

L'Afrique dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux

Jérôme Francis Wandji K



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/crdf/4670>

DOI : 10.4000/crdf.4670

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2013

Pagination : 89-103

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Jérôme Francis Wandji K, « L'Afrique dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 11 | 2013, mis en ligne le 01 décembre 2014, consulté le 15 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/4670> ; DOI : 10.4000/crdf.4670

L'Afrique dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux

Jérôme Francis WANDJI K.

Docteur en droit public de l'Université d'Auvergne (Clermont-Ferrand I)

Membre du GREDA (Groupe de recherches sur l'état de droit en Afrique), Université de Douala

-
- I. L'engagement partiel des États africains dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux
 - A. La volonté de limitation des effets des conventions contre les crimes internationaux par défaut de ratification ou d'adhésion des uns, par le consentement tardif des autres à être lié et/ou par défaut de déclaration d'acceptation de la clause de compétence d'organismes de protection desdites conventions
 - B. L'application différée des conventions contre les crimes internationaux par les États africains
 - II. La contribution mitigée de l'Union africaine à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux
 - A. L'inexistence de convention thématique à vocation régionale africaine pour la prévention et la répression des crimes internationaux
 - B. L'absence d'un accord de coopération entre l'Union africaine et l'organe de la justice pénale internationale

S'il y a une constance en Afrique à retenir depuis la période de décolonisation, ce sont les conflits, soit d'indépendance, soit interétatiques, soit internes aux États; toutes choses faisant de ce continent un terrain favorable aux crimes internationaux ou de droit des gens. Ceux-ci sont, en règle générale, des faits contraires à l'ordre humain ou à l'ordre public international bien que commis dans des espaces de souveraineté. La qualification internationale de ces crimes ressortit aussi bien à leur interdiction par des conventions internationales les reconnaissant comme

tels¹, qu'à leur exceptionnelle gravité parce qu'ils sont la violation des droits individuels intangibles (droit à la vie, à la dignité et à la justice), ceux dont l'universalité est indiscutable car relevant de « considérations élémentaires d'humanité »² qui obligent les États à les respecter et à les faire respecter intégralement à l'égard de tous et ce, en toutes circonstances en conséquence de la responsabilité de protéger³ qui leur incombe. L'exceptionnelle gravité attachée au crime international est telle qu'elle transcende la victime « puisque, en attaquant l'homme, est visée, est

1. La Convention sur la prévention et la répression du génocide du 9 décembre 1948, les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, la Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid du 30 novembre 1973, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984.
2. CIJ, *Affaire du détroit de Corfou* (fond), 9 avril 1949, *Recueil*, 1949, p. 22; CIJ, *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986, *Recueil*, 1986, § 117-122 et 219-220.
3. La notion de responsabilité de protéger rappelle le principe « respecter et faire respecter » à ceci près que « la première notion a des contours plus larges que le principe évoqué, étant donné qu'elle ne présuppose pas l'existence d'un conflit international ou interne »; L. Boisson de Chazournes, L. Condorelli, « De la responsabilité de protéger, ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie », *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 16.

niée, l'Humanité. C'est l'identité de la victime, l'Humanité, qui marque la spécificité⁴ de ce crime. Raison pour laquelle il heurte profondément « la conscience humaine »⁵ et de ce fait affecte « l'ensemble de la communauté internationale »⁶.

Aussi depuis le début des années 1990, à la faveur de la fin de la Guerre froide qui favorisait un environnement moins regardant en matière de respect des droits de l'homme⁷, les crimes internationaux font-ils l'objet d'une attention redoublée de la communauté internationale parce qu'ils entrent « en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies »⁸, en ce qu'ils font « peser une menace sur la paix et la sécurité »⁹ de l'humanité au fondement de l'ordre juridique international. L'impunité de tels crimes serait de ce fait « un mal pire que le crime lui-même »¹⁰, ce qui explique qu'ils ne connaissent plus ni amnistie¹¹, ni prescription¹².

Les crimes de droit des gens sont variés et ont été suffisamment énumérés, depuis la création du Tribunal militaire international *ad hoc* de Nuremberg (8 août 1945) jusqu'au Statut de Rome (17 juillet 1998) instituant la Cour pénale internationale (CPI), à un point tel que la liste puisse sembler exhaustive et que l'opinion publique semble aujourd'hui familiarisée avec les notions qui globalement les expriment, à savoir le crime de guerre, le crime de génocide et le crime contre l'humanité. Mais leur codification n'étant pas définitivement faite,

[...] si ce n'est, de façon très sommaire, dans le statut du Tribunal de Nuremberg ainsi que, de façon plus développée, dans les Statuts des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Rwanda (TPIR) et dans celui de la Cour pénale internationale (CPI)¹³,

le souci didactique oblige, à partir de ces éléments épars, de proposer des définitions doctrinales de ces notions en direction de cette partie de l'opinion moins bien informée qui n'a du crime international qu'une perception approxi-

mative, journalistique ou caricaturale. À s'en tenir aux statuts précités et à la jurisprudence pénale internationale récente, les notions de crime contre l'humanité, de crime de génocide et de crime de guerre ne sont en effet pas interchangeables.

En effet, contrairement aux crimes de guerre et de génocide, le crime contre l'humanité possède une qualification évolutive, susceptible de recouvrir « tout comportement inhumain de nature grave qui s'inscrirait dans le contexte spécifique »¹⁴ d'une violation flagrante des droits d'un individu ou

[...] d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse¹⁵.

La raison d'une telle approche évolutive de la notion est tirée de l'impossibilité à figer les excès humains qui sont susceptibles de varier avec le temps. C'est pourquoi,

[...] l'article 22 paragraphe 3 du Statut de Rome (*nullum crimen sine lege*) n'empêche pas qu'un comportement non prévu par le Statut puisse être qualifié de crime au regard du droit international¹⁶.

Au-delà de cette épithète, nous sommes d'avis avec Jean-Philippe Feldman qu'en règle générale, un crime contre l'humanité peut se définir comme

[...] la violation délibérée et ignominieuse des droits fondamentaux d'un individu ou d'un groupe d'individus inspirée par des motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux¹⁷.

Une telle définition suggère que le crime contre l'humanité est à la fois un crime international de droit humanitaire et de droit de l'homme : il se commet en temps de guerre comme en temps de paix. Mais cette définition donne à voir aussi que le crime contre l'humanité est susceptible de violer les deux aspects de la condition

4. TPIY, jugement *Erdemovic*, 1996 ; cité par M. Delmas-Marty, « Introduction », in M. Delmas-Marty, I. Fouchard, E. Fronza, L. Neyret, *Le crime contre l'humanité*, Paris, PUF (Que sais-je ?), 2009, p. 4.
5. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, préambule, al. 2.
6. *Ibid.*, al. 4.
7. Voir E. Decaux, « Les Nations unies et les Droits de l'homme : 60 ans après... », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 7, 2009, p. 36.
8. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948, préambule, § 1.
9. Résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies portant création d'un Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), préambule, al. 5 ; voir aussi Résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations unies du 25 mai 1993 portant création d'un Tribunal international pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie (TPIY), préambule, al. 4.
10. G. P. Fletcher, « Against Universal Jurisdiction », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1, n° 3, 2003, p. 580-584 ; cité par I. Blanco Cordero, « Compétence universelle. Rapport général », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 79, 2008, p. 13.
11. Tout en reconnaissant que l'amnistie est une notion juridique acceptée qui représente un geste de paix et de réconciliation à la fin d'une guerre civile ou d'un conflit armé, l'ONU, par la voix de son secrétaire général, affirme qu'elle ne peut être accordée à l'égard des crimes internationaux. Voir le Rapport du secrétaire général sur la mise en place d'une Cour spéciale pour la Sierra Leone, 4 octobre 2000, S/2000/915 ; cité par I. Blanco Cordero, « Compétence universelle... », p. 47.
12. Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, 26 novembre 1968 ; Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 29.
13. M. Henzelin, « La compétence pénale universelle. Une question non résolue par l'arrêt Yerodia », *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 824.
14. I. Fouchard, « La formation du crime contre l'humanité en droit international », in M. Delmas-Marty et al., *Le crime contre l'humanité*, p. 10.
15. Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, art. 3.
16. M. Henzelin, « La compétence pénale universelle... », p. 833.
17. J.-P. Feldman, « Le crime contre l'humanité », in *Dictionnaire de la culture juridique*, D. Alland, S. Rials (dir.), Paris, PUF, 2003, p. 331.

humaine : il peut être une atteinte individuelle, lorsqu'un individu isolé voit ses droits intangibles bafoués par exemple par le meurtre, l'assassinat, l'emprisonnement arbitraire, la torture, la réduction en esclavage notamment sexuel, la déportation, etc. Il peut être aussi une atteinte collective lorsqu'un groupe de personnes identifiées à partir d'éléments précis d'appartenance est, dans le cadre d'une politique délibérée, victime de traitements inhumains, de persécutions ou d'atteintes à leur intégrité physique pour des motifs politiques, raciaux, religieux ou culturels : extermination, déportation, apartheid, stérilisation forcée, réduction en esclavage, etc.¹⁸.

Il suit de là que le concept de crime contre l'humanité englobe ceux de crime de guerre et de crime de génocide tout en étant bien plus large. L'existence de ces deux derniers à part, à côté de la notion de crime contre l'humanité, relève plus de la volonté de mettre un accent particulier sur les circonstances de la perpétration du crime de guerre d'une part et d'autre part sur l'horreur, la cruauté ou la barbarie du crime de génocide¹⁹. Autrement dit, le crime de guerre est ce type de crime contre l'humanité qui a la particularité de se commettre en des circonstances exceptionnelles, celles d'un conflit armé ; c'est un crime de droit humanitaire en ce qu'il est violation grave du droit de la guerre et du droit d'assistance, c'est-à-dire des règles visant à faire conserver au conflit armé un caractère humain, règles codifiées dans les Conventions de droit humanitaire de Genève du 12 août 1949²⁰. Quant au crime de génocide, c'est un autre type particulier de crime contre l'humanité d'une exceptionnelle atrocité, d'une cruauté démesurée « impliquant le refus du droit à l'existence de groupes humains entiers »²¹ en ce qu'il est collectif ou de masse commis aussi bien en temps de paix que de guerre dans l'intention de détruire tout ou partie d'un groupe de personnes pour des motifs d'appartenance nationale, ethnique, raciale ou religieuse²².

