

Octobre 2009

Document d'information  
relatif à la réunion de l'Union  
africaine sur la Conférence  
de révision de la Cour pénale  
internationale prévue du 3 au 6  
novembre 2009

## Protéger la mission et le mandat de la Cour pénale internationale

La Commission de l'Union africaine (UA) a programmé une réunion à Addis-Abeba du 3 au 6 novembre (réunion de novembre de l'UA), afin de préparer la Conférence de révision de la Cour pénale internationale (CPI) qui se tiendra à Kampala en mai 2010. La réunion de novembre de l'UA doit en principe rassembler des représentants des États africains parties à la CPI, mais il est probable que des États non parties pourront également y participer.

Le présent document d'information invite les États parties à la CPI à faire en sorte que la réunion de novembre de l'UA s'emploie à protéger la mission et le mandat de la CPI afin de garantir une justice équitable et efficace pour les crimes les plus graves perpétrés contre des Africains et d'autres personnes. Bien que la CPI ne soit pas exempte de défauts, un soutien devrait lui être apporté car elle joue le rôle crucial d'un tribunal de dernière instance, chargé de réprimer les crimes graves commis en violation du droit international lorsque les systèmes judiciaires nationaux sont dans l'incapacité ou n'ont pas la volonté d'enquêter et de poursuivre. **Deux des principes les plus fondamentaux qui devraient être protégés lors de la rencontre de novembre de l'UA, compte tenu de leur indispensabilité pour éviter la manipulation de la cour à des fins politiques et garantir que la cour puisse remplir le mandat qui lui est confié de punir les crimes les plus graves, sont :**

- **la capacité de la CPI et de son procureur à agir de manière indépendante —sans influence extérieure— et de façon impartiale — sans faire preuve de parti pris ou en ne laissant percevoir aucun parti pris ; et**
- **le défaut de pertinence de la qualité officielle d'un suspect – par exemple la qualité de chef d'État – dans le contexte des poursuites engagées par la CPI.**

---

### TABLE DES MATIÈRES

---

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Développements majeurs      | 2 |
| Un attachement indéfectible | 2 |
| Recommandations             | 3 |

Le présent document d'information a été élaboré dans le cadre d'un processus de concertation avec des associations de la société civile africaine et des organisations internationales présentes en Afrique. Il se fonde sur une déclaration signée le 30 juillet 2009 par plus de 160 associations de la société civile africaine, appelant les États africains parties à la CPI à réaffirmer leur soutien à la cour après que l'UA eut adopté une décision de non-coopération avec la CPI lors de son sommet de juillet 2009, laquelle décision est analysée plus loin. Ce document – qui est utilisé par les associations de la société civile à travers toute l'Afrique pour mener campagne auprès de leurs gouvernements respectifs et auprès des médias nationaux en amont de la réunion de novembre de l'UA – examine : I) les développements majeurs qui ont conduit à la réunion de novembre de l'UA sur la Conférence de révision de la CPI ; II) le besoin des États africains parties à la CPI de réitérer leur attachement indéfectible à une CPI équitable et efficace lors de la réunion de novem-

Protéger la mission et le mandat de la Cour pénale internationale

### La lutte contre l'impunité en Afrique

Le présent document d'information a été élaboré dans le cadre d'un processus de concertation avec des associations de la société civile africaine, notamment de la Sierra Leone, de l'Ouganda, du Nigeria, du Kenya, de l'Afrique du Sud et du Libéria, et des organisations internationales ayant une présence en Afrique.

Le document se fonde sur une déclaration signée le 30 juillet 2009 par plus de 160 associations de la société civile africaine, appelant les États africains parties à la CPI à réaffirmer leur soutien à la cour après que l'UA eut adopté une décision de non-coopération avec la CPI lors de son sommet de juillet 2009.

Ce document sera utilisé par les associations de la société civile à travers toute l'Afrique pour mener campagne auprès de leurs gouvernements respectifs et auprès des médias nationaux en amont de la réunion de l'UA sur la Conférence de révision de la CPI, qui aura lieu à Addis-Abeba le 3-6 novembre 2009.

bre ; et III) des recommandations relatives à des points spécifiques qui devraient être à l'ordre du jour de la réunion de novembre.

