Grands Lacs<sup>36</sup>. Lorsqu'elle a été relancée au bout de ces cinq années de paralysie, l'accent a été mis sur l'adoption des instruments additionnels de fonctionnement de la Communauté plutôt que sur la définition des règles de jeu relatives à la coopération pénale entre les Etats membres. C'est ainsi que furent simultanément adoptés, en l'an 2000, deux textes importants : le Protocole précité relatif au COPAX et le Pacte d'assistance mutuelle entre les Etats membres de la CEEAC.

Une dernière raison, c'est la mise en place d'une organisation spécifique ayant pour mandat spécifique de promouvoir la coopération entre les Etats membres en matière policière. Il s'agit du Comité de Chefs de police de l'Afrique centrale (CCPAC), institué par une résolution adoptée au cours d'une réunion entre les Chefs de police de l'Afrique centrale, tenue du 9 au 11 avril 1997 à Brazzaville<sup>37</sup>. Son Statut et son Règlement intérieur ont été adoptés à Yaoundé lors de la réunion tenue du 12 au 19 juin 2000. Il faut avouer que cette Organisation fut créée avec l'appui de l'OIPC-Interpol. Il en est de même des autres comités des chefs de police, à savoir le Comité des Chefs de police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO), l'Organisation de coopération des Chefs de police de l'Afrique de l'Est (EAPCCO) et l'Organisation de coopération des Chefs de police de l'Afrique australe (SARPCCO).

C'est pourquoi leurs Secrétariats sont assurés par des sections au sein des Bureaux sous-régionaux de l'OIPC-Interpol : celui de Yaoundé pour le CCPAC, celui d'Abidjan pour le CCPAO, celui de Nairobi pour l'EAPCCO et le Bureau de Harare pour la SARPCCO. Mais, aussi installés soient-elles dans les diverses parties de l'Afrique, ces organisations n'ont pas le même impact sur leurs Etats membres. C'est plutôt la CCPAC qui se montre plus productif en termes des conventions jusque-là adoptées. En l'occurrence, sous son égide, deux instruments juridiques majeurs ont été conclus : l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale en date du 29 avril 1999 à Yaoundé au Cameroun, ainsi que la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale depuis le 27 mai 2004 à Libreville au Gabon. Il convient d'y ajouter la Convention portant création d'un Centre de formation spécialisée en matière d'enquête criminelle en Afrique centrale, adoptée à Malabo le 8 mai 2003. Tous ces accords ont été adoptés par la CEMAC<sup>38</sup> par voie

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Idem*, p.15. Voir aussi GOMA (L.S.), *Allocution prononcée en qualité de Secrétaire général de la CEEAC à l'occasion de l'ouverture de la 11<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement*, Brazzaville, 16 janvier 2004.

<sup>37</sup> Voir [www.interpol.int/public/region/africa/committees/ccpac.asp](http://www.interpol.int/public/region/africa/committees/ccpac.asp), consulté le 6 octobre 2009.

<sup>38</sup> Cette Communauté a intégré en son sein le CCPAC en tant qu'un organe spécialisé. Et pourtant certains Etats dont les Chefs de police sont représentés au CCPAC ne sont pas membres de la CEMAC, à savoir la RDC et Sao Tomé et Principe!



réglementaire<sup>39</sup> en tant que des conventions intégrées au système juridique de la Communauté.

Ainsi, on pourrait dire que pendant que la CEEAC s'évertuait à définir les bases juridiques additionnelles de son fonctionnement, la coopération judiciaire pénale entre ses Etats membres était définie sous d'autres cieux. Bien que des Etats comme le Burundi et l'Angola, membres de la CEEAC, ne participent pas à ce processus du CCPAC, il reste vrai que tous les accords jusque-là conclus sont ouverts à leur adhésion<sup>40</sup>. C'est pourquoi, pour parler de la coopération judiciaire pénale dans le cadre de la CEEAC, il n'est pas judicieux de ne pas brandir les conventions conclues sous l'égide de la CCPAC parce qu'elles concernent potentiellement tous les Etats membres de la Communauté. Donc, il est normal de tenir compte de cette remarque lors de l'examen à venir de l'organisation technique de cette coopération.

## **II. L'ORGANISATION TECHNIQUE DE LA COOPERATION JUDICIAIRE PENALE FONDEE SUR LES TRAITES DE LA CEEAC ET DE LA SADC**

Il convient de rappeler que l'ambition de cette partie de notre étude ne consiste pas à examiner dans les moindres détails la coopération interétatique pénale telle qu'elle est organisée dans les différents instruments juridiques pertinents qui ont été précédemment évoqués. Il s'agit tout simplement d'en tracer les grands traits et de réserver la possibilité d'aborder ultérieurement, lors des réflexions beaucoup plus spécifiques, chaque institution consacrée par communauté de manière plus approfondie. C'est pour cela qu'on se bornera à déterminer généralement, tour à tour, les formes de cette coopération et les modalités de sa mise en œuvre.

### **II.1. Les formes instituées de la coopération judiciaire pénale dans le cadre de la CEEAC et de la SADC**

La lutte contre l'impunité pénale dans les espaces CEEAC et SADC passe par deux grandes techniques : l'harmonisation relative des législations pénales des Etats membres (1) et l'entraide judiciaire entre eux dans sa double dimension de l'extradition ainsi que de la collaboration policière régionale (2).

#### ***II.1.1. L'harmonisation relative des législations pénales des Etats membres***

Comme l'indique même l'intitulé de ce point, la CEEAC et la SADC n'organisent pas l'harmonisation des législations pénales de leurs Etats membres concernant toutes sortes d'infractions pénales. C'est bien évidemment une harmonisation relative, limitée à certains actes particulièrement graves et qui relèvent une idée de la criminalité organisée. Les développements précédents nous permettent par conséquent de circonscrire cette harmonisation à trois types d'actes criminels : la corruption prohibée par le Protocole SADC de 2001, le terrorisme incriminé par la Convention CCPAC de 2004 et la traite des personnes,

<sup>39</sup> Voir Règlement du Conseil des Ministres n°4/CEMAC-069-CM-04 du 21 juillet 2000 portant adoption de l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats membres de l'Afrique centrale ; Règlement du Conseil des Ministres n°08/05-UEAC-057-CM-13 du 2 février 2005 portant adoption de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale ; Règlement du Conseil des Ministres n°07/05-UEAC-057-CM-13 du 5 février 2005 portant adoption de la Convention créant un Centre de Formation spécialisée en matière d'enquête criminelle.

