

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'AFRIQUE ET LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

PAR

EMMANUEL GUEMATCHA (*)

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée en 1998 et son Statut est entré en vigueur en 2002. Elle compte aujourd'hui 123 Etats membres, dont 33 Etats africains. Ses relations avec l'Afrique font l'objet de controverses récurrentes. Les raisons d'une telle situation sont à rechercher dans les multiples feuillets judiciaires dont les deux entités sont les principaux acteurs dans un contexte où, progressivement, les débats déchaînent des passions souvent poussées aux extrêmes.

D'un côté, des défenseurs de la Cour pénale internationale soulignent l'importance de son action dans la lutte contre l'impunité sur un continent africain marqué par des conflits armés, des dictatures et la commission de crimes internationaux (1). Très optimistes sur l'influence de la Cour, ils n'hésitent pas à lui reconnaître des fonctions qui vont au-delà de la simple répression des crimes internationaux. La Cour aurait une fonction dans la prévention des conflits armés et la construction d'une paix sociale durable, des vertus réparatrices d'un tissu social déchiré dans plusieurs Etats africains, et un rôle dans le processus de réconciliation de groupes dont le clivage attise les conflits et la commission de crimes (2).

De l'autre, les opposants à la Cour pénale internationale dénoncent le comportement d'une Cour qui se focalise principalement sur des situations africaines et ne poursuit que des Africains (3). L'Afrique n'est pas le seul continent où des crimes internationaux sont commis, remarquent-ils avec conviction, exemples à l'appui et satisfaits de la pertinence et du caractère incontestable de leurs arguments. De cette constatation au soupçon d'une Cour partielle et dorénavant bras judiciaire de la domination de puissances occidentales, il n'y a qu'un pas, qu'ils franchissent allègrement. Après les premières années d'indépendance de la plupart des Etats africains,

(*) Maître de conférences en Droit public à l'Université de Guyane (France).

(1) Parmi les nombreux auteurs, citons Chris Maina PETER, « Fighting impunity. African states and the International Criminal Court », in Evelyn A. ANKUMAH, *International Criminal Court and Africa. One Decade on*, Intersentia, 2016, pp. 1-62 ; Charles Chernor JALLOH, « Africa and the International Criminal Court: collision course or cooperation », *North Carolina Central Law Review*, vol. XXXIV, n°2, 2012, pp. 203-229.

(2) Charles Chernor JALLOH, *ibid.*, p. 205 ; Kjell Follingstad ANDERSON, « Punishment as prevention? The International Criminal Court and the prevention of international crimes », in Evelyn A. ANKUMAH, *ibid.*, pp. 461-487.

(3) Pour un résumé de ce type d'arguments, cf. Rowland J. V. COLE, « Africa's relationship with the International Criminal Court: more political than legal », *Melbourne Journal of International Law*, vol. XIV, 2013, pp. 678-682.

marquées par une dénonciation du néo-colonialisme, les opposants à la Cour voient en elle le visage d'un nouvel impérialisme occidental plus subtil et aux conséquences non moins dramatiques dans des Etats africains à la recherche désespérée d'une souveraineté effective et d'un développement économique, social et culturel. Les plus radicaux qualifient la Cour pénale internationale d'institution raciste à la solde de l'Occident (4).

Entre ces extrêmes, se trouvent de nombreux observateurs qui défendent la Cour pénale internationale tout en dénonçant ses faiblesses et reconnaissant la pertinence de certaines des critiques qui lui sont adressées, y compris l'exclusivité africaine des poursuites engagées jusqu'ici par elle (5). Après tout, conviennent-ils, aucune institution n'est parfaite. La Cour pénale internationale est inévitablement, comme toute institution, confrontée à des limites et des carences. De ce point de vue, elle reste perfectible.

Cette étude n'a pas pour objectif principal de se positionner dans ces débats largement médiatisés et inlassablement nourris. Il entend plutôt, dans le cadre des relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale, s'interroger sur la contribution africaine : quelle est la part de l'Afrique dans la naissance de la CPI, dans la vie de cette institution et va-t-elle contribuer à sa fin ? Dans cette perspective, le continent africain ne semble pas afficher une unité. A l'aune de la diversité de l'Afrique, qui compte aujourd'hui 55 Etats qui peuvent avoir des intérêts divergents, les relations entre ce continent et la Cour pénale internationale sont marquées par une certaine dualité, perceptible dans sa contribution à la création de cette institution et à sa vie (II). Quant à l'éventualité d'une contribution africaine à la fin de la CPI, elle reste improbable.

LA CONTRIBUTION DE L'AFRIQUE A LA NAISSANCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Lorsque, à la fin des années 1940 et au début des années 1950, les premières propositions de création d'une juridiction criminelle internationale voient le jour aux Nations Unies, peu d'Etats africains sont indépendants et membres de l'Organisation des Nations Unies créée en 1945. Cependant, des Etats africains indépendants et membres des Nations Unies ne sont pas étrangers aux procédures qui visent la mise en place d'une telle juridiction. En 1950, l'Egypte fait partie des 17 Etats dont les représentants forment un Comité chargé par l'Assemblée générale des

(4) Cf. par exemple le cas du gouvernement gambien : Adam WITHNALL, « Gambia pulls out of racist' ICC amid fears of a mass African exodus », *Independent*, 26 oct. 2016, disponible sur le site Internet www.independent.co.uk/news/world/africa/gambia-international-criminal-court-south-africa-burundi-withdrawal-rome-statute-a7381336.html (consulté le 20 octobre 2017).