La communauté internationale, à qui il incombe au principal « la responsabilité de protéger »²³ tous les êtres humains contre ces abominations en conséquence de son rôle de maintien de la paix et de la sécurité internationales (conformément au chapitre I, art. 1^{er} et 24 de la Charte des Nations unies du 26 juin 1945), a mis sur pied un mécanisme de lutte contre l'impunité des auteurs des crimes internationaux. Il consiste, d'une part, en l'adoption de conventions les prévenant ou les interdisant et, d'autre part, en la création de tribunaux internationaux aussi bien *ad hoc*²⁴ que permanents²⁵ pour sanctionner les auteurs de ces violations.

La question qui vient dès lors à l'esprit est celle de savoir si l'Afrique contribue à ce mécanisme de lutte et de quelle manière ? En d'autres termes, concourt-elle à prévenir et à réprimer les crimes internationaux ? Une réponse invite à dire ici que la réussite de la lutte contre l'impunité de tels crimes dépend notamment de deux attitudes, celle des États pris séparément et celle des structures interétatiques, c'est-à-dire d'une part l'engagement des États africains²⁶ et d'autre part la coopération de l'Union africaine (UA)²⁷. Cependant, l'observation des uns et de l'autre donne à constater que l'engagement étatique est partiel (I) et côtoie une contribution mitigée de l'organisation panafricaine (II).

I. L'engagement partiel des États africains dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux

L'implication de l'État dans la lutte contre les crimes internationaux relève de ses obligations en tant qu'agent de la communauté internationale, responsable de la paix et de la sécurité dans le cadre ses prérogatives régaliennes

18. Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, art. 5 ; Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, art. 3 ; Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 7.
19. Voir TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1, jugement, 7 mai 1997, § 622 : « D'autres codifications du droit international ont également confirmé le caractère de droit coutumier de l'interdiction des crimes contre l'humanité ainsi que de ses deux manifestations les plus infâmes : génocide et apartheid ».
20. Les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo en sont une illustration dont la seule tâche était de traduire en justice les principaux criminels de guerre en application du droit international humanitaire, le droit des conflits armés élargi aujourd'hui au droit des catastrophes naturelles d'ampleur exceptionnelle. Voir aussi R. Badinter, « De Nuremberg à La Haye », *Revue internationale de droit pénal*, vol. 75, 2004, p. 699-707.
21. CIJ, avis consultatif du 28 mai 1951, p. 23.
22. Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, art. 1 et 2 ; Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 6 ; Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, art. 2 ; Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, art. 4.
23. « Nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection » ; voir le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIJSE), « La responsabilité de protéger », décembre 2001.
24. Le Conseil de sécurité qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 24), a, sur la base de l'article 29 de la Charte, créé le TPIY (résolution 827), le TPIR (résolution 955) et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL ; résolution 1315).
25. Création par suite d'une conférence diplomatique des plénipotentiaires de l'ONU (120 États) en conséquence des travaux de la CDI à la demande de l'Assemblée générale de l'ONU en 1990 de préparer un texte établissant une cour criminelle internationale. Voir R. Badinter, « De Nuremberg à La Haye », p. 702.
26. Voir H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix* [1625], trad. de P. Pradié-Fodéré [1867], Paris, PUF, 1999, livre II, chap. XXI, § III, 1 et 2 : « Des délits [existent] qui intéressent de quelque façon la société humaine, délits que les autres États, ou leurs chefs, ont droit de poursuivre, de la même manière que dans chaque État. Il est donné une action populaire à raison de certains délits ».
27. Voir P.-M. Dupuy, « L'obligation en droit international », *Archives de philosophie du droit*, t. 44, 2000, *L'obligation*, p. 227 : « L'intérêt à l'action en responsabilité se généralise et, devenu objectif, doit logiquement être soit exercé par un organe centralisant la défense des intérêts de la communauté internationale, soit pouvoir être mis en œuvre par chacun des membres, au titre d'une véritable *actio popularis* internationale ».

territoriales en conséquence de la souveraineté étatique. Autrement dit, la prévention et la répression des atteintes aux droits individuels intangibles sont avant tout de la responsabilité juridique de l'État²⁸ qui doit agir pour qu'il ne soit pas nécessaire à la communauté internationale de devoir réagir. Dans ce sens, le respect de la souveraineté de l'État se fait à deux conditions : d'une part, s'il y a ratification ou adhésion (le cas échéant succession) aux conventions contre les crimes internationaux ; d'autre part, si ce consentement à être lié est suivi d'une incorporation des dispositions de ces conventions dans la législation ou le droit national, de telle sorte qu'il soit possible de sanctionner les auteurs de violation des droits individuels intangibles. Cependant, les politiques pénales des États africains laissent entrevoir une volonté d'exclusion ou de limitation des effets juridiques de ces conventions, d'une part par défaut de ratification ou d'adhésion des uns, par le fait d'une ratification tardive des autres doublée d'un refus de donner effet à certaines dispositions non moins importantes (A). D'autre part, quand bien même ratification ou adhésion il y a eu, on est confronté sur le terrain africain à une volonté politique de différer l'application ou les effets de ces conventions sur le plan interne (B).

A. La volonté de limitation des effets des conventions contre les crimes internationaux par défaut de ratification ou d'adhésion des uns, par le consentement tardif des autres à être lié et/ou par défaut de déclaration d'acceptation de la clause de compétence d'organismes de protection desdites conventions

En dehors du Traité de Rome sur la CPI à l'existence relativement récente (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002), les conventions interdisant les atteintes les plus graves au principe d'humanité datent pour les unes de l'immédiat après-Deuxième Guerre mondiale, dont les atrocités en ont été le soubassement, et pour les autres des années 1970-1980 au plus fort du régime de l'apartheid en Afrique du Sud institué en 1948 : ce sont la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 ; les Conventions de Genève du 12 août 1949 réglementant les conflits armés ainsi que les méthodes de guerre et

établissant la responsabilité des belligérants afin de limiter les effets des hostilités ; la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité du 26 novembre 1968²⁹. Peuvent également être citées la Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid du 30 novembre 1973 et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984. Ceci énuméré, un constat s'impose à l'esprit. Malgré le caractère de droit coutumier de certaines de ces conventions (celles de 1948, 1949 et 1984, qui s'imposent même aux États qui ne les ont pas ratifiées), leur effet juridique est limité par au moins trois attitudes des États africains : le défaut de ratification ou d'adhésion d'un certain nombre, nombre plus ou moins important suivant la convention ; le caractère tardif d'un nombre de ratifications ou d'adhésions et le défaut d'engagement des États à la prise d'effet de certaines dispositions de ces conventions.

Même si une ratification ou une adhésion n'augure pas de l'efficacité de l'État dans la sanction des auteurs des crimes internationaux déjà commis ou en voie d'être commis, elle a tout au moins une vertu préventive ou pédagogique en ce qu'elle peut décourager la commission de nouveaux crimes. Cette fonction didactique est pourtant inexistante dans un nombre non négligeable d'États du continent africain où le défaut de ratification ou d'adhésion peut être perçu comme un refus du consentement à être lié par la convention si l'on tient compte de sa date assez lointaine d'adoption par rapport à l'indépendance des États africains. Il en est ainsi de la part de 23 pays pour ce qui est de la Convention de 1948³⁰ même si, fort heureusement, 6 États seulement ne sont pas encore parties aux Conventions de 1949 et ses Protocoles additionnels I et II du 8 juin 1977³¹. Mais à ce jour la quasi-totalité des États africains (44 en tout) n'ont toujours pas manifesté leur intention de voir prendre effet la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968³². On se serait même attendu à ne voir aucun pays africain en reste en ce qui concerne la Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid ne serait-ce que par simple solidarité géopolitique et socioculturelle avec l'Afrique du Sud. Mais force est de constater que dans la réalité l'Afrique s'est toujours montrée divisée contre le régime raciste d'Afrique du Sud, ce qui peut expliquer que jusqu'à ce jour 14 États du continent n'aient toujours pas

28. Voir L. Boisson de Chazournes, L. Condorelli, « De la responsabilité de protéger... », p. 13.

29. Qui apparaît comme une tentative de lever les obstacles à la coopération ou l'entraide judiciaire internationale (refus d'extrader) qui s'applique à la répression desdits crimes et qui se déroule dans le cadre de traités bilatéraux ou multilatéraux d'extradition. Il n'existe en effet pas en cette matière de convention internationale multilatérale qui lierait tous les États en même temps, le défaut de convention bilatérale ou multilatérale créant des paradis judiciaires dans les pays qui n'ont pas signé ces textes.

30. Angola, Bénin, Botswana, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo-Brazzaville, Djibouti, Érythrée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Mauritanie, Niger, Sierra Leone, Somalie, Swaziland, Sao Tomé et Príncipe, Tchad et Zambie. Voir Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 78, p. 277.

31. Érythrée, Maroc (Protocoles I et II), Somalie (Protocoles I et II), Soudan (Protocoles I et II), Angola (Protocole II), République démocratique du Congo (Protocole II).

