



UNIVERSITÉ
LAVAL

Institut québécois
des hautes études internationales

L'Union Africaine, la Cour Pénale Internationale et le cas Omar El-Béchir : Vers une justice pénale internationale sur mesure ?



Habib Ahmed Djiga
Universités de Ouagadougou
et de Moncton

Une organisation internationale régionale peut-elle s'opposer à la mise en œuvre de la justice pénale internationale ? À la suite de la treizième Session ordinaire de la Conférence de l'Union Africaine (UA), tenue à Syrte (Libye) du 1^{er} au 3 juillet 2009, il s'avère légitime de se poser une telle question. En effet, l'instance suprême de l'Union a décidé de ne plus coopérer avec la Cour Pénale Internationale (CPI) relativement au mandat d'arrêt que celle-ci a émis à l'encontre du Président soudanais Omar El-Béchir¹. Elle estime qu'il ne lui est plus possible de collaborer avec la CPI dans le cadre des poursuites lancées contre celui-ci².

Le refus de coopération exprimé par l'UA est surprenant et paradoxal³. Surprenant car le Rapport de la Réunion des États africains parties au Statut de Rome créant la CPI (Addis-Abeba, 8-9 juin 2009) que la Conférence de l'Union devait approuver à travers la décision qu'elle a prise, n'évoque pas le cas El-Béchir. Paradoxal car ce même rapport réaffirme l'engagement des États africains à coopérer avec la CPI et leur attachement à la justice et à la lutte contre l'impunité. Le refus exprime (en fait) l'agacement des États africains qui ont le sentiment que la communauté internationale s'acharne sur le continent africain. Il révèle enfin la volonté de l'UA de ne pas voir ses efforts de médiation réduits à néant par une telle procédure judiciaire.

Certes, ce n'est pas la première fois que l'Afrique se trouve confrontée au reste de la communauté internationale⁴, mais il s'avère nécessaire de traiter de la légalité et de la légitimité d'une telle décision, afin de déterminer si la justice pénale internationale peut être effective en Afrique. Quelle est la valeur juridique et la portée d'un tel refus ? Pour répondre à cette interrogation, il importe de cerner la décision en elle-même et surtout

d'appréhender toute la philosophie qui anime les États membres de l'UA. Le curseur de progression de notre analyse sera axé sur les idées majeures qui jaillissent de cette décision. D'abord, les États africains ont le sentiment que la CPI s'acharne uniquement sur les Africains. Ensuite, les États africains veulent la création d'une justice pénale régionale. Enfin, il importe de savoir ce qui peut advenir d'un tel sentiment et d'une telle volonté.

1. Mandat d'arrêt N° ICC-02/05-01/09 du 4 mars 2009 délivré par la Chambre préliminaire I de la CPI, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc02050109/icc02050109?lan=fr-FR> (consulté le 24 septembre 2009).

2. Décision sur le Rapport de la réunion des États africains parties au Statut de Rome créant la Cour Pénale internationale (CPI), Assembly/AU/Dec. 245 (XIII) du 3 juillet 2009.

3. Jemima Njeri KARIRI, « AU's Decision in Sirte Discourages ICC Supporters », http://www.issafrica.org/index.php?link_id=5&slink_id=7866&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3 (consulté le 24 septembre 2009).

4. Tshibanga Kalala, « La décision de l'OUA de ne plus respecter les sanctions décrétées par l'ONU contre la Libye : Désobéissance civile des États africains à l'égard de l'ONU », *RBDI*, 1999, pp. 545-576.

Le sentiment d'acharnement de la CPI sur les Africains

Le refus de l'UA exprime un sentiment de frustration et elle est également une réaction face à la politisation du Conseil de sécurité des Nations Unies (cs). Déjà, la Conférence de l'Union dénonçait l'utilisation abusive du principe de compétence universelle exercée par certains pays européens (Décision Assembly/AU/Dec., 243 (XIII) du 3 juillet 2009). Celle-ci engendre un sentiment de frustration et nourrit la conviction que la justice pénale internationale est essentiellement dirigée contre les personnalités et dirigeants africains.