<sup>40</sup> On peut même critiquer la clause d'ouverture à l'adhésion contenue dans l'Accord de coopération en matière de police criminelle en Afrique centrale (article 22), puisqu'elle indique que ce dernier est ouvert à tout Etat membre de l'OIPC-Interpol qui en exprimera le besoin. Il est clair que cette vocation universelle à laquelle renvoie cette clause d'ouverture à l'adhésion est antinomique avec l'esprit de l'Accord, qui ne concerne a priori que les Etats de l'Afrique centrale.

en particulier des femmes et des enfants, interdite par l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC de 2006.

### **A. La corruption**

Le Protocole SADC relatif à la lutte contre la corruption définit, par énumération, les actes constitutifs de corruption à son article 3 et à son article 6. L'article 3 s'applique à quiconque, nationaux comme étrangers, agents publics nationaux ou personnes privées, tandis que l'article 6 concerne les actes de corruption dans le chef d'un agent d'un Etat étranger. Il n'est pas besoin de préciser en quoi consiste chacun de ces actes. Au contraire, ce qui est important, c'est d'indiquer quels sont les engagements principaux souscrits par les Etats parties au titre de ce Protocole.

En premier lieu, c'est l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris sur le plan juridique, pour prévenir tous actes de corruption. En particulier- ce qui est tout à fait très positif- chaque Etat partie s'est engagé à maintenir et à consolider « *des systèmes de protection des particuliers qui, de bonne foi, rapportent les actes de corruption* »<sup>41</sup> et « *des lois qui punissent les personnes qui font des déclarations fausses et malveillantes à l'encontre des personnes innocentes* »<sup>42</sup>. Ce dernier engagement risque de conduire à des abus, décourageant par là même des personnes éprises de justice à opérer des actes de dénonciation de la corruption. La soupape de sécurité qui consiste à prouver qu'une telle dénonciation est malveillante, c'est-à-dire qu'elle est faite dans l'intention de nuire à autrui, ne semble guère rassurante lorsqu'on envisage le manque d'indépendance des pouvoirs judiciaires dans beaucoup d'Etats parties et qui peuvent innocenter un vrai coupable dans le seul but de faire tomber le dénonciateur dans les mailles du filet. En tout état de cause, cet engagement nous paraît davantage insuffisant. Il aurait fallu aussi encourager les Etats parties à instaurer des systèmes de rétribution des personnes qui se distinguent par leur intégrité.

En deuxième lieu, les Etats parties ont pris l'engagement d'harmoniser leurs législations nationales en adoptant « *les mesures, législatives ou autres, requises pour conférer, en vertu de [leurs] lois nationales, le caractère d'infraction aux actes de corruption visés à l'article 3* »<sup>43</sup>. A ce sujet, on peut se demander pourquoi les actes de corruption concernant un agent d'un Etat étranger, tels que visés à l'article 6 précité du Protocole anticorruption, ont été exclus du champ d'application des mesures pénales ainsi préconisées! Du reste, les Etats parties se sont engagés à adopter des mesures qui se révèlent nécessaires en vue de permettre d'une part la confiscation des produits des infractions reconnues comme telles dans ledit Protocole ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces produits et, d'autre part, à leurs autorités compétentes d'identifier, de retracer, geler ou saisir les produits, les biens et les instruments aux fins d'une confiscation éventuelle.

Enfin, en ce qui concerne la compétence de poursuivre<sup>44</sup>, chaque Etat partie s'est engagé à adopter toutes les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions qu'il a établies comme telles en vertu du Protocole lorsque :

- a) l'infraction en question est commise sur son territoire, on pourrait même ajouter, quelle que soit la nationalité de son auteur ;
- b) l'infraction est commise par un de ses ressortissants, à l'étranger faut-il préciser (cas de la compétence personnelle active), ou par une personne (commission par un étranger à l'étranger) qui réside habituellement sur son territoire ; et

<sup>41</sup> Art.4, e), du Protocole sous examen.

<sup>42</sup> Art.4, f) du même Protocole.

<sup>43</sup> Cf. art.7 du même Protocole.

<sup>44</sup> Voir l'art.5 du même Protocole.

- c) l'auteur présumé de l'infraction est présent sur son territoire et qu'il ne l'extrade pas vers un autre pays.

L'application de ces règles de compétence est de mise sans préjudice de toute compétence en matière pénale exercée par un Etat partie conformément à son droit national et sous réserve du principe *non bis in idem*.

### **B. Le terrorisme**

La nécessité de développer une politique de lutte contre le terrorisme en Afrique résulte des contraintes de l'environnement mondial dicté surtout par le contexte des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique. C'est pour cette raison que l'adoption de la Convention antiterroriste en l'Afrique centrale est intervenue ultérieurement en 2004. Dans son économie générale, cette Convention érige le terrorisme en infraction pénale de manière expresse. A son article 2, elle précise que par acte de terrorisme, il faut entendre :

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

Conformément à la Convention précitée, les Etats parties se sont alors engagés entre autres à :

- a) prévenir par tous moyens sur leurs territoires respectifs, la préparation, le financement, la commission d'actes terroristes ou l'implantation d'organisations reconnues comme terroristes par les Nations unies ;
- b) interdire sur leurs territoires, toutes formes de propagande ou d'apologie du crime en général et du terrorisme en particulier et de soutien aux organisations terroristes, visées au point précédent ; et
- c) arrêter et faire juger par leurs juridictions compétentes, les personnes ayant commis ou tenté de commettre des infractions à caractère terroriste, telles que définies ci-dessus.

De ce qui précède, il ressort que la Convention antiterroriste en Afrique centrale a pratiquement repris la définition du terrorisme contenue dans la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme du 14 juillet 1999<sup>45</sup>. Néanmoins, elle semble moins exigeante vis-à-vis des Etats parties que celle de l'Union africaine. Alors que

---

<sup>45</sup> Nous disons «Convention de l'Union africaine» bien que cette Convention ait été adoptée dans le cadre de l'OUA. L'Union africaine a succédé à l'OUA et a hérité, de ce fait, de toutes ses conventions. Disons aussi que cette Convention de l'Union africaine a déjà fait l'objet d'un protocole : le Protocole à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adopté à Addis-Abeba, le 08 juillet 2004.

celle-ci engage les Etats qui l'ont acceptée à «réviser leur législation nationale et à établir comme crimes les actes terroristes tels que définis dans la présente Convention et pénaliser ces actes en tenant compte de leur gravité»<sup>46</sup>, la Convention antiterroriste en Afrique centrale exige des Etats parties uniquement à «adapter pour les Etats qui ne l'ont pas encore fait, les législations internes au contexte actuel de la criminalité internationale, en prenant en compte le phénomène du terrorisme dont les risques de propagation sont de plus en plus présents en Afrique»<sup>47</sup>.