32. À l'exception du Cameroun (6 octobre 1972), de la Gambie (29 décembre 1978), du Ghana (7 septembre 2000), de la Guinée (7 juin 1971), du Kenya (1^{er} mai 1972), de la Libye (16 mai 1989), du Nigeria (1^{er} décembre 1970), du Rwanda (16 avril 1975), de la Tunisie (15 juin 1972) et du Libéria (16 septembre 2005). Voir Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 754, p. 73.

manifesté leur consentement à être lié par cette Convention qui date pourtant de 1973³³ et, plus curieux encore, l'Afrique du Sud, jadis principale victime, ne l'a toujours pas ratifiée. Le politique lui a préféré la Commission Vérité et Réconciliation³⁴, un expédient politique faisant fi du souci de justice et d'imputabilité des crimes³⁵, très controversée du point de vue de ses mécanismes de transparence ayant au final débouché non pas sur la réparation ou une condamnation des bourreaux, mais souvent sur une simple reconnaissance d'une responsabilité morale et par suite l'expression d'un pardon public au mépris des souffrances des victimes très nombreuses. Quant à la Convention sur la torture de 1984, n'y sont toujours pas parties 10 États africains (au 13 février 2013)³⁶ contre 20 pour le récent statut de la CPI³⁷. Dans tous ces cas de refus à consentir se retrouvent deux États, l'Angola et l'Érythrée: une telle récurrence s'expliquerait par le fait qu'il s'agisse de pays dont l'histoire lointaine et/ou récente s'identifie avant tout à la guerre avec son cortège d'horreur et de violations flagrantes des droits humains élémentaires.

Mais en règle générale sur le continent, le défaut de consentement à être lié par une convention contre les crimes internationaux est la preuve, s'il en était besoin, de l'opposition ou du refus des représentants de l'autorité de l'État à établir les responsabilités dans des conflits réels, latents ou éteints. Il est aussi la preuve que les principes démocratiques (de tolérance, de pluralisme, de liberté, etc.) ne sont pas le lieu commun en Afrique malgré les discours officiels et, plus concrètement, que les droits intangibles des individus n'y sont pas toujours respectés partout par le politique. Par le défaut de consentir, celui-ci manifeste ainsi sa crainte à être condamné, à condamner ou à voir condamner un ressortissant de son État. En effet, l'histoire montre que les crimes dont il est question ici impliquent par nature les autorités politiques nationales (directement par leurs ordres) ou leur complicité (par leur consentement, incitation à perpétrer ou silence), et que par ailleurs les gouvernants tardent à juger d'autres gouvernants ou éprouvent beaucoup de difficultés à le faire, à l'exemple du Rwanda après le génocide de 1994 ou de Hissène Habré (président tchadien de 1982 à 1990) au Sénégal. L'exemple du Cameroun est aussi illustratif, tant la guerre civile (1958-1970), les troubles sanglants consécutifs à la période de transition démocratique des années 1990, voire la présence encore au pouvoir des protagonistes de ces périodes fournissent une explication au

défaut actuelle d'adhésion à la Convention sur le génocide de 1948 ou l'absence de ratification du Statut de Rome du 17 juillet 1998 sur la CPI pourtant déjà signé.

L'autre procédé pour limiter les effets juridiques ou l'autorité des conventions contre les crimes internationaux, c'est le choix de manifester tardivement son consentement. Pour les États africains, cette lenteur peut s'apprécier par rapport à leur date d'accession à la souveraineté internationale. À partir de ce point, on peut relever sans soulever grande désapprobation ou équivoque que, pour la Convention de 1948, les délais observés par un certain nombre d'États avant d'en être partie ont oscillé entre 20 et 49 ans. Ainsi, la Guinée, indépendante le 2 octobre 1958, n'en est-elle partie que depuis 2000, soit 42 ans plus tard; le Nigeria, quant à lui, a attendu 49 ans (21 juillet 2009) pour en être lié; le Soudan, 47 ans (le 13 septembre 2003); la Côte d'Ivoire, 35 ans (1995); la Libye, 38 ans (1989); le Burundi, 35 ans (1997); le Togo, 24 ans (1984); la Tanzanie, 23 ans (1984); le Gabon et le Sénégal, 23 ans (1983); le Cap-Vert n'a formulé son adhésion que récemment le 10 octobre 2011, 18 ans après son accession à la souveraineté internationale.

Enfin, la non-déclaration d'acceptation de la clause de compétence de l'organisme prévu pour veiller au respect de la convention participe aussi d'une tentative de se soustraire aux obligations qu'elle impose. En effet, malgré le nombre réduit (6 en tout) d'États n'ayant pas ratifié ou adhéré aux Conventions de 1949, ce qui doit être retenu et qui limiterait leurs effets tout en démontrant l'engagement partiel des États africains ou alors le refus d'un engagement plein et entier, c'est le nombre relativement élevé d'États n'ayant pas encore manifesté leur consentement à voir les Protocoles additionnels (I et II) du 8 juin 1977 prendre effet dans l'ensemble de ses dispositions, qui plus est, essentielles. En réalité, la ratification ou l'adhésion aux conventions contre les crimes internationaux est tout au plus dissuasive ou ne sert pas à grand-chose dans le sens de leur respect si dans le même temps l'État refuse d'accepter sa mise en cause soit par un organisme international chargé d'en contrôler l'application, soit par la prétendue victime, soit par un autre État partie ou de nationalité de la victime.

L'exemple du Protocole I de 1977 additionnel à la Convention de 1949 est assez illustratif. En effet, 43 États africains³⁸ n'ont pas encore manifesté leur volonté à être liés par la clause de compétence de la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits prévue à

33. Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Malawi, Maroc, Maurice, Sierra Leone, Swaziland.

34. Voir *Jeune Afrique*, hors-série n° 5, avril 2007, p. 169.

35. F. Djonko, « Affaire le Procureur près la Cour pénale internationale c. Omar El Béchir, Président du Soudan : décryptage des jeux et enjeux d'un mandat d'arrêt international », *Miroir du droit*, n° 1, avril-juin 2009, p. 75.

36. Angola, Centrafrique, Comores, Érythrée, Gambie, Guinée-Bissau, Sao Tomé et Príncipe, Soudan, Tanzanie et Zimbabwe. Voir Nations unies, *Recueil des traités*, vol. 1465, p. 85.

37. Algérie, Angola, Cameroun, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Libye, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Rwanda, Sao Tomé, Somalie, Soudan, Togo, Zimbabwe.

38. Excepté l'Algérie, le Burkina-Faso, le Cap-Vert, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Namibie, la République démocratique du Congo, le Rwanda, les Seychelles et le Togo.

l'article 90 du Protocole alors même qu'il s'agit du seul organe d'enquête permanent prévu par les Conventions de 1949. En d'autres termes, ils ont décidé de ne pas accorder à cet organe la possibilité d'enquêter sur leurs violations graves de droit humanitaire, ce qui est son rôle, pour la raison simple qu'il s'agit, d'une part, d'une clause optionnelle ou facultative, d'autre part et surtout parce qu'il s'agit d'un organe indépendant d'enquête ou de contrôle des États « fondé sur des motifs d'ordre public et de respect de la légalité internationale »³⁹. On comprend dès lors que ce que redoutent lesdits États, c'est ce dernier aspect qui induit l'absence d'un parti pris de la part de la Commission, ce d'autant plus qu'elle possède le pouvoir de rendre public son rapport d'enquête si elle estime que rien n'est fait pour faire cesser les violations. Au contraire voit-on, quand ces violations sont flagrantes, la préférence des États pour la désignation des organes d'enquête *ad hoc* qui ont malencontreusement une fonction plus diplomatique que judiciaire. L'absence d'acceptation préalable de la compétence de la Commission internationale devient d'autant plus préjudiciable au respect des Conventions de Genève que les organisations non gouvernementales, et encore moins les individus, n'ont pas le droit de saisir cette Commission d'établissement des faits d'infraction au droit humanitaire.

Les effets de la Convention de 1984 sont également limités par des dispositions analogues. L'organe qui surveille son application par les parties, le Comité contre la torture (CCT) prévu par l'article 17 (et composé d'experts indépendants siégeant à titre personnel) voit son rôle limité par les dispositions des articles 21 et 22. En effet, le Comité ne peut être compétent pour recevoir et examiner les communications étatiques (plainte d'un État partie contre un autre qui viole les dispositions de la Convention ou ne respecte pas ses obligations) d'une part (art. 21) et les communications individuelles (plainte d'un individu victime d'une violation contre un État partie) d'autre part (art. 22) que si l'État en cause a fait deux déclarations préalables distinctes reconnaissant la compétence de l'organisme pour recevoir de telles requêtes. Outre le nombre non négligeable d'absence de ratification ou d'adhésion des États africains à cette Convention, l'effet du nombre de consentements à être lié manifesté est tempéré par la

décision d'un nombre élevé d'États du continent (32 au total)⁴⁰ de ne pas accepter les enquêtes du Comité ou de ne pas souscrire aux deux clauses facultatives ci-dessus, celles qui pourtant sont susceptibles de permettre véritablement d'établir l'état des violations de la Convention. Quand on sait que la torture est le plus souvent le fait de l'État ou de ses agents, on est fondé à penser que les rapports officiels périodiques (tous les quatre ans qui ne donnent lieu qu'à des commentaires transmis à l'État; art. 19) ne seront pas toujours empreints d'objectivité. On ne peut pas raisonnablement laisser exclusivement le soin ou demander à une partie prenante, bourreau éventuel (la torture et autres traitements dégradants se faisant dans les prisons et les commissariats), de se mettre en cause sans qu'elle ne trouve à minimiser ses infractions ou sévices. Au final, l'efficacité de la Convention de 1984 ne peut être que limitée sur le continent dès lors que seulement 7 États africains⁴¹ l'ont approuvée dans toutes ses dispositions en acceptant pour ainsi dire d'être éventuellement mis en cause aussi bien par d'autres États parties que par les victimes prétendues.

B. L'application différée des conventions contre les crimes internationaux par les États africains

La ratification ou l'adhésion à une convention contre les crimes internationaux est en soi insuffisante puisque, de ce seul fait, elle ne produit pas automatiquement des effets dans l'ordre juridique interne. Encore faudrait-il qu'il existe dans ledit ordre des moyens mis en œuvre pour lutter efficacement contre ces infractions qui lèsent la communauté internationale. Pour ce faire, l'approbation de la convention par l'État doit être accompagnée de la modification de sa législation, c'est-à-dire de l'intégration ou de l'adaptation de son système judiciaire à deux principes fondamentaux et complémentaires dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux, faute de quoi l'engagement international resterait un serment de principe qui ne parviendra jamais à être appliqué dans les procédures judiciaires concrètes : il s'agit du principe de compétence universelle posé par les Conventions de 1948⁴², 1949⁴³ et 1984⁴⁴ et du principe de complémentarité

39. F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2006, p. 96.

40. Le Gabon et l'Ouganda ont accepté la compétence du Comité pour seulement recevoir les communications étatiques et les Seychelles ont accepté la compétence du Comité pour les plaintes individuelles.