(5) Cf. par exemple William SCHABAS, *An introduction to International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2017 (5^e éd.), p. 45 : l'auteur pense qu'en élargissant ses enquêtes à d'autres continents avec succès, la Cour pourrait faire taire les critiques.

Nations Unies de « *préparer un ou plusieurs avant-projets de convention et de formuler des propositions concernant la création et le statut d'une cour criminelle internationale* » (6). Les représentants égyptiens participent aux travaux du Comité (7). Le premier rapport du Comité, qui comprend un projet de juridiction criminelle internationale, est soumis aux commentaires des Etats (8). Faisant partie des 11 Etats qui répondent, l'Union d'Afrique du Sud s'oppose au projet, jugeant prématurée la création d'une juridiction criminelle internationale et pratiquement inenvisageables les propositions dans ce domaine (9). L'Assemblée générale des Nations Unies crée un nouveau Comité composé de représentants de 17 Etats en 1952 (10). L'Egypte en fait de nouveau partie. A la lumière des commentaires des Etats, le nouveau Comité est notamment chargé d'examiner le Projet de Statut de la juridiction (11). Dans cette phase d'amorce du processus de création d'une juridiction pénale internationale, les Etats africains ne sont pas unanimes. L'Egypte participe à la mise en route du projet tandis que l'Union d'Afrique du Sud s'y oppose.

A partir de 1953, le projet de création d'une juridiction criminelle internationale entre progressivement dans l'impasse, avec en toile de fond des positions divergentes des Etats. Pendant ces années difficiles, l'Afrique participe aux timides avancées qui précèdent le retour fulgurant de la justice pénale internationale et la création de la Cour pénale internationale en 1998. Contrairement aux années 1950, lorsque les premières discussions sur la création de la Cour sont engagées, plusieurs Etats africains accèdent à l'indépendance à partir des années 1960 et adhèrent aux Nations Unies. Prenant le train en panne d'un processus de création d'une juridiction pénale internationale, les Etats africains n'entendent pas rester à l'écart.

En 1978, plusieurs Etats africains soutiennent le retour de l'examen d'un Projet de Code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité aux Nations Unies (12), point de départ d'un nouveau processus vers la création d'une juridiction pénale internationale. Le projet de résolution qui réclame le retour de la question est présenté par neuf Etats, dont le Nigeria (13). Cinq Etats, parmi lesquels la Sierra Leone, se joignent au Projet (14). La sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations

(6) UN Doc A/RES/489(V), 12 déc. 1950. Les autres Etats du Comité sont : Australie, Brésil, Chine, Cuba, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Inde, Iran, Israël, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Syrie et Uruguay.

(7) Cf. par exemple les interventions des représentants de l'Egypte *in* UN Doc A/Ac.48/Sr.22, §29, 23 août 1951, §41, §53 et §75.

(8) UN Doc. A/2136, New York, 1^{er} janv. 1952.

(9) United Nations General Assembly, Comments received from governments regarding the report of Committee on International Criminal Jurisdiction, UN Doc. A/2186, 16 sept. 1952, p. 34.

(10) UN Doc. A/RES/687(VII), 5 déc. 1952.

(11) *Ibid.*, §3.

(12) Le projet avait été reporté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1954 : UN Doc. A/RES/897(IX), 1954.

(13) UN Doc. A/33/487, 14 déc. 1978, p. 1, §4.

(14) *Ibid.*

Unies, dont le rapporteur est alors un ressortissant libyen, recommande à celle-ci l'adoption du projet de résolution qui reprend dans les grandes lignes la proposition des neuf Etats (15). La proposition de la sixième Commission est reprise par la résolution 33/97 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le détail du vote de la résolution est édifiant. Tous les Etats africains, à l'exception du Zaïre (République démocratique du Congo actuel) et de la Mauritanie qui s'abstiennent, votent pour la résolution (16). En 1981, tous les Etats africains présents votent pour la résolution 36/106 qui demande à la Commission du droit international (CDI) de reprendre ses travaux sur le Projet de Code sur les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (17).

En 1982, à la reprise des travaux de la CDI sur le Projet de Code, Doudou Thiam, un diplomate de nationalité sénégalaise, est désigné comme rapporteur spécial sur cette question (18). Le rapporteur spécial sénégalais est à la tête d'un groupe de travail créé par la CDI. Au sein du groupe de travail composé de douze membres, on trouve quatre Africains : l'Egyptien Boutros Boutros-Ghali, le Kenyan Frank X. J. C. Njenga, le Zaïrois (République démocratique du Congo actuel) Mikuin Leliel Balanda et l'Algérien Ahmed Mahiou (19). Le diplomate sénégalais est le rapporteur spécial sur le Projet de Code de 1982 à 1995. Ses rapports et ses travaux ont une influence sur la dynamique qui conduira à la création d'une juridiction pénale internationale. En effet, le rapporteur spécial africain donne le ton dans son premier rapport présenté à la CDI en 1983. Alors que la création d'une juridiction pénale internationale ne fait pas partie du mandat de la CDI, Doudou Thiam s'y intéresse d'emblée (20). Pour le rapporteur spécial, cette question ne saurait être éludée parce qu'elle est l'une des conditions d'effectivité du futur Projet de Code (21). Il considère que la CDI pourrait envisager la création d'une juridiction pénale internationale si elle veut « *faire œuvre utile* » et suggère qu'elle interroge l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce point (22). Consultée par la CDI en 1983, 1986 et 1987, l'Assemblée générale tarde à donner des indications (23). Il faut attendre 1989, à l'occasion de l'examen de la question des poursuites et des sanctions contre les narcotrafiquants à l'initiative de Trinité-et-Tobago, pour que

(15) *Ibid.*, pp. 3-4.

