

# L'AFRIQUE A L'EPREUVE DE LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE

**El Hadji Omar DIOP\***

*Docteur en droit public*

*Enseignant à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et Chercheur au  
Centre d'études et de recherches sur les droits africains  
et le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI-  
LAM) Université de Bordeaux*

*« Dans des pays considérés comme plus avancés  
que le nôtre, il est clair que les présidents ne sont pas traî-  
nés devant les tribunaux et que dans de nombreux cas, les  
tribunaux doivent attendre que le président quitte ses fon-  
ctions »*

Amina Mohamed, ministre en charge des Affaires étran-  
gères kenyan, Burkin 24, 9 octobre 2013.

« Impunité Jusqu'où l'Afrique est-elle prête ?<sup>1</sup> » Cette question centrale qui a été au cœur du colloque organisé par le Laboratoire de prospective de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université Cheikh Anta Diop montre l'acuité et la pertinence du sujet portant sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale.

Il y a lieu de rappeler que l'émergence de la justice pénale internationale apparaît comme l'une des mutations les plus significatives de la société internationale post-guerre froide<sup>2</sup>. En effet, depuis les Tribunaux pénaux de l'après seconde Guerre mondiale qui ont eu à juger les crimes Nazis et fas-

---

\* La première version de ce papier a été présentée lors du Colloque : « L'odyssée des 30 ans de l'Institut des Droits de l'Homme et de la Paix (IDHP) : Histoire et perspectives des Droits de l'Homme en Afrique » tenue à Dakar les 14 et 15 mars 2014 à l'UCAD II. L'auteur remercie les lecteurs et évaluateurs qui l'ont aidé à parfaire le papier.

<sup>1</sup> Cours nouveaux, *Revue Africaine, Trimestrielle de Stratégie et de Prospective*, numéro special n° 9-10, Juin 2013, L'Harmattan, 354 p.

<sup>2</sup> Navi Pillay, « The Role of the International Criminal Court in emerging System of International justice », in Olivier Ribbelink (ed), *Beyond the UN Charter: Peace, Security and the role of justice*, Hague Academic Press, "From Peace to Justice Series", 2008, pp. 42.

cistes à Nuremberg et à Tokyo<sup>3</sup>, la souveraineté des Etats, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et la division du Monde en deux blocs, capitaliste et socialiste sous la bannière des deux grandes puissances (Etats-Unis et URSS) avaient constitué des barrières infranchissables pour l'organisation de procès internationaux.

La première tentation d'instauration d'une justice pénale internationale trouve son origine dans l'article 227 du traité de Versailles de 1919. Ce traité mettait en accusation l'empereur allemand Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ». Il demandait aussi au Pays Bas son transfèrement à un tribunal international. Ce pays a refusé de déférer le souverain.

Aussitôt que la Guerre froide avait fini de produire ses effets avec la chute du Mur de Berlin et l'effondrement du Bloc socialiste, commence alors un nettoyage ethnique dans les Balkans et le génocide au Rwanda. Confrontés à des crimes qui bouleversent la conscience humaine, la Communauté internationale semble plus réceptive à l'instauration de juridictions pénales internationales. Ces événements ont rendu inéluctable la création de juridictions pénales internationales à l'instar du Tribunal pénal international pour l'ex-yougoslavie (TPY)<sup>4</sup> et le Tribunal pénal pour le Rwanda<sup>5</sup>. Critiquées comme étant la « justice des vainqueurs », les tribunaux pénaux de l'après de Nuremberg et de Tokyo ont néanmoins contribué à poser des principes nouveaux tels que la responsabilité pénale des individus, l'absence d'excuse tirée de la qualité officielle des accusés, la responsabilité du supérieur hiérarchique et l'absence d'immunité. Ces principes furent confirmés par l'Assemblée générale des Nations Unies et codifiés en 1950 par la Commission du droit international de l'ONU.

Le droit est au service des fins humaines et il semble que le mouvement vers l'institutionnalisation progressive de la justice criminelle internationale, entamé à Nuremberg, entre hibernation avec le guerre froide, relancé par la création des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda et poursuivie avec la création actuelle d'une Cour permanente, est important et révélateur<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Voir sur cette question, H. Donnedieu de Vabres, « Le procès de Nuremberg devant les principes modernes de droit pénal international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international (RCADI)*, 1947, vol. 70, pp.477-582.

<sup>4</sup> Le TPY a été créée par les résolutions 808 (1993) et 827 (1993) respectivement adoptées à l'unanimité le 22 février 1993 et 25 mai 1993 : S/PV.3175 et S/VP 3217. Le Tribunal siège à la Haye.

<sup>5</sup> Le Conseil de sécurité a aussi créé par la résolution 955 (1994) le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Voir la résolution S/RES/955 du 8 novembre 1994. Sur ces deux juridictions pénales voir les éclairages de Sidy Alpha Ndiaye, *Le Conseil de sécurité et les juridictions pénales internationales*, Thèse de droit, Université d'Orléans, 2011, 426 p.

<sup>6</sup> Alain Pellet, « La juridiction pénale internationale de Nuremberg à la Haye », in *La mémoire, le procès et le crime. Le Monde juif*, p. 104.

La lutte contre l'impunité fait partie des préoccupations majeures de l'Unité Africaine (UA)<sup>7</sup>. Ainsi la création de la Cour pénale internationale par le Statut de Rome en 1998 a montré l'enthousiasme des Africains qui ont beaucoup contribué à cette mutation du droit international.

Dès sa création, la Cour pénale internationale a suscité un immense espoir et de l'enthousiasme chez les africains. Ainsi l'Union Africaine n'a-t-elle pas incité les Etats Africains non-parties au Statut de Rome de ratifier le texte afin d'être justiciable de la CPI. Cette attitude de l'Organisation de l'Union Africaine est décelée dans celle de l'Union Africaine qui fait de la lutte contre l'impunité une préoccupation majeure des Etats Africains.

Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies a remarquablement souligné que « *l'entrée en vigueur du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale est un évènement historique. Elle réaffirme le rôle pivot du droit dans les relations internationales. Elle contient en germe la promesse d'un monde dans lequel les responsables de génocide, de crime contre l'humanité et de crimes de guerre sont poursuivis lorsque les Etats ne sont pas en mesure ou ne veulent les traduire devant la justice. Et elle offre au monde un outil indispensable pour prévenir de nouvelles atrocités* »<sup>8</sup>.

La justice pénale apparaît aujourd'hui comme une contribution majeure du droit international moderne à la culture de la paix par la répression des auteurs des crimes internationaux. La création de la Cour pénale internationale « restera comme l'évènement juridique le plus marquant et le plus significatif de l'après guerre froide »<sup>9</sup>.

La Cour pénale internationale dispose d'une compétence universelle. La reconnaissance d'une compétence universelle, signifie que l'Etat a le droit d'exercer une compétence pour certains actes qui ne se sont pas produits sur son territoire, et à l'égard desquels il ne serait pas normalement compétent. Autrement dit lorsqu'un Etat a une compétence universelle, il s'agit en principe, sauf indication contraire, d'une compétence universelle permissive ou facultative<sup>10</sup>.

Avec l'adoption du Statut de Rome, on peut convenir avec M. Bedjaoui que « désormais les frontières étatiques ne constituent plus une protection totale pour les auteurs de crimes internationaux. Le monde dispose d'un mécanisme de mise en accusation, et donc de 'responsabilisation',

---

<sup>7</sup> L'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

<sup>8</sup> Kofi Annan, Communiqué de presse SG/SM/8293.

<sup>9</sup> Mohamed Bennouna, « La cour pénale internationale », in Hervé Ascencio, Emmanuel Decaux, Alain Pellet, *Droit pénal international*, Paris, Pedone, CEDIN, 2000, p. 735.

<sup>10</sup> Brigitte Stern, « A propos de la compétence universelle », *Liber Amicorum juge Mohamed Bedjaoui*, ed. by Emile Yakpo and Tahar Boumedra, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1999, in pp. 737-738.

qui peut atteindre les autorités quel que soit leur position au sein de l'Etat »<sup>11</sup>.

La Cour ainsi créée est compétente pour les quatre crimes faisant partie du « noyau dur » du droit pénal international, le génocide, le crime contre l'humanité, le crime de guerre et le crime d'agression (articles 5 à 8 du Statut de Rome)<sup>12</sup>.

Comme toute institution, la CPI se dote d'objectifs à long terme qui constitue en réalité l'espoir de revoir les crimes internationaux réprimer afin de dissuader leurs auteurs. En effet, « c'est pour se prémunir de crimes futurs, pour permettre à la vie de triompher de nouveau, que les juridictions pénales internationales ad hoc furent créées pour juger les auteurs de ces crimes. Si les guerres, les massacres et les crimes sont la négation de la vie, ils sont en même temps un enseignement pour les bienfaits de paix, laquelle ne peut s'inscrire dans la durée sans justice »<sup>13</sup>.

Les rédacteurs du Statut de Rome ont établi l'étroite corrélation qui existe entre la CPI et l'ONU dont le Conseil de sécurité a la responsabilité entière des questions de paix et de sécurité internationales. « Outre le Traité de Rome de 1998, la Charte des Nations Unies constituent le socle juridique du Statut de la Cour pénale internationale et permet ainsi de fonder l'existence d'une juridiction pénale universelle sur le fait qu'elle contribue à la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales en procédant au jugement des crimes contre l'humanité et autres crimes internationaux. Le statut de Rome présente ainsi un équilibre entre la quête de justice qui permettra de juger les responsables de crimes graves, et le besoin de maintenir la paix et la sécurité internationales dans le cadre des Nations Unies »<sup>14</sup>.

L'article 5 du Statut de Rome définit les différentes catégories de crimes internationaux : crimes de guerre, crime de génocide, crime contre l'humanité et crime d'agression. Les deux caractéristiques essentielles de ces crimes sont en effet les suivantes : d'une part, ils choquent la conscience de l'humanité toute entière et portent atteintes aux fondements même de la société internationale dans son ensemble ; d'autre part, il n'est

---

<sup>11</sup> Mouhamed Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement*, in *Cours général de droit international public, (II), Recueil des cours de l'académie de droit international (RCADI)*, tome 325, 2004, p. 115.

<sup>12</sup> Eric David, *Eléments de droit international pénal*, vol. 2, deuxième partie : « la répression des infractions de droit international », 12<sup>ème</sup> éd. Bruxelles, 2002-2003, pp. 472-595.