Cette disposition laisse ainsi beaucoup d'appréciation à ses destinataires quant aux actes qu'il faille interdire au moyen des lois pénales. Apparemment, c'est l'Etat partie qui les choisit librement, les autres actes pouvant être combattus par des mesures d'une autre nature. Cette situation est bien regrettable surtout lorsque l'Etat en cause n'a pas accédé à la Convention de l'Union africaine. Dans ce cas, les différences de législations risquent d'être inéluctables et sont de nature à compromettre la lutte contre l'impunité du terrorisme par les Etats parties. Donc, de notre point de vue, il apparaissait plus commode de reprendre purement et simplement ou d'améliorer, plutôt que de réduire, les dispositions pertinentes de la Convention de l'Organisation continentale panafricaine.

### **C. La traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants**

Une précision sur les concepts s'impose à l'orée de l'itinéraire. En effet, le concept d'enfant désigne, aux termes de l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC, tout être humain âgé de moins de 18 ans<sup>48</sup>. Cet Accord tient, en quelque sorte, les femmes et les enfants comme une circonstance aggravante lorsque c'est contre eux que la traite des personnes est pratiquée. L'article 1, a), de l'Accord précité précise que l'expression «*traite des personnes*» s'entend de «*l'action de recrutement, de transport, transfert, hébergement, accueil de personnes par les moyens de menace ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation qui comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes*».

C'est contre cette infraction que les parties contractantes de l'Accord ont pris l'engagement de lutter, entre autres<sup>49</sup> :

- a) en prenant les mesures nécessaires pour prévenir et détecter la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ;
- b) en promulguant en conformité avec la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes<sup>50</sup>, en particulier des femmes et des enfants, une loi nationale réprimant la traite des personnes avec des dispositions spécifiques concernant la protection des enfants victimes ; et
- c) en incriminant et en réprimant toute action favorisant la traite des personnes.

<sup>46</sup> Art.2,a), de cette Convention.

<sup>47</sup> Art.3, 5), de ladite Convention.

<sup>48</sup> Cette définition est conforme à l'article 1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, du 20 novembre 1989.

<sup>49</sup> Lire l'art.10, a), c) et i) de l'Accord CEDEAO-CEEAC.

<sup>50</sup> La Convention et son Protocole ont été adoptés tous deux en l'an 2000.

De même, l'Etat d'origine, c'est-à-dire le pays dont une victime de traite est ressortissante ou dans lequel elle avait le droit de résider à titre permanent au moment de son entrée dans l'Etat de destination, s'est engagé à poursuivre et à punir les trafiquants et leurs complices<sup>51</sup>. Il en est de même de l'Etat de destination, c'est-à-dire le pays dans lequel la victime de traite a été identifiée et secourue, et de l'Etat de transit, à savoir le pays que traverse la victime de la traite en route vers sa destination finale<sup>52</sup>.

En définitive, ce sont normalement ces trois catégories d'infractions qui auraient pu faire l'objet de l'entraide judiciaire pénale entre les Etats membres respectivement dans le cadre de la CEEAC et de la SADC. Mais, on l'a vu, il existe au sein de ces communautés d'autres traités beaucoup plus inclusifs et globaux en la matière. Il convient par conséquent d'analyser la consistance globale de cette entraide judiciaire dans toutes ces dimensions.

### ***II.1.2. L'entraide judiciaire pénale : l'extradition et la collaboration judiciaire et policière régionale***

L'entraide judiciaire est conçue comme une composante de la coopération judiciaire. Elle se définit comme l'ensemble d'actes qu'une autorité judiciaire d'un Etat (Etat requérant) tend à faire accomplir par les autorités judiciaires d'un autre Etat (Etat requis) en vue d'un procès pénal<sup>53</sup>. En d'autres termes, il s'agit des «*mécanismes par lesquels les États reçoivent et fournissent de l'aide pour réunir des preuves dans le cadre d'enquêtes et de poursuites pénales*»<sup>54</sup>. Classiquement, cette aide a été demandée au moyen des commissions rogatoires ; mais elle englobe désormais toutes les formes de collaboration des corps de police judiciaire de différents pays. On peut également estimer qu'elle s'étend même à la phase postérieure au procès, s'agissant de l'exécution des condamnations pénales.

Cela dit, on est donc amené à examiner la collaboration judiciaire et policière régionale (B) ainsi qu'une autre institution qui s'y rapproche, à savoir l'extradition (A).

#### ***A. L'extradition***

L'extradition est une procédure qui comporte à la fois une dimension diplomatique, administrative et judiciaire<sup>55</sup>. C'est la plus vieille des formes de coopération judiciaire internationale<sup>56</sup>. En doctrine, elle est définie comme l'acte par lequel le Gouvernement d'un Etat (Etat requis) accepte ou non de renvoyer, dans un pays qui la réclame (Etat requérant), généralement sur la base d'un traité, une personne pour y être jugée<sup>57</sup>, ou pour y subir soit une peine soit une mesure de sûreté<sup>58</sup>.

<sup>51</sup> Art.11, e), de l'Accord précité CEDEAO- CEEAC.

<sup>52</sup> Lire l'art.12, d), ainsi que l'art.13, c) du même l'Accord.

<sup>53</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Paris, Edition de la Maison des sciences de l'homme, 1996, p.65, cité par NGAPA (T.), *op.cit.*

<sup>54</sup> KIMBERLY PROST, «Pratique et nouvelles tendances de l'entraide judiciaire : l'avenir de la coopération internationale», in *Réseau continental d'Echange d'Informations relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition*, 1998, disponible au <http://www.oas.org/Juridico/mla/index.html>, consulté le 20 octobre 2009.

<sup>55</sup> MACERA (B.-F.), «Procédure d'extradition et "actes détachables" en droit administratif français», in *Revue de droit africain*, n°7, juillet 1998, pp.244-245.

<sup>56</sup> POUTIERS (M.), «L'extradition des auteurs d'infractions internationales», in ASCENSIO (H.), DECAUX (E.) et PELLET (A.), (s/d), *Droit international pénal*, Paris, Editions A. PEDONE, 2000, p.933. L'auteur rapporte que l'extradition a pu être retrouvée dans l'Egypte antique, à Karnac, où l'on a découvert gravé sur un mur le traité de paix de Kadesh conclu en 1269 avant J.C. entre Ramsès II, Pharaon, et Hattousi III, Prince des Hittites.

<sup>57</sup> MACERA (B.-F.), *op.cit.*, p.243.

<sup>58</sup> Cet ajout vient de NYABIRUNGU Mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, Editions Droit et Société, 2007, p.136.

Dans le cadre de la CEEAC et de la SADC, la procédure d'extradition est prévue dans les différents traités qui ont pour objet la prévention et la répression des infractions particulièrement graves qu'on a antérieurement étudiées. Il faut y ajouter le Protocole SADC sur l'extradition.