(16) Cf. UN Doc. A/33/PV.86, 16 déc. 1978, pp. 1 600-1 601.

(17) UN Doc. A/RES/36/106, 10 déc. 1981 ; UN Doc. A/36/PV.92, 10 déc. 1981, p. 1 578.

(18) Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-quatrième session, 3 mai-23 juil. 1982, UN Doc. A/37/10, §8.

(19) *Ibid.*

(20) *Annuaire de la Commission du droit international 1983*, vol. I, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1983, p. 6, §§22-24.

(21) *Ibid.*, §23.

(22) *Ibid.*, §24.

(23) *Annuaire de la Commission du droit international 1983*, vol. II, 2^e partie, 1983, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1983/Add.1 (Part 2), pp. 16-17, §69(c) ; *Annuaire de la Commission du droit international 1986*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1986/Add.1 (Part 2), p. 56, §185 ; *Annuaire de la Commission du droit international 1987*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1987/Add.1 (Part 2), p. 17, §67(c).

l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution demandant à la CDI d'examiner la création d'une juridiction pénale internationale qui serait compétente pour juger les individus soupçonnés d'avoir commis les crimes prévus dans le Code (24). La résolution est adoptée sans vote et les Etats africains ne s'y opposent pas. Ainsi, dans un contexte marqué par une non-opposition des Etats africains, c'est par la voix d'un ressortissant d'Etat africain et sous son impulsion que la question de la création d'une juridiction criminelle internationale revient officiellement dans le cadre onusien.

Après le retour de la nouvelle dynamique en 1989, les Etats africains apparaissent comme des acteurs de premier rang des négociations qui conduisent à l'adoption du Statut de Rome (25). La CDI met en place un groupe de travail dédié à la création d'une Cour criminelle internationale en 1992. A ses débuts, le groupe de travail est présidé par un Africain, Abdul G. Koroma, de nationalité sierra léonaise, même si, en son absence, c'est le rapporteur sénégalais sur le projet de Code sur les crimes, Doudou Thiam, qui préside plusieurs séances de travail du groupe (26). La CDI soumet un projet préliminaire de Statut de la future juridiction à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui demande à cette dernière de poursuivre ses travaux et aux Etats de faire des commentaires sur le projet (27). Deux Etats africains, l'Algérie et la Tunisie, font des commentaires globalement favorables à la création de la Cour (28). La CDI adopte et propose un projet de Statut de la future Cour à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1994 et la convocation d'une Conférence de plénipotentiaires pour en discuter (29). D'une part, l'Assemblée générale crée un Comité *ad hoc* chargé de réfléchir sur les questions de forme et de fond relatives à la future Cour, tout en envisageant les modalités d'une future Conférence (30). Le Comité *ad hoc*, qui rend son rapport en 1995, est ouvert à tous les Etats membres des Nations Unies et l'un de ses vice-présidents élus est Cherif Bassiouni, un Egyptien (31). D'autre part, l'Assemblée générale demande aux Etats de commenter le Projet.

Dans des considérations qui apparaissent prémonitoires, le Soudan et la Libye s'opposent à certaines dispositions du projet de Statut de la juridiction ayant un lien avec le rôle du Conseil de sécurité. Si le Soudan semble favorable au Projet, il critique déjà la possibilité d'une

(24) UN Doc. A/RES/44/39, 4 déc. 1989.

(25) Sur l'enthousiasme des Etats africains au moment des négociations précédant le Traité de Rome, cf. William SCHABAS, *op. cit.*, pp. 42-43.

(26) *Annuaire de la Commission du droit international 1992*, vol. II, 2^e partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1992/Add.1 (Part 2), p. 6, §6.

(27) UN Doc. A/RES/48/31, 9 déc. 1993.

(28) *Annuaire de la Commission du droit international 1994*, vol. II, 1^{re} partie, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1994/Add.1 (Part 1), pp. 26-27 pour l'Algérie et pp. 96-97 pour la Tunisie.

(29) *Ibid.*, §90. Cf. *ibid.*, §91 pour le Projet.

(30) UN Doc. A/RES/49/53, 9 déc. 1994.

(31) UN Doc. A/50/22, 1995, §5.