La frustration de l'UA gravite autour des différentes actions politiques, diplomatiques et militaires, qu'elle a entreprises pour résoudre la crise darfourienne. Le point culminant fut la mise en place de la Mission Nations Unies/Union Africaine au Darfour (MINUAD)⁵ et la création du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les voies et moyens permettant d'aboutir à une conjugaison de la paix, de la justice et de la réconciliation dans cette partie du Soudan. La tradition de conciliation et de médiation qui prévaut au sein de l'UA sous-tend les initiatives de résolution des conflits en Afrique⁶. C'est la raison pour laquelle l'organisation africaine estime que la poursuite du Président soudanais par la CPI pourrait saper les initiatives de paix et de conciliation déjà entreprises. Justement, l'action en justice peut rompre la volonté de dialogue entre les protagonistes et, pendant que la procédure judiciaire suit son cours, les massacres et autres crimes internationaux pourraient toujours être perpétrés. Par ailleurs, le rejet par le cs de la proposition faite par l'UA de reporter d'une année – conformément à l'article 16 du Statut de Rome – les poursuites contre El-Béchir, a frustré les dirigeants africains qui y voient par là, une volonté des puissances occidentales (États-Unis, France et Grande-Bretagne notamment) d'exercer leur hégémonie sur le continent africain⁷. C'est la raison pour laquelle les Chefs d'État africains, ont fait valoir, dès le départ, que la crise du Darfour était une question africaine, et devait être traitée par les Africains eux-mêmes. C'est dans cette optique qu'en réponse

au mandat d'arrêt contre El-Béchir, l'UA a décidé de créer un comité de juges chargé d'enquêter sur le conflit. C'est également dans cette optique que le Rwanda a menacé de quitter les rangs de la MINUAD si la procédure de report n'était pas adoptée par le Conseil de sécurité.

Outre le sentiment de voir la CPI se focaliser sur les Africains, la décision de l'UA de ne plus coopérer avec la CPI remet sur la table un vœu nourri par la plupart des panafricanistes : la mise sur pied d'une Cour de justice africaine qui jugerait les Africains auteurs de crimes internationaux sur le continent africain.

Cette disposition dénote clairement la volonté des dirigeants africains de ne pas voir un Africain jugé pour de tels crimes par des non Africains et en dehors du continent africain.

La volonté de mettre sur pied une justice pénale à l'africaine

La Conférence de l'Union, par la décision de refus, a soutenu l'enclenchement d'une réflexion sur la possibilité d'établir une institution régionale pouvant juger les crimes de guerre, les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité commis en Afrique. Cette disposition dénote clairement la volonté des dirigeants africains de ne pas voir un Africain jugé pour de tels crimes par des non Africains et en dehors du continent africain. Pourtant, dans la démarche,

il s'agit de ne pas voir les personnalités africaines jugées hors de l'Afrique. Par exemple, l'UA n'a pas refusé de coopérer avec la CPI concernant les mandats d'arrêt lancés contre les chefs miliciens du Darfour ou contre les rebelles de l'Armée de Résistance du Seigneur (L.R.A.) en Ouganda. L'on se rend ainsi compte que les Africains qui bénéficient d'une immunité en vertu des fonctions politiques qu'ils occupent sont moins exposés à la justice pénale internationale. Or, l'immunité ne doit pas occulter l'impunité en matière de répression des crimes internationaux⁸ ?

En tout état de cause, la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme n'a pas compétence pour juger les crimes massifs commis par des individus⁹. Ce qui rend encore difficile la concrétisation de la justice pénale sur le continent, mais entraîne une gestion des affaires au cas par cas. C'est ainsi que l'UA a confié au Sénégal la responsabilité de juger l'ex président tchadien Hissène Habré¹⁰. C'est ainsi également qu'avant l'arrestation puis le transfèrement de l'ex président libérien Charles Taylor à la Cour spéciale pour la Sierra Leone, l'UA avait pu obtenir sa démission et son accueil par le Nigéria.

Ces différentes tentatives de règlement des affaires relevant de la justice pénale internationale ne constituent pas la panacée, car il faudrait que l'UA puisse asseoir une juridiction pénale compétente à l'instar de la CPI. Mais, cela engendrerait une justice à la carte, et serait (pourrait être) à l'origine d'une autre forme d'impunité. Eu égard à l'ingérence traditionnelle des chefs d'État africains dans le fonctionnement des différents

5. La MINUAD a été créée par la Résolution 1769 du Conseil de sécurité (31 juillet 2007). Son mandat a été prorogé par la Résolution 1881 du 30 juillet 2009.