En effet, l'extradition dans le cadre de la CEEAC est prévue au titre des obligations communes des parties à l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC, à l'article 10, j), qui engage celles-ci à «*extrader à la demande des Parties contractantes les trafiquants et leurs complices*» coupables de la traite des personnes. Cette disposition est corroborée par l'article 14, n), concernant les mesures d'entraide judiciaire, en ce qu'il prévoit que l'assistance que les Etats parties se sont engagés à se fournir inclut au minimum, entre autres, «*l'arrestation ou la détention de toute personne impliquée en vue de son extradition*».

Malheureusement, aucune autre condition d'application de cette procédure n'est stipulée dans l'Accord. Qui plus est, ce dernier est silencieux sur la possibilité d'extradition des personnes en vue de l'exécution d'une condamnation pénale. Tout ceci fait penser à d'éventuels conflits qui peuvent surgir quant à la mise en œuvre des dispositions d'une si grande généralité. Par exemple, l'Etat requis est-il tenu à extradition alors qu'il se déclare lui-même compétent pour poursuivre ? Qu'advient-il en cas de concours de demande d'extradition entre les Parties contractantes ? Qu'en est-il de la re-extradition ? Voilà combien cet Accord peut se révéler inefficace si le mécanisme de l'extradition n'est pas organisé par un nouvel accord plus précis entre les Etats membres de la CEEAC. La situation peut ainsi se compliquer si l'Etat en cause n'est partie à aucun autre traité pertinent qui le lierait à l'égard de l'Etat requérant.

S'agissant du crime de terrorisme, la Convention CCPAC de 2004 n'est guère satisfaisante. Certes, soumet-elle l'application de l'extradition aux dispositions contenues dans la Convention d'extradition de la CEMAC ou à tous autres accords auxquels l'Etat requérant et l'Etat requis sont parties<sup>59</sup>. Sur le point de la première soumission, les Etats non membres de la CEMAC ne sont pas concernés. On peut alors se demander s'ils pourront pourvoir à l'extradition conformément à quel autre traité, surtout si l'on considère que la seconde soumission risque d'être difficilement prouvée. C'est pourquoi, comme il a été suggéré précédemment, un traité général sur l'extradition s'impose pour tous les Etats de l'Afrique centrale ou, si l'on préfère, membres de la CEEAC.

Par ailleurs, la Convention antiterroriste en Afrique centrale a innové en introduisant dans les rapports interétatiques une procédure voisine à l'extradition : la **remise de police à police**<sup>60</sup>. Cette procédure était déjà inscrite dans l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale, à son article 12. Celui-ci la subordonne à au moins deux conditions, à savoir que :

- a) la personne devant faire l'objet de la remise doit avoir la nationalité de l'Etat requérant ;
- b) la remise doit s'opérer avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de l'Etat requis.

L'article 4, 5), de la Convention CCPAC de 2004, en disposant que la remise de police à police doit s'effectuer en conformité notamment avec l'Accord précité de coopération en matière de police criminelle, a incontestablement confirmé les deux conditions précédentes. Mais là où subsisteraient des problèmes, c'est à propos de sa coexistence avec la procédure d'extradition, d'autant que les deux traités évoqués ne prévoient pas de quelle manière les autorités judiciaires devraient donner leur accord à la remise de police à police. Philippe

<sup>59</sup> Voir art.4, 4), de la Convention CCPAC de 2004.

<sup>60</sup> Art.4, 5), de la même Convention.

Keubou<sup>61</sup> pense que l'exigence de l'accord des autorités judiciaires compétentes de l'Etat requis consacre un retour à la procédure d'extradition, à moins que cet accord soit donné de manière arbitraire, sans respect des droits de l'homme, en l'occurrence les droits de la défense.

En tout état de cause, quoique imprécise dans ses modalités de mise en œuvre, la procédure de remise de police à police semble fondée sur la recherche de la célérité dans l'assistance judiciaire entre les Parties contractantes, eu égard à l'extradition qui peut être retardée par une longue procédure diplomatique, voire administrative. Les deux institutions ne sont pas, par conséquent, identiques. La remise de police à police semble plutôt dérogatoire de droit commun. Il appartient, dès lors, à chaque Etat partie d'en édicter des mesures d'application dans son droit interne, comme cela est généralement fait en matière d'extradition, pour rendre cette procédure exceptionnelle compatible avec les exigences de droits de la défense.

Contrairement à la CEEAC, l'extradition est organisée de manière plus détaillée dans le cadre de la SADC. Le Protocole contre la corruption le fait à son article 9 et apparaît comme un texte juridique spécial par rapport au Protocole sur l'extradition. Et bien il n'en est pas ainsi, parce que ce dernier prévoit : *«Les dispositions de n'importe quel traité ou accord bilatéral régissant l'extradition entre deux quelconques Etats parties seront complémentaires aux dispositions de ce Protocole et seront interprétés et appliqués en harmonie avec ce Protocole. En cas de contradiction, les dispositions de ce Protocole l'emporteront»*<sup>62</sup>. De plus, l'article 9 dont question semble subordonner l'application des dispositions relatives à l'extradition pour acte de corruption à l'existence d'un autre accord spécifique sur l'extradition entre les Etats parties, quand il stipule : *«Chacune des infractions auxquelles s'applique le présent article sera réputée, dans tout traité d'extradition existant entre ou parmi les Etats parties, comme comptant parmi les infractions pouvant donner lieu à extradition»*. Dans ce sens, le Protocole SADC sur l'extradition constitue une application du Protocole anticorruption pour les Etats qui l'auront accepté dans leurs rapports mutuels. En revanche, si l'accord exigé au titre de l'article 9, 2), n'existe pas entre l'Etat requérant et l'Etat requis, celui-ci *peut* considérer le Protocole contre la corruption comme une base juridique de l'extradition<sup>63</sup>. Il s'agit là d'une faculté qui risque d'être préjudiciable à la lutte contre l'impunité de la corruption. Quoiqu'il en soit, il faut se réjouir de constater que ce Protocole oblige l'Etat requis, en cas de refus d'extrader, à poursuivre lui-même la personne suspectée d'acte de corruption : c'est la consécration du principe *«aut dedere aut persequi»*.

Quant au Protocole SADC sur l'extradition, il s'applique à toutes sortes d'infractions pénales, à condition qu'elles soient passibles, sous l'empire de la loi de l'Etat requis et de l'Etat requérant, d'une peine de prison ou autre privation de liberté d'au moins une année, ou d'une autre peine plus sévère<sup>64</sup>. C'est un traité général d'extradition suivant les conditions généralement exigées en droit international. Il apporte cependant quelques exceptions :

- a) l'extradition ne peut pas être refusée, pour défaut de la double incrimination, lorsqu'elle est demandée contre une personne poursuivie du chef d'une infraction en matière notamment d'imposition, des droits de douanes ou du contrôle de change<sup>65</sup>;
- b) la re-extradition vers un Etat tiers est interdite<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Cité par NGAPA (T.), *op.cit.*

<sup>62</sup> Art.19. Notons que la traduction du texte anglais est nôtre. Aux termes de son article 14, le Protocole SADC anticorruption ne peut l'emporter que sur «les dispositions de tout autre traité ou accord bilatéral sur la corruption que deux Etats parties quelconques auront conclu entre eux».