41. Afrique du Sud, Algérie, Cameroun, Ghana, Sénégal, Togo et Tunisie.

42. Art. 5 : « les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide [...] ».

43. Convention I, art. 49 et Convention II, art. 50 : « les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à la présente convention définies à l'article suivant. Chaque Partie contractante aura l'obligation de rechercher les personnes prévenues d'avoir commis, ou d'avoir ordonné de commettre, l'une ou l'autre de ces infractions graves, et elle devra les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité. Elle pourra aussi, si elle le préfère, et selon les conditions prévues par sa propre législation, les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes [...] ».

44. Art. 5 : « tout État partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître lesdites infractions dans les cas où l'auteur présumé de celles-ci se trouve sur tout territoire sous sa juridiction ».

de la justice pénale internationale par rapport à la justice pénale nationale introduit par le statut de la CPI (art. 17).

Les Conventions de 1948, 1949 et 1984 interviennent en effet dans un contexte d'inexistence d'une juridiction pénale internationale. C'est pour y remédier qu'elles prévoient un principe de justice universelle qui est un mécanisme exceptionnel en droit pénal. Afin d'éviter que l'absence d'une cour criminelle internationale ne conduise à l'impunité des auteurs des crimes internationaux, ces Conventions ont imposé à tous les États parties (et même non parties du fait de leur caractère coutumier) trois obligations :

- rechercher les personnes suspectées d'avoir commis ou d'avoir donné l'ordre de commettre une infraction grave aux droits de l'homme même si l'État n'a pas de lien avec l'accusé, la victime ou les actes commis ;
- les déférer devant ses propres tribunaux quelle que soit leur nationalité ;
- ou les remettre pour jugement à une autre partie contractante.

La compétence universelle suppose ainsi la possibilité pour un État sur le territoire duquel se trouve une personne présumée coupable de crimes internationaux (ou ne s'y trouve pas dans le cas de la Belgique⁴⁵), de la poursuivre et la juger ou l'extrader, quels que soient la nationalité de l'accusé ou de la victime, le lieu et l'année de la commission des actes incriminés⁴⁶, ce qui a le mérite d'apporter un remède aux limites de la compétence *rationae temporis* de la CPI, celle-ci n'étant en effet compétente que pour les crimes internationaux commis après l'entrée en vigueur de son statut le 1^{er} juillet 2002 (art. 11).

Quant au principe de complémentarité au fondement de la CPI, il implique la primauté du système répressif national sur la Cour qui suppose que la justice pénale internationale ne peut ou ne doit intervenir que si la justice pénale nationale est incapable ou alors manifeste

peu / pas de volonté à rechercher, poursuivre et juger les auteurs des crimes internationaux⁴⁷. Cette prééminence nationale repose sur

[...] l'idée que l'exercice du pouvoir de police et la répression pénale des violations du droit international commises par les individus est une prérogative de l'État et que les juridictions internes devraient avoir la primauté sur la Cour⁴⁸.

Il est donc du « devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux »⁴⁹, la compétence de la CPI ne pouvant découler que de l'absence de « volonté » ou de « l'incapacité » de l'État concerné⁵⁰.

Mais pour prendre en compte l'un et l'autre des principes ci-dessus, l'adaptation du droit national qui s'impose doit se faire sous deux angles afin de répondre aux principes de légalité et de respect des droits de la défense, ceux sur lesquels repose une répression quelle qu'elle soit, internationale ou interne. Premièrement, il importe d'introduire et définir ces crimes internationaux en droit interne en tant qu'infraction dans le droit pénal et prévoir en même temps l'échelle de sanctions appropriées encourues ; ceci ne pose pas de difficulté particulière dans la mesure où les conventions internationales en donnent les éléments de définition et même l'échelle des sanctions ; bien plus, « la jurisprudence des tribunaux internationaux permet de dépasser l'affirmation de principes généraux, et d'éclairer le contenu de nombreuses notions juridiques dont la portée pratique n'avait pas été précisée. On pense par exemple [...] à la définition de la torture et de mauvais traitements [...] »⁵¹. Deuxièmement, il importe d'adopter une démarche procédurale se fondant sur le respect des droits individuels. Elle consiste en deux points : d'une part, organiser les juridictions nationales en conséquence, c'est-à-dire définir les règles de compétence ou déterminer quelle juridiction d'instruction ou de jugement peut connaître de l'affaire de crime contre l'humanité. D'autre

45. Jusqu'au 1^{er} août 2003, la loi belge du 16 juin 1993 transposant les Conventions de Genève de 1949 appliquait une compétence universelle dite « absolue » ou inconditionnelle pour les infractions auxdites conventions et pour les crimes contre l'humanité d'abord parce que les poursuites pouvaient être engagées sans que le crime international ait un lien de rattachement avec la Belgique, c'est-à-dire quelle que soit la nationalité de l'auteur ou de la victime et indépendamment du lieu de la commission du crime, la présence de l'accusé sur le territoire national n'étant pas une condition d'exercice de la compétence des juges nationaux à la différence de la France ; ensuite inconditionnelle en ce sens que la qualité officielle de l'auteur présumé ou l'immunité de juridiction pénale ne faisait pas obstacle à la compétence universelle des tribunaux belges pour les crimes internationaux. Ainsi avant 2003, plusieurs plaintes au pénal ont été déposées contre des officiers américains de la première guerre du Golfe et contre le Premier ministre israélien Ariel Sharon pour les crimes commis dans les camps de Sabra et Chatila au Liban sud en 1982. Mais le 1^{er} août 2003, par suite de la décision de la Cour internationale de justice (CIJ) dans l'affaire *Yerodia* (14 février 2002), la Belgique a amendé sa loi et l'exercice de la compétence universelle a été soumis à plusieurs filtres permettant une analyse au cas par cas afin de déterminer si la poursuite est appropriée ou non. La loi opère désormais une distinction parmi les victimes non belges : il y a celles qui ont vécu en Belgique trois ans au moins (et qui seront dès lors soumises au même traitement que les victimes belges), et les autres victimes non belges ; pour ces dernières, le nouvel amendement instaure une discrétion exclusive de la part du Procureur fédéral quant à savoir s'il y a lieu de poursuivre pénalement ou non, ce qui fait de lui un filtre susceptible d'éviter les précédents incidents diplomatiques. De plus, le nouvel amendement prévoit que le Procureur fédéral s'abstiendra d'entamer des poursuites pour une plainte qui pourrait être mieux traitée devant un tribunal international ou devant une autre juridiction nationale. Voir S. Maupas, *L'essentiel de la justice pénale internationale*, Paris, Gualino, p. 133 ; M. Henzelin, « La compétence pénale universelle... », p. 819-854 ; CIJ, *Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000*, 14 février 2002, *Recueil*, 2002.

46. J. Verhoeven, « Quelques réflexions sur l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 », *Revue belge de droit international*, n° 1-2, 2002, p. 534.

47. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, préambule, al. 10 ; art. 1^{er} et 17.

48. M. Itsouhou Mbadina, « Variations des rapports entre les juridictions pénales internationales et les juridictions nationales dans la répression des crimes internationaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 56, octobre 2003, p. 1241.

49. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, préambule, al. 6.

50. *Ibid.*, art. 17, 1 (a) et (b).

51. F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, p. 17.

part, définir les règles de procédure ou de procès équitable qui respectent les standards internationaux posés tout particulièrement à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 en la matière, de sorte à protéger les droits de la personne dont la violation est alléguée, garantir la présomption d'innocence et permettre de rechercher les auteurs, de les juger sans retard excessif et par cela même assurer l'efficacité de la répression. En effet, la définition préalable d'une procédure est une exigence minimale en matière de respect des droits individuels ou fondamentaux ; il est impérieux que face à une mise en cause, on ne procède pas n'importe comment (à la tête de l'incriminé ou de la prétendue victime) pour établir les faits de la cause ou la culpabilité d'un tel. En réglementant les modalités de mise en cause, on garantit dès lors que les droits de quiconque ne seront pas bafoués.

L'adaptation du droit national à ces conventions apparaît donc primordiale dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux à plus d'un titre :

- Elle empêche le mécanisme international répressif de se déployer, ce qui fait gagner en rapidité (la lenteur d'une procédure étant considérée comme un déni de justice). Il est en effet *a priori* plus aisé, voire plus facile pour un État dans le cadre de l'exercice de sa souveraineté, de rechercher les coupables et de les livrer à la justice.
- L'adaptation du droit national aux conventions permet ensuite de punir les auteurs de ces crimes odieux, à la victime d'obtenir réparation du préjudice subi et à la société internationale d'obtenir satisfaction car victime elle aussi du fait qu'il s'agit d'une atteinte à l'ordre public international, à l'humanité tout entière, à l'espèce humaine dont la reconnaissance du sacrosaint caractère transcende les frontières étatiques.
- Enfin, l'appropriation nationale des conventions contre les crimes internationaux permet de dissuader ceux qui seraient tentés de les commettre dès lors qu'il est connu que la peine « suffit à retenir sur la pente du crime un certain nombre de personnes »⁵² concourant « ainsi à la prévention de nouveaux crimes »⁵³.

Or, la conformité du droit national aux conventions prescrivant les crimes de droit des gens n'apparaît pas aujourd'hui comme la chose la mieux partagée en Afrique où il est facile à relever l'inexistence quasi générale d'une politique appropriée au niveau de chaque État en dépit

de ce que « l'exercice de la compétence nationale contre de tels crimes n'est pas seulement un droit mais aussi une obligation des États »⁵⁴. En effet, la lecture des instruments du système répressif (codes pénal et de procédure pénale) des États africains francophones⁵⁵ démontre le défaut d'incorporation ou d'appropriation nationale des crimes contre l'humanité (exception faite du Burundi, du Burkina-Faso, du Congo-Brazzaville, du Mali et de la République centrafricaine) et par suite du principe de compétence universelle. On n'y trouve trace nulle part d'une énumération de faits constitutifs de ces crimes encore moins leur définition ; par ricochet, aucune procédure n'est prévue à cet effet au point où l'on peut craindre pour le respect des droits individuels d'un mis en cause devant les juridictions de ces États. La crainte est d'autant plus forte que, par ailleurs, ces États n'ont pas suffisamment intégré le principe de bonne administration de la justice qui relève du registre des principes d'un procès équitable tant la corruption semble gangrener jusqu'au juge dans des proportions cependant variables d'un État à l'autre.

