



**Centre Thucydide**

*Analyse et recherche en relations internationales*

*Cahier Thucydide n°10*

# **L'Afrique et les juridictions internationales pénales**

James MOUANGUE KOBILA

Etude – Février 2012

## Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « [afri-ct.org](http://afri-ct.org) ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

### Liste des Cahiers Thucydide

n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005

n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix

n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après

n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)

n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique

n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan

n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales

n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines

n°9 : Analyse, interprétation et conséquences des événements militaires en Géorgie (août 2008)

n°10 : L'Afrique et les juridictions internationales pénales

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Il est dirigé depuis sa fondation par le professeur Serge Sur.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

### Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales

Université Panthéon-Assas (Paris II)

Bureau 219

12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : [www.afri-ct.org](http://www.afri-ct.org)

# L'AFRIQUE ET LES JURIDICTIONS INTERNATIONALES PÉNALES

Par **James MOUANGUE KOBILA**

*Professeur, Chef du département de Droit Public à l'Université de Douala*

## Sommaire

### I- **La coopération ambiguë des Etats africains avec les juridictions internationales pénales**

A- La coopération contrastée des Etats avec les juridictions pénales *ad hoc* internationales ou internationalisées

1- *La coopération équivoque avec le TPIR*

2- *La coopération franche avec le TSSL*

B- La coopération ambivalente des Etats avec la CPI

1- *La coopération active pour les poursuites initiées par les Etats africains*

2- *Le rejet des poursuites d'origine extra-africaine*

### II- **La difficile coopération entre l'UA et la CPI**

A- La contestation par l'UA de la saisine extra-africaine de la CPI

1- *La contestation du pouvoir du Conseil de sécurité de déférer des cas à la CPI*

2- *La contestation du revirement du Procureur de la CPI*

A- La concurrence annoncée entre l'UA et la CPI dans le domaine de la répression des crimes internationaux les plus graves

**Conclusion** : Vers une nouvelle complémentarité entre les OIR et la CPI en droit international pénal ?

« Et quand il faut subir la règle, l'Etat entend n'être contraint que par ce qu'il a accepté, bien peu parfois, jouant de l'ambiguïté ou de l'ambivalence des règles ».

Gilles COTTEREAU, « vivre et penser le droit des relations internationales », in : *Mélanges offerts à Guy Ladreit de LACHARIERE*, Paris, Masson, 1989, p. 59.

Les relations entre l'Afrique et les juridictions internationales pénales (ci-après : « JIP »)<sup>1</sup> s'inscrivent en sens inverse des relations entre ce continent et les autres juridictions internationales, notamment la Cour internationale de Justice (ci-après : « CIJ ») et les tribunaux arbitraux *ad hoc*. Alors que les relations des Etats africains avec la Cour internationale de Justice et avec les tribunaux arbitraux *ad hoc* ont d'abord été empreintes de méfiance avant d'être par la suite caractérisées par un engagement plus net<sup>2</sup>, les relations entre l'Afrique et les JIP ont initialement été marquées par une collaboration contrastée avec les tribunaux pénaux internationaux et les tribunaux pénaux internationalisés, avant de s'orienter vers un rejet de plus en plus net de la Cour pénale internationale (ci-après : « CPI »).

Le rejet de la CPI par l'Union africaine (ci-après : « UA ») peut sembler paradoxal, car l'Afrique participe parallèlement et pleinement au mouvement général de propagation des juridictions internationales<sup>3</sup>, tant à l'échelle sous-régionale que régionale et même

---

<sup>1</sup> La famille des juridictions internationales pénales se compose des deux Tribunaux pénaux internationaux (Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 créé par la Résolution 825 (1993) du Conseil de sécurité du 25 mai 1993 et le Tribunal pénal international pour les crimes commis au Rwanda, créé en vertu de la Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994), de la demi-douzaine de tribunaux pénaux spéciaux internationalisés institués au Timor oriental, au Kosovo, en Sierra Leone, au Cambodge, en Irak et au Liban ainsi que de la Cour pénale internationale créée par le Statut de Rome ouvert à la signature le 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

<sup>2</sup> Voir notamment Raymond RANJEVA, « La juridiction internationale et l'Afrique » in : *La justice en Afrique*, Jean du Bois de GAUDUSSON / Gérard CONAC (dir.), *Afrique Contemporaine* n° 156, 1990, Numéro spécial : *La justice en Afrique*, pp. 284-288. Après avoir constaté « la réticence des Etats [africains] à saisir la juridiction internationale », le Juge malgache souligne à cet égard « l'engagement progressif des Etats africains en faveur de la solution des différends sur la base du droit » (pp. 287 et 288). Ce nouvel engagement, observé à partir du milieu des années 1980, s'inscrivait à rebours de la tendance au rejet du règlement juridictionnel des différends observée pendant les trois décennies 1960-1990, une tendance consécutive aux décisions de la Cour internationale de justice défavorables aux requérants dans les affaires du *Cameroun septentrional* (*Cameroun c. Royaume-Uni*), arrêt du 2 décembre 1963 et du *Sud-Ouest africain* (*Ethiopie c. Afrique du Sud ; Libéria c. Afrique du Sud*), arrêt du 18 juillet 1966. Une tendance qui n'était pas dépourvue de lien avec la contestation du droit international classique par les nouveaux Etats.

<sup>3</sup> Cf. Blaise TCHIKAYA, « La juridictionnalisation du règlement des conflits internationaux en Afrique », *Revue du Droit Public*, vol. 2, 2006, pp. 459-486. Cet auteur souligne qu'« [e]n multipliant les mécanismes juridictionnels de règlement des différends, les Etats africains ont la certitude de 'conjurer le sort' ou de prévenir les conflits » (p. 464) ; voir aussi plus généralement Mireille COUSTON, « La multiplication des juridictions internationales. Sens et dynamiques », *JDI*, 2002, vol. 1, pp. 5-53 (spéc. p. 7).

internationale. L'Afrique est en effet l'un des acteurs majeurs du mouvement de juridictionnalisation du droit international, avec la multiplication des juridictions des organisations d'intégration régionales et sous-régionales, à caractère sectoriel ou omnifonctionnel, mais aussi avec la participation aux Organisations internationales universelles comme l'OMC qui sont dotées de mécanismes juridictionnels de règlement des différends. Il n'en demeure pas moins que ce rejet est tel que l'UA en est arrivée à envisager la substitution de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après : « CrADHP »)<sup>4</sup>, puis de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme (ci-après : « CrAJDH »)<sup>5</sup> à la CPI, en tant qu'instance « *complémentaire des juridictions et processus nationaux de lutte contre l'impunité* »<sup>6</sup>, chargée de connaître des crimes commis par les dirigeants africains<sup>7</sup>. Cette démarche, dictée par la volonté de « *préserver et sauvegarder la dignité, la souveraineté et l'intégrité du continent* »<sup>8</sup> constitue une menace directe à l'universalité de la CPI.

C'est le lieu de préciser que l'on s'en tiendra aux JIP dont la juridiction couvre partiellement ou totalement l'Afrique, c'est-à-dire uniquement au TPIR, au TSSL et à la CPI, afin d'éviter toute confusion avec la question distincte du *rapport de l'Afrique au droit international pénal* dans son ensemble. L'on écarte de ce fait les juridictions des Etats – européens en particulier<sup>9</sup> – qui exercent la compétence universelle dont la mise en œuvre a

---

<sup>4</sup> Voir Union africaine, Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement, 13<sup>ème</sup> session ordinaire, Syrte (Libye), Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), 1<sup>er</sup>-3 juillet 2009, Assembly/AU/Dec. 245 (XIII), Doc. Assembly/AU/13(XIII), point 5.

<sup>5</sup> La CrAJDH devrait remplacer la CrADHP créée par le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adopté à Ouagadougou (Burkina Faso) le 10 juin 1998 (entré en vigueur le 25 janvier 2004) et la Cour de Justice de l'Union africaine (CrJUA) dont le Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique), en vertu de l'article 2 du Protocole portant Statut de la CrAJDH, adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2008 à Sharm El Sheikh (Egypte).

<sup>6</sup> Voir le point 5 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 4).

<sup>7</sup> *Ibid.* Voir Union africaine, Conférence de l'UA, 12<sup>ème</sup> session ordinaire, 1<sup>er</sup>- 3 février 2009, Addis-Abeba, Décision sur la mise en œuvre de la Décision relative à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, Assembly/AU/Dec. 213 (XII), Doc. Assembly/AU/3 (XII), point 9. La Conférence y « [d]emande à la Commission, en consultation avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, d'examiner les conséquences de la compétence qui serait reconnue à la Cour à juger les crimes internationaux tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et le crime de guerre et de faire rapport à la Conférence en 2010 ».

<sup>8</sup> Voir la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome, *op. cit.* (*supra*, note n° 4), point 12.

<sup>9</sup> Cf. Daniel LAGOT, *Justice ou injustice internationale ?* Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2009, p. 78. Ce commentateur y observe qu'« *en laissant de côté le cas de la France, les grands pays européens, sauf l'Italie, ont tous adopté [des lois de compétence universelle]* ». Le Canada également. En France, un particulier alléguant un préjudice personnel résultant directement d'un crime contre l'humanité peut mettre en mouvement l'action publique par une plainte assortie d'une constitution de partie civile (affaire *Leguay*, Chambre criminelle de la Cour de Cassation, *Bull.* 1982, p. 629). Aux Etats-Unis au contraire, le *Torture Victim Protection Act* de 1992 permet simplement aux tribunaux américains « *de se prononcer sur des actions en réparation des victimes non-américaines de violations du droit international commises à l'étranger par des étrangers* » (Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *Droit international public*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ / Lextenso, 2009, pp. 795 et 798-799) et non de poursuivre

également suscité de vives critiques des Etats africains et de l'UA. D'autant que les juridictions qui mettent en œuvre la compétence universelle sont bien des juridictions nationales et non des juridictions internationales qui seules intéressent ici.

Les juridictions des organisations régionales et sous-régionales africaines ne s'étant pas saisies de la question des juridictions internationales pénales<sup>10</sup>, l'on s'intéressera surtout à l'attitude des Etats, acteurs classiques des relations internationales ainsi qu'à celle de l'acteur régional majeur qu'est l'UA, vis-à-vis des JIP.

Si l'Afrique n'était pas directement concernée par les premières expériences de jugement de crimes internationaux que représentent les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, elle occupe une place de choix dans la relance des JIP. C'est en effet à l'initiative du Rwanda qu'a été institué le second TPI en 1994<sup>11</sup>. C'est aussi l'Afrique qui alimente la CPI en affaires<sup>12</sup>.

La question du rapport de l'Afrique aux JIP est de tout intérêt depuis que l'Union africaine a décidé de ne pas coopérer en vue de l'arrestation du président soudanais Omar El Béchir, objet d'un mandat d'arrêt de la CPI depuis le 4 mars 2009<sup>13</sup>. D'autant qu'une position similaire a été adoptée par l'UA à la suite du mandat d'arrêt émis contre le colonel Kadhafi le

---

pénalement les personnes accusées desdites violations. La compétence universelle ne semble pas avoir droit de cité aux Etats-Unis. Sur les limitations de la compétence universelle au crime de terrorisme aux Etats-Unis, cf. Salvatore ZAPPALA, *La justice pénale internationale*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs politique », 2007, p. 89.

<sup>10</sup> La Décision de la Cour de Justice de la CEDEAO relative à Hissène Habré met plutôt en cause la violation par l'Etat sénégalais des droits du requérant. Voir Cour de Justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), affaire *Hisseine Habré c. République du Sénégal*, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/10 du 18 novembre 2010. Voir <http://www.hrw.org/fr/news/2010/11/18/arr-t-cedeaoecowas-ruling-hissein-habr-c-r-publique-du-s-n-gal> (consultée le 8 février 2012). Il en est de même de l'arrêt d'incompétence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la violation par le Sénégal de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans le cadre du processus de jugement de l'ancien président tchadien. Voir Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, affaire *Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal*, arrêt du 15 décembre 2009 (Requête N° 001/2008). Voir <http://www.african-court.org/fr/affaires/judgments-and-orders/> (consultée le 8 février 2012). Le Rwanda a positivement répondu à l'appel lancé par la Conférence de l'UA à Malabo en juin 2011 en se proposant d'organiser le procès de M. Hissène Habré. Voir UA, Conférence de l'Union, 18<sup>ème</sup> session ordinaire, 29 – 30 janvier 2012, Addis-Abeba (Éthiopie), Décision sur l'affaire Hissène Habré, Assembly/AU/12 (XVIII), Doc. Assembly/AU/Dec. 401(XVIII), point 2.

<sup>11</sup> Voir le doc S/1994/1115 ainsi que le paragraphe 1 de la Résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 portant création du TPIR.

<sup>12</sup> Julian FERNADEZ observe avec une certaine ironie que, « [s]i le Procureur répète souvent qu'il examine les cas de la Colombie, de l'Afghanistan ou de la Géorgie, la Cour demeure pour l'instant cantonnée au terrain africain ». Voir Julian FERNANDEZ, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, Paris, Pedone, 2010, pp. 47-48.

<sup>13</sup> Voir le point 10 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au statut de Rome, *op. cit.* (*supra*, note n° 4), où l'on peut lire, sous la seule réserve du Tchad dont les relations avec le Soudan étaient alors difficiles, que « les Etats membres de l'UA ne coopéreront pas [...] dans l'arrestation et le transfert du Président Omar El Bashir du Soudan à la CPI ».

27 juin 2011<sup>14</sup>. Cet intérêt s'accuse particulièrement au lendemain de la Conférence de révision du Statut de la CPI qui prétend incarner le « nouvel ordre pénal international »<sup>15</sup>.

Les décisions de l'UA de ne pas coopérer à l'exécution des mandats d'arrêt émis contre les présidents soudanais et libyen soulèvent essentiellement *le problème des rapports de systèmes entre l'ordre juridique universel et l'ordre juridique régional africain*. L'on peut ainsi s'interroger sur le point de savoir si une Organisation d'intégration régionale (ci-après : « OIR ») fait écran entre, d'une part, une organisation internationale universelle (ci-après : « OIU ») et, d'autre part, les Etats ou les individus. Ce qui revient à s'interroger sur la dialectique universel/régional dans le cadre de la répression internationale des crimes internationaux les plus graves. L'on est plus exactement en présence du problème de la juxtaposition entre l'ordre universel et les ordres autonomes régionaux, voire de l'interférence des ordres régionaux dans les rapports entre les ordres juridiques nationaux et l'ordre universel dans ce domaine singulier du droit international public.

Cette question prend un relief particulier dans le nouveau contexte international marqué par « *la nouvelle dynamique de la renaissance africaine* »<sup>16</sup> qui se traduit notamment par le « *renforcement des positions de l'Afrique dans le monde d'aujourd'hui* »<sup>17</sup>. Elle est d'autant plus stimulante que, de manière générale, « *[l']articulation entre l'intervention des mécanismes régionaux et les mécanismes universels demeure largement flottante* »<sup>18</sup>,

---

<sup>14</sup> Lors du sommet de Malabo en juillet 2011, l'UA a engagé ses Etats membres à ne pas collaborer à l'exécution de ces mandats d'arrêt. L'UA a en effet jugé que « *le mandat d'arrêt publié par la Chambre préliminaire contre le Colonel Khaddafi complique sérieusement les efforts visant à trouver une solution politique négociée à la crise en Libye, et à traiter les questions d'impunité et de réconciliation de manière à prendre en compte l'intérêt mutuel des parties concernées.* » Elle a dès lors recommandé « *aux États membres de ne pas coopérer à l'exécution du mandat d'arrêt et [a] demand[é] au Conseil de sécurité des Nations Unies de mettre en œuvre les dispositions de l'Article 16 du Statut de Rome en vue d'annuler le processus de la CPI sur la Libye dans l'intérêt de la justice ainsi que de la paix dans ce pays.* » Voir UA, Conférence de l'Union, 17<sup>ème</sup> Session ordinaire, 30 juin – 1<sup>er</sup> juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, Assembly/AU/Dec. 366(XVII), Doc. EX.CL/670(XIX), point 6 ; cf. également <http://fr.rian.ru/world/20110702/190023677.html> (consulté le 21 novembre 2011).

<sup>15</sup> Voir Blaise TCHIKAYA, « La juridictionnalisation du règlement des conflits internationaux en Afrique », *op. cit.* (*supra*, note n° 3), p. 484.

<sup>16</sup> Voir José Flávio SOMBRA SARAIVA, « Une vision brésilienne du développement de l'Afrique », *Géopolitique africaine*, n° 35, juill.-sept. 2009, pp. 97-113 (spéc., p. 113).

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>18</sup> Cf. Jean COMBACAU / Serge SUR, *Droit international public*, 9<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien / Lextenso, 2010, pp. 664-665. Voir aussi Mélanie ALBARET qui observe que « *[l]a division des responsabilités entre l'ONU et les accords régionaux est ambiguë [...] les modalités de la coopération sont flexibles et dépendent de la situation* ». Voir de cet auteur, « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës », in : Bertrand BADIE / Guillaume DEVIN (dir.), *Le multilatéralisme. Nouvelles formes de l'action internationale*, Paris, La Découverte, 2007, pp. 41-56 (spéc. pp. 48 et 51). S'exprimant sur les interactions entre le droit international et le droit européen, Jean-Sylvestre BERGÉ abonde dans le même sens : « *[i]l n'existe pas un 'droit des interactions' apte à livrer un ensemble construit de solutions* » et d'ajouter qu'« *il n'existe pas de mécanismes juridiques organisant le processus de combinaison du droit international et européen* ». Voir de cet auteur, « Interactions du droit international et européen ».

comme on peut l'observer dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Jean Combacau et Serge Sur évoquent à cet égard avec euphémisme « *une tension relative entre la priorité des mécanismes universels et celle des actions régionales* »<sup>19</sup>, c'est-à-dire entre décentralisation, substitution et concurrence<sup>20</sup>. Mais l'on ne saurait éluder la question de l'élucidation de la « *politique internationale pénale africaine* » que Roland Adjovi appelle de ses vœux<sup>21</sup>.

Parallèlement à la mise en exergue de l'hostilité progressive de l'Afrique vis-à-vis des JIP, l'on entreprendra de démontrer que l'immixtion de l'UA dans le processus de répression des crimes internationaux les plus graves a introduit un acteur inopiné dans le dispositif initialement binaire de la répression des crimes internationaux les plus graves et que, dans ce contexte, l'échelon régional peut constituer un second niveau de mise en œuvre du principe de complémentarité, intermédiaire entre l'échelon national et l'échelon universel.

On le vérifiera en examinant en premier lieu la coopération ambiguë des Etats africains avec les juridictions internationales pénales (I) et, en second lieu, la coopération difficile entre l'UA et la CPI (II).

## **I- La coopération ambiguë des Etats africains avec les juridictions internationales pénales**

En vertu de leur Statut annexé aux résolutions du Conseil de sécurité qui les créent, tous les Etats sont tenus de coopérer avec le TPIY et avec le TPIR<sup>22</sup>. Les Etats parties au Statut de la CPI sont aussi explicitement tenus de coopérer avec la CPI<sup>23</sup>. Ainsi, en vertu des articles 86 à 111 du Statut de Rome, la remise des personnes à la CPI est obligatoire pour les Etats, qu'il s'agisse de l'arrestation, de la remise ou du transit territorial (article 89) et un refus peut être porté à l'appréciation du Conseil de sécurité (article 87-7). Les Etats concernés sont également tenus de coopérer, cette fois sur une base plus volontariste, au transfert d'affaires à leurs juridictions nationales et à l'exécution des peines d'emprisonnement.

---

Approche du phénomène en trois étapes dans le contexte européen », *JDI*, juillet-août-septembre 2009, pp. 903-922 (spéc. pp. 905 et 916 *in fine*. Cf. également, pp. 912-914).

<sup>19</sup> Voir Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit. (supra, note n° 18)*, p. 665. Mathias FORTEAU évoque plutôt « *une tension entre le besoin d'ordre et le besoin d'humanité* ». Voir de cet auteur, « La Cour internationale de Justice et les systèmes régionaux. Plaidoyer pour le pluralisme désordonné », in : Edouard DUBOUT / Sébastien TOUZÉ, *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*, Avant-propos de Mireille DEMAS-MARTY, Paris, Pedone, coll. « Publications de la Fondation MARANGOPOULOS pour les droits de l'Homme (FMDH) », Série n° 15, 2010, pp. 39-64 (spéc., p. 63).

<sup>20</sup> Voir Jean COMBACAU / Serge SUR, *Ibid.*, pp. 665 et 667.

<sup>21</sup> Voir Roland ADJOVI, « L'Afrique dans le développement de la Justice pénale internationale », *AADI*, vol. 14, 2006, pp. 3-28 (spéc., p. 28).

<sup>22</sup> Voir notamment l'article 29 du Statut du TPIY, le paragraphe 2 de la Résolution 955 (1994) instituant le TPIR (*op. cit. (supra, note n° 1)*) et l'article 28 du Statut qui y est annexé.

<sup>23</sup> Voir les articles 12 et 86-102 du Statut de Rome pour les enquêtes, les poursuites et la remise ainsi que les articles 103-111 pour l'exécution des peines.