instrumentalisation politique du Conseil de sécurité, appelé à jouer un rôle dans la transmission des situations à la future Cour. Le Soudan, dont le chef d'Etat Omar El Béchir sera poursuivi par la CPI en 2009 après renvoi de la situation au Darfour à la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies, écrit qu'il « *a quelques réserves à exprimer au sujet de l'article 23 du projet de statut de la Cour criminelle internationale qui autorise le Conseil de sécurité à faire appel à la Cour en supprimant l'obligation d'accepter la juridiction de la Cour qui est faite aux Etats* » (32). Selon le Soudan, le Conseil pourrait mettre à profit l'article 23 du projet « *pour brimer certains Etats et dicter ses conditions* », et invoquer cet article « *pour faire de la Cour criminelle internationale, organe devant être créé par la communauté internationale en vertu d'un traité conclu entre les différents Etats parties, un instrument qui pourrait servir à sanctionner certains individus, voire à humilier certains Etats et à porter atteinte à la dignité nationale, en particulier si les individus visés adoptent des positions politiques contraires à celles des Etats membres du Conseil de sécurité, notamment des membres permanents* » (33). La Soudan milite pour une suppression de l'article 23 (34). Dans la même veine, la Libye, dont la situation sera déférée en 2011 à la CPI par le Conseil de sécurité, s'oppose à l'article 23 du projet de Statut de la CPI et au rôle du Conseil de sécurité dans la transmission de situations à la Cour. Selon cet Etat, « *le lien entre le Conseil de sécurité, organe politique de par sa nature, son mandat et sa structure, et la cour criminelle internationale, dont la création est envisagée en tant qu'instance juridique fondée sur la neutralité et l'impartialité, posera des obstacles gigantesques qui ébranleront la confiance dans la neutralité et l'impartialité de l'instance juridique* » (35). La Libye milite également pour une suppression du rôle du Conseil de sécurité (36).

Malgré ces réserves, la contribution africaine est importante. En 1996, l'Assemblée générale des Nations Unies met en place un Comité préparatoire pour la création d'une Cour criminelle internationale (37). Cherif Bassiouni est de nouveau élu vice-président du Comité (38). Tout au long des travaux qui conduisent à la création de la Cour, les Etats africains font des propositions. Par exemple, l'Algérie, l'Egypte, et la Libye font des propositions en matière de qualifications des juges et de représentation, le Malawi et le Nigeria en matière de représentation des juges (39), le Bénin en matière de recours portant sur la culpabilité ou la peine (40) et

(32) UN Doc. A/AC.244/1/Add.1, 30 mars 1995, §8.

(33) *Ibid.*

(34) *Ibid.*, §14.

(35) UN Doc. A/AC.244/1/Add.3, 3 avr. 1995, §2.

(36) *Ibid.*

(37) UN Doc. A/RES/50/46, 11 déc. 1995.

(38) UN Doc. A/51/22, 1996, §5.

(39) *Ibid.*, pp. 12-14.

(40) Proposition du Bénin, Doc. A/AC. 249/1998/WG.4/DP.25, 28 mars 1998.

le Kenya à propos de l'immunité des témoins et des avocats (41). Les Etats africains participent massivement à la Conférence de plénipotentiaires de 1998 qui adopte le Statut de la Cour. Le bureau de la Conférence comprend un président italien et 31 vice-présidents, dont huit représentants d'Etats africains (42). Cherif Bassiouni est le président du Comité de rédaction du Statut de la Cour (43). Sur les 24 Etats membres du Comité, 4 Etats sont africains (44). Le jour de l'adoption du Statut de la CPI, plusieurs Etats africains font des déclarations. Par exemple, l'île Maurice déclare d'emblée qu'elle signera le Traité (45), la Sierra Leone, l'Egypte, le Botswana, l'Algérie et le Bénin expriment leur satisfaction de voir adopter le Traité (46). Cependant, tous les Etats africains ne sont pas aussi euphoriques. Le Soudan, s'exprimant au nom du Groupe des Etats arabes, fait part de son insatisfaction et critique notamment les pouvoirs conférés au procureur et au Conseil de sécurité dans le cadre du fonctionnement de la future Cour (47). Si plusieurs Etats africains signent le Statut, le ratifient ou y adhèrent plus tard – 33 Etats africains sont parties à la Cour sur 123 Etats membres aujourd'hui –, tous les Etats africains ne suivent pas ce chemin. Le continent africain compte 55 Etats. Par conséquent, une vingtaine d'Etats africains ne sont pas parties au Statut de la Cour pénale internationale. Toute analyse sur les relations entre la CPI et l'Afrique ne saurait négliger ce paramètre.

Ainsi, plusieurs Etats africains ont contribué à la naissance de la Cour pénale internationale. Il n'en demeure pas moins que, du début à la fin du processus, des Etats africains ont exprimé des préoccupations et certains n'ont pas souhaité être parties au Statut de Rome. La relation entre l'Afrique et la Cour pénale internationale est ainsi marquée par une certaine complexité, empreinte de dualité. On retrouve la même caractéristique dans le cadre du fonctionnement de la Cour.

L'AFRIQUE ET LA VIE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

L'Afrique joue un rôle plus visible et très médiatisé en tant que pourvoyeuse d'affaires à la Cour pénale internationale. Elle participe également au fonctionnement de la Cour.

(41) Proposal by Kenya, Doc. A/AC.249/1998/WG.7/DP.18, 24 mars 1998.

(42) Algérie, Burkina-Faso, Egypte, Gabon, Malawi, Kenya, Nigeria et Tanzanie, Cf. « La conférence diplomatique sur la création d'une Cour criminelle internationale adopte à l'issue d'un vote le Statut de Rome d'une Cour pénale internationale », communiqué de presse L/ROM/21, 17 juil. 1998, p. 19.

(43) « M. Cherif Bassiouni (Egypte) est élu Président du comité de rédaction de la conférence sur la création d'une cour criminelle internationale », communiqué de presse L/ROM/5, 15 juin 1998.

(44) Cameroun, Maroc, Afrique du Sud et Soudan : UN Doc. A/CONF.183/13 (vol. I), 1998, pp. 69, §19.