6. Jean-Luc Stalon, « L'africanisation de la diplomatie de la paix », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, N° 66, pp. 47-58, http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RIS&ID_NUMPUBLIE=RIS_066&ID_ARTICLE=RIS_066_0047 (consulté le 24 août 2009).

7. Mandat d'arrêt contre El-Béchir : L'UA dénonce la politisation – Panapress – 3 juillet 2009 <http://www.afriquejet.com/actualites/politique/mandat-d%27arret-contre-el-bechir-!%27ua-denonce-la-politisation-2009070431017.html>

8. Voir Darryl E. Robinson, « Immunity or Impunity of Head of State Accused of Serious International Crimes », in Hélène Dumont et Anne-Marie Boisvert (dir.), *La voie vers la Cour Pénale Internationale : Tous les chemins mènent à Rome*, Montreal, Thémis, 2004, pp. 472-481.

9. La Cour africaine de justice et des droits de l'Homme a été mise en place suite à la fusion de la Cour africaine de justice et de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples : voir le Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme adoptée à Sharm-El Sheikh (Égypte) le 1^{er} juillet 2008.

10. Voir l'Affaire Belgique c. Sénégal devant la Cour Internationale de Justice. La Belgique tente de forcer l'extradition de Hussein Habré du Sénégal eu égard à l'absence de poursuites, <http://www.icj-cij.org/docket/files/144/15348.pdf?PHPSESSID=70e05d7087e063d5802294d26c5a8802> (consulté le 12 novembre 2009).

organes qu'ils instituent, tout porte à croire qu'une telle juridiction poursuivra essentiellement les personnes opposées aux différents régimes.

Et après... ?

L'«africanisation» de la justice pénale internationale est clairement mise en exergue par la décision de l'UA. Mais, il importe tout d'abord de discuter de la valeur juridique de la décision de l'UA de ne plus collaborer avec la CPI, relativement au cas El-Béchir. Il s'agit d'une simple exhortation adressée aux États membres, car l'UA n'est pas partie au Statut de Rome. Elle ne peut décider à la place des États africains parties au Statut. Chaque État qui a ratifié le Statut devrait signifier individuellement qu'il suspend sa coopération avec la CPI et de ce fait, qu'il est d'accord avec la décision prise par l'UA.

À cela, il convient de souligner que le Sommet de Syrte s'est tenu dans une atmosphère assez tendue. En effet, le Président libyen, Mouammar Kadhafi, a usé de toute son influence lors du Sommet afin que soient adoptés tous ses projets de textes¹¹. Par exemple, certains diplomates ont manifesté leur mécontentement et même leur indignation face à la pression exercée par les représentants libyens. Il a été question de «forcing» et d'«imposition» pour l'adoption des textes¹². De même, l'absence de plusieurs chefs d'État membre était notable et la décision concernant le refus de coopération avec la CPI n'a pas fait l'unanimité. Le Tchad a par exemple émis une réserve,¹³ et le Botswana a exprimé ouvertement son désaccord avec l'UA sur la question¹⁴.

Toutefois, si la décision n'a pas de force obligatoire, que peut-il advenir des rapports entre l'UA et la communauté internationale ? D'abord, il convient de noter qu'en vertu du principe de transitivité, les organisations internationales sont tenues par les mêmes obligations que leurs États membres¹⁵. Ce principe doctrinal signifie donc que l'UA est tenue par les obligations découlant du Statut de Rome, au même titre que les trente États africains qui l'ont ratifié. Dans cette veine, l'UA est en violation des engagements pris par plus de la moitié de ses États membres. Le refus est d'autant

plus illicite qu'il est contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au respect des résolutions émanant du CS, à la collaboration dans la mise en œuvre de ces résolutions et surtout à l'engagement de ne pas entreprendre d'actions contraires aux dispositions émises par les organes onusiens¹⁶. Dans cette optique, l'UA sera-t-elle sujette à des sanctions que pourrait prendre le CS ? En dépit de la contradiction qui existe entre la décision de refus de l'UA et la Charte des Nations Unies, nous pensons que cette option ne peut être envisagée pour plusieurs raisons.