Mais en règle générale, si ce vide ou insuffisance juridique peut apparaître comme l'expression manifeste du peu de volontarisme des États africains à sanctionner les auteurs des crimes internationaux, il est dans bien des cas le signe de l'incapacité d'un État à pouvoir mobiliser un système judiciaire adéquat pour sanctionner, c'est-à-dire du constat fait qu'il ne peut mener à bien la procédure, autrement dit se saisir de l'incriminé, réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires⁵⁶. Cette insuffisance juridique a un temps fourni une explication au fait que l'ex-président tchadien Hissène Habré, accusé de crime contre l'humanité, n'a pas été poursuivi devant les tribunaux sénégalais suivant le principe de compétence universelle, celle-ci n'étant pas prévue par le Code de procédure pénale sénégalais alors en vigueur. Et c'est l'incapacité à mobiliser un système judiciaire adéquat qui justifierait la mise en œuvre du principe de complémentarité du fait que certains États africains aient décidé de faire faire ce qu'ils ne pouvaient ou ne voulaient faire pour des raisons liées à l'absence de réalité du principe de bonne administration de la justice (absence d'indépendance et d'impartialité du juge, défaut de moyens requis pour juger) ou le plus souvent pour des raisons légitimes ou non de politique interne (climat politique défavorable). D'où la demande adressée par trois États au Procureur de la CPI d'ouvrir des enquêtes dans leurs territoires où un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis⁵⁷ : la République

52. J. Larguier, *Le droit pénal*, Paris, PUF, 2001 (Que sais-je ?), p. 12.

53. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, préambule, al. 5.

54. CPI, « Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du Procureur » (accessible sur le site <http://www.icc-cpi.int>) ; cité par C. A. E. Bakker, « Le principe de complémentarité et les auto-saisines : un regard critique sur la pratique de la Cour pénale internationale », *Revue générale de droit international public*, 2008, p. 367.

55. Les codes du Bénin n'ont pas été consultés.

56. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 17, 3.

57. *Ibid.*, art. 14, 1.

démocratique du Congo pour la situation dans la région de l'Ituri⁵⁸, l'Ouganda pour la situation dans le nord du pays⁵⁹ et la République centrafricaine⁶⁰. Cette coopération ne se manifeste cependant pas dans les mêmes termes en ce qui concerne l'organisation panafricaine.

II. La contribution mitigée de l'Union africaine à la lutte contre l'impunité des crimes internationaux

Il en est ainsi parce que l'organisation panafricaine présente un niveau insuffisant de protection théorique des droits de l'homme, d'une part (A) et, d'autre part, elle se montre peu volontariste à coopérer à la répression de l'impunité des auteurs de crimes internationaux (B).

A. L'inexistence de convention thématique à vocation régionale africaine pour la prévention et la répression des crimes internationaux

Une lecture de l'Acte constitutif de l'UA⁶¹ du 11 juillet 2000 donne à constater l'affirmation de son adhésion à un instrument de portée générale et à vocation universelle sur les droits de l'homme, à savoir la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 (DUDH). Le même acte fondateur manifeste l'adhésion de l'organisation panafricaine aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme⁶²; ce qui peut laisser entendre qu'il s'agisse des deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966, textes onusiens également de portée générale qui interviennent pour préciser et développer les principes de droit, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels posés dans la DUDH; ils sont de ce fait ses compléments indispensables et forment avec elle, la Charte internationale des droits de l'homme⁶³. Mais l'Acte constitutif de l'UA ne fait expressément aucune référence à la moindre convention thématique à vocation universelle, c'est-à-dire des conventions adoptées sous l'égide de l'ONU pour protéger certains droits spécifiques et interdire certains comportements. Citons par exemple

la Convention sur la prévention et la répression des crimes de génocide de 1948, la Convention de Genève de 1949, la Convention contre le crime d'apartheid de 1973 ou encore celle contre la torture et autres traitements cruels et inhumains de 1984.

L'Acte constitutif de l'UA a plutôt préféré poser des principes directeurs et compte au nombre de ces « principes de fonctionnement » la promotion du « respect du caractère sacro-saint de la vie humaine », la « condamnation et le rejet de l'impunité [...] » ou le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre mais sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité⁶⁴. Toutefois, en tant que principes, ils doivent être pris pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire comme fondement ou sources de règles juridiques ultérieures; cette énumération remplit donc une fonction, celle de fixer la norme souhaitable car ces principes appellent à engendrer des commandements ou des règles juridiques complémentaires plus précises. Certes, une Charte africaine des droits de l'homme et des peuples existe depuis son adoption le 27 juin 1981 (entrée en vigueur le 21 octobre 1986). Mais il ne s'agit encore que d'un cadre général des droits de l'homme (comme la DUDH) au niveau régional élargi aux droits des peuples⁶⁵, une spécificité africaine oubliée par la DUDH, une manière d'intégrer un courant communautaire des droits de l'homme bien en phase avec les « vertus des traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine »⁶⁶.

Qui plus est, l'efficacité d'une telle convention d'énonciation de droits généraux est limitée en ce sens qu'elle privilégie les mécanismes plus diplomatiques que judiciaires chargés de déterminer l'existence d'une violation plutôt que de la sanctionner. La voie du règlement amiable est privilégiée : c'est la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Comm. ADHP) qui a en charge à titre principal, d'assurer la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique⁶⁷ notamment par médiation ou conciliation entre les parties en cause⁶⁸. Mais ce mécanisme se révèle un contrôle politique peu contraignant : son rôle est limité à faire des recommandations utiles aux États en cause en cas de constatation de violations des droits humains et la Commission est soumise dans son fonctionnement à la tutelle de la Conférence de l'Union, organe

58. CPI, communiqué de presse du 14 avril 2004, *Renvoi devant le Procureur de la situation en République démocratique du Congo*, ICC-OTP-20040419-50-Fr.

59. CPI, communiqué de presse du 29 janvier 2004, *Le Président ougandais renvoie la situation concernant l'Armée de résistance du Seigneur (ARS) à la CPI*, ICC-200401129-44.

60. CPI, communiqué de presse du 7 janvier 2005, *Renvoi devant le Procureur de la situation en République centrafricaine*, ICC-OTP-20050107-86-Fr. Voir C. A. E. Bakker, « Le principe de complémentarité et les auto-saisines... », p. 361-362 et 368-372.

61. Acte constitutif de l'Union africaine, 11 juillet 2000, art. 3 (e).

62. *Ibid.*, art. 3 (h).

63. J.-L. Mathieu, *La défense internationale des droits de l'homme*, Paris, PUF (Que sais-je?), 1998, p. 5.

64. Acte constitutif de l'Union africaine, art. 4 (o).

65. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 19-24.

66. *Ibid.*, préambule, al. 5.

67. *Ibid.*, art. 30.

68. *Ibid.*, art. 52.

suprême de l'Organisation⁶⁹ composé de chefs d'État et de gouvernement ; c'est elle qui décide de la continuation de la procédure si les communications reçues par la Commission font état de violations massives des droits de l'homme ; c'est encore elle qui décide si la Commission doit ou non rendre public son rapport d'enquête sur ces situations insoutenables⁷⁰. Le droit à publicité d'office des conclusions de la Comm. ADHP aurait pu aider à la protection des droits humains car susceptible de décourager d'autres violations par la réprobation et l'indignation qu'une publicité suscite le plus souvent dans l'opinion publique. Dans les conditions actuelles, la Comm. ADHP peut difficilement jouer son rôle ou condamner les violations du principe d'humanité qui mettent directement en cause les dirigeants africains dès lors que ce sont eux qui font la donne⁷¹. L'autre mécanisme, celui de la voie contentieuse, est un accessoire, et n'a été conçu que pour être le complément de la Comm. ADHP ; son étude donne à voir qu'il s'agit en outre d'un contrôle judiciaire balbutiant qui tarde à s'organiser définitivement : la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH), appelée à remplacer la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour ADHP), ne fonctionne guère car le Protocole de Charm el-Cheikh (Égypte) adopté le 1^{er} juillet 2008 l'instituant n'est toujours pas entré en vigueur à ce jour par défaut du nombre suffisant de ratification ; mais, plus encore, à l'heure actuelle, aussi bien l'une et l'autre Cour ne peuvent recevoir des plaintes individuelles contre les violations d'un État africain que si celui-ci a fait une déclaration préalable d'acceptation de sa compétence pour recevoir une telle requête. Il faut alors s'attendre à ce qu'elles n'en reçoivent que peu ou pas du tout car seul un nombre restreint d'États (le Burkina-Faso, le Mali, le Malawi, la Tanzanie et le Ghana en 2011) ont souscrit à cette clause de compétence en ce qui concerne la Cour ADHP.