<sup>13</sup> Mouhamed Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement*, in *Cours général de droit international public, (II), Recueil des cours de l'académie de droit international (RCADI)*, tome 325, 2004, p. 110.

<sup>14</sup> Mouhamed Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement*, in *Cours général de droit international public, (II), Recueil des cours de l'académie de droit international (RCADI)*, tome 325, 2004, p. 134.

guère concevable qu'ils soient commis sans l'accord d'un Etat et, le plus souvent, ils le sont avec sont instigation, 'par lui'<sup>15</sup>.

L'intégration africaine a commencé à prendre une dimension institutionnelle au lendemain des indépendances avec la création de l'Organisation de l'Unité Africaine en mai 1963. L'Union Africaine (UA) créée le 11 juillet 2000 au Togo succède à l'OUA et se donne de nouveaux objectifs. Cette nouvelle orientation de l'organisation continentale se justifie par la nécessité de prendre en considération des préoccupations nouvelles relatives à la protection des droits de l'homme, à la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des élections libres par le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Dans ce cadre, la lutte contre l'impunité est apparue comme le socle indispensable à la sauvegarde de la dignité humaine et le ciment de la protection des droits humains.

« L'édification d'une justice internationale réellement protectrice des droits les plus fondamentaux de l'homme est une entreprise surhumaine, titanique. C'est un rêve encore chimérique... On a vu, en cette fin de siècle les consciences se réveiller, les opinons s'unir pour exiger, les juges se décider, les pouvoirs reculer parfois. Un immense espoir s'est levé pour les victimes de la barbarie... »<sup>16</sup>.

Dans ce contexte, la création de la Cour pénale internationale à laquelle les Etats africains ont pris une part importante augurait de relations cordialement et paisibles entre l'organisation africaine d'intégration et l'institution judiciaire internationale. Mais, « très vite, cet enchantement va céder la place au désenchantement face notamment aux activités de la Cour, ... certaines puissance notamment les Etats-Unis d'Amérique »<sup>17</sup>. De même, le déclenchement de poursuites contre des Chefs d'Etat africains en exercice va crispier les relations entre l'UA et la CPI. On est allé jusqu'à demander une suspension de toute coopération la juridiction permanente internationale<sup>18</sup>. N'est-on fondé alors à se demander si la justice pénale internationale et l'Afrique oscille entre espoir et rejet<sup>19</sup>?

Cette réflexion ambitionne d'analyser la trajectoire de cette relation en tenant compte des vicissitudes de l'actualité récente.

---

<sup>15</sup> Alain Pellet, « La juridiction pénale internationale de Nuremberg à la Haye », in *La mémoire, le procès et le crime. Le Monde juif*, p. 92.

<sup>16</sup> Claude Jorda, « La justice et le droit face aux crimes contre l'humanité ». in <http://www.europartenaires.net>. (Consulté le 16 décembre 2014).

<sup>17</sup> Aboubacar Sidiki Diomandé, « La Cour pénale international; une justice à double vitesse? », *RDP* n°4 2012, p. 1015.

<sup>18</sup> Sur le principe de coopération voire, Yaram Ndiaye, *L'obligation de coopération dans le Statut de Rome : analyse critique du respect des engagements internationaux devant la Cour pénale internationale*, Thèse, Université de Lyon 3, 2012, 489 p.

<sup>19</sup> Voir Amadou Dionwar Soumaré, *La justice pénale internationale et l'Afrique : entre espoir et rejet ?* Mémoire de 2<sup>ème</sup> cycle, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2011-2012, 52, p.

Ainsi l'analyse de cette relation permettra de mettre en évidence que la Cour pénale internationale est une juridiction acceptée par l'Union Africaine (I) et qu'aujourd'hui, la juridiction pénale internationale apparaît comme une institution rejetée, consacrant le divorce annoncée entre les deux entités.

En effet, les poursuites déclenchées contre des chefs d'Etats africains montrent que les meilleurs instruments juridiques peuvent pâtir d'une application à géométrie variable<sup>20</sup>.

### **I) Une justice pénale internationale indispensable pour les africains**

Face aux atrocités de toute sorte commises sur le continent africain, la création d'une juridiction pénale internationale constitue un moyen pour les victimes de faire entendre leurs causes et d'espérer une éventuelle réparation des préjudices subis. L'enthousiasme des Etats africains à ratifier le statut de Rome traduit la volonté des dirigeants de lutter contre l'impunité et de concrétiser la sauvegarde des droits humains.

La justice pénale présente ainsi une grande utilité pour les Etats africains (A), ce qui justifie une collaboration entre les deux entités (B).

#### **A) L'utilité de la justice pénale internationale pour les africains**

L'utilité de la justice pénale internationale pour les africains peut être mesurée par l'étude des carences du système africain de lutte contre l'impunité (1), le système régional de protection des droits de l'homme semble inefficace (2) et les limites constitutionnelles de la mise en cause de la responsabilité pénale du Président de la République sont flagrantes (3).

##### *1) La défaillance du système africain de lutte contre l'impunité*

L'Acte constitutif de l'Union Africaine consacre la lutte contre l'impunité. Elle est considérée comme un objectif fondamental de l'organisation continentale. L'article 4 (h) prévoit l'intervention de l'Union Africaine dans un Etat membre sans l'autorisation de celui-ci sur décision de la Conférence en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de crimes de génocide.

---

<sup>20</sup> Maurice Kamto, « L'Affaire Al Bashir'' et les relations de l'Afrique avec la Cour pénale internationale », in *L'Afrique et le droit international : variations sur l'organisation internationale, Liber Amicorum en l'honneur de Raymond Ranjeva*, ed. Pedone, 2013, p. 147.

Pour lutter contre l'impunité, l'organisation continentale repose sur la Commission africaine des droits de l'homme. La commission est créée pour d'une part promouvoir les droits de l'homme et des peuples en Afrique et, d'autre part, assurer leur protection. La commission a deux autres compétences : interpréter la Charte et exécuter les tâches que la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement pourront lui confier.

Dans la pratique, ce système n'est pas assez perfectionné. Ainsi pour éradiquer les violations massives et graves des droits de l'homme en Afrique, l'Union Africaine doit-elle mettre en branle la procédure prévue par la Charte Africaine des droits de l'homme. Celle-ci laisse une grande marge de manœuvre aux Etats. Les chefs d'Etats africains peuvent, par leur inertie bloquer cette voie de droit. Elle ne permet pas à un individu de saisir directement la Cour Africaine des droits de l'homme. Devant les défaillances procédurales, il est difficile aux victimes de violations graves des droits de l'homme d'obtenir réparation. Ainsi la Cour pénale internationale constitue un palliatif face aux défaillances du système africain de protection des droits de l'homme.

Quelle que soit la voie (indirecte ou directe) par laquelle la Commission a été saisie, celle-ci ne peut connaître de l'affaire que si la communication remplit certaines conditions de recevabilité. En premier lieu, la communication doit émaner d'un Etat partie à la Charte et doit être imputable à un Etat, lui aussi partie à la charte. En second lieu, elle doit concerner la violation d'une disposition de la Charte. Enfin, elle doit respecter la règle de l'épuisement des recours internes. Cette règle est prévue par l'article 50 de la Charte. Il appartient à la Commission de contrôler l'application de la règle, et de s'assurer que ces recours, s'ils existent, ont bien été épuisés, à moins qu'il ne soit manifeste que l'Etat « fautif » utilise la règle à des fins dilatoires. C'est le cas lorsque lesdits recours se prolongent « d'une façon anormale » comme le précise l'article 50 de la Charte<sup>21</sup>. Les délibérations de la Commission sont secrètes puisque les décisions prises par elle doivent, d'une façon générale, rester confidentielles jusqu'à ce que la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement en ait décidé autrement.

Le contrôle politique de la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine au plan international est apparu à la fois inapproprié et inefficace<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Kéba Mbaye, « Rapport introductif sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », Commission internationale de juristes, *Droits de l'homme et des peuples en Afrique et la Charte Africaine, Rapport introductif d'une conférence tenue à Nairobi du 2 au 4 décembre 1985 organisée par la Commission internationale de juristes*, pp. 20-51.

<sup>22</sup> Rachidatou Illa Maikassoua, *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Un organe de contrôle au service de la charte africaine*, Paris, Karthala, 2013, p.233-256.

Par ailleurs, l'actualité brûlante dans le continent montre des exemples de violations caractérisées des droits et libertés garanties par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ce texte garantit à toute personne le droit de circuler librement, de choisir son lieu de résidence à l'intérieur d'un pays, de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pays (article 12). Il en est de même du droit d'asile. De plus, tout étranger légalement admis sur le territoire d'un Etat partie à la Charte ne pourra être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi (article 12, al. 4). En outre, il est interdit de procéder à l'expulsion collective d'étrangers (article 12, al.5). « L'expulsion collective d'étrangers est interdite. L'expulsion collective est celle qui vise globalement des groupes nationaux, raciaux, ethniques, ou religieux ». Cette disposition vise à prévenir, dans la mystique de l'Unité Africaine, de douloureux événements que constituent, le renvoi massifs « d'étrangers », de non nationaux d'un Etat africain vers leurs pays d'origine, soit pour des raisons économiques, ou par suite même d'un malheureux match de football ou de tensions politiques entre les deux gouvernements<sup>23</sup>.

En dépit de ces dispositions juridiques, des expulsions collectives ont été constatées au Congo Brazzaville et la République démocratique du Congo (RDC). Dénoncées par les autorités de Kinshasa et par les ONG de défense des droits de l'homme en violation de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et de plusieurs instruments juridiques internationaux, le Congo Brazzaville n'a pas arrêté les opérations de reconduite massive de populations par bateau.

En décembre 2014, les autorités angolaises ont procédé à des arrestations, spoliations et expulsions de nombreux étrangers originaires d'Afrique de l'Ouest notamment de la Guinée Conakry et du Sénégal.

A cette violation des dispositions de la Charte Africaine des droits de l'homme s'ajoutent la précarité de la situation sécuritaire. Le droit à la sécurité sociale de toute vie en société est constamment violé au Nord du Mali où l'Etat, appuyé par les forces Onusiennes est incapable d'éviter la situation de terreur dans laquelle vit la population sous la menace des groupes armés.