En revanche, *la coopération avec les OIR n'est pas envisagée* (l'article 90, consacré aux demandes concurrentes, ne concerne que la concurrence entre la CPI et les Etats). Dans ce contexte, l'on imagine mal le Conseil de sécurité prononçant des sanctions ou simplement condamnant une organisation régionale de 54 Etats, ou plusieurs Etats qui fondent leur attitude sur les décisions d'une telle organisation, au motif qu'ils porteraient atteinte au maintien de la paix et de la sécurité internationales, alors même que les décisions de l'organisation en cause visent le maintien de la paix et de la sécurité... régionales. Le Conseil pourrait difficilement, en l'occurrence, prétendre qu'une décision d'une OIR sur une situation qui se produit dans son espace géographique porte davantage atteinte à la paix et à la sécurité internationales qu'à la paix et à la sécurité régionales, ou que l'organisation universelle est meilleur juge des mesures opportunes pour le maintien de la paix et de la sécurité dans un espace régional que l'organisation régionale qui a juridiction sur la région en question<sup>24</sup>. La question se pose également de savoir si la souffrance de l'« humanité universelle », à juste titre indignée par la perpétration des crimes internationaux les plus graves, doit-elle être guérie au prix d'une souffrance plus importante de l'« humanité régionale » directement affectée qui serait par exemple privée d'une opportunité de vivre en paix ?

Quoiqu'il en soit, la coopération des Etats africains avec les JIP s'inscrit dans l'approche dualiste traditionnelle du droit international d'inspiration wesphalienne, qui met en présence deux ordres juridiques, l'ordre juridique national et l'ordre juridique international, en dépit de l'autonomie et de l'indépendance affirmée de ces deux ordres<sup>25</sup>, à l'exclusion de l'ordre juridique régional ou sous-régional<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Edem KODJO et Habib GHERARI relèvent cependant à juste titre que « *nombre de conflits n'ont cependant pas pu trouver leur règlement dans un cadre strictement africain, preuve de ce que la proximité présente parfois des désavantages [...] l'éloignement peut [en revanche] être gage d'impartialité et l'intervention de l'ONU témoignage de l'intérêt de la Communauté internationale [sic]* ». Voir de ces auteurs, « Article 52 » in : Jean-Pierre COT / Alain PELLET / Mathias FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3<sup>ème</sup> éd., tome 1, Paris, Economica, 2005, pp. 1367-1402 (spéc. pp. 1400 et 1395).

<sup>25</sup> Cf. Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), pp. 185-188. Les études prospectives relatives à la CPI s'inscrivent également dans une perspective wesphalienne. Cf. notamment William W. BURKE-WHITE, « Proactive Complementarity : The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice », *Harvard International Law Journal*, vol. 49, n° 1, Winter 2008, pp. 53-108 (spéc. pp. 68-105), où cet auteur invite *la CPI et les Etats* à favoriser la renationalisation des poursuites contre les grands criminels internationaux et à une division active du travail *entre les Etats et la CPI*, en ignorant totalement les échelons régionaux et sous-régionaux.

<sup>26</sup> Les organisations internationales et la société civile ont néanmoins été mentionnées pendant la Conférence de révision du Statut de Rome au titre d'« autres parties prenantes » à la justice internationale pénale invitées à « renforcer les juridictions nationales ». Voir Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Kampala, 31 mai – 11 juin 2010, Documents officiels, paragraphe 9 de la Résolution RC/Res.1 consacrée à la Complémentarité, p. 10. La Déclaration sur la coopération prend spécifiquement en compte les organisations régionales en « [s]oulignant l'importance d'une coopération effective et globale de la part des Etats, organisations internationales et régionales, afin que la Cour puisse s'acquitter convenablement de son mandat » (deuxième considérant du préambule, *ibid.*, p. 27).

L'on verra que la coopération entre les Etats africains et les JIP diffère, selon qu'il s'agit des juridictions pénales ad hoc ou de la CPI, en s'attardant successivement sur la coopération contrastée des Etats avec les juridictions pénales *ad hoc* internationales ou internationalisées (A) et sur leur coopération ambivalente avec la CPI (B).

### **A- La coopération contrastée des Etats avec les juridictions pénales *ad hoc* internationales ou internationalisées**

La coopération des Etats africains avec les Juridictions pénales *ad hoc* internationales ou internationalisées concerne principalement la coopération avec le Tribunal pénal international pour les crimes commis au Rwanda, créé le 8 novembre 1994, par la Résolution 955 (1994) du Conseil de sécurité et la coopération avec le Tribunal spécial à caractère mixte de Sierra Leone, créé par l'Accord du 16 janvier 2002 entre le gouvernement sierra-léonais et le Secrétaire général des Nations Unies, à la demande de ce dernier<sup>27</sup>.

L'on montrera que la collaboration des Etats africains avec les juridictions internationales pénales *ad hoc* relativise l'affirmation de certains auteurs qui ont prêché pour doctrine « *la création de mécanismes répressifs internationaux se heurte à de vives réticences de la part des Etats, qui voient dans la faculté de punir un attribut de souveraineté* »<sup>28</sup>, qu'il s'agisse de la coopération des Etats africains avec le TPIR (1) ou avec le TSSL (2).

#### **1- La coopération équivoque des Etats avec le TPIR**

La coopération entre le TPIR et les Etats membres des Nations Unies<sup>29</sup> vise au premier chef l'arrestation et le transfert des fugitifs<sup>30</sup> ; mais également le transfert d'affaires au TPIR ou, inversement, le transfert d'affaires à leurs juridictions nationales dans le cadre de la stratégie de terminaison des activités du TPIR<sup>31</sup> ainsi que l'exécution des peines. Cette

---

<sup>27</sup> Sur habilitation du paragraphe 1 de la Résolution 1315 (2000) du 14 août 2000 du Conseil de sécurité. Voir Dandi GNAMOU-PÉTAUTON, « Aperçu sur le Tribunal spécial pour la Sierra-Leone », in : Paul TAVERNIER (dir.), *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique*, vol. 2, 2000-2004, tome 1, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droits de l'homme/Droit humanitaire », 2005, pp. 318-328 (spéc. p. 319).

<sup>28</sup> Voir Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 794.

<sup>29</sup> L'obligation de coopération entre le TPIR et le Vatican a été rejetée au motif que le Vatican n'est pas membre de l'ONU dans l'affaire *Théoneste Bagosora et consorts*, 13 mai 2004, Decision on Defence Motion to Obtain Cooperation From the Vatican Pursuant to Article 28, citée par Jean-Pélé FOMÉTÉ / Roland ADJOVI, « Les relations entre le Tribunal pénal international pour le Rwanda et les Etats », *AFRI*, 2005, pp. 180-196 (spéc. note n° 28, p. 189).

<sup>30</sup> Voir le paragraphe 1 de l'article 28 du Statut du TPIR qui est ainsi conçu : « [l]es États collaborent avec le Tribunal international pour le Rwanda à la recherche et au jugement des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire. » Voir aussi la lettre a) du paragraphe 2 du même instrument.

<sup>31</sup> Voir Hassan B. JALLOW, "How the International Criminal Tribunal For Rwanda is a Crucial Element in the Re-Establishment of a New Situation of Peace and Security in Rwanda", in: Olivier RIBBELINK (ed.), *Beyond*

coopération est prescrite dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>32</sup>. L'on s'intéressera particulièrement à ses deux premiers domaines, en raison de leur importance.

En ce qui concerne l'arrestation et le transfert des fugitifs, plusieurs d'entre eux ont été appréhendés et transférés à partir du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Kenya, du Mali, de la Namibie, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, du Togo et de la Zambie<sup>33</sup>. Ce qui a fait écrire à Navi Pillay que « *State cooperation [...] was particularly good for the ICTR in Africa* »<sup>34</sup>.

Trois Etats africains ont cependant été identifiés comme ne coopérant pas pleinement avec le TPIR en vue de l'arrestation des fugitifs. Il s'agit du Kenya, de la RDC et du Congo<sup>35</sup>.

Ce constat contraste avec celui de la coopération fructueuse entre le TPIR et la majorité des Etats africains autres que celui sur le territoire duquel les crimes ont été commis<sup>36</sup>, même s'il s'agissait surtout d'une coopération à sens unique qui permettait au Tribunal de tout exiger des Etats sans réciprocité<sup>37</sup>. Cette coopération, amplement illustrée dans la traque des fugitifs avec le concours des Etats et par les demandes de dessaisissement du TPIR adressées aux juridictions nationales au début de ses activités, s'est également manifestée lorsque le Bureau du Procureur a sollicité les autorités tanzaniennes pour l'incarcération de Bernard Ntuyahaga qui s'était spontanément présenté devant le Tribunal pour prouver son innocence, au prétexte de son entrée illicite sur le sol tanzanien, siège du Tribunal<sup>38</sup>.

Pour ce qui est du deuxième aspect de la coopération du TPIR avec les Etats africains, celui qui touche le transfert de certaines affaires, la coopération entre le TPIR et les Etats a été rééquilibrée dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux de ce Tribunal, en raison de « *l'obligation désormais faite à [cette] juridiction de renvoyer des affaires devant*

---

*the UN Charter : Peace, Security and the role of Justice*, The Hague, Hague Academic Press, « From Peace to Justice Series », 2008, pp. 187-199 (spéc. p. 196).

<sup>32</sup> Voir notamment le paragraphe 2 de la Résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 ainsi que ses 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> considérants ; l'article 28 du Statut du TPIR qui y est annexé (*supra*, note n° 22) ainsi que les paragraphes 2 à 4 de la Résolution 1503 (2003) du 28 août 2003. Cf. également Jean-Pélé FOMÉTÉ / Roland ADJOVI, *op. cit.* (*supra*, note n° 29), pp. 188-190.

<sup>33</sup> Voir Hassan B. JALLOW, *op. cit.* (*supra*, note n° 31), p. 197.

<sup>34</sup> Voir Navi PILLAY, "The Role of the International Criminal Court in an emerging System of International Justice", in: Olivier RIBBELINK, *op. cit.* (*supra*, note n° 31), pp. 35-43 (spéc. p. 42).

<sup>35</sup> Voir Jean-Pélé FOMÉTÉ, « De l'articulation entre le national et l'international à la lumière de la stratégie d'achèvement du Tribunal pénal international pour le Rwanda », *AADI*, vol. 14, 2006, pp. 125-143 (spéc. p. 141). Voir également Jean-Pélé FOMÉTÉ / Roland ADJOVI, *op. cit.* (*supra*, note n° 29), pp. 182-183.

<sup>36</sup> Voir Jean-Pélé FOMÉTÉ, *ibid.*, p. 125.

<sup>37</sup> Voir Jean-Pélé FOMÉTÉ, *ibid.*, p. 126 et 127.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 126.

les juridictions nationales »<sup>39</sup>. Le Rwanda s'est ainsi offert de juger les accusés dans le cadre de la stratégie de fin de mandat du TPIR.

Toutefois, l'on a constaté le caractère houleux des relations des JIP « avec les autorités gouvernementales des Etats sur lesquels les crimes ont été commis »<sup>40</sup>. Ce constat a aussi bien été effectué en ce qui concerne les relations du TPIY et du TPIR avec les successeurs de la Yougoslavie et le Rwanda qu'en ce qui concerne le TPS pour le Timor Oriental<sup>41</sup>.

Les rapports difficiles entre le Rwanda et le TPIR sont fondés sur ce qu'un commentateur particulièrement averti a appelé le « désaccord originel entre les Nations Unies et le Rwanda »<sup>42</sup>, ce pays ayant voté contre la résolution du Conseil de sécurité créant le TPIR. Le désaccord du Rwanda portait sur sept points, rappelés par le représentant du Rwanda au Conseil de sécurité<sup>43</sup> : i) l'exclusion de la peine de mort que le Rwanda souhaitait voir appliquer aux principaux responsables du génocide, alors qu'elle est contraire aux standards onusiens ; ii) l'extension de la compétence du TPIR aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, alors que ce pays souhaitait que l'on s'en tienne à réprimer les auteurs du génocide ; iii) la limitation de la compétence temporelle du TPIR au 1<sup>er</sup> janvier 1994 alors que le gouvernement rwandais soutient que les crimes avaient commencé avec les massacres survenus en 1990<sup>44</sup> ; iv) le nombre réduit de juges du TPIR ; v) la possibilité que les nationaux de certains pays ayant pris part au génocide puissent être élus juges ; vi) la possibilité que les condamnés exécutent leur peine ailleurs qu'au Rwanda et vii) l'installation du Tribunal ailleurs qu'au Rwanda.

Julian Fernandez rappelle opportunément qu'après la mise en place du TPIR, le Rwanda se jouait de ce Tribunal en empêchant le témoignage de ses ressortissants devant

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 129. Voir aussi pp. 127 et 130. Les résolutions 1503 (2003) du 28 août 2003 (alinéas 7 et 8 du préambule) et 1534 (2004) du 26 mars 2004 (paragraphe 4 et 6) en énoncent le principe et en déterminent les modalités (sont concernés les accusés de rang intermédiaire et subalterne).

<sup>40</sup> Voir Cyril LAUCI, « Quoi de 'spécial' au Tribunal pour la Sierra-Leone ? », *AADI*, vol. 14, 2006, pp. 29-73 (spéc. p. 52). Julian FERNANDEZ évoque quant à lui une « coopération plus qu'aléatoire de la Serbie et du Rwanda », rappelant que « les deux pays en cause [...] dès l'origine, s'étaient opposés à l'action des tribunaux ad hoc à leur égard ». Voir de cet auteur, « Justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *Questions internationales*, n° 27, sept-oct. 2007, pp. 102-108 (spéc. p. 106). Quant à Navi PILLAY, cet ancien Juge à la CPI, devenue Haut commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, dénonce « a lack of full and consistent cooperation of States ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 34), p. 39. Cf. enfin, Jean-Pélé FOMÉTÉ / Roland ADJOVI, *op. cit.* (*supra*, note n° 29), p. 183.

<sup>41</sup> Cesare P.R. ROMANO / Théo BOUTRUCHE signalent ainsi « le manque de coopération du Gouvernement de Djakarta qui constitue l'une des faiblesses majeures de la stratégie de lutte contre l'impunité au Timor oriental ». Voir de ces auteurs, « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice 'hybride' », *RGDIP*, 2003-1, pp. 109-124 (spéc., p. 122).

<sup>42</sup> Voir Jean-Pélé FOMÉTÉ, *op. cit.* (*supra*, note n° 35), p. 138.

<sup>43</sup> Voir doc. S/PV. 3453 du 8 novembre 1994.

<sup>44</sup> Le journaliste et écrivain polonais Ryszard KAPUŚCIŃSKI fait remonter l'opposition entre Tutsis et Hutus au milieu de XIX<sup>ème</sup> siècle, les premiers massacres de Tutsis remontant quant à eux à l'insurrection antiféodale de 1959. Voir de ce commentateur, *Ébène. Aventures africaines*, Paris, Plon, coll. « Pocket », 1998, pp. 193-201.

cette instance dès que le TPIR tendait à poursuivre des dirigeants du Front patriotique rwandais<sup>45</sup>. Pourtant, en vertu de la répartition des rôles entre ce Tribunal et les autorités étatiques, « *le national était plutôt tenu de répondre aux demandes (parfois aux injonctions) du Tribunal* »<sup>46</sup>.

La volonté de coopération des Etats africains, en ce compris le Rwanda dont les relations avec le TPIR se sont décrispées<sup>47</sup>, néanmoins peu disposés que d'autres à recevoir les accusés, est cependant compromise dans ses effets par l'insuffisance de ressources pour assurer aux accusés un procès équitable, conforme aux standards internationaux<sup>48</sup>.

## 2- La coopération franche avec le TSSL

Le TSSL a été institué par un accord bilatéral négocié entre les Nations Unies et le gouvernement sierra-léonais, à la demande expresse du président Ahmad Tajan Kabbah le 12 juin 2000<sup>49</sup>. Le gouvernement sierra-léonais devait logiquement prêter sa meilleure collaboration au fonctionnement de ce tribunal, au-delà des activités de sensibilisation destinées à expliquer à la population les missions et le fonctionnement de ce Tribunal<sup>50</sup>. D'autant que, contrairement aux deux TPI qui l'ont précédé, son siège a été établi en Sierra Leone, lieu de commission des délits.

Le gouvernement libérien d'Ellen Johnson Sirleaf a demandé au Nigeria l'extradition de Charles Taylor qui s'y était réfugié depuis 2003, ce qui constitue une renonciation certaine à l'immunité par l'Etat d'origine de l'accusé. L'arrestation de l'ancien président du Libéria, inculpé de 17 chefs d'accusation de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en 2003 par le TSSL en raison de son implication dans la guerre civile en Sierra Leone et sa remise à ce Tribunal pénal mixte ont été réalisées le 26 mars 2006, grâce à la coopération active des autorités nigérianes qui l'ont arrêté et expulsé vers la Sierra Leone.

---

<sup>45</sup> Voir Julian FERNANDEZ, « Justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *op. cit.* (*supra*, note n° 40), p. 106. Dans le même sens, Navi PILLAY observe que "[i]n the case of the ICTR, Rwandans called for a boycott of the Tribunal, giving as one reason the injustice of no compensation for victims. They were particularly aggrieved that the Tribunal was providing HIV antiretroviral medication to detainees whereas victims of sexual crimes during the genocide had none". *Op. cit.* (*supra*, note n° 34), p. 37. Pour une illustration d'un tel refus de coopération, cf. Jean-Pélé FOMÉTÉ / Roland ADJOVI, *op. cit.* (*supra*, note n° 29), p. 188. Ces commentateurs y rapportent que « dans l'affaire Karemera et consorts, où la Chambre a, une énième fois, requis la coopération du Rwanda en fixant à celui-ci une obligation de lui faire rapport, tout en précisant dans quels délais [...] le Rwanda ne s'est pas exécuté et la Chambre n'a pris aucune autre mesure ».

<sup>46</sup> Jean-Pélé FOMÉTÉ, « De l'articulation entre le national et l'international à la lumière de la stratégie d'achèvement du Tribunal pénal international pour le Rwanda », *op. cit.* (*supra*, note n° 35), p. 125.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 139 et note n° 30. La décrispation des relations entre le Rwanda et le TPIR s'est matérialisée par l'adoption de la Loi organique n° 31/2007 du 25 juillet 2007 portant abolition de la peine de mort au Rwanda, en particulier pour les affaires transférées par le TPIR.

<sup>48</sup> Voir Jean-Pélé FOMÉTÉ, *ibid.*, pp. 134-135. Suivant le pointage de Jean-Pélé FOMÉTÉ, « une quinzaine de dossiers de suspects ont été transférés au Rwanda en 2007 aux fins d'enquêtes additionnelles » et d'éventuelles poursuites.

<sup>49</sup> Voir Cyril LAUCI, *op. cit.* (*supra*, note n° 40), pp. 29 et 52.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 55.

Le tableau de la coopération des Etats africains est nettement plus heurté.

## B- La coopération ambivalente des Etats avec Cour pénale internationale

Comme relevé par Raymond RANJEVA, en Afrique, « [l']obligation de se soumettre aux décisions des tribunaux internationaux reste perçue [à tort] comme une restriction de la souveraineté de l'Etat »<sup>51</sup>. Ces observations formulées depuis deux décennies expliquent largement la réticence des Etats africains à coopérer avec les JIP, à moins qu'ils n'en soient les instigateurs ou qu'ils ne soient à l'origine des poursuites. Or, ces deux conditions manquent singulièrement à la CPI.

Une majorité nette d'Etats africains a certes souscrit au Statut de Rome ; mais le plus gros contingent des Etats ayant ratifié le traité constitutif de la CPI vient d'Europe<sup>52</sup>. Au 20 novembre 2011 en effet, sur les 119 pays Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, l'on dénombrait 33 États d'Afrique sur 54<sup>53</sup>, 26 d'Amérique Latine et des Caraïbes, 17 d'Asie, 18 d'Europe Orientale, 25 d'Europe occidentale et autres États<sup>54</sup>.

L'on y ajoutera la Côte d'Ivoire qui a consenti, par une déclaration faite en vertu de l'article 12-3 du Statut de Rome<sup>55</sup>, à soumettre à la CPI la connaissance des crimes commis

---

<sup>51</sup> Voir Raymond RANJEVA, *op. cit.* (*supra*, note n° 2), p. 287.

<sup>52</sup> Pour une brève synthèse des relations entre l'Union européenne ainsi que les Etats européens et la CPI, voir notamment Martijn GROENLEER / David RIJKS, « The European Union and the International Criminal Court. The Politics of international criminal justice », in : Knud Erik JØRGENSEN (ed.), *The European Union and International Organizations*, Routledge / GARNET, Series : "Europe in the World", London and New York, 2008, pp. 167-187 (spéc. p. 168-173). Ces auteurs relèvent que l'empressement des pays européens à ratifier le Statut de Rome était tel que « *the ICC has sometimes been called an 'EU Court'* » (p. 167). Ils avancent trois raisons pour expliquer le soutien de l'UE, qualifiée de "*main proponent of the Court*" (p. 177), à la CPI : i) "[m]ost EU countries felt they had nothing to fear from a strong Court" ; ii) "*Supporting the ICC was associated with benefits for members states' international and domestic reputation*" ; iii) "*additional constraints were minimal*" ainsi que iv) "*the congruence and convergence of individual member states' preferences and interests in the field of human rights and international law*" (pp. 173 et 179). L'engagement européen ne serait pas non plus étranger à ce que Philippe WECKEL appelle « *la culture européenne de droit international [qui] procède à la fois d'une adhésion collective à des valeurs et de la contrainte du système juridique de l'Union européenne* ». Il caractérise la culture européenne à cet égard comme « *une culture de la légalité, voire de l'Etat de droit étendu aux rapports internationaux sur le plan mondial* ». Voir Philippe WECKEL / Anne RAINAUD, « Union européenne et développement d'une culture européenne de droit international », in : SFDI, *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Journées franco-allemandes, Paris, Pedone, 2008, pp. 297-320 (spéc. pp. 299 et 305).