En outre, l'exercice de très nombreux droits humains peut être suspendu par des mesures nationales (état d'exception, état de siège, état d'urgence) durant les périodes de conflits internes ou interétatiques dont l'Afrique est terre de prédilection, en vue de faire face de façon exceptionnelle à des troubles graves de l'ordre public ou en cas de danger menaçant l'existence de la nation. Or, c'est précisément en ces circonstances de crises que les individus ont plus que jamais besoin d'une protection renforcée ; d'où la nécessité de l'existence de conventions visant à assurer une protection minimale de la personne humaine dans toutes les circonstances afin qu'il ne soit dérogé à aucun moment à ses droits intangibles. Les Européens sous l'égide du Conseil de l'Europe le 26 novembre 1987 et les Américains dans le cadre de l'Organisation des États

américains (OEA) le 9 décembre 1985 s'y sont attelés et ont adopté chacun une convention régionale pour la prévention et la répression de la torture. Il existe même depuis le 9 décembre 1994 une convention interaméricaine sur les disparitions forcées adoptée également sous l'égide de l'organisation régionale. Des conventions régionales africaines de même nature font défaut en Afrique et auraient pu être adoptées sur le fondement de l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA, en clair sous l'égide d'une organisation rassemblant 53 des 54 États africains (excepté le Maroc depuis 1984) ; ces conventions particulières sont d'autant plus importantes que les conventions existantes se situant sur le plan universel peuvent présenter des lacunes. Par exemple, la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du génocide définit et interdit ce crime international⁷² mais ne met en place aucun mécanisme concret pour le qualifier, l'empêcher ou le sanctionner, voire pour contrôler l'application de la Convention par les États⁷³, sauf à dire que les personnes accusées de génocide seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis ou devant une cour criminelle internationale qu'elle ne crée pas. Cette lacune a certes été comblée mais il a fallu attendre de nombreuses années avec l'entrée en vigueur du statut de la CPI le 1^{er} juillet 2002. Toutefois son existence ne semble pas tout résoudre dès lors que son efficacité en Afrique dépend aussi de sa collaboration avec l'UA que celle-ci tarde à donner.

B. L'absence d'un accord de coopération entre l'Union africaine et l'organe de la justice pénale internationale

Alors même que la coopération des États avec la CPI dans la répression des crimes internationaux est automatique du seul fait de la ratification ou de l'adhésion au Statut de Rome⁷⁴ sous réserve bien entendu de l'adoption d'une loi nationale qui organise la remise du criminel présumé à la CPI, il n'en est pas de même pour les organisations internationales. Pourtant, la réussite de la communauté internationale dans la lutte contre l'impunité des crimes ou la mise en œuvre de la responsabilité de protéger dépend également de cette coopération de l'UA. En effet, conformément au chapitre VIII de la Charte du 26 juin 1945, intitulé « Accords régionaux », les organisations internationales régionales sont des relais continentaux de l'ONU sur le terrain de la paix, de la sécurité internationale et de la protection des droits humains. Pour ce faire, elles sont appelées à agir pour faire cesser les violations graves du

69. Voir Acte constitutif de l'Union africaine, art. 6, 2 : « La Conférence est l'organe suprême de l'Union ».

70. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 58-59.

71. À preuve, pendant la période d'intersession entre la 49^e et 50^e session ordinaire de la Comm. ADHP, celle-ci a examiné 92 communications mais ne s'en est saisie que de 6 pour enfin en examiner 3 sur la recevabilité et une sur le fond. Voir Comm. ADHP, 31^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, novembre 2011, EX.CL/717 (XIX), p. 195.

72. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, art. 2.

73. *Ibid.*, art. 6.

74. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 72 et 86.

principe d'humanité en faisant usage de tous les moyens disponibles et légaux notamment lorsque « les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »⁷⁵. Par conséquent, la responsabilité de la paix, de la sécurité et de la protection des droits humains de l'UA sur le continent est complémentaire du rôle de l'État comme celle de l'ONU est complémentaire de celle de l'UA au regard du chapitre VIII (art. 52-54) de la Charte mondiale. La présence de l'ONU ou plus largement de la communauté internationale sur le terrain de la résolution des conflits en Afrique, de la réprobation des États coupables ou de la condamnation des auteurs des atteintes les plus graves au principe d'humanité n'est donc certainement pas un rejet du système de protection de l'UA issue de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Simplement, il lui incombe conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies (« action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ») d'agir et au besoin vite *a fortiori* quand son relais régional présente un niveau de protection insuffisant et semble peu ou pas efficace (lente et divisée le plus souvent) à combattre l'impunité des auteurs des crimes internationaux. En effet,

[...] les violations massives et à large échelle des droits de l'homme et du droit humanitaire [qui] sont constitutives de menaces contre la paix et la sécurité internationales au sens du Chapitre VII de la Charte [...] logiquement [...] déclenchent ce que l'article 24 appelle la responsabilité principale (ou primordiale, d'après son texte espagnol) du Conseil de sécurité, qui doit s'acquitter de ses devoirs (toujours d'après le langage de l'article en question) pour maintenir et rétablir la paix, en faisant donc cesser ce qui la met en péril⁷⁶.

Dès lors, si elle existe, dans quelle forme (volontiers ou à pas forcés) et quelle proportion la coopération de l'UA avec la justice pénale internationale se fait-elle? Autrement dit, l'UA contribue-t-elle au renforcement ou à l'affaiblissement de la justice pénale internationale?

À l'analyse, cette coopération affaiblirait d'une certaine manière l'autorité de la CPI par deux attitudes complémentaires : la première est l'absence d'un accord de coopération entre les deux institutions, à savoir un lien juridique contraignant l'organisation panafricaine dans le sillage de ceux conclus entre l'UE et la CPI et entre celle-ci et l'ONU⁷⁷. Ce dernier a été signé le 4 octobre 2004 et est entré en vigueur immédiatement. Pourtant les bases juridiques d'une coopération entre la Cour et l'UA ne manquent pas. L'idée de coopération en vue de

protéger le principe d'humanité n'est pas absente du droit et des institutions de l'organisation panafricaine. En effet, il est affirmé à l'article 45 (1-c) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples que :

[l]a Commission a pour mission de : [...] coopérer avec les autres institutions africaines ou internationales qui s'intéressent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples [...].

La deuxième attitude de l'organisation panafricaine (conséquence de la première) à l'encontre de l'autorité de la CPI est l'opposition à l'exécution de certains de ses mandats d'arrêts internationaux. Cette opposition prend la forme d'une politique incitative de l'UA en direction des États africains parties à l'Acte constitutif à ne pas respecter les commandements de la CPI concernant la « remise »⁷⁸ des dirigeants africains en fonction présumés auteurs de crimes internationaux. Pourquoi une telle opposition? Ces mandats ne sont-ils pas conformes à la légalité? Ou alors sont-ils politiquement inopportuns ou en d'autres termes mettent-ils en contradiction justice et paix?

En guise de réponse, on peut dire qu'en principe l'État est responsable des violations des droits humains sur son territoire, sa mise en cause relevant de la CIJ⁷⁹. Mais la responsabilité pénale individuelle des agents de l'État et des acteurs non étatiques n'est pas exclue et est maintenant aussi soulevée devant la CPI lorsque les violations commises sur les « populations civiles » sont flagrantes, « généralisées » et « systématiques »⁸⁰. Néanmoins, les compétences de la CPI obéissent avant tout aux principes de territorialité et de personnalité active (ou principe de nationalité)⁸¹ qui sont ses limites *ratione loci et personae* en ce sens que la Cour est compétente si le crime est commis sur le territoire d'un État partie au statut (territorialité) ou si l'accusé est le ressortissant d'un État partie (personnalité active). C'est la règle! Reste tout de même l'exception étant donné que les crimes internationaux ne doivent pas demeurer impunis. D'où la question de savoir si la Cour peut émettre un mandat d'arrêt international contre un criminel présumé mais ressortissant d'un État non partie au Traité de Rome ou enquêter sur des crimes internationaux commis sur le territoire d'un État non partie à ce traité à l'exemple de la Libye et du Soudan?

Malgré l'attitude de l'UA, cette question trouve réponse sans équivoque à l'article 13 (b) du statut de la CPI qui décline « un aspect de la compétence de la Cour [pouvant] être entendu comme universel »⁸² et donc susceptible de lui permettre d'aller au-delà de sa compétence de principe. Il en est ainsi tout particulièrement quand la situation dans

75. Nations unies, *Document final du sommet mondial de 2005*, 20 septembre 2005, UN.Doc.A/60/L.1, § 139.

76. L. Boisson de Chazournes, L. Condorelli, « De la responsabilité de protéger... », p. 13.

77. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 2.

78. *Ibid.*, art. 102 (a) : il faut « entend[re] par "remise" le fait pour un État de livrer une personne à la Cour en application du présent Statut ».

79. *Ibid.*, art. 25, 4.

80. Voir le mandat d'arrêt contre Omar el-Béchir, n° ICC-02/05-01/099/1004 du 4 mars 2009.

81. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 12, 2.

82. I. Blanco Cordero, « Compétence universelle... », p. 32.

laquelle un ou plusieurs crimes internationaux paraissent avoir été commis est déferée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies (art. 13(b), Statut de Rome). En plus simple, cela signifie que la Cour devient compétente à l'égard d'un ressortissant d'un État non partie ou pour enquêter sur des crimes y commis si et seulement si elle est saisie par le Conseil de Sécurité agissant pour protéger la paix et la sécurité internationales; ce qui montre bien que même en l'absence de ratification du Traité de Rome par le Soudan et la Libye, la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité⁸³ lui donne compétence pour enquêter sur les situations de conflits aussi bien dans le Darfour⁸⁴ qu'en Libye. Cette saisine se situe ainsi au fondement des mandats d'arrêt internationaux émis contre les chefs d'État soudanais et libyens. Le 4 mars 2009 en effet, la CPI a délivré un mandat contre Omar el-Béchar, en tant qu'initiateur et coordonnateur de la campagne anti-insurrectionnelle dans le Darfour au cours de laquelle ont été commis meurtre, extermination, transfert forcé, torture et viol à l'encontre des groupes de population Four, Massali et Zaghawa d'avril 2003 au 14 juillet 2008, la Cour étant convaincue qu'il y a des motifs de croire qu'el-Béchar est pénalement responsable en tant qu'auteur indirect ou coauteur indirect au sens de l'article 25, 3 (a) du statut⁸⁵. Le 27 juin 2011, la CPI a également délivré un mandat d'arrêt à l'encontre du colonel Mouammar al-Kadhafi pour crime contre l'humanité (meurtre et persécution) commis du 15 jusqu'au 28 février 2011. Mais dès lors que ces criminels présumés

sont des chefs d'État, l'autre question qui s'impose est de savoir si ces mandats sont réguliers lorsque l'on sait qu'ils bénéficient d'une immunité de fonction.