<sup>63</sup> Art. 9, 4), du Protocole anticorruption.

<sup>64</sup> Voir son art.3, 1).

<sup>65</sup> Art.3, 3).

<sup>66</sup> Voir l'art.16, 1).

En fin de compte, ce Protocole organise le cas des demandes concurrentes d'extradition à son article 11 et une **procédure simplifiée d'extradition** à son article 9. Plus précisément, ce dernier article stipule : «*L'Etat requis, si cela n'est pas exclu par ses propres lois, peut accorder l'extradition après réception d'une demande d'arrestation provisoire, à condition que la personne poursuivie consente explicitement, auprès d'une autorité compétente, à être extradée*»<sup>67</sup>. Cette procédure simplifiée d'extradition vise à accélérer la procédure, à l'instar du mécanisme de la remise de police à police qui a été instaurée en Afrique centrale. Compte tenu de sa formulation très générale, il appartient donc à chaque Etat partie de préciser les modalités d'application de cette procédure dans son droit interne.

### **B. La collaboration judiciaire et policière régionale**

Les actes de procédure, qu'ils soient d'instruction ou de poursuite, sont soumis au principe de la territorialité<sup>68</sup>, par respect à la souveraineté des autres Etats. Ils doivent être passés à l'intérieur des frontières nationales de chaque Etat. Mais si l'infraction a été commise à l'étranger ou si les personnes qui peuvent concourir à la manifestation de la vérité se trouvent sur le territoire d'un autre Etat, il est indispensable de bénéficier de la collaboration de ce dernier pour espérer traiter l'affaire avec efficacité. Il s'en suit que la collaboration judiciaire et policière a pour objet, rappelons-le, l'octroi d'une aide par un Etat requis dans des enquêtes, des poursuites ou des procédures judiciaires en cours dans l'Etat requérant, en l'occurrence en matière pénale. Cette aide peut être fournie entre corps de police (coopération policière) ou entre autorités judiciaires (collaboration judiciaire), mais elle est toujours fondée sur un texte.

En ce qui concerne l'espace CEEAC ou la région SADC, en règle générale, les Etats se sont engagés à se prêter l'assistance judiciaire la plus large possible en matière pénale. Il en est ainsi dans le cadre de la répression de tous les crimes qu'on a déjà examinés<sup>69</sup>. Davantage, deux traités spécifiques à la collaboration judiciaire et policière ont été conclus pour enrichir la matière. Pour rappel, il s'agit de l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale et le Protocole de la SADC relatif à l'assistance légale mutuelle en matière criminelle.

S'agissant du premier traité, il constitue la base de l'octroi d'une collaboration policière en Afrique centrale à trois titres :

- a) les missions d'enquête à l'étranger<sup>70</sup> : les Parties contractantes se sont engagées à accepter sur leurs territoires respectifs de telles missions sur présentation d'une demande à cet effet. A ce propos, les déplacements des fonctionnaires de police d'un Etat requérant devront au préalable être expressément autorisés par l'Etat requis. En cas de refus, celui-ci doit le motiver et le notifier à l'Etat demandeur ;
- b) l'échange d'informations<sup>71</sup> relatives aux investigations criminelles, à savoir les renseignements en rapport avec les auteurs, co-auteurs et complices d'infractions de droit commun, les objets ayant un rapport quelconque avec une infraction commise ou tentée, les éléments de preuve de cette infraction ainsi que les arrestations et enquêtes de police menées par les services respectifs à l'encontre des nationaux des autres parties et des personnes résidant sur leurs territoires. Cet échange peut aussi concerner

<sup>67</sup> La traduction du texte anglais est nôtre.

<sup>68</sup> NYABIRUNGU Mwene SONGA, *op.cit.*, p.146.

<sup>69</sup> Cf. art.10 du Protocole de la SADC contre la corruption ; chapitre 2 et 3 de la Convention CCPAC de 2004 ; art.14 de l'Accord CEDEAO-CEEAC sur la lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

<sup>70</sup> Voir chapitre II de la Convention sous examen.

<sup>71</sup> C'est l'objet du chapitre III de la même Convention.



la prévention criminelle, notamment l'avis de passage à la frontière d'une personne à protéger, d'une personne à rechercher, d'une personne à surveiller, d'un véhicule suspect, d'un objet dangereux ou prohibé. Enfin, l'échange peut porter sur des renseignements de police générale, tels que l'avis de recherche des personnes disparues ou l'avis de suspension et d'authentification de permis de conduire délivrés dans un autre pays de la région ;

- c) la transmission<sup>72</sup> des objets saisis provenant d'une infraction de droit commun ou ayant un rapport avec elle, les objets trouvés ou ayant été possédés par un étranger décédé et les rapports d'enquête de police concernant des citoyens d'une partie contractante, pouvant comprendre des procès-verbaux de constatations, d'auditions de témoins, de perquisitions, de fouilles à corps ou de saisie, etc.

En ce qui concerne le second traité, c'est-à-dire le Protocole SADC sur l'assistance légale mutuelle en matière criminelle, il ne s'applique pas en tout point de vue. Il est limité aux affaires criminelles qui comprennent les enquêtes, les poursuites ou les procédures en justice en rapport avec les infractions concernant le crime transnational organisé, la corruption, l'imposition, les droits de douanes et le contrôle de change<sup>73</sup>. En outre, il ne s'appliquera pas pour l'arrestation ou la détention d'une personne dans le but de procéder à son extradition, pour l'exécution dans l'Etat requis des jugements pénaux prononcés dans l'Etat requérant, sauf si cela est permis par les lois de l'Etat requis, ainsi que pour la mise en détention des personnes afin de subir des peines<sup>74</sup>. Encore que, dans les cas prévus à l'article 6, une demande d'assistance peut être rejetée par l'Etat requis, par exemple s'il estime que cette demande se rapporte à une infraction politique ou de caractère politique. Que reste-t-il alors de ce Protocole ?