<sup>53</sup> Depuis l'adhésion du Sud-Soudan le 9 juillet 2011. Source :

[http://au.int/en/member\\_states/countryprofiles](http://au.int/en/member_states/countryprofiles) (consultée le 29 novembre 2011).

<sup>54</sup> Source : <http://www.icc-cpi.int/menus/asp/states%20parties/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute?lan=fr-FR> (consultée le 20 novembre 2011).

<sup>55</sup> Cette stipulation se lit ainsi : « [s]i l'acceptation de la compétence de la Cour par un Etat qui n'est pas Partie au présent Statut est nécessaire aux fins du paragraphe 2 [relatif à l'exercice de la compétence de la Cour dans l'Etat dans lequel le comportement en cause a eu lieu ou l'Etat du pavillon ou d'immatriculation du navire ou de l'aéronef à bord duquel le comportement a eu lieu ; l'Etat dont la personne accusée est ressortissant], cet Etat peut, par déclaration déposée auprès du Greffier, consentir à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime dont il s'agit. L'Etat ayant accepté la compétence de la Cour coopère avec celle-

dans le territoire ivoirien à partir des événements du 19 septembre 2002<sup>56</sup>. En application de cette déclaration, le 3 octobre 2011, la Chambre préliminaire III a « *autorisé le Procureur à ouvrir une enquête proprio motu pour les crimes présumés relevant de la compétence de la Cour, qui auraient été commis en Côte d'Ivoire depuis le 28 novembre 2010, ainsi que sur les crimes qui pourraient être commis dans le futur dans le contexte de cette situation* »<sup>57</sup>. Cette enquête vise les crimes commis dans ce pays durant la crise post-électorale (décembre 2010-avril 2011).

Le passage de juridictions « *dont l'existence et la compétence dépendaient de décisions politiques au coup par coup* »<sup>58</sup> à une juridiction universelle et permanente dont la compétence peut devenir obligatoire – le Statut de la CPI étant expansif quant au déclenchement des poursuites – a permis de mettre en lumière une posture de net refus de coopérer vis-à-vis de la CPI dans certaines circonstances. Cette attitude est illustrée de manière saisissante par la tardiveté et l'extrême rareté d'accords de coopération entre la CPI et les Etats africains pour l'exécution des peines<sup>59</sup>. Mais elle se manifeste surtout par une coopération ambivalente des Etats africains, selon qu'ils sont à l'initiative des poursuites (1) ou pas (2).

#### 1- La coopération active pour les poursuites initiées par des Etats africains

La coopération des Etats africains avec les JIP dans le cadre des poursuites initiées par les Etats africains a pour fondement philosophique l'idée suivant laquelle de telles poursuites « *could be portrayed as a delegated jurisdiction grounded both legally and morally in the*

---

*ci sans retard et sans exception conformément au chapitre IX* ». La Côte d'Ivoire a accepté la compétence de la Cour le 18 avril 2003. Cette décision a été par la suite confirmée par le Gouvernement de Laurent Gbagbo le 14 décembre 2010 puis par celui d'Alassane Ouattara le 3 mai 2011.

<sup>56</sup> Voir Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 806. Le 18 avril 2003, le Gouvernement de la Côte d'Ivoire a déclaré accepter la compétence de la CPI pour les événements qui se sont déroulés dans ce pays à partir du 19 septembre 2002. Cette acceptation a été confirmée le 14 décembre 2010 et le 3 mai 2011. Voir <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> (consultée le 21 novembre 2011)

<sup>57</sup> Voir <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/>, *ibid.*

<sup>58</sup> Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 805.

<sup>59</sup> Le Mali est ainsi le premier Etat africain à avoir conclu un accord de coopération avec la CPI sur l'exécution des peines d'emprisonnement le 13 janvier 2012, à la suite de l'Autriche, de la Belgique, de la Colombie, du Danemark, de la Finlande, du Royaume-Uni et de la Serbie. Voir le communiqué de la CPI à ce sujet, <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/37E976FE-E016-419A-B293-DC8EBD2B7393.htm> (consulté le 22 janvier 2012). Par comparaison, au 9 février 2012, trois Etats africains (le Bénin, le Mali et le Rwanda) avaient conclu de tels accords avec le TPIR. Voir <http://www.unict.org/Legal/BilateralAgreements/tabid/99/Default.aspx> (consulté le 9 février 2009). Jean-Pélé FOMÉTÉ et Roland ADJOVI ajoutent le Swaziland à la liste des Etats africains ayant conclu un accord sur l'exécution des peines avec le TPIR. *Op. cit.* (*supra*, note n° 29), note n° 30, p. 189.

*undisputed jurisdictional authority of the state* »<sup>60</sup>. Cette coopération est amplement étayée sur le plan empirique.

Quatre affaires illustrent la coopération active des Etats africains avec la CPI à l'occasion de poursuites initiées par eux-mêmes ainsi que l'acceptation de telles poursuites par d'autres Etats africains. Ces affaires concernent la RDC, l'Ouganda, la République centrafricaine et la Côte d'Ivoire.

Dans le cas de la RDC, le 19 avril 2004, lors de la réunion des Etats Parties, le Procureur avait exprimé sa volonté d'ouvrir, *proprio motu*, une enquête en application de la lettre c) de l'article 13 et de l'article 15 du Statut de Rome, tout en souhaitant une saisine de l'Etat concerné<sup>61</sup>. Répondant à cette invitation explicite, le gouvernement congolais a déféré à la Cour la situation prévalant sur son territoire depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome<sup>62</sup>, ce qui a permis au Procureur d'ouvrir une enquête pour la situation dans la région de l'Ituri le 23 juin 2004.

Deux années d'enquête plus tard, le Procureur a porté l'affaire devant la Chambre préliminaire et il a émis un premier mandat d'arrêt contre Thomas Lubanga Dyilo le 10 février 2006<sup>63</sup>. Il sera arrêté par les autorités congolaises un mois plus tard, le 17 mars 2006<sup>64</sup>. Bosco Ntaganda a également fait l'objet d'un mandat d'arrêt depuis le 22 août 2006 ; mais il n'a pas encore été arrêté. Il leur était reproché d'avoir commis trois chefs de crimes de guerre lors du conflit armé de l'Ituri entre juillet 2002 et la fin 2003 : l'enrôlement et la conscription d'enfants de moins de 15 ans ainsi que le fait d'avoir fait participer des enfants aux hostilités.

Le troisième mandat d'arrêt dans le cadre des affaires congolaises a été émis contre Germain Katanga le 2 juillet 2007. L'arrestation et la remise de ce dernier par les autorités congolaises ont suivi trois mois plus tard, le 17 octobre 2007<sup>65</sup>. Un quatrième mandat d'arrêt contre Mathieu Guidjolo Chui a été émis le 6 juillet 2007. Il a également été arrêté par les autorités congolaises le 6 février 2008. Une dizaine de chefs d'accusations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité sont portées contre ces deux personnages<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Voir Antony DUFF, "Authority and Responsibility in International Criminal Law", in : Samantha BESSON / John TASIOLAS (eds), *The Philosophy of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 589-604 (spéc. p. 590).

<sup>61</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-OTP-20040419-50 du 19 avril 2004.

<sup>62</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-OTP-20040623-59 du 23 juin 2004.

<sup>63</sup> Voir CPI, affaire *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, doc. ICC-01/04-01/06 ; Mandat d'arrêt (PTCI) du 10 février 2006, doc. ICC-01/04-01/06-2. Voir aussi l'affaire *Le Procureur c. Germain Katanga*, doc. ICC-01/04-01/07 ; Mandat d'arrêt du 2 juillet 2007, doc. ICC-01/04-01/07-1.

<sup>64</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-CPI-20060302-125 du 17 mars 2006.

<sup>65</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-CPI-20071018-250 du 18 octobre 2007.

<sup>66</sup> Ils sont poursuivis pour les « crimes de guerre suivants :

- a. faire participer des enfants de moins de 15 ans à des hostilités, punissable en vertu de l'article 8-2-b-xxvi du Statut ;



L'Etat Ougandais a, quant à lui, spontanément saisi le Procureur dès le mois de décembre 2003, au sujet de la situation relative à l'Armée de résistance du seigneur (ci-après : « ARS »)<sup>67</sup>. Faisant droit à cette requête, le 29 juillet de l'année suivante, le Procureur a ouvert une enquête sur la situation prévalant au Nord de ce pays<sup>68</sup>. Cinq mandats d'arrêt ont été émis dans le cadre de cette affaire contre le leader de l'ARS et quatre de ses lieutenants<sup>69</sup>. Mais aucune des personnes mises en cause n'avait été arrêtée jusqu'à la fin de l'année 2011.

Relativement à la Centrafrique, par lettre datée du 6 janvier 2005, le gouvernement de ce pays a saisi la CPI pour l'ensemble des crimes relevant de la compétence de la CPI commis sur son territoire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Cette saisine a été rendue publique le 7 janvier 2005<sup>70</sup>. Outre l'initiative des poursuites, la coopération de l'Etat centrafricain s'illustre dans ce dossier par la demande anxieuse d'informations sur l'évolution de la procédure formulée quelque deux années après la saisine de la CPI, face à l'inertie apparente de celle-ci<sup>71</sup>. L'enquête sera finalement ouverte le 22 mai 2007<sup>72</sup>.

Le principal mis en cause, Jean-Pierre Bemba, a été appréhendé sur la base d'un Mandat d'arrêt émis le 23 mai 2008 – ultérieurement remplacé par celui du 10 juin 2008 – pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité (viol, meurtre et pillage d'une ville). Son arrestation a été effectuée par les autorités belges le 24 mai 2008. Le 15 juin 2009, la CPI a confirmé deux charges de crimes contre l'humanité et trois charges de crimes de guerre

- 
- b. le fait de diriger intentionnellement une attaque contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement aux hostilités, crime punissable en vertu de l'article 8-2-b-i du Statut ;
  - c. des homicides intentionnels, crime punissable en vertu de l'article 8-2-a-i du Statut ;
  - d. le fait de détruire des biens, crime punissable en vertu de l'article 8-2-b-xiii du Statut ;
  - e. le pillage, crime punissable en vertu de l'article 8-2-b-xvi du Statut ;
  - f. l'esclavage sexuel, crime punissable en vertu de l'article 8-2-b-xxii du Statut ;
  - g. le viol, crime punissable en vertu de l'article 8-2-b-xxii du Statut.

[Et pour] les crimes contre l'humanité suivants :

- a. Meurtres, punissables en vertu de l'article 7-1-a du Statut ;
- b. des viols, punissables en vertu de l'article 7-1-g du Statut ;
- c. des actes de réduction en esclavage sexuel, punissables en vertu de l'article 7-1-g du Statut. »

Source : <http://www.icc>

[cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200107/democratic%20republic%20of%20the%20congo?lan=fr-FR](http://www.cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200107/democratic%20republic%20of%20the%20congo?lan=fr-FR) (consultée le 29 novembre 2011).

<sup>67</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-20040129-44 du 29 janvier 2004.

<sup>68</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-CPI-20040729-65 du 29 juillet 2007.

<sup>69</sup> Affaire ICC-02/04-01/05, le Procureur c/ Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen. Cf. Roland ADJOVI, *op. cit.* (*supra*, note n° 21), note n° 16, p. 6). Pour les crimes qui leur sont reprochés, voir <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200204/related%20cases/icc%200204%200105/uganda?lan=fr-FR> (consultée le 29 novembre 2011).

<sup>70</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-OTP-20050107-86 du 7 janvier 2005.

<sup>71</sup> Cf. Decision requesting information on the status of the Preliminary examination of the situation in the Central African Republic, PTC3, 30 November 2006, doc. ICC-01/05-6.

<sup>72</sup> Voir le communiqué de presse de la CPI n° ICC-OTP-PR-20070522-220 du 22 mai 2007.

contre lui. Elle a par suite renvoyé l'accusé pour être jugé devant une Chambre de première instance. Son procès a débuté le 22 novembre 2010.

Enfin, concernant la Côte d'Ivoire, le président Alassane Ouattara, ex-rival de Laurent Gbagbo, avait demandé à la CPI, le 3 mai 2011, d'enquêter sur les « crimes les plus graves » commis lors des violences post-électorales qui se sont produites entre décembre 2010 et avril 2011. La Chambre préliminaire III a par la suite autorisé, le 3 octobre 2011, le Procureur à enquêter dans ce pays pour les crimes commis depuis le 28 novembre 2010 ainsi que sur les crimes susceptibles d'avoir été commis ultérieurement dans le cadre de cette situation, « estimant qu'il y avait "une base raisonnable" de croire que des attaques avaient été commises contre la population civile à la fois par le camp de Laurent Gbagbo et par celui d'Alassane Ouattara entre le 25 février et le 6 mai »<sup>73</sup>. Ces investigations portent notamment sur « des meurtres, des viols, des disparitions forcées, des cas d'emprisonnement, des actes de pillage et de torture et le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des civils »<sup>74</sup>.

L'ancien président ivoirien Laurent Gbagbo, qui faisait l'objet d'un mandat d'arrêt sous scellés, émis le 23 novembre 2011 et rendu public le 28 suivant, est poursuivi pour « quatre chefs de crimes contre l'humanité à raison de meurtres, de viols et d'autres violences sexuelles, d'actes de persécution et d'autres actes inhumains, qui auraient été perpétrés dans le contexte des violences post-électorales survenues sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011 »<sup>75</sup>. Le 30 novembre 2011, il est devenu le premier ex-chef d'Etat remis à la CPI.

Le bref délai qui a séparé l'émission du mandat d'arrêt contre l'ancien président ivoirien et sa remise à la CPI par le nouveau régime en place en Côte d'Ivoire suggère que les nouvelles autorités ivoiriennes ont voulu prendre de court l'UA, de sorte qu'elle ne puisse pas se prononcer sur le mandat d'arrêt émis contre Laurent Gbagbo ni sur la remise de ce suspect à la CPI. Les données de la coopération entre la Côte d'Ivoire et la CPI en vue de la remise de Laurent Gbagbo témoignent des manœuvres auxquelles peuvent se livrer les Etats africains pour contourner l'hostilité de principe de l'Union africaine vis-à-vis de la CPI<sup>76</sup>.

Tout bien pesé, si la coopération des Etats africains avec la CPI s'est manifestée dès l'étape de la saisine comme ce fut le cas avec la RDC et avec la Côte d'Ivoire, elle est également attestée dans les phases de l'arrestation et du transfèrement des suspects, comme dans les cas de la RDC et de la Côte d'Ivoire. L'approbation au moins tacite des

---

<sup>73</sup> Soulignement ajouté. Voir Marie-Laure MICHEL (AFP), Laurent Gbagbo, soupçonné de crimes contre l'humanité, lundi devant la CPI, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5j5qv1dRQsxEhTcrsWa2bgVtDFd8w?docId=CNG.296a87d8bef38d3ad3dd58ec886b224a.61> (consultée le 1<sup>er</sup> décembre 2011).

<sup>74</sup> Voir le Communiqué de presse ICC-CPI-20111130-PR747 du 30 novembre 2011, <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/4814FA54-AF2D-4EA3-8A89-9E809318D1D8.htm> (consulté le 1<sup>er</sup> décembre 2011).

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Voir *infra*, II.

autres Etats africains est reflétée dans une interview accordée à l'hebdomadaire international *Jeune Afrique* par le président Idriss Déby à la fin de l'année 2011<sup>77</sup>. Une telle approbation est loin d'être acquise lorsque les poursuites sont d'origine extra-africaine.

## 2- Le rejet des poursuites d'origine extra-africaine

Les poursuites d'origine extra-africaines sont celles initiées soit par le Conseil de sécurité, soit *proprio motu* par le Procureur en vertu des lettres b) et c) de l'article 13 du Statut de Rome. Ce qui est contesté par les Etats africains, c'est la saisine extra-africaine de la CPI, au sens de l'aptitude légale reconnue à ces deux instances de prendre l'initiative de déclencher des procédures. Ce rejet est symptomatiquement illustré par les propos du président Tchadien Idriss Déby Itno qui a précisé, dans une interview à l'hebdomadaire *Jeune Afrique* que, si la remise de Laurent Gbagbo à la CPI ne pose pas problème à l'Afrique, c'est en raison de ce qu'elle « *procède de la volonté des ivoiriens* »<sup>78</sup>.

Le rejet simultané de ces deux modalités de saisine de la CPI contraste avec la différence observée sur ces modalités de saisine de la CPI lors du débat préparatoire à l'adoption de l'article 15 pendant la Conférence de Rome en 1998. Alors que la saisine de la Cour par le Conseil de sécurité a suscité peu d'inquiétudes en dehors de la possibilité de l'usage du veto<sup>79</sup>, la perspective de l'initiative des poursuites reconnue au Procureur avait suscité l'opposition de « très nombreux Etats »<sup>80</sup>.

Trois illustrations du rejet par les Etats africains des poursuites d'origine extra-africaine devant la CPI sont offertes par les cas du président soudanais Omar El Béchir, du Guide libyen Mouammar Kadhafi et, dans une moindre mesure, des personnes suspectes de violences post-électorales au Kenya en décembre 2007.

Contre le premier cité, la CPI a été saisie par le Conseil de sécurité, en vertu de sa Résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005<sup>81</sup>. Ce fut la première fois que le Conseil déférait une situation à la CPI. La Résolution 1593 (2005) a été transmise au Procureur par le Secrétaire général des Nations Unies le lendemain, 1<sup>er</sup> avril 2005. Cette transmission a été suivie de celle des informations recueillies par la Commission internationale d'enquête et du Rapport du Secrétaire général sur la situation au Darfour. Deux mois après cette saisine, et sur la base de sa propre évaluation, le Procureur a décidé d'ouvrir une enquête le 1<sup>er</sup> juin 2005. Les

---

<sup>77</sup> Voir *Jeune Afrique*, n° 2658 du 18 au 24 décembre 2011, pp. 29-30.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 29 *in fine*.

<sup>79</sup> Cf. notamment Salvatore ZAPPALA, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 111 ; William BOURDON / Emmanuelle DUVERGER, *La Cour pénale internationale. Le Statut de Rome*, préface de Robert BADINTER, Paris, Seuil, coll. « Points/Essais », pp. 82-83 (observations sous l'article 13). Nasser ZAKR observe qu'« [u]ne large majorité d'Etats a appuyé la saisine de la Cour par le Conseil ». Voir de cet auteur, « Les aspects institutionnels de la Cour pénale internationale », *JDI*, n° 2, 2002, pp. 449-474 (spéc. p. 470).

<sup>80</sup> Voir William BOURDON / Emmanuelle DUVERGER, *ibid.*, p. 86 ; Salvatore ZAPPALA, *ibid.*, p. 113.

<sup>81</sup> Pour les détails et explications de vote, voir le doc. S/PV.5158 du 31 mars 2005.

premières citations à comparaître ont été introduites auprès de la Chambre préliminaire le 27 février 2007. Mais la Chambre a plutôt prescrit l'émission de mandats d'arrêt contre Ahmad Harun<sup>82</sup> et contre Ali Kushayb<sup>83</sup>. Les autorités soudanaises ont immédiatement refusé de coopérer à l'arrestation et à la remise de ces inculpés<sup>84</sup>. Ce refus de coopérer sera encore plus net lorsque la CPI émettra des mandats d'arrêt contre le président soudanais lui-même.

Le 4 mars 2009 un premier mandat d'arrêt a été émis contre Omar El Béchir pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le 12 juillet 2010, un second mandat d'arrêt a été émis contre lui pour génocide au Darfour, en dépit de ce que la réalité du génocide qui lui est imputé est controversée<sup>85</sup>. Il sera renforcé par le mandat d'arrêt émis par la Justice kenyane le 27 novembre 2011, contre l'avis du gouvernement kenyan. Solidaire de la décision de l'UA, celui-ci a décidé de faire appel de cette décision par ailleurs unanimement condamnée par les sept pays de l'Afrique de l'Est membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (en anglais : IGAD)<sup>86</sup>.

C'est dire que les poursuites contre le président soudanais sont contestées par les Etats africains. Elles l'ont été dès l'adoption de la résolution 1593 du Conseil de sécurité, non seulement par le Soudan, mais également par l'Algérie dont le représentant au Conseil a dénoncé « *la politique de deux poids, deux mesures [et] une justice à deux vitesses* »<sup>87</sup>. Pierre Berthelot observe à ce compte qu'« *aucun [des Etats africains] n'a apporté son soutien à la [...] décision de la CPI, du moins au niveau officiel* »<sup>88</sup>.

Le refus itératif de coopérer à l'arrestation et à la remise de Omar El-Béchir des autorités éthiopiennes, tchadiennes, kenyanes, malawites et libyennes<sup>89</sup> où le président

---

<sup>82</sup> Voir l'affaire *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)*, Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ahmad Harun (PTCI), 27 avril 2007, doc. ICC-02/05-01/07-2.

<sup>83</sup> Voir l'affaire *Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun (« Ahmad Harun ») et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (« Ali Kushayb »)*, Mandat d'arrêt à l'encontre d'Ali Kushayb (PTCI), 27 avril 2007, doc. ICC-02/05-01/07-3.

