

Compte-rendu du séminaire de Bamako

24 et 25 octobre 2016

Le lundi 24 octobre 2016 se sont ouverts, dans la salle Yellen de l'hôtel Azalai-Salam de Bamako les travaux du séminaire organisé par l'Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) en partenariat avec la Cour Suprême du Mali. Le thème portait sur « La question des mineurs face au terrorisme à la lumière des principes directeurs du procès pénal. »

La cérémonie d'ouverture dudit séminaire a été marquée par cinq (5) allocutions.

Dans son mot de bienvenue le Maire de la Commune III de Bamako a fustigé la violation du droit des enfants que constitue leur implication dans le conflit. Il a exprimé l'engagement de sa commune dans toute initiative pouvant aider à la paix et a souhaité plein succès aux travaux.

Le Président de la Cour Suprême du Mali, a salué le choix du Mali, pays affecté, pour abriter le séminaire, premier d'une série d'activités de l'AHJUCAF contre le terrorisme. Il a rappelé les efforts législatifs déployés par le Mali en matière de lutte contre le terrorisme avec notamment la création et la mise en place opérationnelle d'un Pôle Judiciaire Spécialisé(PJS). Il a insisté sur la nécessité de la prévention dans la lutte contre le terrorisme. Le Président de la Cour Suprême du Mali a posé le problème de l'amélioration de la prise en charge du sort des mineurs impliqués dans le terrorisme. Il a évoqué la nécessité de la coopération pour freiner les mouvements des groupes terroristes.

Le Secrétaire Général de l'AHJUCAF dans son intervention, a trouvé dans la présence des 8 hautes juridictions présentes la démonstration d'une volonté affirmée de synergie d'action dans la lutte contre le phénomène du terrorisme. Il a, en outre, mis l'accent sur le rôle des juridictions supérieures qui présentent le double avantage de dire le droit ainsi que de consolider et de diffuser la jurisprudence.

Le Représentant de l'OIF, partenaire de l'AHJUCAF, a affirmé l'intérêt de son organisation pour la lutte contre le terrorisme et

l'impunité de ceux qui le servent, ainsi qu'aux questions de coopération dans cette lutte. Il a fixé l'objectif général du séminaire, à savoir permettre aux hautes juridictions francophones, aux magistrats spécialisés des pays du Sahel et autres acteurs participants d'échanger, dans une approche comparative, et avec le concours d'experts, sur les approches et les expériences nationales en matière de lutte contre le terrorisme sous l'angle plus spécifique du traitement des mineurs. Il a aussi mis l'accent sur la détermination de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et de ses partenaires (l'AHJUCAF, ONUDC, Global Center etc.) à rester mobilisés pour contribuer de façon significative à la lutte contre l'intolérance, la négation de l'humanité, les discours de haine et la remise en cause des valeurs de solidarité, de partage, et de respect des droits et des libertés qui constituent notre patrimoine commun. C'est dans cet objectif global que dès 1995, la troisième conférence ministérielle des ministres francophones de la justice faisait état, au Caire de la nécessité de développer des moyens francophones de lutte contre la menace terroriste. La déclaration de Bamako en 2000, de Saint Boniface en 2006, de Paris en 2008, la résolution du 30 novembre 2014 à l'issue du sommet de Dakar, la conférence de Paris des 6, 7 et 8 juin 2016 sont l'illustration de l'engagement de l'OIF dans la lutte contre le terrorisme. Il a enfin assuré du soutien de l'OIF pour la diffusion des résultats des travaux.

Le Premier Ministre, tout en rappelant la complexité du phénomène terroriste, a salué le choix du groupe visé, les jeunes et les mineurs dont la naïveté est volée. Il a appelé les participants à accorder la priorité aux causes plutôt qu'aux effets pour une prise en charge efficiente de la question. Il a enfin affirmé tout l'intérêt du Gouvernement pour les échanges et les recommandations qui découleront des travaux du séminaire avant de déclarer ouvert les travaux du séminaire.

Une suspension de la séance et l'observation de la pause-café ont permis aux officiels de se retirer.

Les travaux ont repris à 11 h 05 avec une note introductive de M. Daniel Tardif, président de chambre à la Cour de Cassation de France et chargé de mission Sahel et des experts de l'AHJUCAF. M. Tardif a

rappelé les objectifs de l’AHJUCAF qui visent au renforcement des capacités et des moyens juridiques de tous les acteurs de la chaîne pénale en matière de terrorisme particulièrement en ce qui concerne les mineurs. Il a salué l’implication déterminante de la Cour suprême du Mali et l’accompagnement des partenaires de l’AHJUCAF que sont l’OIF (appui financier), Global Center et l’ONUUDC. Il a présenté le programme du séminaire et les deux experts (M.M. Pierre Moreau et Gildas Barbier) de la Cour de cassation française.