Aujourd'hui, on relève une violation de la liberté de religion. Des groupes armés dits « djihadistes » déstabilisent des Etats souverains comme la Libye ou le Mali et menacent toute la sous-région Ouest-africaine. Au Mali, les bandes armées qui ont occupé le Nord pendant plusieurs mois ont semé le chaos. Appliquant la *Charia* avec une conception moyenâgeuse de l'Islam, elles n'ont pas hésité à amputer des bras à la suite de procès expéditifs, à flageller en public des gens accusés d'adultère et à dé-

---

<sup>23</sup> Maurice Ahananzo Glélé, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : ses virtualités et ses limites », *Revue de droit africain* n° 1 janvier-février-mars 1985, p. 20.

truire le patrimoine historique de Tombouctou. Le tout devant l'impuissance de l'Etat central. Il a fallu l'intervention des forces armées française de l'opération Serval puis de la MISMA pour faire régner un semblant de paix qui reste toujours fragile.

Dans les pays qui sortent de conflits ou de crises politiques, comme en Côte d'Ivoire, en Guinée Conakry comme au Mali la situation des droits de l'homme est peu reluisante. Les Rapports des ONGs font état d'une violation continue des droits de l'homme.

Ces difficultés relatives à la lutte contre l'impunité, décelées dans l'application de la Charte africaine des droits de l'homme sont renforcées par les obstacles à la mise en cause de la responsabilité pénale des chefs d'Etat au niveau interne.

## 2) *L'inefficacité du système régional de protection des droits de l'homme*

On ne peut examiner les défaillances du système africain de lutte contre l'impunité, sans insister sur le rôle joué par les juridictions régionales mises en place pour assurer l'intégration. En effet, plusieurs organisations sous régionales ont adopté un cadre normatif et institutionnel pour régir le fonctionnement des organisations d'intégration. Ce droit communautaire appliqué par les Etats membres peut donner lieu à un contentieux justiciable de la Cour de justice communautaire. C'est l'exemple de la Cour de Justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Elle a été par le protocole du 06 juillet 1991, entrée en vigueur le 05 novembre 1996.

En 2005, on observe l'élargissement du champ de compétence de la Cour de la CEDEAO avec l'adoption d'un protocole additionnel à celui de 1991, qui a ouvert la saisine de la dite Cour à « toute personne victime de la violation des droits de l'homme » à condition que la demande ne soit pas anonyme et qu'elle n'ait pas été portée devant une autre Cour internationale compétente.

Mais l'expérience récente montre que plusieurs décisions adoptées par la Cour de justice de la CEDEAO n'ont pas eu les effets escomptés. C'est d'abord l'exemple du Togo où, à la suite de l'arrêt du 07 octobre 2011 par lequel la Cour de Justice de la CEDEAO a, en substance, désavoué la Cour constitutionnelle dans l'affaire de la démission controversée de neuf députés de leur parti politique. Les autorités politiques ont déclaré qu'elles ne respectent pas la décision du juge communautaire.

Après la crise postélectorale de 2011 en Côte d'Ivoire, Madame Gbagbo a été arrêtée et incarcérée dans une autre région. Elle décide de saisir la Cour de justice de la CEDEAO La Cour a été saisie d'une plainte contre l'Etat de Côte d'Ivoire pour violation de leurs droits de l'homme et, particulièrement en ce qui concerne Simone Ehivet Gbagbo, violation de

ses droits politiques. Ils invoquent notamment la violation de certaines dispositions de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP), de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), les articles 4(g) et 1er(h) du Traité révisé, le Préambule et les articles 2, 22(1) de la Constitution ivoirienne.

La Cour a décidé de soumettre l'affaire à une procédure accélérée, en application de l'article 59 de son Règlement.

Le 23 mars 2012, sur requête de Monsieur Michel Gbagbo arguant de menace objective à sa vie, notamment à sa santé, et vu l'urgence, la Cour, en avant-dire-droit, a ordonné à l'Etat de Côte d'Ivoire de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées qui s'imposent pour sauvegarder la vie et la santé physique de l'intéressé.

La Cour a décidé que « l'arrestation et la détention de Michel Gbagbo effectuées dans le cadre de son assignation à résidence sont illégales, arbitraires et constituent une violation de l'article 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Le droit à la liberté de circulation et au libre choix de la résidence de Michel Gbagbo a été violé ;

Le droit à la santé morale de la famille de Michel Gbagbo a été violé ; le droit à un recours effectif de Michel Gbagbo a été violé »<sup>24</sup>.

Au Sénégal, après son élection à la présidence de la République, en mars 2012, le chef de l'Etat Macky Sall décide de réactiver la Cour de répression de l'enrichissement illicite. Plusieurs anciens ministres du système de gouvernement de Wade sont interdits de sortie du territoire.

Ils saisissent la Cour de Justice de la CEDEAO en invoquant entre autre l'inconstitutionnalité de la CREI parce que abrogée par la loi de 1984 sur l'organisation judiciaire. De plus, les requérants invoquent la violation de leur immunité car les poursuites engagées contre eux ne tiennent pas compte de leur qualité d'anciens ministre ou de députés pour certains d'entre eux.

Après examen des griefs, la Cour estime d'abord qu'elle n'a pas compétence pour faire des injonctions à l'Etat du Sénégal. De même, le privilège de juridiction et l'immunité des requérants ne peuvent être invoquées à l'étape de la procédure de l'enquête préliminaire.

Ensuite, la Cour décide de la levée la mesure de l'interdiction du territoire qui est illégale par défaut de base légale. Enfin, l'Etat du Sénégal a violé le droit à la présomption d'innocence, de par les déclarations de son procureur spécial, le rôle de poursuite incombe à la Haute Cour de Justice.

---

<sup>24</sup> Cour de Justice de la CEDEAO Affaire ARRÊT N° ECW/CCJ/JUD/03/13 22 février 2013, Affaire Simone Gbagbo C/ République de Côte d'Ivoire.

En dernière instance, la Cour ordonne à l'Etat du Sénégal le respect scrupuleux des instruments internationaux et de ses lois internes dans les limites du respect des droits de ces citoyens<sup>25</sup>.

3) *Les limites de la mise en cause de la responsabilité pénale des chefs d'Etat africains en droit constitutionnel*

En Afrique, rares sont les chefs d'Etat qui sont poursuivis devant la justice. En effet, il existe des dans les Constitutions des dispositions relatives à la mise en cause des dirigeants politiques en cas de haute trahison<sup>26</sup>. Mais les circonstances politiques et la culture du chef font qu'une déchu de sa charge, il demeure difficile de poursuivre l'ancien Président de la République. A cela s'ajoute les craintes des nouveaux dirigeants de connaître le même sort réservé à la leurs prédécesseurs.

Ces difficultés persistent et ont conduit des auteurs à soutenir l'idée d'une « introuvable responsabilité pénale des chefs d'Etat en Afrique »<sup>27</sup>.

**B) La collaboration entre les Etats africains et la Cour pénale internationale**

Les multiples saisines de la CPI (1) traduisent l'engouement des Etats africains à travailler avec la juridiction pénale internationale (2)

1) *La multiplication des saisines africaines de la Cour pénale internationale*

« Si l'Afrique n'est pas directement concernée par les premières expériences de jugement des crimes internationaux par les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, elle occupe une place de choix dans la relance des juridictions internationales pénales. C'est en effet à l'initiative du Rwanda qu'à été institué le second TPI en 1994. C'est aussi l'Afrique qui alimente la CPI en affaire »<sup>28</sup>. Cette remarque est en étroite corrélation avec la réalité. En effet, en plus des juridictions spéciales créées pour juger les crimes commis au Rwanda ou en Sierra Léone, la Cour pénale internationale a déclenché plus de poursuite à l'encontre des africains. Mais il faut toutefois souligner que ce sont les Etats africains souverains qui ont décidé de saisir la Juridiction pénale internationale afin qu'elle ouvre une enquête sur leurs propres territoires. C'est que la RDC a demandé au Procureur de

---

<sup>25</sup> Cour de Justice de la CEDEAO Vendredi 2 février 2013 Etat du Sénégal c/ Karim Meissa Wade.

<sup>26</sup> A l'exception de Moussa Traoré au Mali.

<sup>27</sup> Téléphore Ondo, *L'introuvable responsabilité pénale du chef de l'Etat en Afrique*, Thèse, Université de Pau.

<sup>28</sup> « L'Afrique et les juridictions internationales pénales », in *Cahier Thucydide* n° 10, Etude-février 2012, p. 4.

la CPI d'enquêter sur les crimes commis par les bandes armées et milices dans la région du Ltturi. De même, ce sont les autorités de la Côte d'Ivoire qui, de leur plein gré, ont demandé à la CPI d'ouvrir une enquête sur les crimes commis durant la crise postélectorale de 2011.

En revanche, le Conseil de Sécurité, en vertu de l'article 16 du Statut de la CPI a demandé Procureur d'ouvrir une enquête sur la situation au Soudan. Cette résolution a été à l'origine de la poursuite du Président Soudan Omar Al Bashir.

La multiplication des saisines africaines de la CPI comme la décision unilatérale de cette juridiction de s'intéresser à telle situation dans le continent ou sur une résolution du Conseil de sécurité traduit l'intérêt que l'Afrique suscite pour la communauté internationale. Le continent noir apparaît ainsi comme un laboratoire d'expérimentation des méandres de la justice pénale internationale. Comme toute juridiction nouvelle, il est vrai que l'instauration de la CPI n'est pas exempte de critiques aussi bien dans son fonctionnement que dans la politique judiciaire de la Cour. Mais c'est de la prise de conscience des failles de la procédure juridictionnelle et de l'expérience acquise qu'il faudrait, dans le cadre des Conférences entre les Etats parties, élaborer des projets de révisions du Statut de Rome. Cette entreprise devra avoir pour seul objectif non de placer la juridiction pénale internationale sur la tutelle de telle ou telle puissance mais de tirer les leçons sur les critiques formulées à l'encontre du procureur de la CPI, du comportement des membres permanent du Conseil de sécurité qui seraient tentés d'instrumentaliser la juridiction ou encore aux exigences de l'UA sur le respect de l'immunité des dirigeants en fonction pour une éventuelle suspension des poursuites déclenchés contre eux.