Tout d'abord, l'assistance sollicitée au titre de ce Protocole comprend, conformément à son article 2, 5), notamment la localisation et l'identification des personnes, la recherche et la saisie ainsi que la facilitation de la comparution des témoins. Cette disposition n'est qu'indicative, en raison du principe posé au point 1 du même article, à savoir que les Etats parties s'accordent l'assistance mutuelle légale la plus large possible. Ensuite, l'assistance doit être donnée sans qu'il ne soit besoin de savoir si l'acte faisant l'objet d'enquête, de poursuites ou des procédures en justice dans l'Etat requérant constitue une infraction suivant les lois de l'Etat requis. En fin de compte, la demande d'assistance doit comprendre un certain nombre de renseignements à l'égard de l'Etat requis<sup>75</sup>, en particulier sur l'autorité compétente dans l'Etat requérant qui procède aux enquêtes, aux poursuites ou aux procédures judiciaires en rapport avec la demande, sur la nature de ces enquêtes, poursuites ou procédures en justice, le résumé des faits et une copie de la loi applicable ainsi que sur la nature et le but de l'assistance sollicitée.

Somme toute, les formes de coopération judiciaire pénale étant déjà globalement indiquées, on peut maintenant chercher à comprendre en grandes lignes comment la mise en œuvre respective des différents instruments juridiques pertinents a été envisagée dans le cadre de la CEEAC et de la SADC.

## **II.2. La mise en œuvre de la coopération judiciaire pénale dans le cadre de la CEEAC et de la SADC**

Deux problèmes majeurs méritent d'être épinglés à ce niveau. Tout d'abord, il est question de chercher à savoir, en vue de la concrétisation de la coopération en cause, par quelle voie l'Etat

<sup>72</sup> Cf. chapitre IV de la même Convention.

<sup>73</sup> Art.2, 3), dudit Protocole.

<sup>74</sup> Art.2, 7).

<sup>75</sup> Voir notamment l'art.5 du même Protocole.

requérant est habilité à communiquer avec l'Etat requis (1). Puis, il y a lieu d'indiquer les mécanismes conventionnels institués dans le but de garantir que chaque Etat partie respecte les engagements souscrits et pour le règlement des litiges interétatiques au cas où ceux-ci ne sont pas respectés (2).

### ***1.2.1. Les voies de communication entre l'Etat requérant et l'Etat requis***

Qu'il s'agisse d'une coopération réalisée dans le cadre de la CEEAC ou de la SADC, les demandes de collaboration et les suites à y réserver peuvent passer par trois voies principales : soit l'**Autorité centrale**, soit l'**OIPC-Interpol**, soit le **canal diplomatique**. Il s'agit là d'ailleurs d'une alternative qui est prévue comme telle dans deux traités de la SADC : le Protocole sur l'extradition et le Protocole relatif à l'assistance légale mutuelle en matière criminelle, respectivement à leurs articles 6 et 3. Le Protocole SADC anticorruption prévoit aussi, à son article 12, l'institution de l'Autorité centrale. Il en est de même de l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC à son article 15. Quant à la Convention antiterroriste en Afrique centrale, la communication doit se faire conformément à l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats membres de l'Afrique centrale. Celui-ci prévoit des canaux de communication tout à fait spéciaux, en fonction de l'objet de la coopération sollicitée.

En effet, en ce qui concerne la première voie de communication, il appartient à chaque partie contractante de pouvoir librement désigner celui qui fera office d'Autorité centrale afin d'assurer une bonne coopération avec les autres parties. Autrement dit, il doit y avoir autant d'Autorités centrales qu'il y a d'Etats parties au traité considéré. Une fois désignées, ces Autorités doivent faire l'objet de notification réciproque par le biais du Secrétaire général de la CEEAC ou de la SADC, selon le cas. Cette désignation aux fins de l'entraide judiciaire veut dire l'instauration d'un organisme qui va centraliser toutes les demandes d'entraide judiciaire<sup>76</sup>. C'est cet organisme qui assurera la coordination et le suivi des demandes reçues et des demandes transmises<sup>77</sup>.

Les avantages liés à l'instauration d'un tel organisme peuvent être résumés comme suit : *«D'abord, cela réduira notablement les délais de transmission de la demande puisque l'autorité centrale constitue, au sein de l'État étranger, un point d'entrée direct et connu à qui pourra être adressée la demande d'entraide. En plus, le personnel de cette autorité est un personnel spécialisé, et ce qui est encore plus important, un personnel qui dispose des connaissances juridiques nécessaires et qui peut fournir, par télécopie, par téléphone ou par d'autres moyens, des renseignements vitaux concernant la législation applicable et les procédures d'exécution au sein de cet État. Si cette autorité centrale a les ressources nécessaires, c'est-à-dire un personnel suffisamment nombreux et qualifié, qu'elle a le pouvoir au moins d'influencer les autorités chargées de donner suite à la demande, il est beaucoup plus probable que la demande d'entraide sera exécutée en temps utile»<sup>78</sup>.*

La deuxième voie, c'est celle de l'OIPC-Interpol. L'Organisation internationale de police criminelle (OIPC) avec sa Commission internationale de police criminelle fut fondée en 1923 à Vienne en Autriche<sup>79</sup>. C'est en 1956 que son nouveau Statut et son nouveau Règlement général furent adoptés et lui conférèrent une nouvelle appellation : l'OIPC-Interpol<sup>80</sup>. Cette Organisation dispose, dans chacun de ses Etats membres, des Bureaux centraux nationaux (BCN) désignés par ces derniers afin d'assurer une coopération constante et active entre eux

<sup>76</sup> KIMBERLY PROST, *op.cit.*

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> BOURDON (W.), «La coopération judiciaire interétatique», in ASCENSIO (H.), DECAUX (E.) et PELLET (A.), (s/d), *Droit international pénal*, Paris, Editions A. PEDONE, 2000, pp.926-927.

<sup>80</sup> *Idem.*

en matière de police criminelle. Ce sont ces BCN qui peuvent servir de canaux de communication entre les Etats parties au titre de l'entraide judiciaire telle que indiquée ci-dessus.

La dernière voie et sans doute la plus lourde des toutes, c'est le canal diplomatique, c'est-à-dire la voie des ministères des affaires étrangères, y compris des représentations diplomatiques des Etats membres concernés à l'étranger. Il faut préciser que le Protocole SADC relatif à l'extradition semble tout de même aller plus loin, en prévoyant la voie des ministres de la justice ou tout autre canal choisi par l'Etat partie concerné. Il est donc, à ce sujet, très libéral.

Une ultime remarque, ce sont les hypothèses prévues par l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale. Les voies de communication qu'il prévoit varient en fonction de l'objet de l'aide sollicitée. S'il s'agit d'une demande d'une mission à l'étranger et de sa suite, les Parties contractantes ont à recourir aux BCN établis dans le cadre d'Interpol<sup>81</sup>. Si, en revanche, elle vise à l'échange d'informations, la communication pourra s'effectuer par n'importe quel moyen<sup>82</sup>. Dans ce cas, chaque service destinataire pourra exiger la confirmation d'une communication orale ou téléphonique par un moyen laissant une trace écrite. Si, en définitive, la requête d'assistance porte sur des saisies et transmission des objets, ladite transmission se fera par la poste<sup>83</sup>.