<sup>84</sup> Cf. Roland ADJOVI, *op. cit. (supra, note n° 21)*, note n° 33, pp. 10-11.

<sup>85</sup> Pierre BERTHELOT fait remarquer qu'un nombre important d'acteurs internationaux (Amnesty International, Human Rights Watch, ONU, UE, Médecins sans frontières et Union africaine) considère « *qu'il n'y a pas de génocide et qu'il n'a jamais eu lieu* » au Soudan. Voir de cet auteur, « La CPI face à la tragédie du Darfour », *Géopolitique africaine*, n° 35, juillet-septembre 2009, pp. 235-252 (spéc., p. 245).

<sup>86</sup> Lire « Soudan: les pays d'Afrique de l'Est dénoncent le mandat d'arrêt kényan contre Bechir », <http://www.jeuneafrique.com/actu/20111130T111746Z20111130T111744Z/> (consulté le 30 décembre 2011).

<sup>87</sup> Voir le doc. S/PV 5158, du 11 mars 2005, p. 13. Le professeur de droit international public Antonio CASSESE, chargé par l'ONU d'enquêter sur la situation au Darfour en 2004, a été l'un des premiers à contester cette initiative, jugeant qu'il s'agit d'un mandat d'arrêt « *aussi spectaculaire qu'inutile* ». Cf. *La Repubblica*, 5 mars 2009, cité par Pierre BERTHELOT, *op. cit. (supra, note n° 85)*, p. 243.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>89</sup> Le président soudanais s'est rendu à maintes reprises en Libye, avant et après la chute du régime du colonel Kadhafi. Les visites du président soudanais à Djibouti, au Kenya, au Malawi et au Tchad ont été explicitement approuvées par l'UA qui y voit une saine application des « *décisions de la Conférence de l'UA relatives aux mandats d'arrêt délivrés par la CPI contre le président Omar El Bashir et [une action] pour la sauvegarde de la paix et de la stabilité* » des régions respectives auxquelles appartiennent les Etats hôtes. Voir

soudanais a respectivement effectué des visites officielles pour diverses raisons le 21 avril 2009, le 27 août 2010, les 7 et 8 août 2011, les 14 et 15 octobre 2011 et du 7 au 9 janvier 2012, sans être inquiété, témoigne avec éclat du refus des Etats africains de coopérer pour les procédures devant les juridictions internationales pénales résultant d'initiatives extra-africaines. D'autant que le président soudanais a également voyagé à Djibouti, en Égypte, en Érythrée et au Zimbabwe.

Certes, *a priori*, la non-exécution d'un mandat d'arrêt de la CPI pris sur saisine du Conseil de sécurité par des Etats membres des Nations Unies parties au Statut de Rome pourrait constituer une violation du droit international et spécifiquement, une violation des droits et obligations des autres parties au Statut de Rome<sup>90</sup>, si les conditions requises pour l'exécution du mandat d'arrêt en cause sont remplies. D'autant que le mandat d'arrêt de la CPI participe des règles secondaires de mise en œuvre d'obligations *erga omnes*<sup>91</sup>.

Mais les conditions posées à l'article 98 du Statut de Rome ne sont pas toujours remplies. Sommé de s'expliquer par la CPI sur son refus d'arrêter le président soudanais, le Tchad a répondu qu'étant membre de l'Union africaine, il devait se plier à la décision prise par cette organisation interdisant à ses Etats membres de coopérer avec la CPI aux fins de la remise du président Omar El Béchir. Cette position tchadienne a été réitérée par le président Idriss Déby Itno dans l'interview qu'il a accordée à l'hebdomadaire international *Jeune Afrique*<sup>92</sup>.

Dans une décision datée du 13 décembre 2011, la Chambre préliminaire I de la CPI a informé le Conseil de sécurité des Nations unies et l'Assemblée des Etats parties de la non-coopération du Tchad quant à l'arrestation et la remise d'Omar El Béchir à la Cour<sup>93</sup>. Mais

---

UA, Conférence de l'Union, 16<sup>ème</sup> session ordinaire, 30 - 31 janvier 2011, Addis-Abeba (Ethiopie), Décision sur la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale (CPI), Assembly/AU/Dec. 334 (XVI), Doc. EX.CL/639(XVIII), point 5. Cf. également Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 14), point 5 ; UA, Conférence de l'Union, 18<sup>ème</sup> session ordinaire, 29-30 janvier 2012, Addis-Abeba (Ethiopie), Décision sur le rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI), Assembly/AU/Dec. 397 (XVIII), Doc. EX.CL/710, point 7.

<sup>90</sup> Hans KELSEN écrit ainsi que « [s]i l'Etat est obligé par le traité de se conformer à la décision du tribunal, l'inexécution de la décision peut être considérée comme une violation du traité par lequel le tribunal a été établi » et il envisage en conséquence « l'application de sanctions par les autres Etats contractants contre l'Etat responsable de l'acte illicite ». Voir de cet auteur, *Théorie du droit international public*, RCADI, 1953, - III, vol. 84, pp. 1-203, (spéc., p. 97).

<sup>91</sup> Le TSSL a en effet dit pour droit qu'au cas où la répression d'un crime relève de la compétence universelle, un seul Etat ne saurait, par l'octroi de l'amnistie, priver les autres Etats de l'exercice d'une compétence qui leur est reconnue. Cf. Cyril LAUCI, *op. cit.* (*supra*, note n° 40), pp. 69-70 et *Prosecutor v. Kallon, Kamara, SCSL-04-15&16-AR72, Decision on Challenge to Jurisdiction: Lomé Accord Amnesty (AC)*, 13 March 2004, par. 67-73, in: Lauci (C.), *Digest*, pp. 84-88.

<sup>92</sup> Voir *Jeune Afrique* du 18 au 24 décembre 2011, *op. cit.* (*supra*, note n° 77), pp. 29-30. Dans cet entretien, le président Idriss DEBY ITNO a précisé qu'« il n'est pas question qu'El Béchir, s'il doit être jugé, le soit ailleurs qu'en Afrique » (p. 29 *in fine*). Voir également « CPI-Soudan : El-Béchir circule en Afrique en dépit de mandats de la CPI », <http://fr.hirondellenews.com/content/view/16837/584/> (consultée le 9 décembre 2011).

<sup>93</sup> Voir doc. ICC-02/05-01/09-140, affaire *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant le refus de la République du Tchad

comme par le passé, la CPI n'a reçu aucune réponse, dans un contexte de « *désenchantement général* » où la doctrine observe que « [d]e nombreux Etats n'appuient plus que mollement la Cour pénale »<sup>94</sup>.

L'on s'attardera également sur le cas du Malawi qui a fondé son refus de coopérer sur l'incompatibilité entre l'arrestation d'un chef d'Etat et l'immunité que celui-ci tient du droit international coutumier ainsi que sur l'incompatibilité de la position de l'Union africaine avec la coopération attendue par la CPI<sup>95</sup>. Dans son prononcé, la Chambre préliminaire I de la CPI

*a réaffirmé qu'il n'y a pas de conflit entre les obligations des Etats parties au Statut de Rome vis-à-vis la Cour d'arrêter et de lui remettre le suspect et leurs obligations en vertu du droit international coutumier. Par conséquent, il n'est pas possible pour les Etats parties, ainsi que pour l'Union Africaine, de se fonder sur l'article 98-1 du Statut de Rome afin de refuser d'exécuter les demandes de coopération adressées par la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise de M. Al Bashir*<sup>96</sup>.

La CPI se fonde à cet égard sur une coutume qui serait assise sur la pratique et la jurisprudence des TPI de Nuremberg et de Tokyo – qui ne furent pourtant pas des modèles de JIP – ainsi que sur les actes constitutifs du TPIY et du TPIR qui ne sont pas explicites sur la situation des chefs d'Etat en fonction, bénéficiaires d'une immunité internationale reconnue.

La CPI a entrepris d'étayer la coutume alléguée par la pratique des poursuites internationales à l'encontre de Slobodan Milosevic, Charles Taylor, Mouammar Kadhafi,

---

d'accéder aux demandes de coopération délivrées par la Cour concernant l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir. Cf. <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc02050109/court%20records/chambers/ptci/140?lan=fr-FR> (consulté le 29 décembre 2011).

<sup>94</sup> Voir Julian FERNANDEZ, « Justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *op. cit.* (*supra*, note n° 40), p. 107. S'agissant des tribunaux pénaux *ad hoc*, cette procédure a été suivie à maintes reprises par le passé, débouchant sur « *des déclarations du président du Conseil s'adressant, au nom de l'organe tout entier, à l'Etat ou à l'entité récalcitrant* ». La pratique confirme que le soutien du Conseil à un TPI n'est jamais allé au-delà d'un « *soutien de type plutôt verbal* ». Voir Luigi CONDORELLI / Santiago VILLAPANDO, « Les Nations Unies et les juridictions pénales internationales », *in* : Jean-Pierre COT / Alain PELLET / Mathias FORTEAU, *op. cit.* (*supra*, note n° 24), pp. 201-245 (spéc. p. 224). Relativement à la CPI qui n'est pas un organe des Nations Unies, Pierre BERTHELOT présentait déjà à cet égard « *la probable passivité des membres de la 'communauté internationale'* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 244. Dans l'ouvrage tiré de sa thèse, Julian FERNANDEZ soutient à juste titre qu'« *à l'exclusion de pressions politiques, l'Etat récalcitrant ne doit pas craindre de contre-mesures trop sévères à son encontre* » (*La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale, op. cit.* (*supra*, note n° 12), note n° 141, p. 42).

<sup>95</sup> Voir CPI, Chambre préliminaire I, Affaire *Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Situation au Darfour (Soudan)*, Decision Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Failure by the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of Omar Hassan Ahmad Al Bashir, du 12 décembre 2011 doc. ICC-02/05-01/09, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc02050109/court%20records/chambers/ptci/139?lan=fr-FR> (consultée le 4 janvier 2012).

<sup>96</sup> *Ibid.*

Omar El Béchir et Laurent Gbagbo<sup>97</sup>. Mais sa démonstration est peu concluante. Deux objections peuvent être soulevées à cet égard.

D'abord, les Etats africains ont contesté de manière persistante la licéité des poursuites pénales contre Omar El Béchir et contre le Colonel Kadhafi sur le plan international, ce qui est à tout le moins de nature à empêcher l'application de cette hypothétique coutume internationale aux chefs d'Etat africains en exercice. L'universalité du droit international coutumier allégué par la CPI serait en effet irrémédiablement altérée, dès lors que l'ensemble des Etats représentant une région s'y oppose. Dans ce schéma, l'on serait en présence d'une objection persistante à une coutume *in statu nascendi* (en gestation) ou, moins vraisemblablement, d'une remise en cause du droit international coutumier, au profit d'un droit régional ou d'un droit pluri-régional.

Ensuite, l'exemple récent de la remise de Laurent Gbagbo auquel la CPI fait une place décisive manque de pertinence, dans la mesure où la remise de l'ex-président ivoirien résulte essentiellement du consentement de son Etat de nationalité, la Côte d'Ivoire dont les autorités se sont du reste elles-mêmes chargées de le transférer à La Haye, alors qu'il n'était plus en fonction. L'on pourrait en dire autant de l'arrestation et de la remise de Charles Taylor qui s'est opérée sur la demande du Libéria, son Etat de nationalité, alors qu'il était également descendu de charges. Il en est de même de Slobodan Milosevic.

L'on conviendra dès lors que la pratique à la base de la coutume alléguée, concernant l'arrestation et la remise aux juridictions internationales de chefs d'Etats en fonction, fait cruellement défaut. Même au cas contraire, le caractère universel de cette prétendue coutume serait sujet à caution, eu égard à l'objection itérative des Etats africains et de l'Union africaine, assimilable à une *mutus dissensus* (interprétation authentique commune contre une norme) susceptible d'amender toute norme internationale contraire.

Sur le plan conceptuel, la CPI, semble confondre la question de la *responsabilité pénale individuelle des chefs d'Etat*, qui est un acquis en droit international pénal<sup>98</sup>, avec celle des mesures judiciaires contre un chef d'Etat en fonction, alors même qu'il est protégé par une immunité personnelle<sup>99</sup>. Salvatore Zappala note ainsi qu'« *on peut déduire de la jurisprudence dominante que les organes situés au sommet de la hiérarchie d'un Etat, avec fonction de représentation de l'Etat en tant que tel à l'étranger [...] jouissent d'immunités personnelles pour toute la durée de leur mandat* »<sup>100</sup>.

La CPI semble également perdre de vue l'*obiter dictum* de la CIJ dans l'affaire du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, arrêt du 14 février 2002, où cette juridiction mondiale a énoncé qu'il n'existe pas, « *en droit*

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, paragraphes 18 et 22-39.

<sup>98</sup> Voir CIJ, affaire du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, arrêt du 14 février 2002, par. 60.

<sup>99</sup> Cf. Salvatore ZAPPALA, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), pp. 94-97.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 98.

*international coutumier, [...] une exception quelconque à la règle consacrant l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité des ministres des affaires étrangères en exercice, lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité* »<sup>101</sup>. Ce principe s'applique *a fortiori* à l'immunité des chefs d'Etats, des chefs de Gouvernement et des agents diplomatiques en fonction. Seul un instrument conventionnel peut y déroger, selon le *dictum* de la CIJ dans l'affaire du Mandat d'arrêt précitée : « *un ministre des affaires étrangères ou un ancien ministre des affaires étrangères peut faire l'objet de poursuites pénales* devant certaines juridictions pénales internationales *dès lors que celles-ci sont compétentes* »<sup>102</sup>. Mais il est entendu que cette compétence ne peut s'exercer que « conformément au droit international », comme rappelé dans la Déclaration de Kampala<sup>103</sup>.

Or, seule une lecture biaisée du Statut de Rome peut aller dans le sens de la reconnaissance d'un tel droit de poursuite sur la base de l'article 27 de cet instrument. Dans le Communiqué consécutif aux décisions de la CPI sur la non-coopération alléguée du Tchad et du Malawi, la Commission de l'UA a indiqué que "[a]rticle 27 appears under the part of the Statute setting out 'general principles of criminal law' and applies only in the relationship between the Court and the suspect. In the relationship between the Court and states, article 98(1) applies"<sup>104</sup>.

Quoiqu'il en soit, l'article 98 fait expressément échec à toute mesure d'exécution contre les personnes protégées par le droit international, la CIJ ayant conclu que « *la compétence n'implique pas l'absence d'immunité et l'absence d'immunité n'implique pas la compétence* »<sup>105</sup>.

La coutume alléguée par la CPI n'est par conséquent rien d'autre que ce que Robert Kolb appelle une « *coutume postulée* », pour décrire la situation dans laquelle le juge

---

<sup>101</sup> Affaire du Mandat d'arrêt, *op. cit.*, (*supra*, note n° 98), paragraphe 58. Une décision allant dans le sens du respect des immunités internationales de l'Etat, même accusé des crimes internationaux les plus graves a été rendue dans l'affaire des *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce intervenant)*, tranchée le 3 février 2012. Au point 1 du dispositif de cet arrêt la CIJ a dit pour droit « *que la République italienne a manqué à son obligation de respecter l'immunité reconnue à la République d'Allemagne par le droit international coutumier en permettant que soient intentées à son encontre des actions civiles fondées sur des violations du droit international humanitaire commises par le Reich allemand entre 1943 et 1945* ». Au point 2 de cet important arrêt, la CIJ énonce que « *la République italienne a manqué à son obligation de respecter l'immunité reconnue à la République fédérale d'Allemagne par le droit international en prenant des mesures d'exécution forcée visant la Villa Vigoni* ».

<sup>102</sup> Soulignement ajouté, paragraphe 61.

<sup>103</sup> Voir Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Kampala, 31 mai – 11 juin 2010, Documents officiels, le deuxième considérant du préambule de la Déclaration de Kampala, RC/Decl.1, doc. RC/11, <http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/Sessions/Official+Records/Review+Conference.htm> (consultée le 19 février 2012), p. 25.

<sup>104</sup> Voir Press release on the decisions of pre-trial Chamber 1 of the International Criminal Court (ICC) pursuant to article 87(7) of the Rome Statute on the alleged failure by the Republic of Chad and the Republic of Malawi to comply with the cooperation requests issued by the Court with respect to the arrest and surrender of President Omar Hassan al Bashir of the Republic of the Sudan, Addis Ababa, 9 January 2012, <http://www.au.int/fr/content/press-release-decisions-pre-trial-chamber-i-international-criminal-court-icc-pursuant-article> (consultée le 13 février 2012).

<sup>105</sup> Affaire du Mandat d'arrêt, *op. cit.* (*supra*, note n° 98), paragraphe 59.



international « affirme le caractère coutumier d'une norme ou l'invente à partir d'un matériau existant mais insuffisant. La balle est alors renvoyée dans le camp des Etats. Si ceux-ci s'opposent fermement à la prétention du juge, la norme postulée sera avortée »<sup>106</sup>. L'UA ne s'y est pas trompée, qui a repoussé les décisions de la CPI relatives à la non-coopération alléguée du Malawi et du Tchad dans un communiqué solidement argumenté, au motif que

these Decisions of ICC Pre-Trial Chamber I [...] has the effect of [...] Purporting to change customary international law in relation to immunity *ratione personae* [...] As a general matter, the immunities provided for by international law apply not only to proceedings in foreign domestic courts but also to international tribunals: states cannot contract out of their international legal obligations vis-à-vis third states by establishing an international tribunal. Indeed, contrary to the assertion of the ICC Pre-Trial Chamber I, article 98 (1) was included in the Rome Statute establishing the ICC out of recognition that the Statute is not capable of removing an immunity which international law grants to the officials of States that are not parties to the Rome Statute. This is because immunities of State officials are rights of the State concerned and a treaty only binds parties to the treaty. A treaty may not deprive non-party States of rights which they ordinarily possess. [...] The Security Council has not lifted President Bashir's immunity either; any such lifting should have been explicit, mere referral of a "situation" by the UNSC to the ICC or requesting a state to cooperate with the ICC cannot be interpreted as lifting immunities granted under international law. The consequence of the referral is that the Rome Statute, including article 98, is applicable to the situation in Darfur.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Voir Robert KOLB, « Les influences du droit international pénal sur le droit international public », *AFRI*, 2011, pp. 149-170 (copie de l'auteur, p. 10). *Contra* : Mahmoud Mohamed SALAH, « Interrogations sur l'évolution du droit international pénal », *JDI*, juil-août-sept. 2009, pp. 731-789 (spéc., pp. 772-773).

<sup>107</sup> La Commission de l'UA a en outre soutenu que les décisions querellées « has the effect of [...] (ii) Rendering Article 98 of the Rome Statute redundant, non-operational and meaningless; (iii) Making a decision *per incuriam* by referring to decisions of the African Union while grossly ignoring the provisions of Article 23 (2) of the Constitutive Act of the African Union, to which Chad and Malawi are States Parties, and which obligate all AU Member States "to comply with the decisions and policies of the Union".

Voir le Communiqué du 9 janvier 2012, Press Release on the Decisions of Pre-Trial Chamber I of the International Criminal Court (ICC) Pursuant to Article 87(7) of the Rome Statute on the Alleged Failure by the Republic of Chad and the Republic of Malawi to Comply with the Cooperation Requests Issued by the Court with Respect to the Arrest and Surrender of President Omar Hassan Al Bashir of the Republic of the Sudan, <http://www.au.int/fr/content/press-release-decisions-pre-trial-chamber-i-international-criminal-court-icc-pursuant-article> (consulté le 15 janvier 2012). Ce Communiqué étaye les arguments succinctement présentés dans la Décision de l'UA sur le Rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 89), points 6 et 7. La Conférence a également enjoint « à la Commission de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la question de l'immunité des représentants des États en vertu du droit international » (point 10), alors qu'*a priori*, les organisations régionales ne font pas partie de la liste des entités autorisées à solliciter un avis consultatif de la CIJ. La question se pose alors de savoir si la Commission de l'UA tentera de faire évoluer la pratique internationale. Mais la saisine de la CIJ pour avis consultatif n'étant pas permise au Secrétaire général de l'ONU, il serait difficile d'envisager que la CIJ la reconnaisse à l'exécutif d'une organisation régionale. Il est plus vraisemblable que la Commission de l'UA entreprendra de passer par l'Assemblée générale de l'ONU à cette fin.

En outre, l'argumentation de la CPI ne répond pas à toutes les préoccupations du Malawi et des africains en général relatives aux poursuites contre les dirigeants africains, telles que rappelées ci-après<sup>108</sup>.

Ce refus de coopérer à l'arrestation et à la remise de Omar El Béchir est partagé en dehors de l'Afrique par des Etats membres de la Ligue arabe comme l'Arabie Saoudite et le Qatar qui ont également reçu le chef de l'Etat soudanais ainsi que par la Chine où Omar El Béchir a effectué une visite d'Etat le 28 juin 2011.

Le mandat d'arrêt délivré le 27 juin 2011 contre le Guide libyen Mouammar Kadhafi et certains de ses proches, sur saisine du Conseil de sécurité en vertu du paragraphe 4 de la Résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, n'a pas davantage bénéficié de la collaboration des Etats africains<sup>109</sup>.