## *2 L'engouement des africains à travailler avec la Cour pénale internationale*

Les comportements des Etats hostiles à la CPI ne doivent pas éclipser le soutien actif et continu dont bénéficie la CPI de la part des gouvernements et de la société civile d'Afrique. Les gouvernements africains ont sans conteste activement participé à la création de la CPI. Fait peut-être encore plus significatif, on compte plus d'Etats parties de la CPI sur le continent africain que dans n'importe quelle autre région. Au mois d'août 2013 dernier, un Etat africain supplémentaire, les Seychelles, a ratifié le Traité de Rome. Grâce à lui, le nombre d'Etats africains qui ont ratifié ce traité est porté à

Des présidents et des ministres, ont fait des déclarations fortes à propos de la CPI. Par exemple, le président tanzanien a déclaré qu'il était « impératif que les Etats parties [...] apportent tout leur soutien à la Cour pour qu'elle rende justice aux victimes. » Le ministre de la Justice de la République centrafricaine a fait savoir que son gouvernement profitait « de

cette opportunité [...] pour rappeler [...] son soutien à la Cour pénale internationale et sa foi en sa mission. » Le ministre de la Justice et le procureur général du Nigeria se sont engagés à ce que le Nigeria « fasse tout son possible pour veiller à la pleine mise en œuvre du Statut de Rome au Nigeria ». Le ministre de la Justice de la Namibie a également fait savoir que son pays « soutient sans réserve le travail de la Cour en incitant à la coopération avec celle-ci. <sup>29</sup>»

Outre la multiplication des saisines de la africaines de la CPI, l'enthousiasme des Etats à travailler avec la juridiction pénale internationale s'apprécie par le nombre d'Etats africains signataires du Statut de Rome. En effet, au 20 novembre 2011, sur 119 pays Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, on comptait 33 Etats d'Afrique sur 24, 26 d'Amérique Latine et des Caraïbes, 17 d'Asie, 18 d'Europe Orientale, 25 d'Europe occidentale, etc.

A ce chiffre concernant l'Afrique, il faut ajouter le Sud Soudan et la Côte d'Ivoire qui, en vertu de l'article 12-3 du Statut de Rome, a fait par une déclaration pour a soumettre à la CPI la connaissance des crimes commis dans le territoire ivoirien à partir des évènements du 19 septembre 2002.

En mars 2014, 122 pays sont États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Parmi eux, 34 membres sont des Etats africains, 18 sont des Etats d'Asie du Pacifique, 18 sont des Etats d'Europe Orientale, 27 des Etats d'Amérique Latine et du Caraïbes et les 25 restants sont des Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

Ces chiffres sont éloquentes et révèlent une réalité. Les Etats africains, de par leur nombre et leur participation active aux activités juridictionnelles de la CPI démontrent leur acceptation de la justice pénale internationale. En effet, lorsque qu'un Etat souverain s'engage dans un traité qui a pour objet de limiter sa souveraineté judiciaire ou de transférer certaines attributions à une juridiction internationale compétente dans ce domaine, il prend une décision majeure. Ainsi elle exprime son désir de participer à la dynamique mondiale de répression des crimes internationaux.

De même, le personnel de la CPI compte plusieurs africains parmi ses membres. L'actuel Procureur de la Cour, Fatou Bensouda est de nationalité gambienne. L'Assemblée des Etats parties est dirigées depuis ce mois

---

<sup>29</sup> Voir les déclarations de la Conférence de révision, Débat général de la Cour pénale internationale, 31 mai 2010,

de janvier par le sénégalais Siki Kaba, garde des sceaux et ministre de la justice. Ainsi il existe de nombreux africains qui travaillent dans l'organisation et le fonctionnement de la CPI.

Cependant, cet engouement des Etats africains à travailler avec la juridiction pénale internationale s'est émoussé ces dernières années. L'enthousiasme du début a vite laissé la place à un désenchantement. Les africains sont allés jusqu'à qualifier la CPI de « raciste » et à envisager le refus de toute collaboration et de s'orienter vers la création d'une juridiction pénale régionale qui serait compétente pour connaître crimes internationaux impliquant des africains.

Il convient d'examiner le processus et les enjeux de la détérioration des relations entre la Cour pénale internationale et l'Afrique.

## **II) Une justice pénale internationale contestée par les africains**

La contestation de la justice pénale internationale sera examinée en mettant en exergue les termes de la contestation (A) et les perspectives dans le cadre de l'exposer des possibles réformes du Statut de (B).

### **A) Les termes de la contestation**

#### *1) Une focalisation de la CPI sur l'Afrique*

Il est vrai que toutes les enquêtes actuelles de la CPI concernent ce continent, la majorité des dossiers dont elle est saisie ont vu le jour suite à des demandes volontaires de la part des gouvernements des pays africains où les crimes ont été commis (Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Côte d'Ivoire et Mali). Deux autres situations- celles de la Libye et du Darfour, région du Soudan- ont été déférées à la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies, avec l'appui de ses membres africains. Le Kenya est la seule situation dans laquelle le Bureau du procureur de la CPI a agi de sa propre initiative, mais avec l'approbation d'une chambre préliminaire de la CPI après que le Kenya eut failli à sa responsabilité d'agir pour rendre justice localement.

L'Union africaine part du principe qu'il y a une utilisation abusive de la compétence universelle. La lecture extensive de cette notion a eu pour effet, l'arrestation de certains officiels et des poursuites déclenchées contre d'autres dirigeants africains. L'UA a ainsi pris position. Elle :

« 3. REITERE EGALEMENT sa conviction qu'il y a eu utilisation abusive et flagrante du principe de compétence universelle, notamment dans certains États non africains et DEMANDE l'annulation immédiate de tous les actes d'accusation en instance;

4. REITERER EN OUTRE sa conviction de la nécessité de mettre en place une institution internationale de réglementation ayant compétence pour examiner et/ou traiter des plaintes ou des appels consécutifs à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle par certains États »<sup>30</sup>.

Quand on regard ses relations avec l'Afrique, la CPI n'a pas bonne presse. Elle est attaquée de toute part. Pour Jean Ping, le Président de la Commission, « *la Cour ne condamne que des africains, il ne juge que des africains (...) il n'y a quand Afrique qu'il y a des problèmes ? C'est la question qu'on se pose* »<sup>31</sup>. Diomandé relève à juste titre dans son étude que la CPI est considérée comme « un instrument hégémonique des Etats occidentaux » et elle est « perçue par les populations africaines comme une institution partielle dont les affaires et situations, sélectives, sont dirigées contre l'Afrique. Cette vision s'accroît par le constat que les seuls accusés devant la Cour sont des personnes issues de l'Afrique alors qu'aucun ressortissant d'un autre continent ne fait l'objet de la moindre enquête »<sup>32</sup>.

Il a toujours été reproché à la CPI de procéder à des poursuites sélectives à l'encontre des africains. De même, certaines critiques n'ont pas manqué de mettre en cause l'indépendance et l'impartialité du Procureur de la CPI. A ce titre, l'ancien Président de la Commission de l'Union Africaine réagit : « Pourquoi il n'y a personne d'autre que des africains ? C'est la question que l'on se pose. Il y a eu des problèmes au Sri Lanka, il n'a pu rien faire. Il n'a pas osé. Il y a eu des problèmes à Gaza (Palestine) comme vous le savez, il n'a pu rien faire, il y a eu des situations comme ce qui se passe en Irak où sur la base de mensonges, il y a eu un demi-million de morts, il n'a rien fait (...) Nous sommes contre la manière dont la justice est rendue avec lui (Luis Moreno Ocampo), on dirait que c'est seulement en Afrique qu'il y a des problèmes (...) Tous les jours, on juge et on condamne (est-ce que) vous les avez à la télévision comme M. Ocampo qui est devenu une vedette de la télévision »<sup>33</sup>. Il stigmatisait ainsi les sorties médiatiques qui tranchent avec la discrétion et la sérénité qui président à la bonne administration de la justice. Son successeur n'a pas aussi été épargné pour les critiques. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, les poursuites semblent manifestement orientées vers l'ancien Président Gbagbo et ses partisans alors que les vainqueurs (le Président Ouattara et ses sbires) ne sont inquié-

---

<sup>30</sup> Assembly/AU/Dec. 292(XV). Décision sur l'utilisation abusive du principe de compétence adoptée par la quinzième session ordinaire de la Conférence à Kampala (Ouganda), le 27 juillet 2010.

<sup>31</sup> Adrien Hart, « Cour pénale internationale : l'Afrique en résistance », in *Slateafrique.com*.

<sup>32</sup> Aboubacar Sidiki Diomandé, « La Cour pénale internationale; une justice à double vitesse? », RDP n°4 2012, p. 1017-1018.

<sup>33</sup> Propos tenues au Sommet de Malabo, en Guinée Equatoriale en juillet 2011. In [www.jeuneafrique.org](http://www.jeuneafrique.org).

tés. C'est la logique de deux poids et deux mesures qui fragilisent la justice pénale internationale dont le rôle du Procureur, faut-il le rappeler- est central de déclencher des poursuites et les enquêtes qui sont menées<sup>34</sup>.

Même s'il est vrai que le nombre de poursuites est plus élevé en Afrique mais de là à conclure comme l'a fait le Premier ministre Ethiopien Zenawi que la CPI est une juridiction « raciste » est disproportionné.

A travers les critiques dont la Cour pénale internationale fait l'objet de la part des africains, il apparaît en filigrane la mise en cause de l'égalité devant la justice. Selon le juge M. Bedjaoui, « Le principe d'égalité des parties est à la base du concept de 'justice'. Ce principe procède du souci d'instaurer une justice irréprochable dont le rôle pacificateur est premier. Car, le bon ordre, la paix, l'harmonie commande que la justice soit rendue sur la base d'une égalité entre les parties, facteur propre à éteindre toute frustration »<sup>35</sup>.

En plus de la sélectivité des poursuites orientées vers l'Afrique, l'Organisation continentale pointe du doigt un manque de considération des instances internationales dans l'action de la CPI.

## 2) *Le manque de considération des instances internationales (CS et CPI) à l'égard de l'UA*

Le Statut de Rome identifie les autorités compétentes pour saisir la Cour pénale internationale de justice. Cette faculté est reconnue aux Etats parties, Conseil de sécurité et Procureur de la Cour. La compétence du Conseil de sécurité d'activer la CPI s'exerce en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies<sup>36</sup>, relatif aux « actions en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Le pouvoir du Conseil de sécurité de renvoyer une situation à l'attention de la Cour a été justifié sur la base de la liaison qui existe entre la responsabilité du maintien de la paix et la responsabilité de la répression de crimes souvent accomplis dans des circonstances où une telle paix est menacée<sup>37</sup>. Il est important « de souligner que la préoccupation qui a justifié la prévision d'un pouvoir d'interférence en faveur du Conseil de sécurité était celle de reconnaître à un organe politique un pouvoir de contrôle sur les activités d'un organe

---

<sup>34</sup> Fanfan Guerilus, *Le Procureur de la Cour pénale internationale : une évaluation de son indépendance*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 83-149.