En effet, on peut affirmer sans risque d'erreur que ces mandats sont réguliers au regard de la clause du « défaut de pertinence de la qualité officielle » de l'article 27 du statut de la CPI dès lors qu'on est présumé criminel international : si l'immunité de juridiction pénale fait obstacle au principe de compétence universelle des juridictions nationales⁸⁶ au nom du respect scrupuleux de l'égalité souveraine entre États et donc s'oppose à l'exécution d'un mandat d'arrêt émis par une autorité nationale⁸⁷ contre un chef d'État ou un représentant de l'autorité de l'État (il n'existe ni traité ni règle de droit international coutumier levant temporairement l'immunité des chefs d'État ou des diplomates en fonction⁸⁸), elle ne limite pas les compétences de la CPI⁸⁹. Le statut de la CPI⁹⁰ a prévu en effet que l'immunité de juridiction liée à la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent de l'État ne devra en aucun cas exonérer une personne de sa responsabilité criminelle⁹¹, pas plus qu'elle ne saurait constituer un motif de circonstance atténuante ou de réduction de peine⁹². L'autorité de la Cour serait peu de chagrin en effet si ceux qui doivent le plus être dissuadés de commettre les crimes internationaux pouvaient lui échapper légalement, d'autant plus que les actes des gouvernants sont souvent les plus dangereux pour les victimes et la norme⁹³. L'UA n'a certes

83. Nations unies, Résolution 1593 (2005) adoptée le 31 mars 2005 déférant la situation au Darfour au Procureur en vertu de l'article 13 al. b) du statut; Résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité du 26 février 2011 par laquelle le Procureur a été saisi de la situation en Libye. Voir « Chroniques des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, 2005, p. 686; CPI, *rapport d'activité de la Cour pénale internationale à l'Organisation des Nations unies (2010/2011)*, A/66/309.
84. Voir F. Aumond, « La situation au Darfour déferée à la CPI. Retour sur une résolution historique du Conseil de sécurité », *Revue générale de droit international public*, 2008, p. 111-134.
85. Attendus du mandat d'arrêt n° ICC-02/05-01/099/10 du 4 mars 2009 à l'encontre d'Omar el-Béchar. Lire aussi en ce sens M. Chiche, E. Dupuy, « La France et l'Europe, au Darfour : derniers recours ? », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 1, 2007, p. 3-8.
86. Si la Convention de Vienne du 18 avril 1961 énonce clairement l'immunité de juridiction pour les diplomates concernant les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en vertu du droit international coutumier, la CIJ affirme qu'« il est clairement établi en droit international que, de même que les agents diplomatiques et consulaires, certaines personnes occupant un rang élevé dans l'État, telles que le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères, jouissent dans les autres États de l'immunité de juridiction pénale et de l'inviolabilité »; CIJ, arrêt du 14 février 2002 relatif au mandat d'arrêt du 11 avril 2002, *République démocratique du Congo c. Belgique*, Recueil, 2002, § 51 (nous soulignons). Lire aussi, en ce sens, M. Kamto, « Une troublante immunité totale du ministre des affaires étrangères (Sur un aspect de l'arrêt du 14 février 2002 dans l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000) », *Revue belge de droit international*, n° 1-2, 2002, p. 519; M. Sassoli, « L'arrêt Yérodia : quelques remarques sur une affaire au point de collision entre les deux couches du droit international », *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 791-818.
87. CIJ, arrêt du 14 février 2002 relatif au mandat d'arrêt du 11 avril 2002, *République démocratique du Congo c. Belgique*, § 54.
88. À moins que l'État qu'il représente n'ait décidé de lever cette immunité et cette inviolabilité protégeant l'intéressé, lesquelles « ne lui sont pas accordées pour son avantage personnel » (*ibid.*, § 53) – ce principe de l'immunité de certains hauts personnages de l'État se fondant sur le « concept de représentation » (*ibid.*) –, la poursuite ne peut se faire que dès lors qu'un gouvernant a cessé ses fonctions aussi bien devant la juridiction de son État que d'un autre État s'il est « compétent selon le droit international » (*ibid.*, § 61). Voir *ibid.*, § 53 et 61. Lire J. Salmon, « Libre propos sur l'arrêt de la CIJ du 14 février 2002 dans l'affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000 », *RDC c. Belgique*, *Revue belge de droit international*, n° 1-2, 2002, p. 512 et 516; M. Kamto, « Une troublante immunité... », p. 524-525; J. Verhoeven, « Quelques réflexions... », p. 532.
89. Pas même celles des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* même si le statut admet que la CPI ne peut obliger un État tiers à violer une telle immunité (art. 98).
90. Également le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (art. 7.2), celui du Tribunal pénal international pour le Rwanda (art. 6.2). Ce fut le cas aussi pour le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg (art. 7) et le Statut du Tribunal militaire international de Tokyo (art. 6).
91. Voir M. Sassoli, « L'arrêt Yérodia... », p. 809 : « Un tribunal pénal international agit toutefois nécessairement dans la perspective d'un droit de subordination et, une fois qu'il est créé et accepté par les États, l'immunité, institution typique du droit de coordination, ne se conçoit logiquement pas devant lui ».
92. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 27, 1.
93. *Ibid.*, p. 793.

pas ou pas encore signé d'accord de coopération avec la CPI; le Statut de Rome n'imposant aucune obligation à ceux qui ne sont pas parties à son statut, l'obligation de coopérer de l'UA trouve son fondement dans la décision du Conseil de sécurité de l'ONU et non dans le statut de la CPI. D'abord parce qu'elle est un relais de l'ONU sur le terrain africain, ensuite parce qu'une demande instante « à tous les États et à toutes les organisations régionales et internationales concernées de coopérer pleinement » est faite dans la résolution 1593 (2005).

C'est donc du côté politique, notamment d'une possible incohérence entre justice et paix qu'il faudrait trouver l'explication de l'opposition de l'UA au mandat d'arrêt de la CPI. Au regard de son rôle de maintien de la paix sur le continent africain qui implique la recherche des solutions appropriées pour la garantir⁹⁴, il est apparu nécessaire pour l'UA de considérer que certaines incriminations de la CPI ne concilieraient pas justice et paix à l'exemple des mandats contre Omar el-Béchir, le colonel Kadhafi ou Laurent Gbagbo⁹⁵ par défaut d'opportunité dès lors que les crimes internationaux ne connaissent plus ni amnistie ni prescription. Par conséquent, le consentement à l'exécution de ces mandats d'arrêt aurait été un obstacle à un éventuel processus de réconciliation nationale (en Côte d'Ivoire entre le Nord musulman et le Sud chrétien) ou aurait contribué à aggraver le conflit (Libye), parfois plus ou moins apaisé (accord de paix fragile entre le Nord et le Sud Soudan signé le 9 janvier 2005⁹⁶), et à le plonger à nouveau dans l'impasse tout particulièrement pour ce qui est de la situation au Darfour.

L'attitude différente de l'UA dans le mandat d'arrêt international lancé par la Belgique le 19 septembre 2005 contre l'ancien président tchadien Hissène Habré⁹⁷ pour crime contre l'humanité est un exemple qui démontre qu'elle ne semble pas confondre immunité de juridiction et impunité⁹⁸ ou immunité et absence de responsabilité pénale individuelle. En effet, l'immunité revêt un aspect procédural, formel et peut faire obstacle aux poursuites pendant un certain temps, celui de la durée en fonction; elle s'applique donc *rationae temporis* tandis que l'impu-

nité touche au fond du droit, le responsable du crime international ne pouvant bénéficier ni d'amnistie, ni de prescription. Dès lors que son jugement apparaît bien loin de menacer la paix au Tchad actuellement, Hissène Habré n'étant plus en fonction depuis 1990 et le climat politique ou militaire ayant suffisamment évolué pour permettre une poursuite pénale, l'UA a manifesté, malgré ses atermoiements, une coopération avec la justice pénale internationale afin que soient respectés les droits des victimes des crimes internationaux dont l'ex-président est présumé coupable. Ainsi, l'organisation panafricaine a proposé trois pistes ou voies de sortie par deux résolutions du 24 mars et du 1^{er} juillet 2011: d'abord la création d'une cour *ad hoc* de caractère international par suite d'une décision de la Cour de justice de la CEDEAO; ensuite l'extradition vers la Belgique où résident trois prétendues victimes tchadiennes de nationalité belge⁹⁹ (en cas de demande en bonne et due forme de l'État belge) ou le jugement au Sénégal où l'ex-dictateur réside¹⁰⁰.

Mais l'argument le plus souvent avancé pour mettre en doute le bien-fondé des poursuites de la CPI, c'est celui suivant lequel elle ne ferait pas montre d'impartialité, mais bien au contraire, d'un parti pris défavorable aux Africains¹⁰¹; car ailleurs qu'en Afrique, personne n'a été déféré, la totalité des personnes mises en accusation actuellement étant Africains¹⁰². En outre, tous les pays dans lesquels la CPI a ouvert une procédure d'enquête sont situés sur le continent¹⁰³, « comme si rien ne se passait ailleurs, en Irak, à Gaza, en Colombie ou dans le Caucase »¹⁰⁴ a regretté Jean Ping, alors président de la Commission de l'UA. Trois arguments peuvent être avancés tout de même pour relativiser un tel point de vue: le nombre élevé de ratification du Statut de Rome par les États africains par rapport au total, 33 sur 54¹⁰⁵, les obstacles juridiques à l'étendue de l'action de la CPI et le contexte politique africain favorable aux poursuites.