Toutefois, en cas d'urgence ou lorsque des précautions particulières doivent être prises en raison de la nature de l'objet, la transmission pourra s'effectuer par une autre voie appropriée<sup>84</sup>.

Comme on peut le constater, une chose est de garantir la communication entre les Etats concernés, une autre, c'est effectivement la volonté positive de coopérer. Comment alors garantir que chaque partie respecte ses engagements ?

### ***II.2.2. Le contrôle du respect des engagements des Etats membres au titre de la coopération judiciaire pénale dans le cadre de la CEEAC et de la SADC***

Deux procédés de contrôle ont été institués dans le cadre des traités conclus : un contrôle diplomatique et un contrôle contentieux.

Le contrôle diplomatique s'avère très restreint. Il est limité, en ce qui concerne la SADC, à l'infraction de corruption, tandis que s'agissant de l'Afrique centrale, il ne concerne que la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.

Quant à la corruption, le Protocole SADC y afférent prévoit deux modes diplomatiques de contrôle du respect par les Parties contractantes des engagements souscrits. Il s'agit avant tout de la **notification**. Par cet acte, l'Etat partie qui a promulgué ou promulgue une loi en application des articles 3, 6 ou 7 précités dudit Protocole en informe le Secrétaire exécutif de la Communauté qui, à son tour, notifie cette promulgation aux Etats parties<sup>85</sup>.

L'autre procédé établi par le Protocole à son article 11, c'est le **Comité de suivi**. Ce Comité est formellement chargé entre autres de recevoir des comptes de chaque Etat partie, dans un délai d'un an à compter de la date où il devient partie au Protocole, en ce qui concerne les progrès qu'il a réalisés dans sa mise en œuvre. Par la suite, chaque Etat partie doit faire un rapport au Comité de suivi tous les deux ans. Ce Comité qui reçoit des rapports des Etats parties rend compte régulièrement au Conseil des ministres de la Communauté des progrès

<sup>81</sup> Art.7, al.3, de cet Accord.

<sup>82</sup> Art.17, al.1, du même Accord.

<sup>83</sup> Art. 19, al.1, dudit Accord.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Art.15 dudit Protocole.

réalisés par chacun d'entre eux dans l'application du Protocole anticorruption. Malheureusement, ce Protocole n'indique pas la réponse que pourrait réserver le Conseil des ministres aux Etats défaillants de l'avis du Comité de suivi. Pour autant, l'on ne peut minimiser la portée politique de ce contrôle ou de la notification, parce que l'Etat sera presque toujours en mauvaise posture vis-à-vis des autres parties s'il est présenté comme le mauvais élève de la Communauté.

Pour ce qui est de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC a institué, à son article 21, un mécanisme de suivi dénommé la **Commission régionale permanente conjointe de Suivi (CRPCS)**. Cette Commission doit disposer d'un Secrétariat conjoint créé au sein de la CEEAC et de la CEDEAO. Elle «*se composera initialement de huit membres, soit quatre provenant de la CEDEAO et quatre de la CEEAC, y compris des représentants des sociétés civiles, de façon tournante pour un mandat de deux ans, et ensuite de seize membres dont huit succéderont annuellement à ceux dont le mandat à la Commission expire*»<sup>86</sup>. Pour pouvoir fonctionner, la Commission établira son Règlement intérieur. Sa mission<sup>87</sup> est notamment de faire le suivi et l'évaluation des activités entreprises par les Parties contractantes dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord. Elle publie à cet effet des rapports annuels et donne ses avis et recommandations. Il va sans dire que cette publication peut avoir une importance politique telle que celle pouvant résulter du contrôle du Comité de suivi établi dans le cadre de la SADC.

En dernière analyse, il échet d'aborder le contrôle contentieux, c'est-à-dire celui qui est exercé sur les Etats parties en cas de litige résultant de la violation des engagements souscrits. A ce propos, les traités examinés en rapport avec la SADC comportent tous une clause standard. En effet, tout litige surgissant à propos de leur interprétation ou de leur application qui ne peut être résolu à l'amiable sera porté devant le Tribunal de la Communauté.

En ce qui concerne la CEEAC, l'article 32 de l'Accord multilatéral CEDEAO-CEEAC prévoit que «*Tout différend né de l'application ou de l'interprétation du présent Accord entre deux ou plusieurs Parties contractantes sera réglé par voie diplomatique et à l'amiable entre les Parties contractantes concernées*». Cette voie diplomatique, et plus précisément celle de la négociation, est également le mode retenu pour le règlement des différends nés de l'application et de l'interprétation de la Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale<sup>88</sup>. Dans le même ordre d'idées, on doit regretter que l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale n'ait pas prévu un quelconque mode de règlement de conflit entre les Parties contractantes. Compte tenu de l'objet très limité de cette étude, on ne peut risquer d'aller plus avant dans l'examen du règlement des conflits interétatiques résultant du refus à pourvoir à la coopération sollicitée au titre de l'entraide judiciaire en matière pénale. Il faut seulement espérer, en définitive, que la bonne foi l'emportera sur la mauvaise foi dans l'intérêt de la justice et de la lutte contre l'impunité en Afrique australe et du Centre.

## CONCLUSION

De trois communautés économiques régionales qu'on vient d'étudier, au titre de la promotion de la coopération judiciaire pénale entre leurs membres, la SADC est incontestablement l'organisation la plus avancée de toutes du point de vue de la production normative. Le nombre des traités conclus sous son égide l'atteste parfaitement bien. Cependant, le retard qu'accuse la CEEAC est compensé par des instruments juridiques adoptés dans le cadre du

<sup>86</sup> Art.23 de l'Accord susvisé.

<sup>87</sup> Voir art.22 du même Accord.

<sup>88</sup> Art.10, al.1.

Comité des Chefs de police de l'Afrique centrale, alors que le COMESA connaît une carence normative telle qu'il n'a pu être identifié que son traité constitutif comme l'unique instrument juridique sur lequel se fonde, jusque-là au moins, la coopération judiciaire pénale entre ses Etats membres<sup>89</sup>.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse qu'il existe un chevauchement entre les mécanismes de coopération établis dans le cadre de la SADC et ceux définis en Afrique centrale. Il se trouve en effet qu'un Etat soit partie à tous ces mécanismes à la fois, avec l'obligation conséquente de remplir des engagements souscrits sur des questions de droit parfois identiques. C'est le cas de la RDC. Tant qu'elle n'est pas en relation avec un pays qui s'avère lui aussi lié par ces mêmes mécanismes, aucun problème ne semble se poser. Dans le cas contraire, on peut voir dans ce double emploi le risque d'inflation conventionnelle, de contradiction normative et de conflits éventuels entre l'Etat requérant et l'Etat requis au titre de la coopération judiciaire pénale. C'est pourquoi il sied d'assurer, à travers l'Union africaine, la coordination des mécanismes de coopération qui sont institués, plus précisément à travers une convention-cadre de coopération judiciaire dont les principes seront mis en œuvre par des protocoles conclus dans le cadre des communautés économiques régionales.