(45) « La conférence diplomatique sur la création d'une Cour criminelle internationale adopte... », *op. cit.*, 17 juil. 1998, pp. 8-9.

(46) *Ibid.*, pour la Sierra Leone, l'Egypte et le Botswana, p. 13, pour l'Algérie, p. 14, et pour le Bénin, p. 15.

(47) *Ibid.*, pp. 12-13.

L'Afrique, pourvoyeuse de situations et d'affaires à la CPI

Dans la majorité des affaires africaines à l'occasion desquelles la Cour pénale internationale engage des poursuites contre des Africains, ce sont des Etats africains qui l'ont saisie (48). En proie à des conflits armés et à la commission de crimes graves, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) et la République centrafricaine (RCA) saisissent la CPI en 2004. Quelques années plus tard, le Mali, confronté à une rébellion armée sur son territoire, et la République centrafricaine, de nouveau marquée par un conflit armé violent, font de même, respectivement en 2012 et en 2014. Saisie, la Cour enquête et délivre des mandats d'arrêt contre des ressortissants d'Etats africains qui, lorsqu'ils sont arrêtés, sont jugés par la Cour. La saisine de la Cour par des Etats africains est alors applaudie parce qu'elle lui donne l'occasion de lutter contre l'impunité.

Toutefois, si la commission de crimes relevant du Statut de la Cour est avérée, certains auteurs interrogent, à juste titre, la stratégie des gouvernements africains qui s'inscriraient parfois dans une volonté d'instrumentalisation, se servant de la Cour pour affaiblir ou éloigner des opposants politiques gênants (49). De même, le contexte qui conduit un gouvernement africain à saisir la Cour peut évoluer, entraînant une remise en cause du travail de celle-ci. Après avoir saisi la CPI qui délivrera des mandats d'arrêt contre ses ressortissants accusés de crimes graves, le gouvernement ougandais lui demandera de mettre fin aux poursuites à cause de la perspective d'un accord de paix avec la LRA (Lord Resistance Army), contre laquelle il se bat depuis des années (50). Cependant, la Cour pénale internationale ne donnera pas de suite à la demande de l'Ouganda. Dès lors, des Etats africains qui saisissent la Cour peuvent également décider de s'opposer à son travail lorsque celui-ci semble gêner leurs intérêts.

Dans le cadre des autres modes de saisine, les relations entre les Etats africains et la Cour pénale internationale se caractérisent également par une certaine dualité. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a renvoyé à la CPI la situation de deux Etats africains. En 2005, il défère à la CPI la situation du Darfour, région du Soudan, un Etat qui n'est pas partie au Statut de Rome. En 2011, il défère à la CPI la situation de la Libye qui, comme le Soudan, n'est pas partie au Statut de la Cour. Dans les deux cas, la Cour délivre plusieurs mandats d'arrêt contre des individus ressortissants des deux Etats, dont leurs Présidents en exercice, Omar

(48) Toutes les informations relatives à la saisine de la Cour sont disponibles sur son site internet, www.icc-cpi.int (consulté le 10 novembre 2017).

(49) A ce sujet, cf. par exemple Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER, « The African Union and the International Criminal Court: counteracting the crisis », *International Affairs*, vol. XCII, n°6, nov. 2016, pp. 1330-1331 ; Benjamin N. SCHIFF, *Building the International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2008, pp. 212-213.

(50) Agence France Presse, « ICC may drop warrants for LRçA », 11 juil. 2006, disponible sur le site internet, www.globalpolicy.org/component/content/article/164/28632.html (consulté le 15 octobre 2017).

El Béchir et Mouammar Kadhafi. La participation de l'Afrique aux deux décisions du Conseil de sécurité est établie tout en restant mitigée. De l'observation du procès-verbal de la résolution 1593 du Conseil de sécurité qui défère la situation du Soudan à la Cour (51), ne se dégage pas une unanimité des Etats africains. Au moment de l'adoption de la résolution, trois Etats africains sont membres du Conseil de sécurité : le Bénin, la Tanzanie et l'Algérie. Les deux premiers, parties au Statut de Rome, votent pour la résolution ; le dernier, non partie, s'abstient (52). L'Algérie regrette la décision du Conseil de ne pas étudier en profondeur la proposition de l'Union africaine (UA) (53), qui souhaitait la création d'un Panel africain pour la justice pénale et la réconciliation (54). Quant au Soudan, invité lors du vote de la résolution, il proteste énergiquement par la voix de son représentant (55). Ainsi, deux Etats africains approuvent la décision du Conseil de sécurité, un Etat africain s'abstient, l'Union africaine propose une solution différente, tandis que l'Etat concerné par la décision s'y oppose. Quelques années plus tard, les Etats africains membres du Conseil de sécurité sont unanimes sur la décision de déférer la situation de la Libye à la CPI par la résolution 1970. Les trois Etats africains membres du Conseil de sécurité au moment de l'adoption de la résolution, l'Afrique du Sud, le Gabon et le Nigeria, tous Etats membres du Statut de la CPI, font partie des Etats initiateurs de la résolution et votent pour elle (56). Le représentant libyen aux Nations Unies, qui avait pris ses distances avec le régime de Mouammar Kadhafi, soutient la résolution et se réjouit du renvoi de la situation libyenne à la CPI (57).