D'abord, l'accusation qui pèse sur la Cour serait exagérée si l'on ne tenait pas compte de ce qu'existent des obstacles juridiques à l'étendue de l'action de la CPI, contingences qui révèlent son incapacité hors d'Afrique à

94. Acte constitutif de l'Union africaine, art. 3 (f).

95. Mandat d'arrêt n° ICC-02/11 du 23 novembre 2011. Voir *Jeune Afrique*, n° 2656, 4-10 décembre 2001, p. 28.

96. M. Chiche, E. Dupuy, « La France et l'Europe... », p. 4.

97. Lire le dossier spécial sur l'Union africaine dans *Jeune Afrique*, n° 2375, 9-15 juillet 2008, p. 26.

98. CIJ, arrêt du 14 février 2002 relatif au mandat d'arrêt du 11 avril 2002, *République démocratique du Congo c. Belgique*, § 60: « L'immunité de juridiction dont bénéficie un ministre des affaires étrangères en exercice ne signifie pas qu'il bénéficie d'une impunité au titre de crimes qu'il aurait pu commettre, quelle que soit leur gravité » (souligné dans le texte).

99. Voir B. Okiemy, « Le parcours judiciaire de M. Hissène Habré devant les juridictions sénégalaises », *Revue juridique et politique des États francophones*, n° 3, 2006, p. 362.

100. Voir *Jeune Afrique*, n° 2636, 17-23 juillet 2011, p. 24.

101. F. Djonko, « Affaire le Procureur... », p. 71: « En 2009, le président de la commission de l'UA, Jean Ping dénonçait avec l'annonce des poursuites engagées contre le président soudanais, une justice sélective, soutenant que la CPI a été créée pour juger les Africains ».

102. 25 en tout suivant CPI, *7^e rapport d'activité de la Cour pénale internationale à l'Organisation des Nations unies (2010/2011)*; voir le site: <http://www.icc-cpi.int>.

103. 7 à ce jour: l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la Centrafrique, le Soudan (Darfour), le Kenya, la Libye et la Côte d'Ivoire; voir CPI, *7^e rapport d'activité de la Cour pénale internationale à l'Organisation des Nations unies (2010/2011)*.

104. Jean Ping, cité dans *Le Monde*, 4 mars 2009.

105. En avril 2012, 121 États avaient ratifié le statut de la CPI sur les 193 États reconnus par l'ONU; 32 États dont États-Unis et Russie avaient signé sans ratifier; la Chine et l'Inde n'ayant ni signé ni ratifié.

poursuivre les auteurs de crimes internationaux : le défaut de ratification de son statut par quelques États d'importance politique et économique, l'existence d'un régime transitoire bénéficiant à certains États parties à ce statut, les accords bilatéraux à l'instigation des États-Unis et la mise en avant de la souveraineté nationale avec l'adoption de lois nationales d'adaptation aux compétences de la CPI. Dans le détail et à titre d'illustration, les États-Unis, la Chine, la Russie, trois membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, pas plus que l'Inde – qui ne cache pas son aspiration à y obtenir un siège permanent – et même Israël, ainsi que les pays arabes (excepté la Tunisie et la Jordanie), n'ont toujours pas donné leur consentement pour que la CPI exerce sa compétence à l'encontre de l'un de leurs ressortissants ou pour des crimes graves commis sur leur territoire. La faute à qui ? À la voie conventionnelle dirait-on. Mais on aurait choisi la voie institutionnelle du Conseil de sécurité pour créer cette Cour¹⁰⁶ et ainsi la rendre opposable à tous les États membres de l'ONU qu'on serait là encore à attendre cette création au regard de l'absence de ratification de son statut par trois des cinq membres permanents (détenteurs du droit de veto) et de l'opposition ouvertement exprimée contre la Cour par les États-Unis. Cette absence de reconnaissance jette un doute sur la capacité de la CPI à remplir sa fonction sans l'assistance des États qui sont censés avoir un rôle fondamental dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales¹⁰⁷. Le deuxième obstacle juridique à l'admission de la juridiction de la CPI par le plus grand nombre, c'est que son statut offre une possibilité de limitation temporaire de sa compétence : en principe, le Traité de Rome n'autorise pas les réserves¹⁰⁸. Mais il a tout de même prévu une possibilité réductrice de l'autorité de la Cour en ce sens qu'au moment de sa ratification, un État peut faire une déclaration prévue à l'article 124 lui permettant de refuser, pour une période de 7 ans, la compétence de la Cour pour les crimes de guerre qui auraient été commis sur son territoire ou par l'un de ses ressortissants. La France et la Colombie par exemple y ont souscrit. Mais une conférence de révision du Statut de Rome a été prévue à tout moment¹⁰⁹, après un délai de 7 ans suivant l'entrée en vigueur du statut¹¹⁰ ;

une première Conférence de révision a donc eu lieu à Kampala (Ouganda) du 31 mai au 11 juin 2010 ; malheureusement elle a prorogé ce régime transitoire en ce qu'il a été décidé du maintien de l'article 124 et les États parties se sont mis d'accord pour le réexaminer en 2015 en vue de sa suppression ; rien n'indique cependant qu'à cette date il sera abrogé. Le troisième obstacle juridique à l'autorité de la Cour est représenté par les accords bilatéraux d'immunité explicitement présentés comme fondés sur l'article 98(2) du Statut de Rome suivant lequel, un État ne peut remettre à la CPI un ressortissant d'un autre État sans le consentement de ce dernier si des accords ont été conclus en ce sens¹¹¹. Compte tenu de leur position dans la hiérarchie mondiale déterminée à la fois par leur force économique, militaire et géostratégique, les États-Unis en ont passé avec plusieurs États, en usant souvent de pression¹¹², les accords prévoyant que ses ressortissants ne peuvent être transférés à la CPI. De tels accords de renoncement à la poursuite des auteurs de crimes internationaux contreviennent, si ce n'est à la lettre¹¹³, du moins à l'esprit du Traité de Rome dans la mesure où ils ne « prévoient en effet aucune obligation de poursuite, même au niveau national, à l'encontre des ressortissants qui seraient visés »¹¹⁴ d'une part. D'autre part, « il est possible, [...] de souligner la contradiction de tels accords postérieurs avec les obligations assumées par les États ayant ratifié le statut antérieurement »¹¹⁵ compte tenu de l'obligation contractée de coopérer avec la Cour¹¹⁶. Leur licéité ou validité est donc susceptible d'être discutée voire contestée et ils seraient même considérés comme nuls notamment pour ceux des États parties à la Convention de Genève de 1949¹¹⁷. Malgré tout, il est indéniable que leur existence enlève à l'autorité de la CPI. Enfin, la souveraineté est le dernier obstacle juridique (cependant positif) à la compétence de la CPI avec l'adaptation de la loi nationale à ladite compétence, ce qui n'est pas en soi un problème, la CPI n'étant que complémentaire des juridictions pénales nationales : afin notamment d'éviter que la Cour ou un autre État se saisisse d'affaires qui relèvent de leur souveraineté et donc juge leurs ressortissants, plusieurs États notamment ceux de l'UE, ont intégré dans le droit interne les dispo-

106. Voir la Charte des Nations unies, art. 29 : « Le conseil peut créer des organes subsidiaires qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions » et selon la jurisprudence de la CIJ, la nature juridictionnelle d'un organe n'est pas un obstacle à sa création par un organe principal et sa qualité d'organe subsidiaire du Conseil de sécurité ne le soumet pas à l'autorité de ce dernier. CIJ, *Affaire des effets des jugements du Tribunal administratif des Nations unies accordant indemnité*, 13 juillet 1954, *Recueil*, 1954, p. 52-58.

107. Voir R. Badinter, « De Nuremberg à La Haye », p. 706.

108. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 120.

109. *Ibid.*, art. 123, al. 2.

110. *Ibid.*, art. art. 123, al. 1.

111. Voir S. Maupas, *L'essentiel de la justice pénale internationale*, p. 138.

112. 102 accords signés au 11 décembre 2006, selon le département d'État américain, parmi lesquels plusieurs sont parties à la CPI ; *ibid.*, p. 138.

113. Pour une analyse de la violation de la lettre du statut, lire F. Aumond, « La situation au Darfour... », p. 124-127.

114. S. Maupas, *L'essentiel de la justice pénale internationale*, p. 138.

115. F. Aumond, « La situation au Darfour... », p. 125.

116. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 86.

117. Selon le texte, « [a]ucune Partie contractante ne pourra s'exonérer elle-même, ni exonérer une autre partie contractante, des responsabilités encourues par elle-même ou par une autre Partie contractante en raison des infractions » qualifiées d'infractions graves et donc de crimes de guerre (art. 51, 52, 131 et 148, respectivement des quatre Conventions de Genève de 1949).

sitions du statut de la CPI par une mise en conformité de leurs codes pénaux nationaux¹¹⁸ avec les crimes de sa compétence.

Mais, outre ces obstacles juridiques à la mise en examen des non-Africains par la CPI, les mandats d'arrêt émis à ce jour ne concernent exclusivement que les Africains parce qu'il règne sur le continent comme une impunité assez visible voire flagrante des auteurs de crimes internationaux en raison même de la multiplication des foyers de tension ou conflits, de la pratique de régime autoritaire (le plus souvent à façade démocratique) qui affaiblit la justice pénale nationale par son inféodation à l'exécutif, autant de raisons qui expliquent le peu d'efficacité du système de protection de la Charte africaine des droits de l'homme et

des peuples. On peut donc comprendre l'incrimination des dirigeants africains en fonction par la CPI dont les États sont patrimoniaux, organisés (dépendance de la justice en la personne du chef de l'exécutif) de telle sorte qu'ils soient dans l'incapacité de les juger *a fortiori* lorsqu'il s'agit du chef de l'État ; or le principe de complémentarité de la Cour veut qu'aucun crime de cette nature ne reste impuni ; l'État africain patrimonial ne pouvant juger ses dirigeants ou souvent ne voulant les juger, la CIJ étant réservée aux différends entre États, il reste donc à la CPI de s'en saisir pour tenter de mettre un terme à l'impunité et « concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes »¹¹⁹. La paix et la sécurité internationales ainsi que le respect des droits humains en dépendent.

118. Le Royaume-Uni au titre d'une loi d'adaptation et la France avec un nouveau Code pénal entré en vigueur en 1994. Voir M. Delmas-Marty, « Introduction », p. 3 ; S. Maupas, *L'essentiel de la justice pénale internationale*, p. 130.

119. Statut de Rome de la Cour pénale internationale, préambule, al. 5.