A l'inverse, il existe des Etats marginaux, comme le Burundi. Cet Etat est membre de la CEEAC, mais non de la SADC. Il ne participe pas non plus au Comité des Chefs de police de l'Afrique centrale<sup>90</sup>. Par conséquent, il est largement déconnecté des autres Etats et son territoire risque de devenir, si l'on n'y prend pas garde, le dépotoir des criminels régionaux, puisqu'ils auront trouvé un pays d'où l'action régionale de lutte contre l'impunité serait bloquée en raison du défaut de participation adéquate du Burundi aux mécanismes de coopération communautaire.

Sans préjudice de toutes ces remarques, l'étude fait cependant valoir l'idée d'un véritable bouclier juridique contre l'impunité. D'une part, on constate une tendance à l'harmonisation des législations pénales, une harmonisation encore limitée aux infractions de terrorisme, de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en ce qui concerne l'Afrique centrale, et de corruption s'agissant de l'espace communautaire couvert par la SADC. D'autre part, des mécanismes de collaboration judiciaire ont été créés, en partant des plus classiques, comme l'extradition, aux plus novateurs, à savoir la remise de police à police en Afrique centrale ainsi que la procédure simplifiée d'extradition dans le cadre de la SADC.

Tous ces mécanismes ont été analysés tels qu'ils sont posés dans les instruments juridiques qui les définissent. Il en est de même de l'organisation des voies de communication entre l'Etat requérant et l'Etat requis ou des modalités de contrôle international de l'application des instruments juridiques auxquels ils ont librement adhéré. Une nouvelle étude pourrait ainsi être envisagée quant à la mise en œuvre et l'application effective des engagements souscrits par les Etats. C'est cette étude qui pourrait établir, de manière concrète, si la coopération judiciaire pénale fondée sur les traités de la CEEAC et de la SADC, voire du COMESA, constitue véritablement un levier solide et efficace de la lutte régionale contre l'impunité.

---

<sup>89</sup> Cette carence est d'autant plus frappante que le COMESA disparaît de nos analyses tout au long de la seconde partie de l'objet de notre étude.

<sup>90</sup> L'Angola est l'autre Etat membre de la CEEAC, mais qui ne participe pas au Comité des Chefs de police de l'Afrique centrale.

## INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

### Textes juridiques

1. Accord de coopération en matière de police criminelle entre les Etats de l'Afrique centrale, du 29 avril 1999.
2. Accord multilatéral de coopération régionale de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre, du 6 juillet 2006.
3. Acte constitutif de l'Union africaine, du 11 juillet 2000.
4. Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, du 11 juillet 2003.
5. Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, du 14 juillet 1999.
6. Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969.
7. Convention relative à la lutte contre le terrorisme en Afrique centrale, du 27 mai 2004.
8. Pacte d'assistance mutuelle entre les Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, du 24 février 2000.
9. Protocole (SADC) relatif à l'extradition, du 3 octobre 2002.
10. Protocole (SADC) contre la corruption, du 14 août 2001.
11. Protocole (SADC) relatif à l'assistance légale mutuelle en matière criminelle, du 3 octobre 2002.
12. Protocole (SADC) relatif aux affaires légales, du 7 août 2000.
13. Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, du 9 juillet 2002.
14. Protocole relatif à la politique, défense et sécurité au sein de la SADC, du 14 août 2001.
15. Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX), du 24 février 2000.
16. Traité instituant la Communauté de développement de l'Afrique australe, du 17 août 1992.
17. Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, du 18 octobre 1983.
18. Traité instituant le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, du 5 novembre 1993.

### Doctrines

1. BELA BALASSA, *Theory of economic integration*, Homewood Illinois, Richard Irwing, 1961.
2. BOURDON (W.), «La coopération judiciaire interétatique», in ASCENSIO (H.), DECAUX (E.) et PELLET (A.), (s/d), *Droit international pénal*, Paris, Editions A. PEDONE, 2000.
3. CABINET S.A.I., *Contraintes aux échanges commerciaux intra CEEAC*, rapport final de l'étude, octobre 2006.

4. COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, *Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux*, rapport du Département des affaires économiques, avril 2008.
5. COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE, *Etat de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, CEA, 2004.
6. DELMAS-MARTY (M.), *Criminalité économique et atteinte à la dignité de la personne*, Paris, Edition de la Maison des sciences de l'homme, 1996.
7. DIEZ DE VELASCO VALLEJO (M.), *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002.
8. DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1998.
9. GOMA (L.S.), *Allocution prononcée en qualité de Secrétaire général de la CEEAC à l'occasion de l'ouverture de la 11<sup>ème</sup> Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement*, Brazzaville, 16 janvier 2004.
10. HENZELIN (M.), *Le principe de l'universalité en droit pénal international. Droit et obligation pour les Etats de poursuivre et juger selon le principe de l'universalité*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
11. KIMBERLY PROST, «Pratique et nouvelles tendances de l'entraide judiciaire : l'avenir de la coopération internationale», in *Réseau continental d'Echange d'Informations relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition*, 1998.
12. MACERA (B.-F.), «Procédure d'extradition et "actes détachables" en droit administratif français», in *Revue de droit africain*, n°7, juillet 1998.
13. MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA, *Les relations interafricaines*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie moderne, 1990.
14. NDESHYO RURIHOSE (O.), *Le système d'intégration africaine*, Kinshasa, PUZ, 1984.
15. NGAPA (T.), *La coopération judiciaire pénale dans la zone CEMAC*, mémoire de DEA en droit communautaire et comparé, Université de Dschang, Cameroun, 2008, publié au <http://www.memoireonline.co>.
16. NGUYEN QUOC DIHN, PELLET (A.) et DAILLIER (P.), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2002.
17. NTUMBA LUABA LUMU, «Quel modèle d'intégration pour l'Afrique ?», in *Zaire-Afrique*, Kinshasa, n°158, octobre 1981.
18. NYABIRUNGU Mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, Editions Droit et Société, 2007.
19. POUTIERS (M.), «L'extradition des auteurs d'infractions internationales», in ASCENSIO (H.), DECAUX (E.) et PELLET (A.), (s/d), *Droit international pénal*, Paris, Editions A. PEDONE, 2000.