S'agissant des décisions de la Cour de connaître de la situation d'Etats africains, deux Etats africains en ont fait l'objet. Premièrement, le procureur ouvre une enquête sur des crimes commis en Côte-d'Ivoire en 2011. Au moment de l'ouverture de l'enquête, la Côte-d'Ivoire n'est pas encore partie au Statut de Rome. Elle ne le sera qu'en 2013. Cependant, face à des violences et à des crimes commis sur son territoire au début des années 2000, la Côte-d'Ivoire, alors dirigée par Laurent Gbagbo, avait accepté la compétence de la Cour en vertu de l'article 12§3 qui permet à un Etat de « *consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard* » d'un crime relevant du Statut et commis par exemple sur son territoire. Cette reconnaissance de la compétence de la Cour est réitérée en 2010 et 2011 par le nouveau Président ivoirien, Alassane Ouattara. C'est donc la Côte-d'Ivoire, souhaitant que la Cour s'intéresse à sa situation, qui décide de

(51) UN Doc. S/RES/1593, 31 mars 2005.

(52) UN Doc. ONU S/PV.5158, 31 mars 2005, p. 2.

(53) *Ibid.*, p. 5.

(54) A ce sujet, cf. Loraine SIEVERS / Sam DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford University Press, 2014 (4^e éd.), pp. 613-614 ; Corine LESNES, « Le Conseil de sécurité est paralysé sur le Soudan », *Le Monde*, 18 mars 2005.

(55) *Ibid.*, pp. 12-13.

(56) UN Doc. S/PV.6491, 26 fév. 2011, p. 2.

(57) *Ibid.*, pp. 7-8.

reconnaître sa compétence alors même qu'elle n'est pas encore partie au Statut de Rome.

Deuxièmement, la Cour décide de connaître de la situation du Kenya qui, contrairement à la Côte-d'Ivoire, est partie au Statut de la Cour depuis 2005. Les Etats africains ou l'Etat kenyan lui-même ne semblent pas avoir eu un impact, une influence directe sur la décision de la Cour de se saisir de la situation de cet Etat. Le cas kenyan est souvent considéré comme la première situation africaine dont s'est saisi le procureur en l'absence de renvoi. Cependant, l'examen des circonstances qui conduisent à la décision de la Cour révèle que les Kenyans n'y sont pas complètement étrangers. Après l'instauration du dialogue entre les acteurs kenyans de la crise post-électorale de 2007, une Commission internationale, à laquelle participaient des Kenyans (58), avait enquêté sur les violences post-électorales de 2007 et suggéré la création d'un tribunal spécial pour juger les responsables des crimes constatés, tout en transmettant sans la publier une liste de noms de personnes susceptibles d'être poursuivies par la Cour pénale internationale en cas de non-crédation du tribunal (59). La juridiction spéciale ne verra pas le jour et la Cour pénale internationale ouvrira une enquête en 2010. Par conséquent, on ne peut éluder l'impact du rapport d'une Commission créée avec l'assentiment des Kenyans et à laquelle ils ont participé. Par la suite, le Kenya va protester contre les enquêtes de la Cour et, après la décision de poursuivre notamment Uhuru Kenyatta et William Ruto, qui seront élus respectivement Président et vice-Président du Kenya, le Parlement kenyan va adopter en 2013 une résolution sur le retrait du Kenya du Statut de Rome (60).

En résumé, quel que soit le mode de saisine de la CPI considéré, des Etats africains ont participé à des degrés divers aux décisions de renvoyer des situations à la Cour et, directement ou indirectement, ont contribué aux décisions de la CPI de « poursuivre des Africains ». Cependant, des Etats africains se sont aussi parfois opposés aux décisions de la Cour d'engager des poursuites. Dès lors, les relations entre les deux entités semblent évoluer au gré des intérêts des Etats africains. A ce titre, les Etats africains parties à la CPI n'ont généralement aucune objection à la participation de leurs ressortissants au fonctionnement de la Cour pénale internationale.

(58) Le président de la Commission était Philip Waki, juge d'une Cour d'appel au Kenya. La Commission comprenait également deux Conseils de nationalité kenyane, David Majanga et George Kegoro. Le gouvernement kenyan a participé au financement de la Commission. Sur tous ces points, cf. Kenya, *Report of the Commission of Inquiry into Post Election Violence (CIPEV)*, 2008, p. 1.

(59) *Ibid.*, pp. 472-473.

(60) Nicholas KULISH, « Kenyan lawmakers vote to leave International Court », *New York Times*, 6 sept. 2013, p. A10.

L'Afrique et le fonctionnement de la CPI

A tous les niveaux élevés de responsabilité au sein de la Cour pénale internationale, on trouve des ressortissants d'Etats africains parties au Statut de la Cour (61). Actuellement, 4 des 18 juges de la Cour pénale internationale sont Africains. On y trouve un Nigérian (Chile Eboe-Osuji), une Kényane (Joyce Aluoch), une Botswanaise (Sanji Monageng), et un ressortissant de la République démocratique du Congo (Antoine Kesia-Mbe Mindua). Ils ont été précédés par une Sud-Africaine (Navi Pillay), une Malienne (Fatoumata Diarra), une Ghanéenne (Akua Kuenyehia) et un Ougandais (Daniel David Ntanda Nsereko). Au mois de décembre 2017, de nouvelles élections de six juges auront lieu lors de l'Assemblée générale des Etats parties. Des douze candidats annoncés, quatre sont des ressortissants d'Etats africains (Lesotho, Ghana, Bénin et Ouganda). L'actuelle procureure de la CPI est Fatou Bensouda, une ressortissante de la Gambie.

