La CPI perd une bataille, mais perdra-t-elle la guerre face à l'Union africaine ?

Par:
Valériane Geoffroy
Maylina St-Louis
Langue Undefined
Le:
11 Avril 2016

Cour pénale internationale (CPI) et Union africaine (UA), deux institutions internationales se livrent à nouveau bataille sur le disputé continent africain. C'est en juin dernier qu'un nouvel incident a heurté de plein fouet la crédibilité de la CPI. Après l'annonce de la visite du dictateur soudanais au 25ème sommet de l'Union africaine à Johannesburg, la CPI avait demandé à l'Afrique du Sud, État partie au Statut de Rome, d'arrêter et de lui remettre Omar el-Béchir conformément à ses obligations inscrites à l'article 86 du Statut. Cependant, bien que sous l'effet de deux mandats d'arrêt datant respectivement de 2009 et 2010 pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et génocide et malgré la plus grande coopération de la justice nationale sud-africaine, qui avait interdit la sortie du territoire au président en attendant qu'elle se prononce sur la marche à suivre, Omar el-Béchir a néanmoins pu quitter le territoire sans encombre après avoir reçu des « assurances au plus haut niveau ».

Entre consternation de la communauté internationale et suffisance de ses voisins, l'Afrique du Sud a tranché dans le vif le 11 octobre dernier en promettant son retrait très prochain de la CPI. Revirement politique, trahison, hypocrisie ? Non, selon les autorités du Congrès national africain (ANC) qui ont déclaré rejoindre les positions de l'UA quant à la perte des valeurs originelles qui portaient l'institution pro-occidentale qu'est désormais la CPI. Celle considérée en Occident comme la « boussole morale » de l'Afrique a brutalement changé de cap et viré au Sud. En effet, l'ex-puissance responsable, prétendante légitime au siège d'un Conseil de Sécurité élargi, semble aujourd'hui avoir préféré gagner sa place au sein de l'UA. L'Afrique du Sud incarne dorénavant ce jeu à somme nulle que se livrent CPI et UA, jeu où l'un ne pourra gagner qu'au détriment de l'autre.

Bras de fer UA-CPI

C'est avant tout un débat de principe qui oppose l'UA à la CPI. En effet, l'Union africaine ne cesse depuis quelques années d'entacher la fragile réputation de la Cour pénale internationale. Accusée d'être partiale, colonialiste, ou encore de manquer d'indépendance, la CPI apparaît aux yeux de certains pays africains comme un instrument d'intrusion dans leur politique nationale. L'Afrique serait directement dans les viseurs du

Procureur. Le fait que la Procureure, Fatou Bensouda, soit Gambienne, que cinq magistrats soient issus de pays africains et que le Président de l'Assemblée des États parties soit sénégalais ne semble pas ébranler la solide conviction que l'Afrique est une fois de plus stigmatisée. Le débat est aujourd'hui si virulent qu'une école critique de la CPI a vu le jour sous la logique de Martti Koskenniemi[1]. La vision de l'Union africaine se positionne ainsi dans la droite ligne de l'école « apologia ». Accusée de viser « trop bas », la CPI ne s'attaquerait qu'aux États les plus faibles, évitant soigneusement de se lancer dans des combats incommodes à la hauteur des plus influents. Machine de diversion politisée, la CPI ne vivrait ainsi qu'au gré des intérêts occidentaux.

Mais le fond du problème réside dans les questions que soulèvent l'impunité et l'immunité. Deux modèles de plus en plus distincts se font face.

La CPI, on le sait, a pour vocation ultime de lutter contre l'impunité via la répression des crimes internationaux. Les sanctions ont pour objectif de prévenir de tels comportements. Pour cela, le Statut de Rome a mis en place un système juridique relativement sophistiqué, quoique fragile, permettant un meilleur accès à la justice internationale. Compétente au regard de l'article 5 du Statut pour les crimes internationaux les plus graves détaillés aux articles 6 à 8, la Cour connaît divers modes de saisine, à savoir : le renvoi d'une situation par un État partie (article 13 a)), la saisine par le Conseil de sécurité (article 13 b)), ou encore l'ouverture d'une enquête par le Procureur lui-même (article 13 c)). Toute personne peut à priori relever de l'article 25 et/ou de l'article 27 en qualité d'officiel et être jugée pénalement responsable sans qu'une immunité ne puisse être revendiquée. La création de la CPI a ainsi permis un grand pas en avant dans la lutte contre l'impunité. Aucune réserve n'est autorisée (article 120). Ainsi, aucun État membre ne peut, théoriquement, se soustraire à l'autorité de la Cour en marchandant les articles de l'accord. Et pourtant, l'Afrique du Sud ne s'est pas gênée…