### Développements majeurs qui ont conduit à la réunion de novembre de l'UA sur la CPI

Plusieurs développements importants en lien avec l'UA et la CPI ont eu lieu en amont de la réunion de novembre sur la Conférence de révision de la CPI :

**Février 2009** : Le sommet de l'UA qui se tient à Addis-Abeba adopte une décision lors de sa 12e Session ordinaire, exprimant sa profonde préoccupation à propos de la requête introduite par le procureur de la CPI aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre du président soudanais Omar el-Béchir, et il demande à la Commission de l'UA de convoquer une réunion des États africains parties à la CPI afin « qu'ils se concertent sur les actions de la CPI en Afrique ». (Assembly/AU/Dec.221(XII))

**Juin 2009** : La réunion des pays africains parties à la CPI, qui se tient à Addis-Abeba, met en lumière le besoin des États parties africains de réaffirmer leur engagement en faveur de la cour et de lutter contre l'impunité. Parmi les recommandations formulées figure le besoin d'une réunion préparatoire des États parties africains en vue de la Conférence de révision de la CPI. (MinICC/Rpt.)

**Juillet 2009** : Lors de sa 13e Session ordinaire, le sommet de l'UA organisé à Syrte adopte une décision appelant les États membres de l'UA à ne pas coopérer à l'arrestation et au transfert à la CPI du président soudanais Omar el-Béchir au motif que le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas tenu compte de la demande de l'UA de reporter les poursuites engagées par la CPI à l'encontre du Président Béchir. (Assembly/AU/Dec. 245(XIII) Rev.1) **Comme l'ont souligné le Botswana et l'Afrique du Sud dans la foulée du sommet, la décision de juillet de l'UA est en contradiction avec l'obligation qui incombe aux États parties à la CPI de coopérer avec la cour. La décision de l'UA est également contraire à l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA, lequel rejette l'impunité pour les crimes graves.** La décision exige par ailleurs que la Commission de l'UA convoque une réunion en vue de la Conférence de révision de la CPI pour aborder une série de questions analysées ci-après.

### Besoin de réitérer un attachement indéfectible à une CPI équitable et efficace lors de la réunion de novembre de l'UA

L'une des préoccupations majeures concernant la réunion de novembre de l'UA en vue de la Conférence de révision de la CPI est la présence attendue d'États non parties à la CPI. Les États non parties – qui ont œuvré pour obtenir la décision prise en juillet par l'UA de ne pas coopérer avec la CPI et qui s'opposent à la cour parce que les efforts que celle-ci déploie pour réclamer des comptes menacent leur leadership politique – créeront très probablement un climat extrêmement pénible à la réunion. Comme en juillet, ils devraient d'une part faire pression pour que soient adoptées des propositions qui affaiblissent la cour et, d'autre part, chercher à présenter l'action de la CPI comme étant contraire à la volonté des populations africaines.

**L'un des principaux griefs émis par certains responsables africains est que les enquêtes de la CPI sont à ce jour exclusivement axées sur l'Afrique, ce qui donne à penser que la cour prend injustement pour cible l'Afrique. Il est important de dissiper tout malentendu : les gouvernements africains ont déféré volontairement trois des quatre situations actuellement examinées par la CPI. La quatrième situation, le Darfour, a été déférée à la CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU dans une résolution appuyée par le Bénin et la Tanzanie, qui, à l'époque, étaient membres élus du Conseil de sécurité.** En outre, comme mentionné dans

une note de concept préparée par la Commission de l'UA préalablement à la réunion de juin sur la CPI qui s'est tenue à Addis-Abeba, « étant donné que les États africains constituent le plus grand groupement régional d'États ayant accepté la compétence de la CPI, peut-être n'est-il pas surprenant que la probabilité soit plus forte (tout au moins statistiquement) de voir un nombre plus élevé de poursuites émaner d'États africains ». (MinICC/Legal/3)

Il n'en demeure pas moins que certains motifs de mécontentement par rapport à la CPI et à l'application inégale de la justice internationale s'avèrent légitimes. Les responsables d'États puissants ou appuyés par des nations puissantes sont moins exposés au risque de poursuites pour des crimes graves. **Cependant, la société civile africaine a la ferme conviction que la solution consiste à œuvrer pour étendre—et non pour restreindre—l'obligation de rendre des comptes. Dans le cas contraire, les victimes se verront privées de réparation et la culture de l'impunité s'en trouvera renforcée. Ceci serait en totale contradiction avec le rejet de l'impunité énoncé dans l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA.**