S'agissant des conseils à la CPI, l'observation de la liste du site Internet de la CPI montre que plusieurs d'entre eux sont des ressortissants d'Etats africains. De nombreux avocats africains, que l'examen des situations africaines par la Cour a inévitablement attirés, interviennent à la Cour. Il ne fait aucun doute qu'à des échelles moins élevées, plusieurs Africains travaillent quotidiennement ou occasionnellement pour la CPI. Il n'est également pas superflu de rappeler qu'en tant qu'Etats parties au Statut de Rome, 33 Etats africains participent aux activités et aux différents organes de l'Assemblée des Etats parties, organe législatif et administratif de la CPI. L'actuel président du bureau de l'Assemblée des Etats parties de la Cour est Sidiki Kaba, un ressortissant du Sénégal.

Cette participation africaine au fonctionnement de la CPI ne constitue pas un obstacle à la formulation de critiques d'Etats africains. Depuis quelques années, ces critiques prennent une tournure inédite et interrogent sur une fin probable de la CPI causée par des Etats africains.

L'AFRIQUE, UNE CONTRIBUTION A LA FIN DE LA CPI ?

Les relations entre des Etats africains et la Cour pénale internationale se sont, à bien des égards, progressivement dégradées. Les poursuites engagées contre des chefs d'Etat africains focalisent les tensions. Ces tensions ont conduit à des menaces de retrait qui ne semblent pas, à ce jour, devoir remettre en cause ni l'existence de l'institution ni un départ massif des Etats africains.

(61) Toutes les informations de cette sous-partie sont disponibles sur le site internet de la Cour pénale internationale, www.icc-cpi.int (consulté le 15 octobre 2017).

L'impact des poursuites engagées contre des chefs d'Etat africains en exercice

La décision de la CPI de poursuivre quatre chefs d'Etat africains, dont deux en exercice au moment où des mandats d'arrêt sont délivrés contre eux, rend problématiques les relations entre, d'une part, la CPI et certains Etats africains et, d'autre part, l'Union africaine. La CPI délivre deux mandats d'arrêt contre Omar El Béchir, Président en exercice du Soudan (62). Elle en fait de même contre Mouammar Kadhafi, Président en exercice de la Libye, et Laurent Gbagbo, ancien Président de la Côte-d'Ivoire. La CPI lance également des poursuites contre Uhuru Kenyatta, qui deviendra Président du Kenya au cours de la procédure, sans que cette évolution de son statut altère la décision de la Cour de le poursuivre. La Procureure de la CPI abandonnera les charges contre le Président du Kenya en insistant sur l'insuffisance des preuves. Quant à Mouammar Kadhafi, son décès mettra fin à la procédure engagée. Le procès de Laurent Gbagbo est en cours. Contribuant à une défiance de plusieurs Etats africains vis-à-vis de la CPI, le cas du président soudanais Omar El Béchir focalise l'attention du fait de sa non-arrestation et du refus de coopération de plusieurs Etats africains, qui s'opposent à l'exécution des mandats d'arrêt délivrés contre lui. Le chef d'Etat soudanais, fugitif selon la CPI, se rend notamment en Afrique du Sud, en République démocratique du Congo, au Tchad, au Malawi, au Kenya, au Nigeria, en Ethiopie et à Djibouti sans être arrêté.

L'Union africaine dénonce également les décisions de la CPI contre des chefs d'Etat en exercice dans plusieurs décisions (63). Par exemple, elle considère que les mandats d'arrêt délivrés contre les chefs d'Etat soudanais et libyen compromettent les efforts en faveur de la paix. Elle demande au Conseil de sécurité, qui refuse de la suivre, de suspendre les poursuites contre le Président soudanais, le Président et le vice-Président du Kenya, conformément à l'article 16 du Statut de Rome. Elle soutient les Etats africains qui refusent d'arrêter le Président soudanais lors de visites, précisant que ces Etats ne font que se plier à ses décisions. Rappelant que le Soudan n'est pas partie au Statut de la Cour, l'Union africaine fonde l'absence de coopération notamment sur l'article 98§1 du Statut de la Cour, qui envisage la possibilité pour l'Etat partie de ne pas coopérer avec la Cour si cela contrevient à ses obligations internationales en matière d'immunité. Pour sa part, la CPI rend plusieurs décisions qui soulignent le manque de coopération des Etats africains parties au Statut de la Cour aux fins d'arrestation du Président soudanais. Le Malawi, le Tchad, Djibouti,

(62) Cf. *ibid.*, pour toutes les informations sur les mandats d'arrêt.

(63) Cf. par exemple les documents de l'Union africaine (UA) : Assembly/au/13(xiii), 3 juil. 2009 ; Assembly/au/10(xv), 27 juil. 2010 ; Ex.cl/639(xviii), 30-31 janv. 2011 ; Décision sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI), oct. 2014 ; Ex.cl/952(xxviii), 30-31 janv. 2016 ; Ex.cl/987(xxix), 17-18 juil. 2016 ; Ex.cl/1006(xxx), 30-31 janv. 2017.

la République démocratique du Congo, l'Ouganda et l'Afrique du Sud sont notamment ainsi visés (64). Cette escalade évolue progressivement vers une menace.