<sup>35</sup> Mohammed Bedjaoui, "L'égalité des Etats dans le procès international, un mythe?" in *Liber Amicorum Jean-Pierre Cot, Le procès international*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 1.

<sup>36</sup> Article 13 b. du Statut de Rome, Voir Abdoulaye Tine, « Article 13 : exercice de la compétence », in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, Tome 1, Paris, éditions Pedone, 2012, pp. 607-618..

<sup>37</sup> Ait Hmad Aziz, *L'action de Cour pénale internationale au Darfour. Mise en œuvre du droit international ou « instrument » au service de « politiques étrangères ?* Mémoire pour l'obtention du diplôme de Master en science politique, 2009-2010, p. 16.

judiciaire. Face à une possibilité de conflit entre les intérêts de la justice et ceux du maintien de la paix, on a choisi de sacrifier les premiers et garantir les deuxièmes<sup>38</sup> ».

Le Conseil de sécurité est le seul sujet capable d'activer la compétence de la Cour indépendamment de toute liaison entre l'État territorial ou la nationalité de l'accusé et le crime. Son rôle sera donc, en particulier au cours des premières années d'activité de la Cour, d'une importance capitale.

C'est sur la base de cette compétence que le Conseil de sécurité a saisi la CPI aux fins de poursuites pour crimes internationaux.

Saisie à plusieurs reprises par l'UA afin de suspendre pendant un an les poursuites intentées par la CPI contre le Président Omar Al Bashir et plus tard contre d'autres dirigeants africains, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas jugé nécessaire d'apporter de réponses aux requêtes de l'organisation continentale. Celle-ci a adopté par la suite des positions radicales appelant les États africains membres, parties ou pas du Statut de Rome de suspendre toute collaboration avec la CPI.

L'Union Africaine a saisi l'occasion à plusieurs reprises de réitérer sa demande au Conseil de sécurité en vue de la suspension des poursuites et mandats d'arrêt internationaux lancés contre certains chefs d'États Africains. A cet effet, l'Organisation continentale :

« 3. REGRETTE PROFONDEMENT que la demande de l'Union africaine (AU) adressée au Conseil de sécurité des Nations Unies de surseoir aux poursuites contre le Président Bashir du Soudan, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome de la CPI sur le renvoi des cas par le Conseil de sécurité des Nations Unies n'ait pas eu de suite, et à cet égard, RÉITÈRE sa demande antérieure au Conseil de sécurité des Nations Unies et DEMANDE aux membres africains du Conseil de sécurité des Nations Unies d'inscrire la question à l'ordre du jour du Conseil »<sup>39</sup>.

Devant le silence prolongé du Conseil de Sécurité, l'UA revient à la charge. Elle insiste davantage sur la nécessité d'avoir une réponse de l'organe des Nations Unies. Ainsi, elle :

« (...) 3. SOULIGNE la nécessité de tout mettre en œuvre pour qu'une suite soit donnée à la demande formulée par l'Union africaine (UA) au Conseil de sécurité des Nations Unies de différer la procédure engagée contre le Président Bashir du Soudan, conformément à l'article 16 du Statut de Rome de la CPI, relatif au renvoi des cas par le Conseil de sécurité, et, à cet égard, RÉITÈRE sa demande au Conseil de sécurité des Nations Unies et DEMANDE aux membres africains du Conseil de sé-

---

<sup>38</sup> Della Morte Gabriele, « *Les frontières de la compétence de la Cour Pénale Internationale : Observations et Critiques* », *International Review of Penal Law*, Vol. 73, p. 48.

<sup>39</sup> Assembly/AU/Dec. 334 (XVI). Décision sur la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale (CPI). Doc. EX.CL/639(XVIII).

curité des Nations Unies d'inscrire cette question à l'ordre du jour du Conseil »<sup>40</sup>.

En réalité, le Conseil de sécurité s'est penché sur la question. Mais du fait qu'elle n'a pas abouti à un vote pour l'affirmation d'une position commune. Le Conseil de sécurité, faute de résolution en ce sens, n'a pu répondre à l'UA.

Il y a lieu de rappeler que le 15 novembre 2013, le Conseil de sécurité n'a pas pu approuver la requête de pays africains demandant à la Cour pénale internationale (CPI) de surseoir, pendant un an, à l'enquête et aux poursuites visant le Président du Kenya, M. Uhuru Kenyatta, et son Vice-Président, M. William Ruto. Les deux dirigeants kényans sont accusés par la Cour d'incitation à la violence après les élections de 2007 dans leur pays<sup>41</sup>.

L'UA<sup>42</sup> lasse de réclamer une réponse du Conseil de sécurité finit par s'exaspérer et,

« **9. DÉCIDE** que l'Union africaine et ses États membres, notamment les États parties au Statut de Rome, se réservent le droit de prendre toutes autres décisions ou mesures qu'ils jugeraient nécessaires pour préserver et sauvegarder la paix, la sécurité et la stabilité, ainsi que la dignité, la souveraineté et l'intégrité du continent »<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Assembly/AU/Dec. 397 (XVIII) Décision sur le Rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI) Doc. EX.CL/710 (XX)

<sup>41</sup> ONU, 15/11/2013 Une tentative de repousser les procès des dirigeants kényans à la CPI échoue devant le Conseil de sécurité, [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>42</sup> « 6. EXPRIME sa profonde déception par le fait que la demande du Kenya, appuyée par l'UA, au Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU), de surseoir aux poursuites initiées contre le Président et le Vice-président de la République du Kenya conformément à l'article 16 du Statut de Rome de la CPI sur les cas de report de dossiers par le Conseil de sécurité des Nations Unies, n'ait pas eu le résultat positif attendu ;

7. EXPRIME ÉGALEMENT sa profonde préoccupation devant le fait que la demande de l'Union africaine au Conseil de sécurité des Nations Unies de surseoir aux poursuites initiées contre le Président de la République du Soudan, conformément à l'article 16 du Statut de Rome de la CPI sur les cas de report de dossiers par le Conseil de sécurité des Nations Unies, n'ait pas eu de suite à ce jour ;

8. SOULIGNE la nécessité pour le Conseil de sécurité des Nations Unies de réserver une réponse opportune et appropriée aux demandes faites par l'UA en vue du report des dossiers conformément à l'article 16 du Statut de Rome en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, afin d'éviter le sentiment de manque de considération pour l'ensemble du continent ». Conférence de l'Union Vingt-deuxième Session ordinaire 30-31 Janvier 2014 Addis-Abeba (ÉTHIOPIE) Assembly/AU/Dec.493(XXII). Décision sur le Rapport intérimaire de la Commission relatif à la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale. Doc. Assembly/AU/13(XXII).

<sup>43</sup> Conférence de l'Union Vingt-deuxième Session ordinaire 30-31 Janvier 2014 Addis-Abeba (ÉTHIOPIE) Assembly/AU/Dec.493(XXII). Décision sur le Rapport intérimaire de

Ces actions enclenchées contre certains dirigeants africains mettent en cause l'immunité des Chefs d'Etat .

### 3) *La mise à rude épreuve de l'immunité des chefs d'Etat*

En droit interne comme en droit international, il est indispensable que l'Etat désigne ses principaux représentants et leur compétence pour être capable de pouvoir et d'agir. Il y a certainement une obligation internationale des Etats d'attribuer à un organe déterminé le pouvoir de manifester leur volonté vis-à-vis des autres. Continuité et sécurité des rapports juridiques l'exigent<sup>44</sup>.

La qualité de chef d'Etat confère au détenteur du pouvoir une immunité. C'est une forme d'exemption de toute poursuite durant l'exercice de la fonction présidentielle. Le Président de la République ne peut être arrêté ni juger. Cette immunité touche aussi bien son intégrité physique ou morale. Il ne peut faire l'objet d'un mandat d'arrêt. En effet, à partir du moment où celui-ci a été émis, la personne visée risque de se faire arrêter à chaque visite en dehors de son pays, ce qui serait une violation flagrante de son inviolabilité<sup>45</sup>.

De ce fait, il devient presque impossible d'envisager des poursuites d'un chef d'Etat en exercice sur la seule base de la compétence universelle, puisque son exercice requiert la présence de la personne poursuivie sur le territoire du for : il est impossible de juger par contumace et donc d'obtenir un mandat en exécution d'un jugement : il est tout autant impossible de s'assurer par la contrainte de la présence du chef d'Etat sur le territoire pour assister à son procès ou de pouvoir l'appréhender pour répondre à une demande d'extradition ou de remise<sup>46</sup>.

Le mandat d'arrêt lancé contre un chef d'Etat en exercice doit tenir des contraintes et principes dégagés en matière de procédure notamment le régime de l'immunité juridictionnelle, l'inviolabilité, l'acte procédurale est accompagné de la menace de l'usage de la contrainte physique.

L'obligation de coopération avec la Cour pénale internationale est fixée par l'article 86 du Statut de Rome. Mais l'article 98 semble introduire une exception à cette règle générale :

« 1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible

---

la Commission relatif à la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale. Doc. Assembly/AU/13(XXII)

<sup>44</sup> Hélène Tourard, « La qualité de chef d'Etat », in *SFDI Le chef d'Etat et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Paris, Pedone, 2002, p. 119.

<sup>45</sup> Michel Consard, « Les immunités du chef d'Etat », in *SFDI Le chef d'Etat et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Paris, Pedone, 2002, p. 262.

<sup>46</sup> *Ibide*, p. 263.

avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des Etats ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un Etat tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet Etat tiers en vue de la levée de l'immunité.

2. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'Etat requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'Etat d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet Etat à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'Etat d'envoi pour qu'il consente à la remise ».

Ces différentes dispositions n'ont pas été appliquées lors du mandat d'arrêt lancé contre le Président Al Bachir.

Mais il faut relever que l'article 27 alinéa 1 du Statut de Rome semble neutraliser les effets de cette dérogation. Il dispose que le Statut « s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle » en particulier celle de chef d'Etat<sup>47</sup>.

C'est là où réside la divergence d'interprétation entre l'UA et la CPI sur le régime des immunités. Alors que pour l'UA cette disposition prévoit une immunité, la Cour estime le contraire. L'organisation continentale demande aux Etats africains parties au Statut de Rome de saisir la CIJ pour avis.

L'UA réaffirme que « l'article 98 (1) a été inclus dans le Statut de Rome instituant la CPI, compte tenu du fait que le Statut ne peut lever l'immunité que le droit international reconnaît aux représentants des États non Parties au Statut de Rome, et que le Conseil de sécurité des Nations Unies, en saisissant la CPI de la situation au Darfour, entendait que le Statut de Rome soit appliqué, y compris l'article 98 »<sup>48</sup>.