Un premier tour de table a permis aux délégations du Burkina Faso, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal, du Tchad et à l’ensemble des participants de se présenter. Mme Lefas, pour le compte de Global Center a exprimé sa gratitude et celle de son organisation pour l’initiative d’organiser un séminaire sur la thématique du droit des mineurs face au terrorisme prenant en charge notamment la problématique de la radicalisation et les réponses à apporter aux défis sécuritaires auxquels font face les états.

M. Nouhoum Tapily a, en sa qualité de modérateur, mis l’accent sur les attentes placées dans les échanges et les recommandations futures dans la mesure où, l’interdisciplinarité des participants (magistrats, forces de police et de gendarmerie, société civile, notamment) est effective.

Les séminaristes, amendant le programme de cette première journée ont convenu de donner immédiatement la parole aux experts français pour une brève introduction des thématiques à traiter avant d’observer la pause-déjeuner.

Ainsi, M. Gildas Barbier, conseiller référendaire à la chambre criminelle de la cour de cassation française d’expliquer que la problématique des mineurs face au terrorisme se présente sous la forme d’un triangle. Il faut d’abord respecter les principes directeurs du procès pénal, donc de l’état de droit, la justice et le droit concourant à la construction de l’Etat lui-même. Il y a ensuite la prise en charge du droit du terrorisme, un droit « pessimiste » dont la finalité est d’éviter le passage à l’acte grave par l’incrimination de l’acte préparatoire, au plus près de la manifestation de l’intention criminelle. Il y a enfin le droit des mineurs qui, à l’opposé du précédent, constitue un droit « optimiste » de réhabilitation et de

protection du mineur, donc un droit de l'espérance. Finalement, c'est sous ces deux orientations apparemment antinomiques qu'il faudra envisager l'examen des sous-thèmes retenus par le séminaire, savoir, le droit des mineurs face au droit du terrorisme, les mineurs combattants et la déradicalisation.

A la suite de M. Barbier, Pierre Moreau a souligné les trois mouvements qui ont marqué l'histoire du droit des mineurs en France : la loi de 1906, l'ordonnance de 1945 et la législation issue de réformes successives à partir notamment de 1986 et ayant débouché sur un droit plus rapide en ce qu'il institue désormais le déferrement du mineur délinquant.

Le modérateur a, à leur suite, pointé du doigt la difficulté de concilier le droit des mineurs avec le droit du terrorisme. Les participants ont réagi soumettant aux experts des réflexions autour de la conciliation de la lutte contre le terrorisme avec les normes des conventions internationales sur le droit des enfants, les différences entre le mineur terroriste et le mineur auteur d'infraction de droit commun.

La séance a été suspendue à 12 h 30 pour l'observation de la pause-déjeuner.

Les travaux ont repris à 14 h 20 par un mot de remerciement de M. Julien Savoye, qui a relevé tout l'intérêt pour l'ONU DC d'être associée aux travaux d'un séminaire qui participe de l'objectif plus global du renforcement des capacités des acteurs de la chaîne pénale des pays membres de son organisation en matière de lutte contre le terrorisme dans le respect des principes fondamentaux de l'état de droit. Il a rappelé que c'est dans cette dynamique que l'ONU DC a récemment organisé une session de formation pour les magistrats du PJS de Bamako sur la coopération judiciaire pénale internationale au cours de laquelle, il a été particulièrement impressionné par la qualité des discussions et des échanges.

Le modérateur a donné la parole aux experts qui ont approfondi les sous-thèmes introduits, illustrant leurs propos par la jurisprudence de la Cour de cassation française. M. Moreau a exposé le principe de la