Ensuite, la décision n'engage pas l'ensemble des États membres de l'UA dans la mesure où celle-ci n'est pas partie au Statut de Rome

D'abord, l'UA est un acteur incontournable dans la résolution de la crise darfourienne. Ensuite, la décision n'engage pas l'ensemble des États membres de l'UA dans la mesure où celle-ci n'est pas partie au Statut de Rome, et le principe de transitivité évoqué plus haut ne fait pas du droit international applicable. En outre, le refus de l'UA est assez spécifique et ne signifie aucunement que celle-ci dénigre en tout et pour tout la CPI. Par ailleurs, si l'on se rappelle de la décision de l'OUA de ne plus respecter l'embargo onusien imposé à la Libye, – celle-ci a été le bouchon propulseur de la levée de

l'embargo, car elle a précipité l'acceptation des différentes propositions que l'OUA et la Ligue Arabe avaient faites à l'époque¹⁷ – l'on peut supposer que le CS va suspendre pour un an les poursuites contre El-Béchir.

Au-delà de son refus de coopérer avec la CPI dans ce dossier, il convient de souligner que la décision adoptée par l'UA est un appel à la relecture de certaines dispositions du Statut de Rome. Il s'agit notamment des questions relatives au pouvoir du CS et du Procureur de la CPI, au report des poursuites et à l'immunité des dirigeants des États non parties au Statut. Pourtant, un assouplissement des mesures envisagées par ces dispositions pourrait engendrer une impunité des crimes internationaux.

Finalement, l'Affaire El-Béchir reste une épreuve de longue haleine pour la CPI qui y joue sa crédibilité et même sa raison d'être¹⁸. Elle marque le combat du réalisme politique sur la règle de droit dans les relations interétatiques¹⁹. Elle marque également la solidarité des chefs d'État africains et leur volonté de résoudre diplomatiquement toutes les questions africaines. Or, comme l'a rappelé le Président du Groupe indépendant de haut niveau sur le Darfour, «la justice et la réconciliation font partie intégrante du processus de paix au Darfour»²⁰. Pendant ce temps, la crise du Darfour perdure, le nombre des réfugiés et des déplacés internes se décuple, le nombre de victimes augmente une solution tangible au conflit est loin d'être trouvée, et la croyance en la justice s'amenuise.

11. Voir Delphine Lecoutre, «La présidence Khadafi de l'Union Africaine : Enjeux et perspectives pour l'Afrique et l'Europe», http://www.iss.europa.eu/uploads/media/La_presidence_Kadhafi_Union_africaine.pdf (Consulté le 1^{er} octobre 2009).

12. Voir http://www.rfi.fr/actufr/articles/115/article_82368.asp (consulté le 24 septembre 2009).

13. Il convient de souligner que la décision du Tchad relève moins d'un attachement au droit international et à la justice internationale qu'au différend qui l'oppose au régime soudanais. Voir «13^e sommet de l'UA : revers diplomatique pour Idriss Deby et les autorités de Ndjaména !» – par Makaila Nguebla – 4 juillet 2009 <http://chari.over-blog.com/article-33441062.html> (consulté le 24 septembre 2009).

14. «Le Botswana en désaccord avec l'Union Africaine sur le sort d'Omar El-Béchir» – Afrik.com – 6 juillet 2009 <http://www.afrik.com/breve16716.html>

15. Pierre Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 374.

16. Articles 2 §5, 24 §1, 25, 49 et 103 de la Charte des Nations Unies.

17. Voir Tshibanga Kalala, précédemment cité.

18. Voir Isabelle Porter, «Cour Pénale Internationale – Le tribunal gagne en crédibilité et en influence», *Le Devoir*, 11 novembre 2009, <http://www.ledevoir.com/2009/11/11/276588.html>

19. Jean-François Thibault, «Le pari risqué de la justice internationale», *Le Devoir* du jeudi 17 juillet 2008.

20. Déclaration disponible en ligne : http://operationspaix.net/spip.php?page=chronologie&id_mot=469&date=2009-08 (consulté le 1^{er} octobre 2009).