Le mandat d'arrêt contre le Guide libyen s'insérait dans une série de trois mandats d'arrêt émis par la Chambre préliminaire I de la CPI à l'encontre du leader libyen Mouammar Kadhafi, de son fils Seïf al-Islam et du chef des services de renseignements libyens, Abdallah Al-Senoussi pour « *crimes contre l'humanité (meurtre et persécution) qui auraient été commis en Libye du 15 jusqu'au 28 février au moins, à travers l'appareil d'Etat libyen et les forces de sécurité* »<sup>110</sup>.

L'Afrique du Sud a été la première à dénoncer ces mandats d'arrêt le 27 juin 2011<sup>111</sup>, avant la prise de position de l'UA<sup>112</sup>.

Le colonel Kadhafi ayant été tué le 20 octobre 2011, un mois plus tard, le 22 novembre 2011, la Chambre préliminaire I de la CPI a décidé de clore l'affaire à son encontre « *en raison du changement de circonstances causé par sa mort* »<sup>113</sup>. Son fils Seïf al-Islam a été arrêté un mois plus tard, le 19 novembre 2011.

Les poursuites initiées *proprio motu* par le Procureur de la CPI à la suite des violences post-électorales au Kenya en décembre 2007 témoignent également de l'hostilité des Etats africains vis-à-vis des poursuites d'origine extra-africaine<sup>114</sup>.

---

<sup>108</sup> Voir *infra*, II- B.

<sup>109</sup> Voir *supra*, note n° 14.

<sup>110</sup> Source : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> (consulté le 21 novembre 2011).

<sup>111</sup> Voir « Libye : comme en Côte d'Ivoire, l'Afrique du Sud dénonce le mandat d'arrêt contre Kadhafi », [http://www.lepost.fr/article/2011/06/29/2535937\\_lybie-comme-en-cote-d-ivoire-l-afrique-du-sud-denonce-la-mandat-d-arret-contre-kadhafi.html](http://www.lepost.fr/article/2011/06/29/2535937_lybie-comme-en-cote-d-ivoire-l-afrique-du-sud-denonce-la-mandat-d-arret-contre-kadhafi.html) (consultée le 11 décembre 2011).

<sup>112</sup> Voir *infra*, II-A.

<sup>113</sup> Voir le communiqué ICC-CPI-20111122-PR745, <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/0F93E236-CDD1-4085-ACB0-80627A038D40.htm> (consultée le 29 novembre 2009).

<sup>114</sup> Pour une critique du caractère sélectif des poursuites engagées par le Procureur de la CPI, cf. notamment Dorette-Flore ONGONO, « La Cour pénale internationale : réflexions sur la saisine », *Gaz. Pal., Rec.* Nov-déc. 2009, pp. 3687-3691 (spéc. p. 3688).

Sur autorisation de la Chambre préliminaire II donnée le 31 mars 2010, le Procureur de la CPI avait ouvert une enquête sur les violences à caractère politico-ethnique dont le bilan est de 1 200 morts et plus de 300 000 déplacés, notamment dans la vallée du Rift.

Le 15 décembre 2010, il a déposé devant les juges deux requêtes dans lesquelles il a demandé l'émission de citations à comparaître contre six responsables kenyans accusés d'avoir commis des crimes contre l'humanité. Parmi les responsables poursuivis, l'on compte trois ministres de l'actuel gouvernement d'union : le vice-Premier ministre et ministre des Finances, Uhuru Kenyatta, fils du premier président du Kenya indépendant ; le ministre de l'Enseignement supérieur, William Ruto et le ministre de l'industrialisation, Henry Kiprono Kosgey.

Dans une perspective reconstructive<sup>115</sup>, le Kenya a quant à lui vainement demandé au Conseil de sécurité de reporter les poursuites engagées par la CPI à l'encontre de ces responsables kenyans, conformément à l'article 16 du Statut de Rome. Ce pays a pourtant bénéficié du soutien de l'IGAD, apporté lors du 17<sup>ème</sup> sommet extraordinaire de cette organisation d'intégration sous-régionale qui s'est tenu à Addis-Abeba le 30 janvier 2011. Craignant que « *the International Criminal Court process in Kenya threatens the on-going national efforts in peace building, national reconciliation and political transition* »<sup>116</sup>, l'IGAD a également invité l'UA et la Communauté internationale à soutenir la demande du Kenya<sup>117</sup>.

L'on se souviendra en effet que l'un des échecs majeurs des JIP est que le TPIY qui a été mis en place « *pour connaître des crimes perpétrés lors d'un conflit armé en cours – n'a pas réussi à prévenir la continuation des massacres en Bosnie-Herzégovine jusqu'en 1995 (notamment à Srebrenica) et, plus tard, au Kosovo* »<sup>118</sup>. L'on gardera également à l'esprit qu'à l'heure du premier bilan des TPI *ad hoc*, il apparaissait déjà qu'ils « *ont échoué dans leur quête de justice, de vérité et de réconciliation des peuples* »<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Sur la *justice reconstructive* comprise comme visant primordialement la paix par la réconciliation, par le truchement de la reconstruction de la relation violée et qui s'oppose à la *justice rétributive*, centrée sur le jugement pur et pour laquelle « *la peine se justifie en elle-même* », voir Antoine GARAPON, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner. Pour une Justice internationale*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp. 297-303.

<sup>116</sup> Voir le Communiqué final du sommet extraordinaire du 30 janvier 2011, <http://danielberhane.wordpress.com/2011/02/14/igad-communique-on-sudan-somalia-kenya-full-text/> (consulté le 31 décembre 2011). Ces craintes ne se sont cependant pas réalisées.

<sup>117</sup> Voir « L'IGAD soutien la décision du Kenya de reporter les poursuites engagées par la CPI à l'encontre de responsables kenyans », <http://www.aufaitmaroc.com/actualites/monde/2011/1/31/ligad-soutient-la-decision-du-kenya-de-reporter-les-poursuites-engagees-par-la-cpi-a-lencontre-de-responsables-kenyans> (consulté le 31 décembre 2011). La démarche du Kenya a été approuvée par l'UA dans sa Décision sur la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit. (supra, note n° 89)*, point 6.

<sup>118</sup> Voir Luigi CONDORELLI / Santiago VILLAPANDO, *op. cit. (supra, note n° 94)*, p. 211. Sur la perturbation des négociations de paix en Ouganda en raison des poursuites engagées devant la CPI, cf. Julian FERNANDEZ, « Justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *op. cit. (supra, note n° 40)*, p. 108.

<sup>119</sup> Voir Julian FERNANDEZ, *ibid.*, p. 106. *Contra* : Hassan B. JALLOW estime que « *ICTR jurisprudence [...] has contributed to peace and reconciliation through individualization of guilt as opposed to collective criminalization, a process that blocks avenues for reconciliation and bringing peace to fractured societies* » (*op. cit. (supra, note n° 31)*, p. 199). Sur la mission de réconciliation et de paix du TPIR, voir le 7<sup>ème</sup> considérant du

Il est sans doute paradoxal de remarquer que les JIP, dont la création a souvent été inspirée par la volonté « *to ensure international peace and security* » dès les expériences de Nuremberg et de Tokyo<sup>120</sup>, soient parfois perçues comme des menaces à la paix et à la sécurité régionales ou sous-régionales<sup>121</sup>. Toujours est-il que ces demandes n'ont pas été couronnées de succès, dès lors que les procédures visées se poursuivent imperturbablement devant la CPI<sup>122</sup>.

Au lendemain des décisions de la CPI sur la confirmation des charges relatives à la situation au Kenya prises le 23 janvier 2012, le Procureur Moreno-Ocampo s'est même félicité, sans doute un peu tôt, dans une Déclaration du 24 janvier 2012, de ce « *qu'aucune violence n'ait jusqu'à présent été à déplorer* » après ces décisions de la Cour, estimant que

---

préambule de la Résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 instituant le TPIR et François-Xavier NSANZUWERA, « La répression du génocide des rwandais Tutsi : d'Arusha vers les collines rwandaises », in : Olivier RIBBELINK (ed.), *op. cit. (supra, note n° 31)*, pp. 165-176 (spéc. pp. 169-170).

<sup>120</sup> Cf. Navi PILLAY, *op. cit. (supra, note n° 34)*, pp. 35, 36 et 43. Cet auteur se réfère en particulier au préambule du Statut de Rome dont le 3<sup>ème</sup> considérant pose que les « *crimes d'une telle gravité menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde* ». Elle précise que "[f]or many involved in the Nuremberg and Tokyo tribunals, their primary purposes were to restore international peace and security and to prevent future breaches of peace" (*ibid.*). Voir également *infra*, les positions des Etats-Unis et du Royaume-Uni sur la situation en Sierra Leone, évoquées en appel de la note n° 204. *Contra*: H.D. BOSLY « *se demande [...] si la création d'un tribunal pénal international chargé de juger les auteurs de violations massives du droit international humanitaire peut contribuer effectivement à la restauration et au maintien de la paix* », estimant que « [l]a restauration et le maintien de la paix dépendent bien souvent davantage des efforts diplomatiques internationaux intenses voire même [sic] d'une intervention militaire internationale (ou de la menace d'une pareille intervention) ou de négociations politiques internes soutenues par la communauté internationale [re-sic] que de la création d'un tribunal pénal même international ». Voir de cet auteur, « Juridictions pénales et crimes internationaux », *Revue de droit international et de droit comparé (RDIDC)*, 2010, n° 2, pp. 191-222 (spéc., p. 200).

<sup>121</sup> Georges-Henri SOUTOU observe ainsi que « [l]a judiciarisation ne peut pas à elle seule empêcher ou arrêter les conflits. Et on se demande parfois dans quelle mesure elle ne complique-t-il pas la résolution politique de la crise ? ». Voir de cet auteur, « Le nouveau système international », Communication présentée devant l'Académie des Sciences Morales et Politiques le 6 juin 2011, *Aquilon (Bulletin de liaison de l'Association des internationalistes)*, n° 5, juillet 2011, pp. 17-25 (spéc. p. 21). Plus explicitement, Julian FERNANDEZ défend que « *la recherche de la paix doit souvent écarter le règlement judiciaire qui peut exciter les tensions* ». Il rapporte, à titre d'illustration, que « [d]e nombreuses Organisations non gouvernementales et des responsables du processus de paix [en Ouganda] ont ainsi considéré que la continuation de la procédure engagée devant la C.P.I. avait pour conséquence immédiate de rendre difficile sinon impossible la poursuite des négociations de paix ». Voir Julian FERNANDEZ, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale, op. cit. (supra, note n° 12)*, pp. 56 et 57-58.

<sup>122</sup> Suite à la délivrance de citations à comparaître le 8 mars 2011, les six citoyens kenyans ont comparu volontairement devant la Chambre préliminaire II les 7 et 8 avril 2011. L'audience de confirmation des charges dans l'affaire *Le Procureur c. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang* s'est tenue du 1er au 9 septembre 2011. L'audience de confirmation des charges dans l'affaire *Le Procureur c. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali* s'est tenue du 21 septembre au 5 octobre 2011. Les décisions sur les confirmations des charges ont été rendues le 23 janvier 2012. Les charges contre Hery Kirono Kosgey et Mohammed Hussein Ali n'ont pas été confirmées. Source : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> (consultée le 31 décembre 2011) et <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/7036023F-C83C-484E-9FDD-0DD37E568E84.htm> / <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0109/> (consultées le 10 février 2012).

l'action de la CPI « *aide le Kenya à avancer vers une société plus pacifique sans avoir à en payer un quelconque prix* »<sup>123</sup>.

A ce stade, en refusant de coopérer avec la CPI à l'arrestation et à la remise de Omar El Béchir et du colonel Kadhafi, les Etats africains parties au Statut de Rome sont souvent accusés d'enfreindre leurs obligations conventionnelles internationales<sup>124</sup>, même si la validité des décisions de l'UA ne saurait être contestée<sup>125</sup>. Les Etats membres des OIR restent

---

<sup>123</sup> Cf. <http://www.icc-cpi.int/NR/exeres/54E6388D-4DD0-4E85-8FA9-90DA95A2AFB3.htm> (consultée le 10 février 2012). *Contra* : Dans la situation libyenne, il apparaît clairement que la mise en accusation de Mouammar Kadhafi et de certains de ses proches a exacerbé les violences en Libye et que la chute du leader libyen a entraîné une recrudescence non équivoque de violences dans ce pays ainsi que dans certains pays voisins, à l'instar du Mali où les attaques du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) et d'autres rebelles touaregs se sont muées en guerre civile alimentée par des armes lourdes récupérées en Libye. S'inspirant d'une dépêche de l'agence Reuters, un quotidien français rapporte, que « [l]es rebelles touaregs, qui cherchent à obtenir un Etat autonome, ont obtenu le renfort de combattants et d'armes venus du conflit libyen de 2011. L'arrivée de ces hommes et de ces équipements a contribué à relancer la rébellion qui avait pris fin en 2009 ». Voir <http://www.20minutes.fr/ledirect/886913/mali-pouvoir-doit-negocier-rebelles-touaregs-selon-juppe> (consultée le 27 février 2012). Dans un article paru le 3 février 2012, le quotidien Le monde situe le début de cette offensive au 17 janvier 2012. Voir [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/02/03/combats-au-mali-pres-de-10-000-personnes-ont-fui-vers-le-niger\\_1638775\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/02/03/combats-au-mali-pres-de-10-000-personnes-ont-fui-vers-le-niger_1638775_3212.html) (consultée le 27 février 2012). Les résultats des investigations menées par M. Kenneth Roth, le Directeur exécutif de Human Rights Watch, présentées devant la Conférence de révision du Statut de Rome à Kampala le 2 juin 2010 sont nettement plus contrastées. Après avoir présenté les effets positifs de la justice répressive sur le processus de paix à court et à long terme, il a conclu que, « *dans quelques cas, les conclusions précédemment tirées ont été contredites* ». Voir les Documents officiels, RC/11, *op. cit.* (*supra*, note n° 103), Annexe V b), Bilan de la justice pénale internationale, Paix et justice, Résumé de l'animateur, paragraphes 2 et 3, pp. 109-110. Relativement aux victimes, il ressort de la synthèse des débats que des participants « *ont souligné que, compte tenu de leur expérience, les victimes voulaient d'abord la paix, mais qu'une fois la paix obtenue, elles exigeaient que justice soit rendue* » (*ibid.*, paragraphes 25 et 34, pp. 113-114). De manière plus générale, il apparaît que la justice procure une paix à long terme ; mais qu'à court terme, la justice peut menacer la paix.

<sup>124</sup> Le risque de devoir violer l'un des engagements contradictoires est envisagé par Hans KELSEN, *op. cit.* (*supra*, note n° 90), pp. 97 et 167. Consciente de ce que les Etats africains Parties au Statut de Rome pourraient être tiraillés entre des obligations contradictoires dans le cadre de la situation soudanaise, l'UA a d'abord prudemment invité ses Etats membres à « *trouver un équilibre, le cas échéant, entre leurs obligations vis-à-vis de l'UA et de la CPI* ». Voir UA, Conférence de l'Union, 15<sup>ème</sup> session ordinaire, 25-27 juillet 2010, Kampala (Ouganda), Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/DEC.270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), Assembly/AU/Dec. 296 (XV), Doc. Assembly/AU/10 (XV), point 6. Mais une fois qu'elle a acquis la certitude qu'il n'en était rien, dans ses décisions subséquentes, elle a plus fermement demandé « *à tous [s]es Etats membres de respecter [s]es décisions* » *concernant les mandats d'arrêt délivrés par la CPI contre le président El Béchir du Soudan* ». Voir le point 8 de la Décision sur le Rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 89). Cf. aussi l'analyse juridique que recèle le Communiqué du 9 janvier 2012, *op. cit.* (*supra*, note n° 107).

<sup>125</sup> *Pro* : Agnès LEJBOWICS note qu'en théorie du droit international, deux stipulations conventionnelles *a priori* contradictoires peuvent être cristallisées dans le même texte sans que l'une n'invalide pour autant l'autre : « *[n]on seulement ces textes de convention négligent les principes logiques de la contradiction et du tiers exclu, mais ils fonctionnent avec la contradiction et le tiers inclus pour faire subsister les unes à côté des autres, sans qu'elles se combattent, les diverses prises de position politiques. [...] Les normes juridiques en droit international fonctionnent sur les principes A est A et non-A, et non-A qui n'est pas A est A qui n'est pas non-A, c'est-à-dire de la non contradiction et du tiers inclus* ». Voir de cet auteur, *Philosophie du droit international. L'impossible capture de l'humanité*, Paris, PUF, 1999, pp. 63-64, plus généralement, pp. 63-66. *Contra* : Hans KELSEN paraît moins subtil, lorsqu'il écrit qu'« *[o]n ne saurait affirmer la validité simultanée d'une norme de contenu A et d'une norme de contenu non-A* » (*ibid.*, pp. 185-186).

en effet soumis à leurs obligations internationales, indépendamment des positions contraires de l'OIR à laquelle ils appartiennent.

Ce point de vue a été corroboré dans l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, à propos de l'exercice de la compétence universelle. Dans cette espèce, « les deux parties se sont rapprochées sur la question de la saisine de l'UA par le Sénégal qui ne délivre pas cet Etat des obligations qui pèsent sur lui »<sup>126</sup>. Analysant les conflits entre traités, Hans Kelsen fait pertinemment observer que « chaque partie au traité multilatéral est en droit d'exiger que toutes les autres parties restent liées par le traité aussi longtemps qu'il n'a pas été abrogé ou modifié par un autre traité conclu entre toutes les parties »<sup>127</sup>.

Il se trouve cependant que d'incontestables violations des engagements conventionnels sont la chose la mieux partagée par les Etats Parties au Statut de Rome dans le cadre de l'exercice des compétences de la CPI. Tel est le cas de la centaine de partenaires des Etats-Unis qui ont conclu des accords bilatéraux d'immunité avec cet Etat non Partie, par lesquels ils s'obligent à ne pas transférer de ressortissants américains à la CPI, *en violation de leurs obligations conventionnelles* au regard de l'article 86 du Statut de Rome qui pose l'obligation, pour les Etats ayant ratifié le traité constitutif de la CPI, de coopérer avec cette JIP<sup>128</sup>. L'on peut en dire autant de la France, Etat partie au Statut de Rome, qui a déjà conclu 90 accords avec des Etats dans lesquels elle opère avec ses forces armées afin de réserver seules aux juridictions françaises la compétence en cas d'infraction<sup>129</sup>.

Si la coopération entre la CPI et les Etats africains peut s'avérer difficile, la coopération avec l'UA, caisse de résonance du panafricanisme, mais aussi du reliquat de l'idéologie

---

<sup>126</sup> Voir Philippe WECKEL (Dir.), « Chronique de jurisprudence internationale », *RGDIP*, vol. 3, 2009, pp. 685-689 (spéc. p. 687). Cf. CIJ, Affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*, demande en indication de mesures conservatoires, Ordonnance du 28 mai 2009, paragraphe 47.

<sup>127</sup> Voir Hans KELSEN, *op. cit. (supra, note n° 90)*, p. 166. Cette lecture est corroborée par le Rapport KOSKENNIEMI qui expose que les règles issues du régime autonome ne sauraient déroger au droit international général, entre autres, si les droits de tiers bénéficiaires risquent d'être compromis. Voir Commission du Droit International, Cinquante-huitième session, Genève, 1er mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international établi sous sa forme définitive par Martti KOSKENNIEMI, doc. A/CN.4/L.682 du 13 avril 2006, § 223-251, pp. 125-140.

<sup>128</sup> Sur l'illicéité de ces accords qui contredisent « de manière éclatante l'objet et le but du traité de Rome », Voir notamment Luigi CONDORELLI / Santiago VILLAPANDO, *op. cit. (supra, note n° 94)*, p. 234 ; Salvatore ZAPPALA, *op. cit. (supra, note n° 9)*, p. 141 ; Martijn GROENLEER / David RIJKS, *op. cit. (supra, note n° 52)*, p. 176 ; Dandi GNAMOU-PÉTAUTON, « Les Etats africains et la Cour pénale internationale », in : Paul TAVERNIER (dir.), *op. cit. (supra, note n° 27)*, pp. 346-355 (spéc. p. 350-351) et Abdelwahab BIAD, « Libres propos sur la Cour pénale internationale », in : *Droit, liberté, paix, développement, Mélanges en l'honneur de Madjid BENCHIKH*, Paris, Pedone, 2011, pp. 201-208 (spéc. p. 205). Sur l'impact négatif de la pression américaine en vue de la signature de ces accords bilatéraux sur la ratification du Statut de Rome en Afrique, voir Dandi GNAMOU-PÉTAUTON, *ibid.*, pp. 347 et 351-352.

<sup>129</sup> Voir Georges-Henri SOUTOU, *op. cit. (supra, note n° 121)*, p. 21. Citant la *Lettre d'information du chef d'Etat-major de l'armée de terre* (française), n° 11, mai 2011, ce commentateur ajoute qu'une quinzaine de ces accords sont en cours de négociation.

internationale tiers-mondiste de contestation du droit international classique<sup>130</sup> et de résistance aux aspects contestables du droit international contemporain l'est davantage.

## II- LA DIFFICILE COOPERATION ENTRE L'UA ET LA CPI

L'UA n'est pas partie au Statut de Rome<sup>131</sup>. Contrairement à l'Union européenne<sup>132</sup>, l'organisation panafricaine n'a pas non plus conclu d'accord de coopération avec la CPI. Au contraire, l'UA a formellement rejeté l'examen de la demande de la CPI d'ouvrir un Bureau de liaison à Addis-Abeba, siège de l'UA<sup>133</sup>, signe que l'opposition entre la CPI et l'UA correspond à une réalité constante<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Pour une synthèse récente de cette contestation, Cf. Mohammed BEDJAOUI, *L'humanité en quête de paix et de développement*, Cours général de Droit international public, RCADI, t. 2, vol. 235, 2004, pp. 413-417.