primauté de l'éducatif sur le punitif (le répressif), de l'assistance d'un avocat, de l'instruction sur la personnalité du mineur, de la spécialisation des juridictions pour mineurs et de l'interdiction du recours à la procédure de comparution immédiate en matière de droit des mineurs. Il a aussi fait remarquer que ces principes ont été influencés par d'autres principes comme celui de la présomption d'innocence sous l'effet de l'évolution du droit pénal en général si bien que les rapports entre les juridictions pour mineurs et les mineurs eux-mêmes ont changé depuis en France. Sous l'ordonnance de 1945 et même avec le dispositif civil issu de celle de 1958 (signalement de l'enfance en danger), les rapports entre les juges pour enfants et les mineurs délinquants étaient plutôt caractérisés par des considérations humaines et une procédure officieuse (souvent non écrite). Le juge des enfants se prononçait en même temps sur le fond des affaires. Aujourd'hui, d'autres formations appliquant le code de procédure pénale connaissent du jugement des affaires impliquant des mineurs délinquants. En outre, la proximité du mineur avec son juge a été rompue : le juge des enfants ne peut plus juger une affaire qu'il a instruite. Les délais de détention provisoire sont de 4 mois en matière de délit et de 2 ans maximum en matière criminelle pour les mineurs de 16 ans, mais peuvent aller jusqu'à trois ans pour les mineurs de 16 ans et les infractions de terrorisme. M. Moreau a ainsi constaté une tendance à la construction d'un droit moins généreux, se rapprochant de celui des majeurs pour les mineurs impliqués dans les affaires de terrorisme.

M. Barbier a ensuite livré une réflexion sur le droit pénal en matière de terrorisme en France, un droit caractérisé par la prévention et la répression et dont la conséquence principale est le durcissement du droit des mineurs en matière de terrorisme. Il a illustré son propos par des affaires ayant fait l'objet d'une cassation par la haute juridiction le 21 mai 2014 (dissolution par la haute juridiction d'une association du PKK), le 07 octobre 2016 (l'élément intentionnel porté par le groupe suffit pour caractériser l'intention coupable d'un individu qui aura fourni une arme ou financé le groupe) et le 12 juillet 2016 (la Cour de cassation ayant considéré qu'un fait relevant d'une qualification pénale courante pouvait participer de la caractérisation d'une infraction terroriste sans qu'il soit porté atteinte au principe non bis in idem, qui

interdit de poursuivre plusieurs fois le même fait). M. Barbier a conclu qu'il existe deux types de qualifications en matière de terrorisme : celle retenue par l'article 421-1 du Code pénal (la qualification par renvoi) et celle tirée de l'article 421-1-2 du même code : la qualification de l'incrimination de l'acte préparatoire.

Les travaux ont été suspendus à 15h 35 pour la pause-café.

Ils ont repris à 16h00 avec l'intervention de M. Issa Coulibaly, substitut du procureur au PJS-CVI qui a traité du sous thème des mineurs combattants. Trois points sont ressortis de son analyse: le contexte de la participation des mineurs dans la crise de 2012 au nord du Mali, le dispositif législatif en droit malien et une réflexion sur les solutions qui sont préconisées en matière de mineurs combattants et issues des bonnes pratiques proposées par les instruments juridiques internationaux.

A l'invitation du modérateur M. Nouhoum TAPILY, les délégations des pays du Sahel ont procédé à l'exposé sommaire de l'état de la législation dans leurs pays respectifs.

Le Burkina Faso fait observer que la législation en matière de terrorisme, notamment par la création d'un PJS, est en cours.

Le Niger dispose d'un PJS, d'un Centre National de Lutte contre le Terrorisme. Une loi de juin 2016 a institué un juge des enfants au sein du PJS. La délégation regrette toutefois que le législateur nigérien ait omis de légiférer sur les règles de procédure applicables en matière de minorité pénale qui sont toujours régies par des textes antérieurs à cette loi. Le délai de garde à vue est de 15 jours renouvelable une fois, la détention provisoire en matière de délit est de 3 mois renouvelable une fois et de 12 mois pouvant être prorogés de 6 mois au plus en matière criminelle. Le correspondant du Niger a terminé son propos en regrettant le recours systématique à la détention provisoire en matière de terrorisme dans la pratique judiciaire (1400 inculpés détenus dans les procédures).

Au Sénégal, le code pénal et le code de procédure pénale sont en cours de relecture.

La Mauritanie a exprimé ses salutations et sa solidarité à l'égard de tous les peuples touchés par le phénomène du terrorisme se réservant de faire l'état des lieux sur la législation le mardi, à l'occasion du sous-thème portant sur la déradicalisation.

Au Tchad, seule une loi n°034-2015 est applicable en matière de terrorisme. Lorsqu'un mineur est impliqué dans une affaire de terrorisme en même temps que des majeurs, il est fait recours à la technique de la disjonction de procédure avant la phase de jugement.

Les participants ont demandé aux experts de revenir, pour plus de clarté, sur certains passages de leurs interventions notamment la loi du 12 juillet 2016, la violation du principe « no bis in idem » contrastant avec le respect exigé des principes de l'état de droit en matière de lutte contre le terrorisme, la volonté de criminalisation de certaines infractions délictuelles par le parquet de Paris, la consultation en ligne de sites web d'organisations terroristes qui constitue une infraction terroriste en droit français, les conflits de compétence de juridictions (tribunal pour enfant et PJS) en droit des mineurs en matière de terrorisme au Mali .