La coopération doit tenir compte des obligations internationales de l'Etat partie au Statut de la CPI, notamment celles qui lui incombent en matière d'immunités des Etats. L'Etat partie ne doit pas « *violer l'exemption faisant échapper les personnes, les engins ou les biens qui en bénéficient (...) à des procédures ou à des obligations relevant du droit commun* », à moins d'obtenir la coopération de cet Etat tiers en vue de la levée de l'immunité<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Voir Xavier Aurey, « Article 27. Défaut de pertinence de la qualité officielle » in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, Tome 2, Paris, éditions Pedone, 2012, pp. 843-861.

<sup>48</sup> Assembly/AU/Dec. 397 (XVIII) Décision sur le rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale. Doc. EX.CL/710 (XX).

<sup>49</sup> Dandi Gnamou, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : à propos de la position de l'Union Africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir », in *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au professeur Paul Tavernier*, sous la direction de Jean-François Akandji-Kombé, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1260.

James Mouangué Kobila relève : « La décision de l'UA d'engager ses Etats membres à ne pas coopérer à l'arrestation et à la remise du président Omar El Béchir est d'autant plus juridiquement fondée que les immunités reconnues en droit international sont accordées aux personnes qui incarnent intimement l'Etat (chef de l'Etat, chef de Gouvernement, ministre des affaires étrangères, diplomates et agents consulaires). Or, dans l'impossibilité de « séparer l'individu criminel de l'Etat responsable », l'on ne saurait engager des poursuites contre les intéressés qu'après la cessation de leurs fonctions, l'Etat ne pouvait jamais être criminel »<sup>50</sup>.

Le Président de la Commission de l'UA d'alors, Jean Ping, réagissant contre la seconde inculpation du Président Al Bashir pour génocide déclarait le 23 juillet 2010 : « *Nous ne sommes pas contre la CPI. Nous constituons une bonne majorité [des Etats signataires du Statut], mais nous disons que les jugements semblent être des jugements à deux vitesses et un acharnement sur l'Afrique* »

En réalité, les Etats Africains sont tiraillés d'un côté par leur loyauté à la cause du panafricanisme dont ils clament haut et fort leur volonté de concourir à la réalisation et la lutte contre l'impunité qui passe par le refus de poursuites sélectives. De même, un dilemme cornélien susceptible d'entraîner la division entre eux est perceptible. Faut-il soutenir Al Bashir et Uru Kenyatta et sacrifier le droits des victimes à un procès et à une éventuelle réparation ou faut-il soutenir les actions du Conseil de sécurité et de la CPI en militant fortement pour la répression des crimes internationaux ? Au regard de la réaction de l'Union Africaine, il est à craindre que la première phase de l'alternative l'ait emporté, ce qui ne serait pas de bonne augure pour l'enracinement de la défense des droits humains dans le continent africain.

Ainsi l'UA appelle t-elle ses membres à violer le principe de coopération.

#### 4) *La violation de l'obligation de coopérer par l'Union Africaine*

L'obligation de coopération avec la CPI est consacrée par l'article 86 du Statut de Rome. Il dispose que : « les Etats Parties coopèrent pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour les crimes relevant de sa compétence »<sup>51</sup>. Ce traité impose une obligation de coopération à l'ensemble des Etats parties. Cette obligation de coopération avec la Cour pénale internationale « consiste pour les Etats à répondre aux demandes d'assistance de la juridiction internationale en ce qui concerne

---

<sup>50</sup> « L'Afrique et les juridictions internationales pénales », in *Cahier Thucydide* n° 10, Etude-février 2012, p. 40.

<sup>51</sup> Voir Abdoul Aziz Mbaye, Sam Sasan Shoamanesh, « Article 86 : Obligation générale de coopérer », in *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, Tome 2, Paris, éditions Pedone, 2012, pp. 1791-1804.

des actes divers tels l'identification des personnes, l'exécution des perquisitions, les saisies, la production d'éléments de preuve au stade de l'enquête, jusqu'à l'arrestation et la remise de l'auteur pour le procès »<sup>52</sup>. L'obligation de coopérer est donc la garantie de l'effectivité de la justice pénale internationale, d'autant plus dans une juridiction où le procès par contumace a été écarté. C'est un principe réaliste dont la finalité est d'assurer l'efficacité de la CPI. Ainsi les Etats parties au Statut de Rome ne doivent pas adopter une attitude qui empêchera la CPI de punir les individus qui ont commis les crimes internationaux<sup>53</sup>.

Le refus de l'obligation de coopérer des Etats africains membres de l'Union Africaine ou de certains d'entre eux avec la CPI n'est pas un phénomène nouveau dans l'ordre juridique international. Rien que pour la période récente, les Etats-Unis ont manifesté une véritable politique de défiance à l'égard de la CPI. Non seulement les Etats-Unis ne sont pas parties au Statut de Rome, mais encore ils concluent des accords de non extradition de leurs ressortissants auprès de la CPI<sup>54</sup>.

En Afrique, le refus de l'Union Africaine de coopérer avec la CPI s'explique par le comportement de la juridiction pénale internationale de déclencher des poursuites contre des chefs d'Etats africains en exercice. Omar Al Bachir, Mouammar Khadafi et Uri Kenyatta ont fait l'objet de mandats d'arrêts internationaux. Réagissant contre ces décisions de la CPI, l'Union Africaine a en premier lieu demandé au Conseil de Sécurité de l'ONU de suspendre les décisions de poursuite. Face à l'absence de réaction, l'Organisation continentale a pris la décision appelant les Etats africains à ne plus coopérer avec la CPI.

L'Union Africaine demande à ses Etats membres lors du sommet de Malabo en juillet 2011 de ne plus coopérer avec la CPI. L'organisation continentale estime que « le mandat d'arrêt publié par la chambre préliminaire contre le colonel Khaddafi complique sérieusement les efforts visant à trouver une solution politique négociée à la crise en Libye, et à traiter les questions d'impunité et de réconciliation de manière à prendre en compte l'intérêt mutuel des parties concernées ». Dès lors, elle recommande « aux Etats membres de ne pas coopérer à l'exécution du mandat d'arrêt et [a] demandé au Conseil de sécurité des Nations Unies de mettre en œuvre les dispositions de l'article 16 du Statut de Rome en vue d'annuler le processus

---

<sup>52</sup> Dandi Gnamou, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : à propos de la position de l'Union Africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir », *op.cit.*, .1262.

<sup>53</sup> Jean-Louis Atangana, « Le refus de coopérer avec la Cour pénale internationale », *Cahiers Juridiques et politiques*, p. 16, 2012.

<sup>54</sup> Clémence Bouquemont, *La Cour pénale internationale et les Etats-Unis*, Paris, L'Harmattan, 2003, 133 p. ; Voir aussi Mouhammed Bedjaoui, *L'humanité en quête de paix et de développement*, *op.cit.*, pp. 122-123.

de la CPI sur la Libye dans l'intérêt de la justice ainsi que de la paix dans ce pays »<sup>55</sup>.

Il est révélateur que dans son bras de fer avec la CPI, l'UA assume le refus de ses Etats membres de ne pas coopérer avec la justice pénale internationale en procédant l'arrestation et à la remise des dirigeants africains faisant l'objet de mandats d'arrêt internationaux. Ainsi a-t-elle « réaffirmé « qu'en recevant le Président Bashir, la République du Malawi, comme Djibouti, le Tchad et le Kenya, avant elle, appliquait les différentes décisions de la Conférence de l'UA sur la non-coopération avec la CPI concernant l'arrestation et le transfèrement du Président Omar Hassan El Bashir »<sup>56</sup>.

Le Statut de Rome est avant tout un traité multilatéral qui comporte des obligations internationales contraignantes, telles que la coopération en matière d'arrestation des suspects, auxquelles les États sont soumis lorsqu'ils deviennent partie au traité. Dès lors, le refus de l'Union Africaine de coopérer avec la CPI s'analyse en une violation d'un traité international, notamment la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. L'article 26 du traité des traités dispose que « tout traité en vigueur lie les Etats parties et doivent être exécutés par elles de bonne foi ». C'est l'énonciation du principe *Pacta sunt servanda* qui signifie d'une part que le traité a un caractère obligatoire sur les parties, et d'autre part, les obligations découlant du traité doivent être exécutées de bonne foi par les parties<sup>57</sup>.

Dans le même ordre d'idées, un Etat signataire du Statut de Rome doit éviter d'entraver l'application du traité. L'article 18 de la Convention de Vienne de 1969 précitée, énonce qu'un « Etat doit s'abstenir d'actes qui priverait au traité de son objet et de son but : a) Lorsqu'il a signé le traité (...) tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ». Ainsi, un Etat signataire du Statut de Rome qui n'a pas encore manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité doit s'abstenir de tout comportement qui priverait à celui ses effets ou qui serait contraire à son objet ou à son but.

C'est dire aussi bien le comportement des Etats-Unis que celui de l'Union Africaine sont en contradiction avec le traité créant la CPI et la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Toutes ces difficultés posent la nécessité d'une réforme du Statut de Rome.

---

<sup>55</sup> UA, Conférence de l'Union, 17<sup>ème</sup> Session ordinaire, 30 juin- 1<sup>er</sup> juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, Assembly/AU/Dec.366 (XVII), Doc. EX CL/670 (XIX), point 6.

<sup>56</sup> Assembly/AU/Dec. 397 (XVIII) Décision sur le rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale. Doc. EX.CL/710 (XX)

<sup>57</sup> Roberto Ago, *La convention de Vienne sur le droit des traités*, RCADI 1972.

## B) Les manifestations de la contestation

Toute institution politique ou juridictionnelle qui évolue a besoin d'un temps d'expérimentation afin de vérifier son mode de fonctionnement, ses procédures et les effets de son action à la lumière des objectifs qui sont posés. La réforme de la Cour pénale internationale s'impose en dépit de la jeunesse de l'institution judiciaire internationale chargée de réprimer les crimes internationaux.

Dans ce cadre, les relations tumultueuses entre l'Union Africaine et la CPI ont le mérite de reposer la problématique de la réforme du Statut de la Cour pénale internationale.

Mais au regard des passions et des vives réactions de l'Union Afrique, il importe de poser le débat avec la sérénité requise afin d'indexer les points pertinents susceptibles de faire l'objet d'une réforme qualitative. Il s'agira dans le cadre de cette brève étude d'insister sur les enjeux de la critique adressées par l'UA à l'encontre de la CPI, d'examiner l'opposabilité des résolutions du Conseil de sécurité, d'analyser l'instrumentation de la CPI par les africains et d'exposer l'avenir des relations entre l'Afrique et la CPI.