Les États africains ont montré leur attachement au fonctionnement équitable, indépendant, impartial et efficace de la CPI avant même que la cour ne soit établie. En 1997 et 1998, des États africains se sont réunis pour adopter les Principes de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) ainsi que la Déclaration de Dakar en faveur d'une cour pénale internationale répondant à ces principes. Il faudra que les États africains parties à la CPI réaffirment leur engagement indéfectible pour éviter que la réunion de novembre de l'UA ne débouche sur des résultats négatifs. **Une préparation adéquate et une bonne planification au cours des jours précédant la réunion de novembre de l'UA s'avèrent capitales. C'est possible en passant par une concertation avec les personnes compétentes représentant d'autres pays africains parties à la CPI dans certaines capitales, à Addis-Abeba et à New York. C'est également possible en envoyant à la réunion de novembre de l'UA des experts de haut niveau et des fonctionnaires de votre pays spécialistes de la CPI, provenant notamment de vos ministères de la justice, des affaires étrangères et du bureau du procureur général.**

### **Recommandations spécifiques relatives aux points à l'ordre du jour de la réunion de novembre de l'UA**

La décision de juillet de l'UA relative à la CPI prévoit que la réunion de novembre de l'UA visant à préparer la Conférence de révision de la CPI aborde les points suivants, pour lesquels des recommandations sont formulées plus bas :

1. Pouvoir du Conseil de sécurité de l'ONU de déférer des affaires à la CPI ou d'y surseoir en vertu des articles 13 et 16 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome) ;
2. Participation régionale au niveau de l'évaluation des éléments de preuve et des décisions d'engager les poursuites de la CPI dans les affaires visant de hauts responsables ;
3. Clarification des immunités dont jouissent les responsables d'États non parties face à la CPI, notamment les implications de l'application des articles 27 et 98 du Statut de Rome ;
4. Lignes directrices et code de conduite pour le procureur de la CPI, en particulier en ce qui concerne son pouvoir d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative ; et
5. Procédures de la CPI et autres préoccupations.

#### **1. Pouvoir du Conseil de sécurité de l'ONU de déférer des affaires à la CPI ou d'y surseoir.**

Le Conseil de sécurité de l'ONU a le pouvoir de déférer ou de surseoir à des affaires en vertu respectivement des articles 13 et 16 du Statut de Rome. Le déferement par le Conseil de sécurité

de l'ONU est un élément capital qui permet à la CPI d'exercer la justice pour des crimes graves quel que soit l'endroit où ces actes ont été commis : les défèrements par le Conseil de sécurité permettent à la CPI de connaître des crimes perpétrés sur le territoire d'États non parties. Dès lors, ces défèrements renforcent la portée de la CPI dans la répression des crimes graves. En même temps, suite à un défèrement par le Conseil de sécurité, le procureur de la CPI est tenu par le Statut de Rome de déterminer en toute indépendance s'il convient d'ouvrir une enquête (sa conclusion sera soumise à l'examen des juges de la chambre préliminaire).

Toutefois, les sursis qui peuvent être demandés par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 16 du Statut de Rome permettent à un organe politique d'imposer des décisions à la CPI et limitent la capacité de celle-ci à réprimer des crimes qui relèvent de sa compétence. En outre, les sursis accroissent la possibilité que les poursuites n'aient pas lieu. La crédibilité de la CPI en tant qu'institution judiciaire exige qu'elle soit à l'abri de toute influence extérieure. Les sursis demandés par le Conseil de sécurité devraient dès lors être évités et, s'ils sont utilisés, ils ne devraient l'être que dans des circonstances exceptionnelles pour faire face à des menaces posées à la paix et à la sécurité internationales, conformément aux pouvoirs conférés au conseil en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Comme stipulé dans les principes de la SADC de 1997, « tout en reconnaissant le rôle du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, aucune considération politique ne peut indûment porter préjudice à l'indépendance et aux activités de la Cour, ni à ses fonctions judiciaires ». Ce principe devrait s'appliquer aux autres organes politiques, y compris à l'Union africaine, afin de préserver et de promouvoir l'indépendance de la CPI. Quelle que soit la position adoptée par rapport à l'opportunité des demandes de sursis du Conseil de sécurité, les points de vue régionaux à propos des sursis ne devraient pas être un argument pour refuser de coopérer avec la CPI. La capacité de la cour à remplir ses fonctions serait alors tributaire des décisions d'organes politiques. De plus, au regard du droit international, les États parties à la CPI, en tant qu'États souverains, ont l'obligation de coopérer avec la cour aux termes du Statut de Rome. Les décisions d'organes régionaux tels que l'UA de ne pas coopérer aux poursuites engagées par la CPI à l'encontre de Béchir transgressent l'obligation de coopérer et mettent les États africains parties à la CPI dans une position délicate.