Les experts ont précisé leurs réponses. Sur le dernier point, les opinions sont restées divergentes. Pour certains, les mineurs ne sont justiciables que des juridictions pour mineurs tandis que d'autres admettent qu'en matière de terrorisme et de crimes transnationaux organisés, la compétence soit dévolue au PJS.

Les travaux ont pris fin à 17 h 40.

Les travaux du séminaire ont repris le mardi 25 octobre 2016 à partir de 9 h.

Ils ont démarré par un rappel sommaire de M. Moreau sur les solutions qu'offre le droit français aux points soulevés par les discussions de la veille et relatifs notamment aux conflits de compétence des juridictions, à la question de la détention provisoire des mineurs et à la possibilité de recourir à la technique de la disjonction de procédure lorsque des mineurs et des majeurs sont impliqués dans les mêmes affaires. Il a poursuivi en introduisant la problématique des mineurs combattants dans le contexte français

mettant en exergue les défis majeurs qu'elle pose à l'autorité judiciaire. Pour illustrer ces défis, l'expert a rappelé la situation de deux jeunes Toulousains de 15 et 16 ans qui s'étaient radicalisés avant de se rendre en Syrie d'où ils devaient revenir en juin 2015, dégoûtés et dépités qu'ils étaient par les scènes de tueries. Ils ont été mis en examen et placés sous contrôle judiciaire, les deux jeunes ayant expliqué s'être repentis. Cependant, malgré la prise en charge judiciaire dont ils ont fait l'objet, l'un d'eux, musulman de 18 ans, est reparti en Syrie pour rejoindre Daesch. M. Moreau a noté le fait qu'on estime entre 100 à 200 le nombre de mineurs radicalisés qui vivent sur le sol français et qui peuvent passer à l'acte terroriste à tout moment. Il a également cité les 37 tués en Syrie et les 33 mineurs en détention provisoire. A ces défis, le législateur français a apporté des réponses que l'expert a rappelées. Il s'agit du recours au dispositif civil en droit des mineurs (article 375 C.Civ), du recours aux mesures éducatives, la création d'un Centre National d'Assistance contre la radicalisation, le recours à l'utilisation d'un numéro vert relié au Service des renseignements et la pratique des Fiches S.

La seconde intervention de la matinée a porté sur l'épineuse question de l'utilisation des renseignements en matière d'enquêtes terroristes. Elle a été développée par M. Barbier. Les renseignements surtout en matière de lutte contre le terrorisme sont indispensables pour la réussite des enquêtes. Cet impératif ne doit cependant pas s'écarter du respect des standards procéduraux unanimement partagés qu'implique la loyauté du procès-pénal. Ainsi, si l'OPJ est habilité à provoquer l'administration de la preuve, en aucun cas, il ne peut provoquer la commission de l'infraction sous peine de nullité de la procédure. De même, il n'est pas envisageable par exemple de créer un site web pour attirer des candidats à la radicalisation. L'enquête pénale, surtout dans le domaine du terrorisme doit reposer sur les principes de la proportionnalité et de la légalité qui sont l'expression même de la loyauté de la procédure. En tout état de cause, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation est très attentive au respect de ces deux impératifs procéduraux (Arrêt du 22 octobre 2013).

Le modérateur M. SOW de la Haute Juridiction du Sénégal a suspendu la séance pour l'observation de la pause-café à 10h 30. A la reprise, soit à 11h 05, il a invité M. Moussa K COULIBALY à prendre

la parole pour poursuivre la réflexion sur le thème des mineurs combattants dans le contexte malien. L'exposant a alerté les participants sur la diversité des causes qui justifient, dans le contexte du Mali la facilité des groupes terroristes à enrôler des mineurs dans leurs rangs : un pays enclavé du Sahel d'une superficie de 1.241.000km², pour une population estimée à 16 millions d'habitants dont 65% sont âgés entre 18 et 35 ans et 50% ont moins de 18 ans ; partageant des frontières poreuses sur plus de 7000Kms avec les Etats voisins. La connexion entre le terrorisme et les autres trafics (armes et drogues), la pauvreté, le chômage, le manque éducation, la prédominance d'une économie informelle favorisent la vulnérabilité de la jeunesse malienne. A ces difficultés s'ajoutent, dans le contexte malien : le déficit de formation des structures de lutte, l'existence de binômes (deux droits dérogatoires et applicables à la même matière), la question des interpellations et des arrestations très souvent menées par les forces armées ou encore par les services de renseignements qui n'ont pas la qualité d'OPJ. La conséquence de ce contexte malien est l'enlisement des procédures. La dizaine d'affaires impliquant les mineurs en matière de terrorisme sont toujours en phase d'instruction. M. Sow a évoqué et salué le rôle déterminant que la Cour Suprême du Mali a joué lors de la crise du nord en 2012. Il a enfin invité les participants à réagir sur les problématiques de la saisie et du gel des avoirs des mineurs ainsi que de leur extradition.