<sup>131</sup> Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE a logiquement déduit de ce que l'Union européenne n'est pas partie à la Charte de l'ONU que cette organisation régionale de référence « *n'en tire donc aucune obligation directe* ». Voir de cet auteur, « Protection des droits fondamentaux et prévention du terrorisme. Relations entre droit international et droit de l'Union européenne en question », in : *La France, l'Europe et le Monde, Mélanges en l'honneur de Jean CHARPENTIER*, Paris, Pedone, 2009, pp. 305-319 (spéc. p. 308). Dans le même sens, Robert KOLB estime plus généralement que « [*]organisation régionale quant à elle n'est pas liée par la décision des Nations Unies* ». Il ajoute que le principe de bonne foi qui devrait conduire les Etats membres de l'ONU à « tenter [...] de donner suite aux décisions du Conseil, même quant ils agissent au sein de l'organisation régionale » ne saurait faire échec à « *une règle contraire, prohibitive ou stricte de la Charte régionale* » (« Article 53 », in : Jean-Pierre COT / Alain PELLET / Mathias FORTEAU, *op. cit. (supra, note n° 24)*, pp. 1403-1437 (spéc., p. 1435). Le problème a également été soulevé par Alexandre VANDEPOORTER dans le contexte de l'application des décisions du Conseil de sécurité au sein de l'Union européenne. Il considère que les auteurs s'accordent généralement sur ce qu'une organisation internationale n'est pas directement liée par les décisions d'une autre organisation internationale à laquelle tous ses Etats membres appartiennent (« L'application communautaire des décisions du Conseil de sécurité », *AFDI*, 2006, pp. 102-136 (spéc. pp. 105 et 117). La Cour de Justice de l'Union européenne distingue suivant que l'engagement international relève de l'un des domaines qui a été transféré à l'Union ou pas. Dans l'affirmative, celle-ci est liée (arrêt *Burgoa*, 14 octobre 1980) dans la négative, elle ne l'est pas (arrêt *International Fruit*, 12 décembre 1972) (Voir *ibid.*, p. 118). Ce raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux rapports entre l'UA et la CPI, d'autant que : i) tous les Etats membres de l'UA n'étant pas parties au Statut de Rome, il en résulte que la distinction que fait la CJUE entre domaines transférés et domaines non transférés est inopérante et que ii) même dans l'hypothèse contraire, la position d'une organisation internationale, sujet dérivé de droit international doté d'une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres, ne saurait être confondue avec la position de chacun des Etats membres. L'UA n'est pas liée par les décisions de la CPI ; mais les Etats africains parties au Statut de Rome devraient agir de bonne foi au sein de l'UA pour tenter de donner suite aux décisions de la CPI. *Contra* : invoquant le principe général de droit suivant lequel nul ne peut céder plus qu'il n'a de droit, Jean-Pélé FOMÉTÉ et Roland ADJOVI écrivent, de manière moins nuancée, que « [*]obligation qui pèse sur les Etats de coopérer avec le Tribunal s'applique aussi aux organisations interétatiques qui sont une émanation des Etats [...] de sorte que, la souveraineté des Etats étant limitée par l'obligation que le Conseil de sécurité fait peser sur eux, ils ne sauraient, dans le cadre d'une organisation à laquelle ils sont parties, s'affranchir de ladite obligation* ». *Op. cit. (supra, note n° 29)*, p. 190.

<sup>132</sup> La CPI a en revanche conclu un accord de coopération et d'assistance avec l'Union européenne le 10 avril 2006. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai de la même année. Sur le caractère exceptionnel de cet accord, voir Martijn GROENLEER / David RIJKS, *op. cit. (supra, note n° 52)*, p. 171.

<sup>133</sup> Voir la Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/DEC.270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit. (supra, note n° 124)*, point 8. Citant un rapport du Greffe de la CPI, le site Internet *Hirondelle News International Justice*

En tant que juridiction universelle, la CPI entend faire appliquer ses décisions, souvent prises contre l'avis de l'UA et qui se heurtent au rejet de celle-ci. Etant par ailleurs liée aux Nations Unies par un accord<sup>135</sup> qui « reconnaît les rôles et mandats respectifs des deux organisations [et engage les deux structures à] coopérer étroitement sur des questions d'intérêt mutuel »<sup>136</sup>, elle privilégie naturellement les décisions des organes onusiens (autorisations de poursuite du Conseil de sécurité) par rapport à celles de l'UA (demande de sursoir aux poursuites). Le raisonnement de Jean-Sylvestre Bergé, appliqué aux interactions du droit international et du droit européen, est également ici à sa place : « chaque système, en se repliant sur lui-même, adopte une démarche strictement interne, marquant ainsi une préférence pour ses solutions propres »<sup>137</sup>.

La CPI, tout en étant un organe indépendant de l'ONU, s'aligne *de facto* sur l'attitude des juridictions créées par les Nations Unies qui donnent systématiquement priorité au droit

---

*Reporting* signale que « [l]a CPI souhaite, depuis plusieurs années, passer un accord de coopération avec l'organisation continentale et ouvrir un bureau en Ethiopie pour établir 'des partenariats stratégiques durables avec tous ces acteurs à Addis-Abeba', afin de renforcer 'la relation entre la Cour et l'UA' ». Voir <http://fr.hirondellenews.com/content/view/15815/580/> (consultée le 22 janvier 2012). Sur la typologie des accords internationaux susceptibles de lier une organisation internationale, cf. Laurence BURGOGUE-LARSEN, « Existe-t-il une 'approche européenne' du droit international ? », in : SFDI, *Droit international et diversité des cultures juridiques*, op. cit. (supra, note n° 52), pp. 257-276 (spéc., note n° 6, p. 259).

<sup>134</sup> Il n'est pas inintéressant de relever que le conflit et la compétition ne sont pas absents du registre des relations entre d'autres organisations régionales et les organisations universelles. Pour le cas de l'Europe, voir notamment Knud Erik JØRGENSEN, "The European Union and international organizations. A framework for analysis", in : Knud Erik JØRGENSEN (ed.), op. cit. (supra, note n° 52), pp. 1-20 (spéc. p. 3). Ce commentateur y observe que "relations between the European Union and international organizations [...] may be characterized as either cooperation, conflict or competition". En dépit de "the European Union's 'natural' attachment to international law [...] its commitment to developing international law through the UN [and the special and specific] European Union's willingness to bind itself to international law". Voir Franziska BRANTNER / Richard GOWAN, "Complex engagement. The EU and the UN system", in : Knud Erik JØRGENSEN (ed.), *ibid.*, pp. (spéc. pp. 38 et 40).

<sup>135</sup> Voir l'Accord régissant les relations entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, adopté le 10 avril 2004 et entré en vigueur le 22 juillet 2004, doc. ICC-ASP/3/Res.1.

<sup>136</sup> Voir le Communiqué de presse de 2004 sur l'Accord entre la Cour pénale internationale et l'Organisation des Nations Unies, doc. ICC-CPI-20041004-78 (consulté le 30 décembre 2011). En son article 18, cet Accord « définit les mécanismes de coopération entre le Conseil de sécurité et la Cour lorsque le Conseil de sécurité défère une situation dans laquelle un ou plusieurs crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis » (*ibid.*).

<sup>137</sup> Voir Jean-Sylvestre BERGÉ, op. cit. (supra, note n° 18), p. 917. Dans le même sens, Joe VERHOEVEN souligne que « le juge communautaire [...] ne prend en considération que le, c'est-à-dire ne prête attention qu'au, droit communautaire, c'est-à-dire le droit interne de l'ensemble dont il fait partie. Ce qui revient à dire qu'il ne fait pas application d'un droit autre que le sien ». Voir de cet auteur, « Sur les relations entre le juge communautaire et les 'autorités' internationales », *AFDI*, 2008, pp. 1-21 (spéc. p. 19). Voir également Laurence BURGOGUE-LARSEN qui insiste sur l'objectif du juge communautaire européen qui serait avant tout « d'assurer la sacro-sainte autonomie de l'ordonnement communautaire au prix, le cas échéant, d'une rupture avec le droit international ». Op. cit. (supra, note n° 133), pp. 258, 263 et 265. C'est dans ce sillage que, dans ses conclusions dans l'affaire *Kadi*, l'avocat général Maduro a rappelé « le devoir de la Cour [...] d'agir en tant que cour constitutionnelle de l'ordre juridique interne que constitue la Communauté » (Voir le point 37). *Contra* : Le Juge Mohammed BEDJAOUI souligne la prééminence du droit international général sur les droits régionaux ainsi que le maintien de l'universalité du premier. Voir le Cours général précité, (supra, note n° 130), p. 415.



onusien<sup>138</sup>. Ainsi, comme l'observent Patrick Daillier, Mathias Forteau et Alain Pellet, « [l]a CIJ, dont la mission est d'appliquer le droit international, n'a jamais refusé de donner effet aux actes juridiques des organes des Nations Unies »<sup>139</sup>. Assez curieusement, le Tribunal de première instance des Communautés européennes (ci-après : « TPICE ») a jugé que

tant en application des règles du droit international général qu'en application des dispositions spécifiques du traité, les Etats membres ont la faculté, et même l'obligation, de laisser inappliquée toute disposition de droit communautaire, fût-elle une disposition de droit primaire ou un principe général de ce droit, qui ferait obstacle à la bonne exécution de leurs obligations en vertu de la Charte des Nations Unies<sup>140</sup>.

De manière générale en effet, en présence de décisions contradictoires des organisations à caractère universel, les instances régionales privilégient leurs propres décisions, qu'il s'agisse de décisions des organes politiques ou de décisions d'organes juridictionnels<sup>141</sup>. Les organisations régionales tendent en effet à affirmer, avec l'assentiment de la doctrine<sup>142</sup>, leur autonomie vis-à-vis du droit international<sup>143</sup> et, de ce fait, à exercer une compétence de contrôle conduisant à privilégier systématiquement les normes émanant de leur propre ordre juridique au détriment des décisions et des normes universelles<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> Sur les liens particulièrement étroits entre la CPI et l'ONU qualifiés d'« élément constitutionnel essentiel » de la CPI, voir Luigi CONDORELLI / Santiago VILLAPANDO, *op. cit.* (*supra*, note n° 94), pp. 226-227.

<sup>139</sup> Voir Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 641.

<sup>140</sup> Voir les affaires *Yusuf et as. C. Conseil et Commission*, Rec. 2005, p. II-3533, § 240 ; *Kadi c. Conseil et Commission*, (TPICE, 21 sept. 2005, aff. T-315/01) Rec. 2005, p. II-3649, § 190. Mais ces décisions ont été remises en cause par affaires jointes *Kadi et Al Barakaat*, tranchées le 3 septembre 2008 (CJCE, 3 sept. 2008, aff. C-402/05 et C-415/05 P) et *Kadi* du 30 septembre 2010 (TPIUE, 30 sept. 2010, aff. T-85/09).

<sup>141</sup> Sur les régimes autonomes en droit international public en général, voir le Rapport KOSKENNIEMI, *op. cit.* (*supra*, note n° 127) et Jiří MALENOVSKÝ, « L'enjeu de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg », *RGDIP*, 2009-4, pp. 753-784 (spéc. p. 754-760). Le dernier auteur cité signale les « égocentrismes virtuels des différents régimes autonomes [au sein desquels] le droit international général n'est pas appliqué de manière régulière et causale, mais plutôt rare et aléatoire » (p. 758).

<sup>142</sup> Cf. notamment Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *op. cit.* (*supra*, note n° 131), pp. 310 et 311. Cet auteur y souligne « l'autonomie de l'ordre communautaire par rapport à l'ordre international » (p. 310). Elle cite également des cas de jurisprudence – C-122/95 *Allemagne c. Conseil*, 10 mars 1998, I-973 ; C-317/04, *Parlement c. Conseil*, 30 mai 2006, I-4721 – qui attestent que le juge communautaire européen paralyse les effets d'un accord international non conforme aux principes généraux du droit communautaire ou s'il a été conclu sur une base inexacte ou encore suivant une procédure inappropriée (p. 311). Voir aussi Philippe LAGRANGE, « Les juridictions pénales internationales et les systèmes régionaux », in : Edouard DUBOUT / Sébastien TOUZÉ (dir.), *op. cit.* (*supra*, note n° 19), pp. 65-90 (spéc., p. 90) et Ulas CANDAS / Alina MIRON, « Assonances et dissonances dans la mise en œuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux », *JDI*, n° 3, juillet 2011, Chron. 8, (version numérique) pp. 5 et 6.

<sup>143</sup> Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE observe avec netteté que « l'ordre communautaire [européen] écarte les règles de droit international qui contredisent sa propre logique [par] souci de protection de l'intégrité de l'ordre communautaire » (*ibid.*, pp. 314 et 315). Elle précise formellement que « le système CE/UE est arrivé à un niveau de maturité et d'autonomie par rapport à l'ordre international qui l'autorise à définir les conditions de sa relation avec cet ordre [...] le droit communautaire a vocation, dans sa propre sphère, à définir les principes qui régissent sa relation avec l'ordre international » (pp. 315 et 315-316).

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 311 *in fine*-313. Jiří MALENOVSKÝ explique que les juridictions internationales spécialisées ou régionales « mettent généralement les traités érigeant leur régime autonome respectif sur un piédestal », en raison de ce que ces régimes autonomes « poursuivent des objectifs spécifiques et reposent sur des principes, un savoir-faire et une éthique qui leur sont propres. Ils sont le produit de l'intention de leurs membres de

C'est dans ces rapports de systèmes que s'inscrit la contestation par l'UA de la saisine extra-africaine de la CPI (A) et que s'installe la concurrence entre l'UA et la CPI (B).

### A- La contestation par l'UA de la saisine extra-africaine de la CPI

Ainsi que Raymond Ranjeva l'a remarqué depuis deux décennies, « [l]es Etats africains, dans leur totalité, redoutent un 'européo-centrisme' des juridictions internationales »<sup>145</sup>. Il se trouve que l'ensemble des Etats africains, excepté le Maroc, s'exprime à travers l'UA. La contestation par l'UA de la saisine extra-africaine de la CPI résulte de la crainte d'un « européo-centrisme » de cette juridiction internationale qui conduit à rejeter son inspiration éthico-religieuse et son caractère impérialiste.

Le problème surgit en particulier lorsque les décisions de l'UA entrent en contradiction avec celles de la CPI. Surtout si la validité juridique ou la pertinence de la mesure de la CPI se pose, notamment en cas de contrariété de celle-ci avec les options stratégiques ou avec les principes fondamentaux de l'UA.

En vertu des articles 9, 10 et 86-111 du Statut de Rome, conçu dans une perspective wesphalienne<sup>146</sup>, *seuls les Etats sont explicitement tenus de coopérer avec la CPI*. Cette lecture est spécifiquement corroborée par l'article 90 du Statut de Rome, dédié aux demandes concurrentes. Ces stipulations laissent libre champ aux organisations régionales, tiers imprévu dans ce diptyque classique<sup>147</sup>, de contester la compétence de la CPI et d'entraver la mise en œuvre de ses actes judiciaires.

---

*s'écarter du droit international général* ». *Op. cit. (supra, note n° 141)*, pp. 759 et 756. De manière plus générale, Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE reconnaît à « *chaque ordre juridique national [le droit de] revendique[r] la définition de sa relation avec l'ordre international [et] au droit international [la légitimité de prétendre à la primauté et de revendiquer] de définir sa propre relation avec les autres ordres juridiques nationaux ou régionaux* » (*ibid.*, p. 315). Cf. également Philippe LAGRANGE, *op. cit. (supra, note n° 142)*, p. 65. Cet auteur ajoute que « [n]ulle métastructure n'a en effet été créée afin de tenter d'organiser harmonieusement l'activité juridictionnelle de ces différents ordres juridiques ».

<sup>145</sup> Voir Raymond RANJEVA, *op. cit. (supra, note n° 2)*, p. 287.

<sup>146</sup> Le Statut de Rome traduit en effet une volonté d'équilibre « entre le pouvoir de la Cour et les intérêts légitimes des Etats ». Voir Salvatore ZAPPALA, *op. cit. (supra, note n° 9)*, pp. 112 et 135. Les OIR n'y sont mentionnées que comme d'éventuels pourvoyeurs de renseignements (§ 2 de l'article 15), cf. William BOURDON / Emmanuelle DUVERGER, *op. cit. (supra, note n° 79)*, p. 87. Sur le caractère dominant en doctrine de la perspective wesphalienne des relations entre les JIP et les Etats souverains, cf. également Antoine GARAPON qui évoque la substitution d'une justice humanitaire à une souveraineté défaillante (*op. cit. (supra, note n° 115)*, p. 307) ; la distinction des « *sphères de compétence – nationale ou internationale* » (p. 312) et « *les rapports entre la justice pénale internationale et la souveraineté* » (p. 326) ; cf. aussi, pp. 331 et 341. Pour le reste, la doctrine s'attache exclusivement à l'étude des rapports entre la CPI et les Etats. Cf. notamment : Nasser ZAKR, *op. cit. (supra, note n° 79)*, pp. 464-469 et Mahmoud Mohamed SALAH, *op. cit. (supra, note n° 106)*, pp. 783-788.

<sup>147</sup> Dans les développements voués aux rapports de systèmes de sa *Théorie du droit international public*, Hans KELSEN se borne à analyser la « *relation entre le droit international et le droit national* ». *Op. cit. (supra, note n° 90)*, pp. 184-200.

Si l'on excepte le cas anecdotique de l'accord de coopération entre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Bureau du Procureur du TPIR qui permet à la première d'assurer l'observation des procès relatifs aux affaires transférées au Rwanda, il apparaît que *l'UA collabore peu avec les JIP*. Reflétant probablement l'opinion dominante au sein du continent, elle s'offusque plus largement de la multiplication des initiatives exogènes de jugement de dirigeants africains, que celles-ci soient nationales ou internationales. L'exécution du mandat d'arrêt émis contre Mme Rose Kabuye, chef du Protocole du président de la République du Rwanda en Allemagne le 9 novembre 2008 a ainsi été à l'origine d'une « *situation de tension entre l'UA et l'UE* »<sup>148</sup>. Une réprobation encore plus forte a été notée et s'observe en raison d'initiatives qui tendaient ou qui tendent à faire comparaître des chefs d'Etat en fonction devant la CPI, qu'il s'agisse d'Omar El Béchir ou de Mouammar Kadhafi.

Cette réaction est sans doute due à deux craintes des autres dirigeants africains mises en exergue par Pierre Berthelot : celle de la réactivation du droit d'ingérence et celle de la multiplication des poursuites<sup>149</sup>. Mais à ce jour, dans une perspective plus large, l'UA a plutôt recensé deux points de désaccord et quatre interrogations relativement à la CPI<sup>150</sup>.

*Les deux principaux points de désaccord, non-abordés par la CPI dans ses dénonciations contre le Malawi et le Tchad pour défaut de coopération*<sup>151</sup> concernent :

- i) Le problème de l'exclusivité du pouvoir au Conseil de sécurité des Nations Unies de renvoyer des cas à la CPI, lorsqu'on sait que c'est en vertu de ce pouvoir que le Conseil a saisi la CPI de la situation au Darfour le 31 mars 2005, et de la situation en Libye le 26 février 2011 sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui a conduit l'UA à envisager dans un premier temps l'amendement de l'article 13 du Statut de Rome ; mais l'UA décidera finalement de laisser cet article en l'état et de proposer plutôt un amendement de l'article 16 du Statut de Rome « *pour permettre à l'Assemblée générale des Nations Unies de surseoir à enquêter ou à poursuivre, pour une (1) année, au cas où le Conseil de sécurité n'aurait pas pris de décision dans un délai spécifique* »<sup>152</sup>. Ce projet d'amendement rappelle la Résolution Dean Acheson (377 (V)) en vertu de laquelle l'AG de l'ONU peut prendre des mesures coercitives en cas d'inaction intempérante du Conseil de sécurité.

---

<sup>148</sup> Voir le point 4 de la Décision sur la mise en œuvre de la Décision relative à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, *op. cit.* (*supra*, note n° 7).

<sup>149</sup> Voir Pierre BERTHELOT, *op. cit.* (*supra*, note n° 85), pp. 239-240.

<sup>150</sup> Voir le point 8 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 4). Ces éléments ont été actualisés et contextualisés par l'auteur.

<sup>151</sup> Voir *supra*, I-B 2.

<sup>152</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 14<sup>ème</sup> session ordinaire, 31 janvier – 2 février 2010, Addis-Abeba (Ethiopie), Décision sur le Rapport de la deuxième réunion des Etats Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), Assembly/AU/Dec. 270 (XIV) Rev.1, Doc. Assembly/AU/8(XIV), points 2 et 5.

- ii) Les procédures de la CPI, en référence au changement d'attitude du Procureur qui a conduit à l'émission du mandat d'arrêt contre le président soudanais<sup>153</sup> ; ce problème se rattache à celui de l'auto-saisine du Procureur, en dépit du double encadrement de la procédure y afférente par l'autorisation de la Chambre préliminaire et par la possibilité offerte au suspect d'interjeter appel d'une telle décision, prévue à l'article 18 du Statut de Rome.