### 1) Les enjeux de la justice pénale internationale

Il y a lieu de souligner, à la suite du Professeur Kamto que la décision du Conseil de sécurité des Nations Unies de déférer un chef de l'Etat en fonction, si elle est « légale, elle n'en demeure pas moins légitime »<sup>58</sup>. En effet, l'interrogation sur la légitimité de la décision du Conseil de sécurité de déférer un cas devant la CPI est pertinente. La plupart des membres du Conseil de sécurité n'ont pas ratifié le Statut de Rome. En clair, des Etats qui ne sont pas parties à un traité international et donc n'ont pas d'obligation à leur charge profite d'un artifice juridique pour exercer des droits en vertu d'un traité et d'une justice pénale internationale qu'ils ne manquent de brocarder à l'occasion. La Chine, la Russie et les Etats-Unis qui sont membres permanents et titulaires du droit de veto ne sont pas parties au Statut de Rome, ce qui ne leur empêche pas de déférer un cas à la CPI en vertu de l'article 5. Si lors de l'adoption de la résolution 1593 (2005) relative à la situation au Soudan qui abouti à la décision de poursuite du Président AL Bshir les Etats Unis, la Chine et la Russie se sont abstenus, cette attitude *de self restreinte* n'a pas été observée dans l'affaire Libyenne. En effet, la résolution 1973 (2011) sur la Libye, comprenant entre autres la décision de déférer la situation de ce pays, et derrière celui-ci Mouammar Kadhafi, devant la CPI, a quant à elle, été adopté à l'unanimité des

---

<sup>58</sup> Maurice Kamto, « L''Affaire Al Bashir'' et les relations de l'Afrique avec la Cour pénale internationale », *op. cit.*, p. 150-151.

membres du Conseil de sécurité, et donc des votes favorables de la Chine, des Etats-Unis et de la Russie<sup>59</sup>.

Par ailleurs, l'UA a reproché au Conseil de sécurité son mutisme consécutivement à sa demande de suspension des poursuites enclenchées contre les chefs d'Etats en exercice, notamment le Président Kenya Uru Kenyatta et son vice-président William Ruto.

Le texte présenté par le Rwanda a été soumis au vote le 15 novembre 2013 mais le projet africain de résolution a obtenu 7 voix pour et aucune opposition.

L'Union africaine n'a donc pas trouvé la majorité qualifiée nécessaire à l'adoption d'une résolution.

L'immunité est une règle de forme et non de fond qui écarte les règles ordinaires de compétence, sans exonérer son bénéficiaire de sa responsabilité. C'est une règle de compétence. Or la compétence d'un tribunal international est uniquement fixée par son statut. Cette position retenue par la CDI n'est pas contestée par les Etats (VIème Commission).

L'Union africaine peut bien affirmer qu'un chef de l'Etat d'un Etat membre ne devrait pas faire l'objet de poursuites pendant la durée de son mandat.

Cette position, quelle que soit sa portée juridique est sans incidence sur la CPI dont la compétence découle du traité de Rome. Les 34 Etats africains parties à la Convention de Rome de 1998 et membres de la CPI ne peuvent soutenir une position aussi radicale que l'immunité devant la CPI qui ne trouve aucun appui dans le droit international général (l'immunité ne s'applique pas aux tribunaux internationaux) et est contraire à la lettre même du Statut de la CPI.

Les Etats africains membres de la CPI proposent des artifices juridiques pour éviter que le Président Kenyatta comparaisse devant la Cour. L'argument de la rupture dans la continuité du pouvoir d'Etat est d'ailleurs commode pour cela, parce qu'il permet de justifier l'adoption de mesures particulières dont le Chef de l'Etat du Kenya pourrait bénéficier. Il ne saurait y avoir d'autre justification à un traitement dérogatoire de suspects. En réalité les procès ont été organisés par les juges de manière à ce que le chef de l'Etat, M. Kenyatta, et le Vice-président, M. Ruto, ne soient jamais contraints à une présence simultanée à La Haye. La chambre de première instance a été dédoublée et les deux accusés relèvent donc de deux instances de jugement séparés. Ces chambres ne peuvent donc absolument pas se réunir en même temps, parce que deux des trois juges siègent dans les deux formations.

En outre, les 34 Etats africains forment le plus important groupe régional au sein de l'Assemblée des Etats parties à la CPI. Ils n'ont cepen-

---

<sup>59</sup> Kamto, *op.cit.*, p. 151.

dant, ni majorité, ni minorité de blocage au sein de cet organe qui compte 122 Etats membres. Ces 122 Etats sont largement majoritaires au sein de l'Assemblée générale de l'ONU. Ils atteignent peut être la majorité des 2/3 si l'on tient compte du soutien vraisemblable d'Etats non-parties au statut de Rome, tels que les Etats-Unis ou Monaco. Au Conseil de sécurité ils sont 7 Etats parties en face de 7 Etats non parties, les Etats-Unis ayant une position de pivot entre les deux groupes. Cette répartition qui est maintenue à chaque élection annuelle crée une situation de compromis acceptable par tous. En effet, ni le groupe de la CPI, ni le groupe non-CPI ne sont en mesure d'imposer une résolution. Ils n'atteignent pas la majorité de 9 voix sur 15 indispensable à l'adoption d'une résolution et chacun dispose de deux voix bloquantes (veto) ; là encore le pivot est assuré par les Etats-Unis<sup>60</sup>.

Enfin, le Conseil avait déjà souligné que l'article 16 du Statut permettait uniquement au Conseil de sécurité de suspendre les enquêtes et les poursuites dans une situation menaçant la paix et la sécurité internationale. Or, l'Union africaine demandait que le Conseil intervienne dans un procès après l'achèvement de l'instruction et sollicitait par conséquent l'ingérence d'un organe politique dans le fonctionnement même de la justice. Au demeurant, la menace à la paix et à la sécurité internationales alléguée n'était pas avérée, mais purement hypothétique.

L'adoption du projet africain par le Conseil de sécurité aurait constitué un terrible précédent compromettant pour l'avenir le transfèrement à la Cour de tous les dirigeants dans le monde et amputant ainsi le Conseil de sécurité d'un pouvoir de dissuasion des crimes d'Etat<sup>61</sup>.

De même, il se pose le problème de l'opposabilité des décisions du Conseil de sécurité.

## 2) *L'opposabilité de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU*

Le Conseil de sécurité des Nations Unies a reçu de la Charte de San Francisco la responsabilité entière de la sécurité et de la paix internationales. En vue d'atteindre cet objectif, il dispose au titre des chapitres VII et VIII de la Charte tous les éléments lui permettant de mener à bien sa mission. A cet effet, en vertu de l'article 52 de la Charte, prévoit une coopération avec les organismes régionaux et subordonne leur intervention en matière de paix et de sécurité à l'autorisation du Conseil de sécurité. Dès lors que la situation au Darfour est qualifiée de menace à la paix, elle relève

---

<sup>60</sup> Weckel Philippe, « Paix et Sécurité. Conseil de sécurité, soutenu par les seuls Etats membres qui ne sont pas parties au Statut de Rome, le projet africain de résolution visant la suspension du procès Kenyatta échoue », *Bulletin Sentinelle* - [www.sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr) n°366 17/11/2013

<sup>61</sup> *Ibid.*

de la compétence du Conseil de sécurité et cet organe est fondé à solliciter des Etats membres et des organismes régionaux une coopération efficace en vue de faire régner la paix et la sécurité internationales au Soudan.

C'est donc à juste titre que l'on peut considérer que « le recours au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour réaliser l'œuvre de la justice pénale internationale transcende la qualité de partie au Statut de la Cour et repose sur le caractère constitutionnel de la Charte, la quasi-universalité des Nations Unies et l'importance primordiale du maintien de la paix pour la communauté internationale »<sup>62</sup>.

En conséquence, les Etats Africains et l'UA devraient coopérer pour l'application et l'effectivité de tous les actes posés par le Conseil de sécurité de l'ONU en vue de la répression des crimes internationaux. L'UA n'est pas fondée au regard de la Charte des Nations Unies et des obligations qui pèsent individuellement sur ses membres qui sont en même temps parties à l'Organisation mondiale.

Par ailleurs, la lecture de l'Accord d'association entre l'ONU et la CPI fournit une autre explication susceptible de conforter les développements précédant<sup>63</sup>. En effet, le texte rappelle que « le Statut de Rome de la Cour pénale internationale réaffirme les buts et principes de la Charte des Nations Unies » et note « le rôle important assigné à la CPI dans la répression des crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, au sens du Statut de Rome, et qui menacent la paix, la sécurité et le bien être du monde ».

Cet Accord est conclu sur la base de la résolution 58/79 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 9 décembre 2003 pour régir les relations entre la CPI et l'ONU. Il faut rappeler aussi qu'aux termes de l'article 2 du Statut de Rome, la Cour pénale internationale est liée aux Nations Unies par un accord qui doit être approuvé par l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome, puis conclu par le Président de la Cour au nom de celle-ci.

Au titre des principes, ledit accord dispose en son article 2 que « l'Organisation des Nations Unies reconnaît la Cour en tant qu'institution judiciaire permanente, indépendante qui, conformément aux articles premier et 4 du Statut, a la personnalité juridique internationale et la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et accomplir sa mission ». Ainsi la Cour reconnaît les attributions que la Charte confère à l'organisation des Nations Unies. L'ONU et la Cour s'engagent à respecter mutuellement leur statut et leur mandat.

---

<sup>62</sup> Dandi Gnamou, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : à propos de la position de l'Union Africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir », *op.cit.*, p. 1261.

<sup>63</sup> Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies.

En matière de coopération et d'assistance judiciaire entre les deux instances, l'article 17 prévoit que lorsque le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide de déférer au Procureur, conformément à l'article 13, paragraphe b), du Statut, une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes visés à l'article 5 du statut paraissent avoir été commis, le Secrétaire général transmet immédiatement la décision écrite du Conseil de sécurité au Procureur avec les documents et pièces pouvant s'y rapporter. La Cour s'engage à tenir le Conseil de sécurité informé conformément au Statut et au Règlement de procédure et de preuve. Ces informations sont transmises par l'entremise du Secrétaire général.