La parole a été distribuée et les participants ont apporté des contributions sur l'utilisation des PV des services de renseignements (DGSI), les rapports entre la DGSI et la DGSE, l'audition des agents de renseignements, la provocation à la preuve, le droit des mineurs et l'état civil, l'élargissement de la qualité d'OPJ au corps des inspecteurs de police, l'interconnexion entre les services de renseignements et les autorités judiciaires, la question du traitement toujours en cours par le TGI de la Commune III de Bamako des procédures dites du nord malgré l'intervention de l'Arrêt de février 2016 de la Cour suprême du Mali restituant aux juridictions du nord leur compétence, la détention souvent illimitée de personnes interpellées par certains services de renseignements, l'enquête de personnalité des mineurs en phase d'instruction etc.

Le modérateur a fait observer la pause déjeuner à 12h53.

A la reprise des travaux à 14h 38, le représentant de la Haute juridiction de la République de Mauritanie M. ELKOURY a livré une réflexion sur le concept de la déradicalisation dans son pays. L'expérience mauritanienne a privilégié le dialogue et le recours à la raison face à la radicalisation salafiste. Le communicateur a exposé le cas de 57 individus âgés de 16 à 42 ans dont 74% avaient moins de 35 ans qui ont été arrêtés, détenus ou même condamnés dans des affaires de terrorisme en janvier 2010 dans son pays. Un dialogue direct, scientifique et constructif sur l'Islam entre ces individus radicalisés et des savants (érudits, oulémas) a permis à un bon nombre d'entre eux de renoncer à l'extrémisme. Une grâce présidentielle a abouti à leur élargissement et, des soutiens matériel et économique ont permis leur réinsertion dans la société. Les débats qui ont été suscités par l'intervention mauritanienne ont permis aux participants d'établir la nuance entre des concepts très voisins et extrêmement liés : la déradicalisation, le désengagement et la radicalisation violente. Une pause-café a été observée à 15 h 56.

La dernière session de la journée a été par la remise de cadeaux. Le Président Nouhoum TAPILY, tout en exprimant sa satisfaction pour la réussite du séminaire a remis à chacun de ses hôtes (AHJUCAF, OIF, Global Center, ONUDC, Experts de la Cour de Cassation française, Hautes juridictions du Sahel présentes) un « Tjiwara » Cadeau qui, selon Djibril KANE symbolise la bravoure et est attribué à tout homme qui s'est distingué dans un domaine précis. Tour à tour, les récipiendaires ont exprimé leur reconnaissance pour l'hospitalité démontrée à leur endroit par la Cour Suprême du Mali et ont relevé la qualité impressionnante des échanges chaleureux et nombreux qui ont émaillé les deux jours de travaux et qui n'ont pas évité de traiter des désaccords sur certains sujets. Un cadeau a été remis par le Secrétaire général de l'AHJUCAF au Président de la Cour suprême du Mali, au Secrétaire Général de cette cour et la médaille de la Cour de cassation a été décernée au représentant de l'OIF.

Les travaux se sont terminés à 17h21, l'adoption de recommandations étant renvoyée aux échanges ultérieurs entre les participants.

Le 26 octobre à 9h30 s'est tenue dans les mêmes locaux une réunion restreintes regroupant les représentants de la Cour suprême du Mali, de l'AHJUCAF, de l'OIF, de Global Center, et de l'ONUUDC. Le président Elkory était également présent.

Au cours de cette réunion un premier bilan du séminaire a été tiré , l'ensemble des participants étant d'accord pour le considérer comme très positif, la richesse et la spontanéité des débats en étant la démonstration. La thématique choisie a également recueilli l'approbation générale.

Il a été convenu qu'une 2^e visite nationale telle que celle de Bamako, soit organisée au printemps 2017 à une date à fixer. L'ONUUDC en assurera le financement et la logistique. Sur proposition de l'OIF, l'AHJUCAF sera le maître d'œuvre scientifique du projet.

La réunion, marquant la fin du séminaire a été levée à 12h00.

Rédacteurs : Mohamedine AG HOUSSA Juge d'Instruction PJS

Issa COULIBALY Substitut du Procureur PJS