*Les quatre interrogations portent sur :*

- i) *Les précisions sur les immunités dont jouissent les dirigeants dont les Etats ne sont pas Parties au Statut, au regard du mandat d'arrêt émis contre les chefs d'Etat en exercice du Soudan et de la Libye dont les pays ne sont pas parties au Statut de Rome*<sup>154</sup> ;
- ii) La mise en œuvre sélective de l'article 16 du Statut de Rome donnant pouvoir au Conseil de sécurité de reporter des cas pour un an ;
- iii) Les implications de l'application pratique du Statut de Rome par rapport à la remise de Omar el Béchir ; notamment, d'une part, les implications de l'application de l'article 27, relatif au défaut de pertinence de la qualité officielle et des immunités qui pourraient être attachées aux fonctions officielles d'une personne, les hauts fonctionnaires y compris, dans l'exercice de la compétence de la Cour<sup>155</sup> et, d'autre part, les implications de l'article 98, concernant la coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise ; l'article 98 pose en effet le principe du respect de l'immunité ainsi que *l'exigence procédurale de la levée de l'immunité avant l'exécution d'une demande*

---

<sup>153</sup> Voir *infra*, note n° 213. Le Procureur avait d'abord adopté une conception discrète de l'exercice de ses attributions avant de devenir de plus en plus audacieux. Cf. Julian FERNANDEZ, *La politique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour pénale internationale*, *op. cit.* (*supra*, note n° 12), pp. 46-47. Cet auteur fait remarquer que « [l]a politique judiciaire du Procureur s'est faite plus incisive à partir de 2007 » (p. 49). L'UA a commencé par dénoncer l'attitude du Procureur de manière vague, avec à l'appui, une proposition d'élaborer des « lignes directrices et le Code de conduite pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du Procureur de la CPI, en particulier le pouvoir du Procureur d'instruire des cas à sa seule discrétion » (point 11 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 4). L'Organisation panafricaine a ensuite fustigé avec virulence l'attitude du Procureur Moreno-Ocampo en le désignant nommément, se disant préoccupée de ce qu'il « ne cesse de faire des déclarations grossières et condescendantes en ce qui concerne l'affaire du Président Omar Hassan El-Bashir du Soudan et dans d'autres situations en Afrique ». Voir le point 9 de la Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/DEC.270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 124).

<sup>154</sup> Il s'agit non seulement de la contrariété entre les articles 27 et 98 du Statut de Rome, mais aussi du point de savoir si la levée d'immunité prévue par un traité international s'applique à un Etat qui n'en est pas partie.

<sup>155</sup> La CIJ a validé la plaidoirie de Pierre d'ARGENT qui a mis en exergue la « confusion conceptuelle » de la loi belge de compétence universelle dans sa version du 10 février 1999 « entre immunité et responsabilité pénale individuelle, à partir d'une lecture erronée de l'article 27 du Statut de Rome ». Voir Pierre d'ARGENT, « L'expérience belge de la compétence universelle : beaucoup de bruit pour rien ? », *RGDIP*, 2004-3, pp. 597-631 (spéc. p. 620).

*de remise ou d'assistance faite à un Etat*<sup>156</sup> ; sur ce fondement, le consentement de l'Etat d'envoi est requis pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet Etat et bénéficiant d'une immunité ;

- iv) Les interrogations de l'UA concernent enfin les possibilités d'obtenir des *contributions régionales au processus d'évaluation des preuves* recueillies et à la *détermination du point de savoir s'il faut ou non poursuivre les actions en justice*, notamment contre de hauts responsables de l'Etat, en relation avec des organes onusiens comme le Conseil de sécurité.

La question des immunités ayant déjà été abordée<sup>157</sup>, l'on se focalisera naturellement sur les deux autres points de désaccord qui perturbent le plus les rapports entre l'Afrique et la CPI, à savoir : la contestation du pouvoir du Conseil de sécurité de déférer des cas à la CPI qui n'est pas dépourvue de liens avec la question de la compétence universelle et celle des immunités (1) et la contestation du revirement du Procureur (2).

### **1- La contestation du pouvoir du Conseil de sécurité de déférer des cas à la CPI**

Usant du pouvoir de saisine que lui offre l'article 13 du Statut de Rome, une stipulation qui ouvre la voie à la saisine de la CPI pour des faits commis dans un Etat non Partie au Statut de Rome ou par des ressortissants d'un tel Etat, le 31 mars 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé de traduire les auteurs présumés de crimes commis au Darfour (Nord Soudan) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002 devant la CPI<sup>158</sup>. Six ans plus tard, le Conseil décidait de porter la situation en Libye devant la CPI en vertu des paragraphes 4 à 8 de sa Résolution 1970 (2011) du 26 février 2011.

Deux mandats d'arrêt ont par la suite été émis par le Procureur contre le président soudanais le 4 mars 2009 et le 12 juillet 2010<sup>159</sup>, respectivement pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, puis pour génocide. Un mandat d'arrêt a également été émis contre le Colonel Kadhafi et deux proches de son régime le 27 juin 2011<sup>160</sup>.

Le problème de la coopération de l'UA aux fins de la capture et de la remise à la CPI de ces personnes, inculpées à l'initiative du Conseil de sécurité, s'est alors posé. D'autant que les mandats d'arrêt contre le président soudanais, toujours en fonction quelque trois ans après l'émission du premier d'entre eux, ont suscité « *une grande prudence dans la*

---

<sup>156</sup> L'article 98 est lu comme impliquant que « *l'Etat requis doit faire prévaloir l'immunité d'une personne recherchée ou de ses biens sur une demande d'assistance de la Cour* ». Voir Eric DAVID, *La Cour pénale internationale, RCADI*, vol. 313, 2005, pp. 441-442.

<sup>157</sup> Voir *supra*, I-B 2. Voir néanmoins *infra*, note n° 164 et l'appel de la note n° 189.

<sup>158</sup> Voir le paragraphe 1 de la Résolution 1593 (2005) du 31 mars 2005.

<sup>159</sup> Voir *supra*, I- B- 2.

<sup>160</sup> *Ibid.*

*communauté internationale* », à l'exception des pays occidentaux<sup>161</sup> et que le mandat contre le colonel Kadhafi, alors en fonction, et contre ses proches a aussitôt été rejeté par l'UA.

Ce problème a surgi dans un contexte marqué par le reflux d'engouement pour la CPI notamment mis en exergue par la contestation du pouvoir exclusif du Conseil de sécurité de renvoyer des cas à la CPI. Le problème de la coopération de l'UA survient aussi dans un contexte plus général de contestation larvée de la légitimité du Conseil de sécurité<sup>162</sup>, où la place de l'Afrique est jugée inadéquate, comme ne tenant pas suffisamment compte du principe de la répartition géographique équitable<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Voir Louis BALMOND (dir.), « Chronique de faits internationaux 15 septembre -15 décembre 2008 », *RGDIP*, vol. 1, 2009, notice « Cour pénale internationale », pp. 397-398 (spéc. p. 398) et *Le Point* du 15/07/2008, « La mise en accusation du président soudanais provoque des remous », <http://www.lepoint.fr/archives/article.php/260549> (consultée le 17 février 2012). L'on peut alors se demander, en pastichant quelque peu Joe VERHOEVEN si les craintes de cet auteur ne sont pas fondées, lorsqu'il redoute que « *plutôt que les intérêts de la justice et d'une communauté internationale digne de ce nom, elle [la justice internationale pénale en l'occurrence] pourrait bien ne servir que ceux des Etats occidentaux enclins à maintenir dans une dépendance néocolonialiste les sociétés auxquelles ils imposent leur conception de la démocratie* ». Voir Joe VERHOEVEN (références non fournies), cité par Jean-Pierre COLIN, « Variations sur la Justice internationale », *AFRI*, 2009, pp. 67-93 (spéc. p. 91). Sous ce rapport, l'opposition symétrique entre Mars (les Etats-Unis) et Vénus (l'Europe), ou mieux, entre Achille (les Etats-Unis) et Ulysse (l'Europe) à propos de la justice internationale pénale se serait muée en mariage entre Achille et Ulysse contre les sortilèges qui caractérisent l'Afrique. Sur l'opposition entre Mars et Vénus évoquée par le néo-conservateur américain Robert KAGAN, cf. Serge SUR, « Ni Mars ni Vénus : Achille ou Ulysse », *Questions Internationales* n° 9, septembre-octobre 2004, <http://www.sergesur.com/Ni-Mars-ni-Venus-Achille-ou-Ulysse.html> (consulté le 10 janvier 2012) ; Hubert VEDRINE (avec Adrien ABECASSIS / Mohammed BOUABDALLAH), *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard, 2007, p. 23.

<sup>162</sup> L'UA a récemment rappelé « *la nécessité impérieuse de corriger, avant tout, l'injustice historique faite au continent, qui continue de ne pas être représenté dans la catégorie des membres permanents et est sous-représenté dans la catégorie des membres non permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies* ». Voir UA, Conférence de l'Union, 17<sup>ème</sup> session ordinaire, 30 juin – 1er juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Décision sur le Rapport du Comité des dix chefs d'Etat et de Gouvernement sur la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, Doc. Assembly/AU/6 (XVII), point 3. Pierre BERTHELOT note « *un double manque de légitimité* » du processus de mise en accusation du président Omar El Béchir : le rejet de la CPI par l'hyperpuissance américaine, accentuée par l'hyperactivité de la plus grande démocratie mondiale dans cette mise en accusation et l'excessive dépendance de la CPI vis-à-vis du Conseil de sécurité « *dont la représentativité est sujette à caution* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 250.

<sup>163</sup> Encore appelé « *principe de la représentation géographique équitable* » ou « *principe de la distribution géographique équitable* », le principe de la répartition géographique équitable apparaît en théorie des organisations internationales comme une conséquence de la nécessité de « *refléter les diverses tendances et les divers intérêts* » au sein des organes restreints des organisations internationales, selon la formule de Ignaz SEIDL-HOVENVELDERN (« Les organes à composition restreinte », in : René-Jean DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, 2<sup>ème</sup> éd., Dordrecht / Boston / London, Martinus Nijhoff, coll. « Les Livres de droit de l'Académie de droit international », 1998, p. 102). Ce principe participe du souci d'assurer la représentativité et, partant, la légitimité des décisions des organes restreints des organisations internationales, que ceux-ci soient à caractère technique, politique, économique ou judiciaire. Son respect scrupuleux assure un poids politique plus fort et une confiance renforcée aux organes et institutions: “[m]embers of the organization which are not members of the organ in question will more readily put their faith in an organ in which they find their own culture represented”. Voir Henry G. SCHERMERS & Niels BLOKKER, *International Institutional Law*, 4<sup>th</sup> ed., Boston / Leiden, Martinus Nijhoff, 2003, p. 276. Même si l'impasse dans laquelle se trouve la réforme du Conseil de sécurité n'est pas étrangère à la querelle de leadership entre Etats africains, autant qu'entre les Etats d'autres régions.

Mais le problème de la coopération entre l'UA et la CPI se fait surtout jour dans un contexte où *l'UA a élevé des protestations contre l'exercice abusif et intempestif de la compétence universelle* par certains Etats occidentaux contre des dirigeants africains<sup>164</sup>, en particulier peu après l'exécution du mandat d'arrêt contre le chef du protocole du président rwandais, Mme Rose Kabuye.

Dès 2008, l'UA s'était déjà fondée sur « *la nature politique et l'utilisation abusive du principe de compétence universelle par les juges de certains Etats non africains* »<sup>165</sup> pour proscrire l'exécution des mandats d'arrêts litigieux<sup>166</sup>, demander un moratoire à tous les Etats membres de l'ONU – et à ceux de l'UE en particulier – sur les procédures en cours contre des dirigeants africains (exécution des mandats d'arrêts émis par les pays européens)<sup>167</sup> et pour inciter les Etats africains à œuvrer à la création d'« *un organisme de règlementation international ayant compétence pour connaître des abus de la compétence universelle* »<sup>168</sup>.

Dans sa décision sur l'utilisation abusive du principe de la compétence universelle du 3 juillet 2009, l'Organisation panafricaine a constaté qu'« *il y a eu ouvertement des abus du principe de compétence universelle* »<sup>169</sup>, en raison du non respect du « *droit international et, en particulier, [de] l'immunité dont jouissent les représentants de l'Etat dans l'application du*

---

<sup>164</sup> L'immunité des plus hauts dirigeants des Etats africains n'est pas toujours respectée, comme en témoigne l'arrêt de la CIJ dans l'affaire du *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000* précitée (*supra*, note n° 98). De manière plus générale, dans sa Résolution sur l'immunité de juridiction de l'Etat et de ses agents en cas de crimes internationaux (session de Naples 2009), l'Institut de droit international a admis que l'immunité personnelle dont bénéficient certains individus (Chefs d'Etat, ministre des affaires étrangères, etc.) en droit international fait obstacle aux poursuites contre les intéressés, même en cas de crimes internationaux. Cette immunité « *prend [cependant] fin au terme de la fonction ou de la mission de son bénéficiaire* » (article III, par. 1 et 2). La posture des pays Occidentaux s'inscrivait à cet égard à contre point de la jurisprudence du procès contre Fidel CASTRO où l'*Audiencia Nacional* espagnole est allé dans le même sens en disant pour droit qu'« *en tant que chef d'Etat en exercice, le président cubain jouissait de l'immunité de [...] juridiction et qu'il ne pouvait donc faire l'objet de poursuites.* » Voir Salvatore ZAPPALA, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), pp. 91-92 et 98. La compétence universelle a également été abusivement mobilisée lors des poursuites engagées contre le colonel Kadhafi devant les juridictions françaises. La Cour de cassation de ce pays a dû « *annuler la mise en accusation de ce dernier en retenant que – en tant que chef d'Etat en exercice – le leader libyen jouissait de l'immunité personnelle qui le protégeait de toute incrimination* » (*Ibid.*, p. 90). Mahmoud Mohamed SALAH estime à cet égard que « *[l]a politisation de la justice via la compétence universelle soulève le problème de la dépendance de celle-ci à l'égard des rapports de force* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 106), p. 771. L'on pourrait par conséquent voir dans la pratique européenne de la compétence universelle une illustration de ce que M. SORNARAJAH appelle « *[t]he imposition of legal patterns by strong powers during globalisation* ». Voir de cet auteur, "Power and Justice: Third World Resistance in International Law", *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, vol. 10, 2006, pp. 19-57 (spéc. p. 28). Sur les Vicissitudes de la compétence universelle en Belgique, cf. Pierre d'ARGENT, *op. cit.* (*supra*, note n° 155).

<sup>165</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 11<sup>ème</sup> session ordinaire, 30 juin – 1 juillet 2008, Sharm El-Sheikh (Egypte), Décision sur le rapport relatif à l'utilisation abusive du principe de la compétence universelle, Assembly/AU/Dec. 199 (XI), Doc Assembly/AU/14 (XI), point 5 (ii).

<sup>166</sup> *Ibid.*, point 5 (iv).

<sup>167</sup> *Ibid.*, point 8.

<sup>168</sup> *Ibid.*, point 5 (v).

<sup>169</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 13<sup>ème</sup> session, Syrte (Libye), Décision sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, Doc. Assembly/AU/11 (XIII), Décision Assembly/AU/Dec. 243 (XIII) du 3 juillet 2009, point 4.

*principe de compétence universelle* »<sup>170</sup>. Elle a par conséquent explicitement demandé, « *l'arrêt immédiat de toute mise en accusation en attente* » contre des dirigeants africains<sup>171</sup>. Par la suite elle a appelé à « *l'annulation immédiate de tous les actes d'accusation en instance* »<sup>172</sup>. Cette demande semble avoir été prise en compte par l'UE, dans la mesure où elle n'apparaît plus dans la décision subséquente de l'UA sur l'utilisation abusive du principe de la compétence universelle<sup>173</sup> et que la question de l'utilisation abusive du principe de la compétence universelle a totalement disparu de l'agenda de l'UA depuis la 17<sup>ème</sup> Conférence de l'Union<sup>174</sup>.

C'est dans l'environnement chargé de ces contestations connexes qu'interviendront les prises de position et les contre-mesures adoptées par l'UA peu après la diffusion de l'acte d'accusation délivré par la Chambre d'accusation de la CPI contre le président soudanais. L'UA a en effet adopté deux séries de mesures.

En premier lieu, dans une perspective de repli autonomiste orientée vers la mise à l'écart de la juridiction pénale universelle et la mise en place d'un dispositif répressif à deux niveaux (étatique et régional) pour connaître des crimes internationaux perpétrés en Afrique, l'UA a décidé, le 3 juillet 2009, d'accélérer le processus tendant à octroyer à la juridiction régionale la compétence à juger de cas de crimes graves de préoccupation internationale tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre<sup>175</sup>. Dans le même sillage, l'Organisation panafricaine a encouragé ses Etats membres à renforcer les capacités des juristes et des services de police dans leurs pays respectifs, par le truchement de la coopération « *entre les organes judiciaires et les agences d'enquête* » et à adopter une

---

<sup>170</sup> *Ibid.*, point 6.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 14<sup>ème</sup> session ordinaire, Addis-Abeba (Ethiopie), Assembly/AU/Dec. 271 (XIV) Rev.1, Doc. EX.CL/540(XVI) du 2 février 2010, point 3. Cet appel a été réitéré lors de la 15<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union (Kampala (Ouganda), Décision sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle adoptée le 27 juillet 2010, Assembly/AU/Dec. 292 (XV), Doc. EX.CL/606(XVII), point 3).

<sup>173</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 16<sup>ème</sup> session ordinaire, 30 - 31 janvier 2011, Addis-Abeba (Ethiopie), Décision sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, Assembly/AU/Dec. 335 (XVI), Doc. EX.CL/640(XVIII).

<sup>174</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 17<sup>ème</sup> session ordinaire, 30 juin – 1er juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Assembly/AU/Dec. 363 - 390 (XVII).

<sup>175</sup> Voir *supra*, note n° 6. La Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA a de nouveau demandé à la Commission, le 1<sup>er</sup> juillet 2011, de « *continuer activement la mise en œuvre des Décisions de la Conférence de doter la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme et des peuples de la compétence lui permettant de juger les crimes internationaux graves commis sur le sol africain* ». Voir le point 8 de la Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 14). Des demandes similaires figurent dans plusieurs décisions de la Conférence de l'UA relatives à l'utilisation abusive du principe de la compétence universelle. Voir le point 9 de la Décision 213 (XII) du 3 février 2009, *op. cit.* (*supra*, note n° 7) ; point 5 de la décision 292 (XV) du 27 juillet 2010, *op. cit.* (*supra*, note n° 172). Dans le sens d'une meilleure prise en charge nationale des cas de crimes internationaux les plus graves, l'UA a décidé de tout mettre en œuvre pour retirer les affaires kenyanes à la CPI, envisageant à cet effet de « *permettre à un mécanisme national d'étudier et de poursuivre les cas dans le cadre d'un organe judiciaire réformé prévu dans le nouveau régime constitutionnel [kenyan] conformément au principe de complémentarité* ». Voir UA, Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 14), point 4.



législation-type sur les crimes internationaux les plus graves, afin de soustraire les affaires correspondantes de la juridiction de la CPI<sup>176</sup>.

La seconde série de mesures de l'UA était orientée vers les instances multilatérales universelles. Il s'agissait d'amender le Statut de Rome dans un sens plus favorable aux intérêts de l'Afrique, comme décrit ci-dessus, l'encadrement renforcé des pouvoirs du Procureur y compris<sup>177</sup>. L'UA a aussi décidé que, sa demande au Conseil de sécurité de reporter les poursuites contre le président soudanais conformément à l'article 16 du Statut de Rome n'ayant suscité aucune réaction du Conseil, les Etats membres de l'UA ne coopéreront pas à l'arrestation et à la remise du président Omar El Béchir, conformément aux énonciations de l'article 98 du Statut de Rome de la CPI relatives aux immunités<sup>178</sup>, en dépit de la demande instante du Conseil « *à tous les Etats et à toutes les organisations régionales et internationales concernées de coopérer pleinement* »<sup>179</sup>.

L'UA avait en effet demandé au Conseil de sécurité, le 3 février 2009, de reporter les poursuites contre Omar El Béchir d'un an, en vertu de l'article 16 du Statut de Rome<sup>180</sup>. L'UA avait alors estimé que, « *compte tenu du caractère délicat des processus de paix en cours au Soudan, l'approbation de cette requête risque de compromettre sérieusement les efforts en cours visant à faciliter le règlement rapide du conflit au Darfour* »<sup>181</sup>.

Cette demande a été renouvelée le 3 juillet 2009<sup>182</sup>, puis le 2 février 2010, à la suite de l'inculpation de Omar El Béchir pour génocide, une nouvelle fois lors de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA tenue à Malabo en juin-juillet 2011<sup>183</sup> et lors de la Conférence d'Addis-Abeba de janvier 2012<sup>184</sup>. Les demandes itératives de l'UA étaient fondées sur le constat des « *conséquences malheureuses que [l']acte d'accusation [contre le*

---

<sup>176</sup> *Ibid.*, point 6.

<sup>177</sup> *Ibid.*, points 8 et 11. Voir également *supra*, chapeau du II- A.

<sup>178</sup> *Ibid.*, Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 4), point 10. Après avoir, quelque peu marqué une hésitation entre la réaffirmation de cette mesure et la liberté laissée à ses Etats membres « *de trouver [eux-mêmes] un juste équilibre, le cas échéant, entre leurs obligations vis-à-vis de l'UA et de la CPI* » (points 5 et 6 de la Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/DEC.270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), (*op. cit.* (*supra*, note n° 124)), l'UA a vigoureusement « *demand[é] à tous [s]es Etats membres de respecter [s]es décisions [...] concernant les mandats d'arrêt délivrés contre le Président Bashir du Soudan* ». Voir la Décision sur le rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 89), point 8.