## **2. Obtenir une participation régionale au niveau de l'évaluation des éléments de preuve et des décisions de poursuivre**

Un engagement régional réunissant la CPI, les États et les institutions intergouvernementales est indispensable pour assurer le succès et la crédibilité de la cour et il peut se révéler capital pour garantir une justice équitable et efficace pour les crimes graves. La promotion d'une ratification plus large du Statut de Rome de la CPI en constitue l'un des aspects clés. Une ratification généralisée est le meilleur moyen de veiller à ce que la CPI puisse réprimer les crimes graves partout dans le monde et de promouvoir une application plus égale de la loi. Les États africains parties à la CPI devraient appeler l'UA à élaborer un plan visant à promouvoir la ratification à grande échelle du Statut de Rome en Afrique et au-delà des frontières africaines.

Un deuxième aspect clé de l'engagement régional a trait à la coopération avec la CPI. Étant donné que la cour ne dispose d'aucune force de police pour faire appliquer ses décisions judiciaires, elle dépend de la coopération des États et des institutions intergouvernementales. Les États africains parties à la CPI devraient appeler l'UA d'une part à permettre une plus grande coopération entre l'UA et la CPI en mettant en place un Bureau de liaison CPI-UA à Addis-Abeba, et d'autre part à faciliter la conclusion d'un accord entre l'UA et la CPI sur la coopération. Il s'agit de deux mesures qui ont été prises par les Nations Unies et ont donné des résultats positifs. Les États africains parties à la CPI devraient également appeler l'UA à inviter la CPI aux sessions de l'Assemblée de l'UA. Cela pourrait contribuer à promouvoir une coopération plus efficace entre

l'UA et la CPI, mais également une meilleure compréhension et la discussion de questions qui soulèvent des préoccupations.

À la différence de la solution de l'engagement régional décrite plus haut, la possibilité soulevée dans la décision de juillet de l'UA à propos de la CPI – à savoir une participation régionale au niveau de l'évaluation des éléments de preuve ou des décisions d'enquêter ou de poursuivre, surtout dans les affaires impliquant de hauts responsables – permettrait à des forces extérieures de s'ingérer dans le travail judiciaire de la cour et ne devrait pas être autorisée. Ce type de participation risquerait de limiter la capacité de la cour à réprimer les crimes les plus graves ainsi que sa capacité, réelle ou perçue, à fonctionner en toute indépendance et impartialité. Au demeurant, lors des négociations en vue de la création de la CPI, un certain nombre d'États – y compris des États africains – ont invariablement rejeté les propositions qui visaient à ce que la capacité de la CPI à exercer sa compétence repose sur le consentement d'États ou d'organes politiques (tels que le Conseil de sécurité), estimant que cela entraverait la capacité de la cour à exercer son mandat judiciaire, tout particulièrement dans les affaires délicates.

### **3. Immunité fondée sur la qualité officielle de responsables d'États non parties à la CPI**

Il s'agit d'un problème juridique complexe et à ce jour, la CPI n'a pas rendu de jugement visant expressément l'immunité de responsables d'États non parties dans le contexte du lien entre les articles 27 et 98 du Statut de Rome. Lors de futures procédures, l'Union africaine pourrait chercher à intervenir sur ce point auprès de la cour en qualité d'*amicus curiae* en vertu de la Règle 103 du Règlement de procédure et de preuve de la CPI.

Il est néanmoins important de noter que la capacité de la CPI à poursuivre des individus indépendamment de leur qualité officielle, même lorsqu'il s'agit de hauts dirigeants, en vertu de l'article 27 du Statut de Rome est cruciale pour la mission de la cour qui est de veiller à ce que les responsables des « crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale » ne restent pas impunis. Souvent, les individus qui portent la plus grande part de responsabilité dans les crimes graves sont des fonctionnaires de haut niveau : même s'ils n'ont peut-être pas commis les crimes en personne, ils ont ordonné, facilité ou encouragé leur perpétration.