De même, lorsque le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, adopte une résolution demandant à la Cour, en vertu de l'article 16 du Statut, de ne pas engager ni mener d'enquête ou de poursuites, cette demande est transmise immédiatement par le Secrétaire général au Président et au Procureur. La Cour accuse réception de la demande par l'entremise du Secrétaire général et, le cas échéant, informe le Conseil de sécurité, toujours par l'entremise du Secrétaire général, des mesures qu'elle a prises à cet égard<sup>64</sup>.

Par ailleurs, l'idée selon laquelle un Etat non partie au Statut de Rome ne peut pas être poursuivi devant la CPI ne résiste pas à l'analyse. En effet, un Etat qui n'a pas ratifié le Traité de Rome créant la Cour pénale internationale peut être poursuivie devant la CPI si ledit Etat est membre des Nations et que le Conseil de Sécurité prend une résolution au titre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Plus précisément, les résolutions du Conseil de sécurité s'imposent aux membres des Nations Unies. De même, aux termes de l'article 113 de la Charte de l'ONU, les Etats membres doivent assurer aux résolutions plein effet. Dès lors que le Conseil défère un cas concernant un Etat non partie devant la CPI, les autres Etats parties ou non au Statut de Rome sont obligés de coopérer avec la justice pénale internationale.

Ce qui montre que la réaction de l'UA concernant les mandats d'arrêt lancés par le Procureur de la CPI à l'encontre du Président AL Bashir du Soudan ou le Président Kenyattadu Kenya n'est pas défendable au plan strictement juridique.

En dernière instance, il convient de s'interroger sur les possibles manipulations de la CPI par les dirigeants africains.

---

<sup>64</sup> Article 17. 2 de l'Accord négocié régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies.

### 3) *L'instrumentalisation de la Cour pénale internationale par les Etats Africains*

Il a été souvent reproché à la Cour pénale internationale d'être une juridiction aux mains des puissances occidentales. Ainsi pour diminuer l'influence des occidentaux, les Etats Africains ont-ils proposé la nomination d'un Procureur africain dans l'espoir d'orienter la politique judiciaire de la Cour pénale internationale.

Cependant, on relève une propension de certains dirigeants africains à instrumentaliser la justice pénale internationale. Celle-ci court le risque de servir d'épée de Damoclès sur la tête des opposants politiques. En effet, des chefs d'Etat n'hésitent pas à saisir la Cour pénale internationale de faits aboutissant à la poursuite et au transfèrement d'opposants. Ainsi, sans le vouloir, la CPI devient le bras armé des dirigeants africains.

Dans cette optique, la situation en Ouganda a fait l'objet d'une saisine du Procureur par les autorités, le 16 décembre 2003. L'objectif visé était le déclenchement de poursuite contre certains dirigeants de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) soupçonnaient d'avoir commis des crimes internationaux. A cet effet, des poursuites ont été enclenché contre Joseph Kony, Vincent Oty, Okot Odhiambo, Dominis Ongwen et Raska Lukwiya.

En République Démocratique du Congo (RDC), en mars 2004 le gouvernement a déféré la situation de ce pays à la CPI après une enquête du Procureur. L'enquête aboutit à l'examen de plusieurs affaires dont celle de Thomas Lubanga.

En Centrafrique, le gouvernement a soumis à la Cour en novembre 2004, la situation de ce pays, ce qui a conduit à l'ouverture d'une enquête ouverte contre Jean-Pierre Bemba Gombo.

Dès son arrivée au pouvoir en Côte d'Ivoire, le Président Alasane Ouattara a réaffirmé la compétence de la Cour pénale internationale Les 14 décembre 2010 et 3 mai 2011. Cette décision a eu pour conséquence le transfèrement de l'ancien Président Laurent Gbagbo le 30 novembre 2011.

La célérité de la procédure de remise de l'ancien Président ivoirien à la CPI pourrait également s'explique par une volonté de contourner l'éventuelle réticence de l'Union Africaine. Une voix autorisée a pu soutenir que « le bref délai qui a séparé l'émission du mandat d'arrêt contre l'ancien président ivoirien et sa remise à la CPI par le nouveau régime en place en Côte d'Ivoire suggère que les nouvelles autorités ivoiriennes ont voulu prendre de court l'UA, de sorte qu'elle ne puisse pas se prononcer sur le mandat d'arrêt émis contre Laurent Gbagbo ni sur la remise de ce suspect. Les données de la coopération entre la Côte d'Ivoire et la CPI en vue de la remise de Laurent Gbagbo témoignent des manœuvres auxquelles peuvent se livrer les Etats africains pour contourner l'hostilité de principe

de l'Union Africaine vis-à-vis de la CPI »<sup>65</sup>. Enfin, Charles Blé Goudé, leader des « jeunes patriotes » et proche du Président Gbagbo a été transféré à la CPI. En revanche, les autorités ivoiriennes refusent au même moment de remettre à la CPI Mme Simone Gbagbo, préférant organiser son procès en Côte d'Ivoire.

En réalité, il a été reproché au Procureur de la CPI Mme Foutou Bensouda, la sélectivité des poursuites orientées vers les proches de l'ancien du Président Gbagbo, laissant les partisans de son adversaire, le Président Alassane Ouattara, jouir d'une impunité totale. De plus, la stratégie adoptée par les autorités ivoiriennes semble cynique car elle consiste à envoyer ses adversaires politiques à la CPI et à organiser une Commission vérité réconciliation pour leurs proches<sup>66</sup>. Dans ces conditions, la CPI ne devient-elle pas le bras armé de certains dirigeants africains ?

#### 4) *L'avenir des relations entre la CPI et l'Afrique*

Le véritable défi qui s'impose à l'Afrique est de gagner sa souveraineté judiciaire. Tant qu'elle ne dispose pas d'un appareil judiciaire crédible et capable de juger les auteurs de crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes de génocide, elle sera toujours exposée aux exigences du reste de la communauté internationale en matière répression des crimes internationaux.

Si, au plan symbolique, il est choquant de voir les anciens colons réclamés le transfèrement et la poursuite de chefs d'Etat africains présumés auteurs de crimes internationaux afin de les juger alors qu'au regard de l'histoire ils ne sont pas des modèles de références dans ce domaine.

Toutefois, force est de reconnaître que cet argument ne résiste pas au plan juridique. Les Etats africains, en signant le Statut de Rome sont dans l'obligation d'exécuter leurs engagements internationaux au nom des principes de bonne foi, de *Pacta sunt servanda*. Donc, les autres Etats parties, qu'ils soient occidentaux ou pas sont fondés à exiger par tous les moyens que le droit international met à leur disposition, le respect par leur partenaires africains leurs obligations internationales. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'insistance de la Belgique à exiger du Sénégal le jugement de l'ancien Président Tchadien, Hussein Habré.

Par ailleurs, dans la lutte contre l'impunité, l'Afrique ne s'est pas montré très enthousiaste. En effet, devant les multiples violations des droits de l'homme, les victimes ont toujours eu des difficultés de poursuivre leurs auteurs devant les juridictions.

---

<sup>65</sup> James Mouangue, « L'Afrique et les juridictions internationales pénales », *op.cit.*, p. 16.

<sup>66</sup> Mohamed Madi Djabakaté, *Le rôle de la Cour pénale internationale en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 37.

Il y a lieu de rappeler que la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples permet aux individus de poursuite devant la Cour Africaine des droits de l'homme. Mais la procédure est largement biaisée par le fait que les requêtes individuelles sont soumises à des conditions contraignantes qui laissent aux Etats une marge de manœuvre aux Etats. A la lumière de tous ces développements, le défi de la lutte contre l'impunité ne peut être levé que par une collaboration harmonieuse avec la Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations-Unies.

Au total, les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale montrent que le développement de la justice pénale internationale est complexe et soulève des difficultés de toutes sortes. Toutefois, il n'en demeure pas moins que l'Afrique a apporté une contribution décisive à la création et au développement de la justice pénale internationale. Les relations heurtées entre l'organisation continentale africaine et la Cour pénale internationale témoignent de la volonté des africains de lutter contre l'impunité. Objectif maintes fois rappelé par l'Union africaine dans ses différentes décisions. La justice pénale internationale permet de repousser les frontières de l'impunité. Elle introduit un élément de moralisation des relations internationales et constitue le début d'une répression pénale internationale ; elle témoigne d'une solidarité réelle de la communauté internationale.

De même, cette passe d'armes a permis d'examiner les implications de certaines dispositions du Statut de Rome notamment les articles 12, 13, 17, etc.

Les positions de l'Union africaine ont permis d'avoir une idée plus précise que les dirigeants africains se font de l'étendue de la compétence universelle, du principe de complémentarité, de l'immunité des chefs d'Etats, des relations entre la CPI et le Conseil de sécurité de l'ONU.

Sur un autre registre, les rapports entre la CPI et l'UA posent le problème de la souveraineté judiciaire des Etats africains et plus généralement de l'Union africaine. Les Etats africains même ceux qui sont Parties au Statut de Rome n'ont pas dans leur majorité aménagés leur dispositif interne prévoyant les crimes internationaux réprimés par le Traité de Rome. De plus, le manque de moyens matériels, humains (nombre et formation de magistrats compétents) limitent l'exercice de la souveraineté judiciaire des Etats africains.

La compétence de la CPI est complémentaire de celle des Etats parties. Si les Etats n'expriment pas leur volonté de poursuite et ne posent pas d'actes concrets en ce sens, la CPI est obligée d'affirmer sa compétence. Or, la lutte contre l'impunité ne doit pas rester au stade des proclamations. L'expérience a montré le peu d'empressement des Etats africains à déclen-

cher les poursuites, ce qui juridiquement fonde la CPI à suppléer à la défaillance des juridictions internes.

Les déclarations au titre de l'article 12 du Statut de Rome peuvent entraîner une instrumentalisation de la Cour. Le risque existe dans la définition de la compétence de restreindre le champ d'intervention de la juridiction pénale internationale permanente. C'est la raison pour laquelle : « s'écartant de la conclusion de la Chambre préliminaire I et contournant l'incertitude entourant la notion de situation, la Chambre d'appel de la CPI a emprunté un cheminement inédit et pour le moins inattendu. Elle a en effet estimé que la reconnaissance de la compétence de la Cour effectuée par le biais d'une déclaration au titre de l'article 12 (3) avait, à l'instar de la ratification ou de l'adhésion du Statut de Rome et sous réserve d'une stipulation contraire, vocation à être générale »<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Chambre d'appel, Judgement on the appeal of L-K GBABO against decision of the Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceeding, in [www.icc-cip.org](http://www.icc-cip.org), §82 et 84.