Reniant ses engagements, le pays a préféré suivre la voie alternative offerte par l'Union africaine en termes d'immunités. Car effectivement, face à la CPI, ce géant aux pieds d'argile, s'érige progressivement l'ombre d'un concurrent de taille : la Cour Africaine de Justice et des droits de l'Homme. Loin d'avoir le monopole de la justice internationale, la CPI pourrait désormais devoir affronter la concurrence africaine en matière de crimes internationaux. Une justice africaine pour des problèmes africains, voilà l'idée. La conception n'est cependant pas la même, et c'est tout le problème. Évoluant dans divers paradoxes, l'Union africaine manque de clarté, laissant alors transparaître de nombreux conflits d'intérêts dans les décisions successives qui jalonnent la construction de la Cour africaine.

Lorsqu'a été voté l'article 46A *bis* du Protocole portant amendements au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme en complément de l'article 28A portant sur les crimes internationaux, la Cour africaine a perdu tout sens aux yeux de la CPI. Cela est dû au fait que l'article 46A consacre l'immunité sur la personne des chefs d'État ainsi que de tout officiel n'ayant pas d'immunités ouvrant ainsi la porte à toutes sortes de dérives. Et ceci, en dépit du fait que cette dernière disposition aille à l'encontre de l'article 4.o de l'Acte Constitutif de l'UA. À l'instar d'une girouette, les dirigeants africains s'alignent dans le sens du vent ne cessant d'osciller entre grandeur d'âme et petites (voire grosses) magouilles personnelles. Néanmoins, cette institution internationale jette un froid sur les capacités futures de la CPI à agir en Afrique.

Les défis de la coopération

Non seulement l'Union africaine et la CPI ne s'entendent pas au sujet des immunités, mais la question de la coopération entre les pays membres de l'UA et la CPI est également sujet de discorde. Depuis sa création, la Cour pénale internationale souffre de sa dépendance au bon vouloir des États pour accomplir son mandat. Une fois les procédures engagées contre un criminel allégué, ce sont eux qui doivent arrêter ledit criminel et le remettre à la Cour pour que celle-ci puisse le juger. L'article 86 du Statut de Rome mentionne l'obligation générale des États parties de coopérer, alors que les articles subséquents précisent les modalités selon lesquelles la Cour peut faire appel à ces mêmes États parties pour demander leur assistance. L'article 89(1) est particulièrement intéressant, puisque c'est sur la base de cet article que la CPI a présenté une demande à l'Afrique du Sud d'arrêter Omar el-Béchir lorsqu'il se trouvait sur son territoire et de le lui remettre, chose que l'Afrique du Sud n'a pas faite.

Depuis l'émission du premier mandat d'arrêt contre Omar el-Béchir, plusieurs États, parties ou non au Statut de Rome, ont ignoré les demandes de collaboration formulées par la CPI. L'Union africaine avait d'ailleurs énoncé son refus global de coopérer dans cette affaire dès 2009, en réponse à l'inaction du Conseil de sécurité quant à sa demande de suspendre les procédures contre el-Béchir[2]. En vertu de l'article 16 du Statut de Rome, le Conseil est effectivement autorisé à demander la suspension de procédures à la Cour si, par exemple, celles-ci nuisaient à un processus de paix. Tel était l'argument invoqué par l'Union africaine, bien que la capacité du président soudanais à rétablir la paix dans son pays soit plutôt douteuse en raison des crimes pour lesquels il est poursuivi. La position de l'Union africaine se rattache ainsi à l'école de pensée «*utopia* »[3], qui reproche à la CPI de « viser trop haut » sans égard aux conséquences que l'arrestation d'un président en exercice pourrait avoir sur le maintien de la paix dans le pays ainsi que sur les relations entre les États du continent. Le comportement de l'Afrique du Sud, qui s'aligne sur l'inflexibilité de la position défendue par l'UA, révèle une fois de plus la grande faiblesse de la Cour : celle-ci n'est pas en mesure d'arrêter elle-même les suspects.