La Commission africaine a mis en doute la pertinence de la qualité officielle lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU défère une situation impliquant un État non partie, en particulier si le conseil ne traite pas explicitement la question de l'immunité des suspects, comme dans la situation au Darfour. Le débat est posé car l'article 98 du Statut de Rome dispose qu'un État n'est pas contraint d'agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité. (MinICC/Legal/3)

Néanmoins, un socle juridique solide vient étayer le point de vue selon lequel dans le cas de crimes graves, il n'existe pas d'immunité fondée sur la qualité officielle pouvant faire l'objet d'une protection en vertu de l'article 98. Par ailleurs, permettre une immunité fondée sur la qualité officielle dans les cas de défèrement par le Conseil de sécurité serait contraire à l'objectif de ces défèvements. Les défèvements par le Conseil de sécurité apportent la garantie que la CPI pourra poursuivre des auteurs présumés de crimes dans des États qui ne sont pas parties à la cour. En définitive, permettre une immunité fondée sur la qualité officielle dans les cas de défèrement par le Conseil de sécurité serait contraire au but poursuivi par le Statut de Rome de la CPI de limiter l'impunité pour les crimes les plus graves.

### **4. Lignes directrices et code de conduite pour le procureur de la CPI**

Afin de garantir l'indépendance et l'efficacité de la cour, le procureur doit avoir le pouvoir d'agir en toute indépendance, notamment d'ouvrir des enquêtes de sa propre initiative, proprio motu, comme le prévoit l'article 15 du Statut de Rome. Compte tenu de la fréquence avec laquelle les États se font complices des atrocités qui sont commises, la possibilité pour le procureur de réagir

de manière indépendante aux accusations de crimes—pouvoir que le procureur n’a jamais exercé à ce jour—est indispensable. Une cour pénale internationale qui ne pourrait pas enquêter alors qu’elle est en présence d’informations accablantes émanant de victimes et de rescapés aurait une légitimité contestable.

Tant la Déclaration de Dakar que les Principes de la SADC soulignent le besoin de garantir l’indépendance du procureur. Cette indépendance devrait être préservée dans toute proposition relative au travail du procureur.

En même temps, le Statut de Rome prévoit que les juges examinent la décision du procureur d’ouvrir une enquête, ce qui contribue à faire en sorte que les décisions soient équitables et reposent comme il se doit sur des preuves. Par ailleurs, l’Assemblée des États parties de la cour est habilitée à traiter les fautes commises par le procureur. De plus, aux termes du Statut de Rome, les États parties à la CPI peuvent déférer à la cour des crimes commis sur le territoire d’autres États parties s’ils croient que des crimes graves y ont été commis.

### 5. Procédures de la CPI et autres préoccupations, et importance de maintenir un engagement général en faveur de la CPI

La CPI a une mission et un mandat extrêmement difficiles et, ce n’est guère étonnant, elle est loin d’être une institution parfaite. Il est crucial que les politiques et la pratique de la cour s’améliorent au fil du temps et nous encourageons les États africains parties à la CPI à s’engager activement dans le développement positif de la cour, en particulier lors des sessions régulières de l’Assemblée des États parties de la cour.

En même temps, la CPI reste l’un des freins les plus importants à une impunité débridée. C’est particulièrement vrai dans les affaires plus sensibles politiquement, qui peuvent difficilement être portées devant des tribunaux nationaux, par exemple lorsque des chefs d’États ou des hauts responsables sont impliqués dans la commission d’atrocités.

Le rejet de l’impunité est un élément central de l’Acte constitutif de l’UA. De plus, la société civile a la ferme conviction que la justice joue un rôle capital dans l’instauration de l’État de droit et d’une paix durable sur le continent. Au-delà de la discussion des questions prévues à l’ordre du jour de la réunion de novembre de l’UA, les États africains parties à la CPI devraient voir en ladite réunion une occasion importante d’affirmer leur soutien à la cour en soulignant :

- Le rôle important que joue la CPI en rendant justice aux victimes africaines de crimes graves ;
- La fonction cruciale assumée par la CPI en tant que tribunal de dernier recours lorsque les systèmes judiciaires nationaux ne suffisent pas à mener des enquêtes et à engager des poursuites judiciaires, ou sont handicapés par une absence de volonté de prendre ces mesures ;
- L’engagement des États parties à faire pression en vue d’une ratification plus large du Statut de Rome ; et
- L’engagement des États parties à coopérer avec la CPI, notamment dans le cadre de l’arrestation et de la remise de suspects.