Pour en savoir plus

Bourgi, A., « L'Union Africaine entre les textes et la réalité », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 5, 2004, pp. 327-344.

Bula-Bula, S., « Les fondements de l'Union Africaine », *Annuaire Africain de Droit International*, 2001, pp. 39-74.

Cahin, G., « Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique : Entre désengagement et expérimentation », *Revue Générale de Droit International Public*, 2000, pp. 73-105.

International Crisis Group, *Soudan : Justice, Peace and the ICC*, Rapport Afrique n° 52, Nairobi/Bruxelles, 17 juillet 2009. [En ligne], http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/ICG_sudan___justice___peace_and_the_icc_2009-07-17_.pdf

Politi, M. et Nesi, G., (dir.), *The Rome Statue of the International Criminal Court ; A Challenge to Impunity*, Ashgate, Dartmouth, 2001, XX-319 p.

Weckel, Ph., « La C.P.I., présentation générale », *Revue Générale de Droit International Public*, 1999, pp. 983-993.

Saviez-vous que ?

- 47 États africains ont participé au processus de préparation et d'adoption du Statut de Rome créant la CPI. Ces États étaient pour la plupart membre du groupe "like-minded" qui encourageait l'adoption du Statut ;
- 5 des 18 juges actuels de la CPI sont africains ; ils sont ressortissants du Mali, du Ghana, de l'Ouganda, du Kenya et du Botswana.
- L'Afrique est la région la plus représentée au sein de la CPI avec 30 États parties ;
- 3 des 4 affaires faisant actuellement l'objet d'enquêtes ont été déférées à la CPI par les États africains eux-mêmes. (Source : *Coalition pour la Cour Pénale Internationale. Fiche d'informations. L'Afrique et la Cour Pénale Internationale*, [En ligne], http://www.iccnw.org/documents/Africa_and_the_ICC_fr.pdf)
- Le premier État à avoir ratifié le Statut de Rome est africain. Il s'agit du Sénégal qui a ratifié le Statut le 2 février 1999. (Source : Nations Unies, *Recueil des Traités*, [En ligne], http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=fr)

Activités publiques organisées par les HEI

mardi

16 février

2010

Conférence

Présentée par le Cercle Europe

Marc Blanquet, professeur de droit public à l'Université de Toulouse 1
Capitole et titulaire de la Chaire Jean Monnet.

Heurs et malheurs de la constitutionnalisation de l'Union européenne

Pavillon Charles-de Koninck, salle 2419

11 h 30 à 13 h

mardi

23 février

2010

Conférence

Organisée par la Faculté de droit, le Centre d'études interaméricaines (CEI), Avocats sans frontières (ASF-Laval), Droits et démocratie

Federico Guzman, avocat et anthropologue colombien (la conférence se déroulera en anglais)

Droits humains et conflits en Colombie

Pavillon Charles-de Koninck, salle 2419

11 h 30 à 13 h

Pour plus d'informations sur ces activités contactez le Programme Paix et sécurité internationales à l'adresse suivante : psi@hei.ulaval.ca

*Écrivez à l'adresse courriel kathia.legare@hei.ulaval.ca pour soumettre un article à Sécurité mondiale.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées au Programme Paix et sécurité internationales, à l'Institut québécois des hautes études internationales ou aux personnes responsables de la publication de Sécurité mondiale.

The opinions expressed in this paper belong solely to the authors and are not to be attributed to the Programme Paix et sécurité internationales, the Institut québécois des hautes études internationales or the persons in charge of the Sécurité mondiale publication.

Sécurité mondiale

➤ Rédactrice par intérim : Professeure Aurélie Campana

➤ Rédactrice adjointe : Kathia Légaré

➤ Publiée par : Le Programme Paix et sécurité internationales

Directeur : Gérard Hervouet

Institut québécois des hautes études internationales (HEI), Université Laval

➤ Supervision éditoriale : Claude Basset

➤ Conception et réalisation graphique : Alphatek

Le bulletin Sécurité mondiale est accessible sur Internet à l'adresse suivante :

www.psi.ulaval.ca

Pour informations : (418) 656-7771