Cela est d'autant plus problématique que dans la théorie comme dans la pratique, les conséquences pour les États qui ne coopèrent pas sont quasiment inexistantes. Si un État refuse de collaborer dans une situation donnée, le Statut de Rome prévoit simplement que la CPI prenne acte de ce refus et en réfère à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité, dans les cas où c'est ce dernier qui a renvoyé la situation à la Cour (article 87(7))[4]. Un État non-coopératif s'expose ainsi à des condamnations publiques, et parfois même à des sanctions économiques. Ces conséquences ne se matérialisent toutefois que très rarement, puisque le fait de réprimander un État qui ne coopère qu'en partie ou pas du tout risquerait de mener, par contrecoup, au refus de l'État visé de coopérer dans le futur. Ainsi, c'est généralement la nécessité d'assurer un soutien, même minimal, à la Cour, qui prévaut[5]. De nombreux États continuent alors à prétendre disposer d'un pouvoir discrétionnaire en matière de coopération, bien qu'il n'en soit rien, portant chaque fois un coup supplémentaire à la crédibilité de la Cour.

Cela étant dit, l'Afrique du Sud n'a pas échappé à la critique de la CPI, qui l'a d'ailleurs sommée de justifier le comportement adopté à l'occasion de la visite d'el-Béchir. Si la réponse officielle à cette demande se fait toujours attendre, l'Afrique du Sud n'aura pas caché très longtemps son intention de se retirer de la CPI, une institution qu'elle juge devenue inutile. Mais un tel retrait signifierait-il vraiment la rupture du lien qui unit actuellement l'Afrique du Sud à la CPI? L'article 127(2) du Statut de Rome indique que non. Un État qui se retire de la CPI demeure dans l'obligation de coopérer avec cette dernière dans toute affaire enclenchée avant son retrait. Il y a donc fort à parier que si l'Afrique du Sud se retire effectivement de la CPI, elle n'obtiendra pas les résultats escomptés puisqu'elle sera toujours contrainte de coopérer avec la Cour, dans l'affaire el-Béchir notamment. Qui plus est, un tel retrait ternirait assurément l'image de celle qui s'est déjà attirée les opprobres de la communauté internationale, ainsi que de la société civile, de l'opposition et de la justice sud-africaines pour ne pas avoir arrêté el-Béchir alors qu'elle en avait l'occasion.

Conclusion

Les événements récents entourant la visite d'Omar el-Béchir en Afrique du Sud ont ravivé le débat au sujet de la place que doit occuper la Cour pénale internationale dans le système de justice internationale. Alors qu'une concurrente de taille pointe le bout de son nez, la question de la pérennité de la CPI commence à se poser. Ce monstre juridique n'a de cesse de se lancer à la poursuite de criminels allégués sans être dotée des moyens pour arriver à ses fins. De plus, l'Union africaine, qui regroupe près du tiers de ses membres, semble de plus en plus encline à adopter une vision de la justice internationale qui soit irréconciliable avec celle de la CPI, tel que l'a récemment démontré l'Afrique du Sud. L'heure d'un retrait massif de la CPI aurait-elle finalement sonné? Seul l'avenir révélera si, dans un tel contexte, la Cour pénale internationale saura se présenter comme une institution suffisamment stable et solide pour affronter les nombreuses difficultés qui l'attendent.

Ce billet ne lie que la ou les personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques.

[1] Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of Legal Argument,* 1ère éd., Cambridge (RU), Cambridge University Press, 2005.

[2] William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, 4e édition, Cambridge (RU), Cambridge University Press, 2011, à la p. 54.

[3] Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of Legal Argument,* 1ère éd., Cambridge (RU), Cambridge University Press, 2005.

[4] Supra, note 2, article 87(7).

[5] Robert Cryer et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2e édition, Cambridge (RU), Cambridge University Press, 2010, à la p. 518.

Sujet:
Union africaine
Impunité
Cour africaine de Justice et des droits de l'Homme
Immunité
Droit international pénal
Omar Al Bashir
Afrique du Sud
Coopération