Menace de retrait du Statut de la Cour pénale internationale et conséquence néfaste improbable

L'Union africaine menace la CPI d'un retrait massif du Statut de la Cour (65). Si la menace n'est pas à ce jour mise en exécution, quelques Etats africains décident de quitter la CPI. Trois Etats africains parties au Statut de Rome, l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie, engagent des procédures de retrait (66). Le retrait du Burundi, Etat à propos duquel la CPI a ouvert une enquête pour des crimes contre l'humanité qui auraient été commis entre le 26 avril 2015 et le 26 octobre 2017, a pris effet le 27 octobre 2017 (67). Quant aux retraits de l'Afrique du Sud et de la Gambie, ils n'ont pas eu l'effet escompté par les gouvernements des deux Etats. L'Afrique du Sud est revenue sur sa décision de retrait du Statut de la Cour après qu'une Haute Cour a jugé la décision de retrait inconstitutionnelle, à cause notamment d'un défaut de consultation et d'approbation du Parlement (68). La Gambie a reconsidéré sa volonté de retrait après la défaite aux élections présidentielles de son ancien Président qui y était favorable (69). Au final, un seul Etat africain s'est retiré.

Les tensions entre l'Union africaine et la CPI ne semblent donc pas à ce jour sonner le glas de la Cour pénale internationale. A moins d'une nouvelle évolution radicale, le retrait de tous les Etats africains du Statut de la Cour pénale internationale reste improbable. Au sein de l'Union africaine, plusieurs Etats qui critiquent la CPI, le Rwanda et le Zimbabwe par exemple, ne sont pas parties au Statut de Rome. De même, toutes les décisions de l'Union africaine sur un éventuel retrait massif ne sont pas fermes et contraignantes. On pourrait y voir moins une volonté de retrait qu'une tentative de pression de la part des Etats africains sur la CPI. On pourrait aussi y voir l'influence de certains Etats qui défendent la CPI tout en suggérant des corrections. A ce titre, des Etats africains ont émis des réserves à une décision de l'UA qui, notamment, « *adopte la stratégie de*

(64) CPI, *Rectificatif à la Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome relativement au manquement par la République du Malawi à l'obligation d'accéder aux demandes de coopération que lui a adressées la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-139-Corr-tFRA, 13 déc. 2011 ; cf. ICC-02/05-01/09-151-tFRA, 26 mars 2013, pour le Tchad ; ICC-02/05-01/09-195-tFRA-Corr, 9 avr. 2014, pour la République démocratique du Congo ; ICC-02/05-01/09-266-tFRA, 11 juil. 2016 pour Djibouti ; ICC-02/05-01/09-267-tFRA, 11 juil. 2016, pour l'Ouganda ; ICC-02/05-01/09-302-tFRA, 6 juil. 2017, pour l'Afrique du Sud.

(65) Cf. les documents de l'UA : ex.cl/952(xxviii), 30-31 janv. 2016 ; ex.cl/987(xxix), 17-18 juil. 2016 ; ex.cl/1006(xxx), 30-31 janv. 2017.

(66) *Ibid.*, doc. ex.cl/1006(xxx).

(67) *Burundi : Retrait*, C.N.805.2016.treaties-xviii.10, 28 oct. 2016.

(68) *Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation*, High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria), n°83145/2016, 22 fév. 2017 ; cf également *Afrique du Sud, Retrait de notification de retrait*, C.N.121.2017.treaties-xviii.10, 7 mars 2017.

(69) *Gambie, Retrait de notification de retrait*, C.N.62.2017.treaties-xviii.10, 16 fév. 2017.

retrait » (70). Il s'agit du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Côte-d'Ivoire, de la Gambie, du Lesotho, du Liberia, de Madagascar, du Malawi, du Mozambique, du Nigeria, du Sénégal, de la Tanzanie, de la Tunisie et de la Zambie (71). Encore plus significatif, certains Etats africains comme le Nigeria et le Sénégal défendent explicitement la Cour (72).

* *
*

Des Etats africains restent au cœur du dispositif de la CPI tandis que d'autres restent en dehors ou le critiquent. Il est indéniable qu'aujourd'hui des tensions existent et suscitent un débat. Cependant, il est possible de s'interroger sur les termes du débat qui devraient à l'évidence être reconsidérés. Ils porteraient non pas sur l'opportunité de l'existence de la Cour pénale internationale et d'un retrait du Statut de la Cour ou sur son caractère impérialiste, mais sur la lutte pour l'égalité des ressortissants de tous les Etats devant la justice pénale internationale. Au niveau interne, c'est la lutte pour l'égalité qui, au fil du temps, a posé l'égalité de tous devant la justice au sein de nombreux Etats. Si au niveau international la configuration n'est pas la même du fait du rôle prégnant de la souveraineté des Etats, il n'en demeure pas moins que seule la lutte pour l'égalité étendra la couverture de la lutte contre l'impunité. Cette lutte, à l'évidence, n'est pas gagnée. Les acquis de la justice pénale internationale doivent être préservés tout en devant être étendus. Tous les « grands criminels » devraient, partout, être jugés. La paix sociale mondiale et l'amélioration du sort des victimes, toujours plus nombreuses malgré les leçons apprises de l'histoire, en dépendent.

(70) Cf. UA, Doc. ex.cl/1006(xxx), *op. cit.*

(71) *Id.*

(72) Sewell CHAN / Marlise SIMONS, « South Africa to withdraw from International Criminal Court », *The New York Times*, 21 oct. 2016.