<sup>179</sup> Voir le paragraphe 2 de la Résolution 1593 (2005) précitée. Voir *supra*, appel de la note n° 81.

<sup>180</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, 12<sup>ème</sup> session ordinaire, 1<sup>er</sup> – 3 février 2009, Addis-Abeba (Ethiopie), Décision sur la demande par le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) de la mise en accusation du président de la République du Soudan, Assembly/AU/Dec. 221 (XII), point 3.

<sup>181</sup> *Ibid.*, point 2.

<sup>182</sup> Voir UA, Décision sur le Rapport de la Commission sur la réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.* (*supra*, note n° 4), point 9.

<sup>183</sup> Voir la Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 14), point 3.

<sup>184</sup> Voir la Décision sur le Rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence sur la Cour pénale internationale (CPI), *supra*, note n° 89, point 3.

président Omar El Béchir] *a eu sur le processus de paix délicat en cours au Soudan et le fait qu'il continue de saper les efforts déployés en vue de faciliter le règlement rapide du conflit au Darfour* »<sup>185</sup>. Ce faisant, l'UA a mis en exergue ce que Louis Balmond a appelé « *le caractère indissociable du lien entre la lutte contre l'impunité et la recherche de la paix* »<sup>186</sup>. Mais ces démarches sont demeurées sans suite<sup>187</sup>.

La décision de l'UA d'engager ses Etats membres à ne pas coopérer à l'arrestation et à la remise du président Omar El Béchir est d'autant plus juridiquement fondée que les immunités reconnues en droit international sont accordées aux personnes qui incarnent intimement l'Etat (chef d'Etat, chef de Gouvernement, ministre des affaires étrangères, diplomates et agents consulaires). Or, dans l'impossibilité de « *séparer l'individu criminel de l'Etat responsable* », l'on ne saurait engager des poursuites contre les intéressés qu'après la cessation de leurs fonctions, l'Etat ne pouvant jamais être criminel<sup>188</sup>.

L'UA a cependant pris la précaution de réitérer son engagement à lutter contre l'impunité<sup>189</sup> en ouvrant parallèlement la voie à l'attribution de compétences à la CrADHP pour juger des crimes internationaux (génocide, crime contre l'humanité et crimes de guerre)<sup>190</sup>. Une éventualité réitérée en juillet 2009 avec, en plus, la décision de renforcer la répression nationale des « *crimes graves de préoccupation internationale* »<sup>191</sup>. L'UA a ainsi réaffirmé sa défiance envers les mécanismes universels jugés « euro-centriques » à cet égard, tout en s'engageant à promouvoir la démocratie, l'Etat de droit et la bonne

---

<sup>185</sup> Voir le point 3 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains parties au Statut de Rome, *op. cit. (supra, note n° 4)*.

<sup>186</sup> Dans le sens où la lutte contre l'impunité pourrait mettre la paix en danger. Voir Louis BALMOND (dir.), *op. cit. (supra, note n° 161)*, pp. 397-398. Cf. aussi Georges-Henri SOUTOU, *op. cit. (supra, note n° 121)*, p. 21.

<sup>187</sup> Voir Emile FIDIECK (International magazine), « Darfour : l'Union africaine déterminée à protéger El Béchir », <http://www.haratine.com/communiqu58.htm> ; « L'UA regrette les poursuites de la CPI contre El-Béchir », <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20100205114247/> (consultées le 30 janvier 2012).

<sup>188</sup> Voir Agnès LEJBOWICS, *op. cit. (supra, note n° 125)*, p. 353. Pour une analyse critique de cette immunité de l'Etat pour crime, Cf. Mahmoud Mohamed SALAH, *op. cit. (supra, note n° 106)*, pp. 754, 756, 758-759 et 761-763 ; l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (fond) (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986 (par. 110 et 111) ; l'affaire relative à l'*Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007 (§ 2 du dispositif). Cf. enfin l'affaire des *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce intervenant)*, *supra*, note n° 98.

<sup>189</sup> Cet engagement est répété à satiété dans toutes les décisions de l'UA relatives à la Cour pénale internationale concernant les poursuites contre le président soudanais et le colonel Kadhafi. Il a été réitéré dans le Communiqué de presse de l'UA du 9 janvier 2012 relatif aux décisions de la CPI concernant le refus de coopérer du Malawi et du Tchad, *op. cit. (supra, note n° 107)*. L'engagement de l'UA à lutter contre l'impunité est attesté par ses efforts pour faire juger l'ancien président tchadien Hissène Habré, y compris dans un pays autre que le Sénégal. Voir notamment Conférence de l'Union, Dix-septième session ordinaire, 30 juin – 1er juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Assembly/AU/Dec. 371(XVII), Décision sur l'affaire Hissène Habré - Doc. Assembly/AU/8(XVII) et *supra*, note n° 10 *in fine*.

<sup>190</sup> Voir le point 9 de la Décision sur la mise en œuvre de la Décision relative à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle précitée (*supra*, note n° 7).

<sup>191</sup> Voir le point 5 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains parties au Statut de Rome, *op. cit. (supra, note n° 4)*.

gouvernance sur l'ensemble du continent, conformément à la lettre *h*) de l'article 4 de son Acte constitutif.

Pareillement, sitôt qu'elle a eu connaissance des mandats d'arrêt émis contre le Guide libyen et certains de ses proches, l'UA a promptement engagé ses Etats membres à ne pas collaborer à leur exécution lors du sommet de Malabo en juillet 2011<sup>192</sup>. L'UA s'autorise de la nécessité de préserver la dignité, la souveraineté et l'intégrité de l'ordre juridique du continent qui postulent, selon le Président de la Commission de l'UA, le « *leadership de l'Afrique* » dans le règlement des conflits au sein du continent<sup>193</sup>, de manière à « *échapper aux interventions étrangères et d'éviter des situations dans lesquelles des entités extérieures assurent l'arbitrage de nos différends internes* »<sup>194</sup>. En clair et pastichant Antoine Garapon, l'on peut avancer que *l'Afrique voudrait juger elle-même ses dirigeants pour éviter l'affront de les voir juger par d'autres ou, plus exactement, à l'initiative des autres*<sup>195</sup>. D'autant que l'Acte constitutif de l'UA, adopté à Lomé le 11 juillet 2000, prévoit, en son article 4 (h), le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre, conformément à une décision de la Conférence des chefs d'Etat, en cas de circonstance grave, telle que les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Cette posture autonomiste, voire référentielle de l'UA était déjà cristallisée dans la Charte de l'OUA<sup>196</sup>.

Cependant, il apparaît fondamentalement que l'UA a entrepris de contester la pertinence des mandats d'arrêt émis contre de hauts dirigeants africains, en particulier le mandat d'arrêt émis contre Omar El Béchir, non pas en ce qu'il serait en lui-même « abusif » mais en raison de *ses effets jugés contreproductifs sur le processus de paix*<sup>197</sup>. Cette position

---

<sup>192</sup> Voir la Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale, *op. cit.* (*supra*, note n° 14).

<sup>193</sup> Cette idée participe de ce que Joseph-Marie BIPOUN WOUM appelait déjà « [*]a défense du continent africain contre les influences extérieures* ». Une défense qui se caractérisait, à la fin des années 1960, par la politique du non-alignement à l'égard de tous les blocs, inscrite dans la Charte de l'OUA. Une politique qui « reflète [...] l'attitude défensive des Etats africains, qui entendent prévenir tout ce qui pourrait servir de prétexte à une ingérence étrangère dans les questions de la 'Famille africaine' ». Voir de cet auteur, *Le droit international africain. Problèmes généraux – règlement des conflits*, préface de Pierre VELLAS, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque africaine et malgache », 1969, pp. 150-152 et 217.

<sup>194</sup> Voir Jean PING, Lettre du Président, n° 1, novembre 2011, <http://au.int/fr/content/lettre-du-pr%C3%A9sident-num%C3%A9ro-1-novembre-2011-%E2%80%99union-africaine-et-la-crise-libyenne-remettre-l> (consulté le 21 novembre 2011), doc. Pdf., p. 4.

<sup>195</sup> Dans la perspective wesphalienne des rapports entre l'Etat souverain et la justice internationale pénale, où l'on pourrait également inscrire la problématique actuelle de la compétence universelle, Antoine GARAPON suggère symétriquement qu'en raison du développement de la justice internationale pénale, « *les Etats [devraient] juger eux-mêmes leurs criminels pour éviter l'affront de les voir jugés par un autre* » (*op. cit.* (*supra*, note n° 115), p. 317).

<sup>196</sup> Philippe SANDS Q.C. et Pierre KLEIN observent que “[*t]he Commission of Mediation, Conciliation and arbitration, provided for in the 1963 Charter (Art. XIX), was undoubtedly indicative of the decision to treat inter-african disputes as exclusively African affairs and to exclude, so far as possible, the overriding authority of the UN Security Council*”. Voir de ces auteurs, *Bowett's Law of International Institutions*, 6<sup>th</sup> edition, Sweet & Maxwell / Thomson Reuters, London, 2009, p. 249.

<sup>197</sup> Julian FERNANDEZ fait remarquer que « [*t]oute la difficulté de la justice pénale internationale est de mesurer son action pour que l'œuvre de justice ne se fasse pas au détriment de la paix, pour que le juge ait une* »

est fondée sur la conviction, exprimée lors du sommet de Malabo de juin-juillet 2011, « *que seule une solution politique permettra de répondre aux aspirations légitimes du peuple libyen et de préserver l'unité et l'intégrité territoriale du pays* »<sup>198</sup>.

La contestation par l'UA de la saisine extra-africaine de la CPI et de ses conséquences prend en effet appui sur un principe fondamental du régionalisme africain, qui consiste à *accorder la priorité à la paix que procure le règlement politique des différends sur le recours à la force et sur la justice répressive*<sup>199</sup>. Un principe qui plonge ses racines dans la conception africaine de la justice, orientée vers l'objectif de la conciliation ainsi que vers « *le souci de préserver la cohésion et l'harmonie du groupe [et] des rapports sociaux* »<sup>200</sup>.

Maurice Kamto explique sur ce point que « *la majorité des populations africaines [...] semblent redouter [la] justice officielle trop formalisée* »<sup>201</sup>. L'approche africaine du règlement des différends s'inscrit clairement dans la perspective reconstructive que Jean-Marc Ferry jugeait, à certains égards, supérieure à la justice répressive, fût-elle internationale<sup>202</sup>. C'est dans cet esprit que l'ambassadeur britannique en Sierra Leone, Sir Jeremy Greentock, et la Secrétaire d'Etat adjointe américaine, Suzan Rice, saluèrent les accords de paix de Lomé du 7 juillet 1999, conclus sous l'égide des Nations Unies, visant à

---

*action complémentaire et non contraire à celle du diplomate* » (« Justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *op. cit.* (*supra*, note n° 40), p. 107).

<sup>198</sup> Voir UA, Conférence de l'Union, Dix-septième session ordinaire, 30 juin – 1er juillet 2011, Malabo (Guinée équatoriale), Décision sur Le Rapport du Conseil de Paix et de Sécurité sur ses activités et l'état de la Paix et de la Sécurité en Afrique, Doc. Assembly/AU/4 (XVII), point 27. Cette déclaration a été réitérée lors de la même session de la Conférence de l'UA, dans la Décision sur la situation en Libye, Assembly/AU/Dec. 385 (XVII), point 3, avec cette précision qu'« *une solution politique [...] constitue la meilleure voie pour atteindre, en Libye, les objectifs interdépendants de paix, de démocratie, d'État de droit et de réconciliation nationale* » (point 7).

<sup>199</sup> Joseph-Marie PIPOUN WOUM ajoute à cet égard qu'en Afrique, « *devant une situation donnant lieu à l'application d'une règle préposée, des considérations d'ordre affectif, intuitif, pourront l'emporter sur les exigences de la logique juridique* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 193), p. 41 *in fine*.

<sup>200</sup> Voir Maurice KAMTO, « Une justice entre tradition et modernité », *Afrique contemporaine*, n° 156 (spécial), Jean du Bois de GAUDUSSON / Gérard CONAC (dir.), *op. cit.* (*supra*, note n° 2), pp. 57-64 (spéc. p. 58).

<sup>201</sup> *Ibid.* Souligné par l'auteur. KEBA MBAYE ajoute qu'« [e]n Afrique, on hésite à s'adresser aux tribunaux pour obtenir une décision judiciaire coercitive. C'est au cours des palabres que l'on recherche et trouve les solutions aux conflits qui opposent les individus ou les familles. La justice africaine traditionnelle est essentiellement conciliatoire. La décision à intervenir est généralement un consensus. » Voir de cet auteur, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone – Commission Internationale de juristes, 1992, p. 165. Mutoy MUBIALA, renchérit en observant que les « *traditions juridiques africaines [...] privilégient la conciliation sur le règlement judiciaire des litiges* ». De cet auteur, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire? », *RGDIP*, 1998, pp. 765-780 (spéc. p. 765). Pour une synthèse de l'approche africaine du règlement des différends internationaux, voir James MOUANGUE KOBILA, « Article 1<sup>er</sup> » (du Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif à la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples), *in* : Maurice KAMTO (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit international », n° 67, 2011, pp. 1215-1241 (spéc. pp. 1225-1227).

<sup>202</sup> Cité par Antoine GARAPON, *op. cit.* (*supra*, note n° 115), p. 303. Celui-ci insiste sur ce qu'« [u]ne justice en surplomb, déliée de tout lien avec la politique, pourrait être contre-productive en altérant la capacité de chaque pays à se réconcilier » (p. 315). Sur la distinction entre, d'une part, justice répressive ou rétributive et, d'autre part, justice restaurative ou reconstructive, voir *ibid.*

mettre fin à la guerre civile dans ce pays, des accords qui prévoyaient une amnistie générale au profit des membres de la rébellion du Front révolutionnaire uni (en anglais : « RUF ») et de leur leader, Fode Sankoh, pourtant accusé des pires atrocités contre des civils en ces termes : « [e]n Sierra-Leone, la paix est plus importante que la justice »<sup>203</sup>. Il n'existe malheureusement pas de critères permettant de déterminer de manière générale dans quelles circonstances la paix est plus importante que la justice<sup>204</sup> ni de critère permettant d'indiquer précisément à quel moment la paix à court terme, à travers une approche reconstructive, est préférable à la paix à long terme, fondée sur une approche répressive<sup>205</sup>.

Quoiqu'il en soit, la doctrine autonomiste et reconstructive de l'UA, suivant laquelle le recours à la justice répressive constitue l'*ultima ratio*, a été réitérée à la suite des mandats d'arrêts libyens<sup>206</sup>. La lutte contre l'impunité ne devrait pas en effet éclipser le principal objectif des Nations Unies, de la CPI, mais aussi des organisations régionales, qui est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. D'autant que cet objectif peut être satisfait par les organisations régionales sans intervention du Conseil de sécurité.

Prenant la chose avant d'avoir le titre – à l'inverse de Gambetta autrefois – l'Organisation panafricaine proclame ainsi sa priorité, voire sa primauté sur les Nations Unies et sur toute autre instance universelle ou nationale externe à l'Afrique dans le traitement de situations qui se produisent dans le continent africain. Une position qui pourrait se justifier par l'observation d'Edem Kodjo et d'Habib Gherari suivant laquelle « *le règlement pacifique des différends suppose pour son efficacité un minimum de confiance et d'affinités entre les protagonistes de ce règlement [...] nul mieux que les Membres d'une organisation régionale, n'est à même de réunir ces conditions* »<sup>207</sup> et par la pratique des autres organisations régionales<sup>208</sup>.

Cette approche est renforcée par le plaidoyer de l'UA pour la double implication des organisations régionales concernées : i) dans le processus d'évaluation des preuves recueillies par les JIP et ii) dans la prise en compte des priorités régionales au moment de

---

<sup>203</sup> Cité par Nacer-Eddine GHOZALI, « La justice pénale internationale à l'épreuve de la raison d'Etat : l'exemple de la Cour pénale internationale », in : Rafâa Ben ACHOUR / Slim LAGMANI (dir.), *Justice et juridictions internationales*, Colloque des 13, 14 et 15 avril 2000 dédié au Doyen Sadock BELAID, Paris, Pedone, coll. « Rencontres internationales de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis », 2000, pp. 127-146 (spéc. p. 136).

<sup>204</sup> Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA avait ainsi décidé de créer un Panel de haut niveau d'éminentes personnalités visant à « soumettre des recommandations sur les meilleurs moyens de traiter efficacement et complètement les questions de responsabilité redditionnelle et de lutte contre l'impunité d'une part, et celles de la réconciliation et de la reconstruction de l'autre. Voir Décision sur la demande par le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) de la mise en accusation du président de la République du Soudan, *op. cit.* (*supra*, note n° 180), point 7.

<sup>205</sup> Sur l'impact positif de la justice sur la paix à long terme et sur les menaces que la justice peut faire peser sur la paix à court terme, voir *supra*, note n° 123.

<sup>206</sup> Voir Jean PING, *op. cit.* (*supra*, note n° 194).

<sup>207</sup> Voir Edem KODJO / Habib GHERARI, *op. cit.* (*supra*, note n° 24), p. 1386.

<sup>208</sup> Voir *infra*, II-B.

décider de déclencher ou non des actions en justice, notamment contre de hauts responsables des Etats<sup>209</sup>.

En prétendant *apprécier l'opportunité de déclencher les poursuites en fonction des priorités régionales*<sup>210</sup>, l'UA semble remettre en cause les pouvoirs conventionnels du Conseil et ceux du Procureur de la CPI. Ces revendications de l'UA augmentent le coefficient des paramètres d'opportunité dans la décision d'engager les poursuites. Elles sont également de nature à consolider le caractère aléatoire de la justice internationale pénale dans un contexte où les organisations sous-régionales et régionales ne sont pas toutes également aptes à assurer efficacement le relais. Mais les revendications de l'UA s'inscrivent dans la perspective nouvelle de dépassement de l'approche wesphalienne par l'introduction de l'échelon régional, voire sous-régional entre l'Etat souverain et l'échelon universel.

Deux éléments étaient en effet en cause dans le tumulte provoqué par les poursuites, puis l'émission du mandat d'arrêt contre le président soudanais et dans le rejet du mandat d'arrêt contre le colonel Kadhafi. Ce sont en premier lieu les règles principales et les règles subsidiaires d'attribution de compétence au Conseil de sécurité et au Procureur de la CPI ; mais l'on ne s'attardera ici que sur le cas du Procureur. Le second élément en cause concerne la création d'un troisième, voire d'un quatrième niveau de compétence non pris en compte par le Statut de Rome, par les autres conventions et par les lois nationales relatives à la répression des crimes internationaux les plus graves : l'échelon régional et/ou sous-régional.

## 2- La contestation du revirement du Procureur de la CPI

L'UA critique le « *comportement du procureur de la CPI* » qu'il juge préoccupant<sup>211</sup>. Le comportement en cause correspond en fait au changement d'attitude du Procureur. Un changement qui s'est traduit par un activisme inopiné<sup>212</sup>, à l'origine de l'émission de deux

---

<sup>209</sup> Voir *supra*, II- A, la quatrième interrogation soulevée par l'UA. Dans le même sens, Linos-Alexandre SICILIANOS appelle à « *l'ouverture du Conseil de sécurité à d'autres acteurs en dehors du système onusien, à commencer par les organisations régionales* ». Il soutient également l'intensification de la coopération du Conseil avec les organismes régionaux, estimant que « *les potentialités du chapitre VIII de la Charte sont aujourd'hui encore largement sous-exploitées, particulièrement pour ce qui est de la coopération avec l'Union africaine* ». Voir de cet auteur, « Repenser la réforme du Conseil de sécurité : représentativité, transparence, performance », in : Olivier RIBBELINK (ed.), *op. cit. (supra, note n° 31)*, pp. 45-66 (spéc. pp. 58 et 60).

<sup>210</sup> Les effets de cette option de l'UA sont toutefois comparables à ceux de la pratique américaine des « *accords bilatéraux garantissant aux citoyens américains de ne pas être transférés à la Cour sans le consentement du gouvernement de Washington* ». Voir Salvatore ZAPPALA, *op. cit. (supra, note n° 9)*, pp. 140-141.

<sup>211</sup> Voir le point 11 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome, *op. cit. (supra, note n° 4)*.

<sup>212</sup> Voir *supra*, note n° 153. Julian FERNANDEZ observe que, « *jusqu'en 2007, la politique judiciaire du Procureur a été particulièrement prudente* ». Alors qu'il avait initialement exclu de recourir à des saisines *proprio motu*, il a demandé aux juges de la Section préliminaire de l'autoriser à le faire pour la première fois le 26 novembre 2009. Voir de cet auteur, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis...*, *op. cit. (supra, note n° 12)*, pp. 46-47 et 49.

mandats d'arrêt contre le président soudanais<sup>213</sup> et à l'origine de poursuites engagées contre des responsables kenyans<sup>214</sup> et contre des responsables de la crise post-électorale en Côte d'Ivoire<sup>215</sup>.

Le paradoxe généralement avancé par une partie de la doctrine suivant lequel « *l'Union africaine, récusant le mandat du procureur contre le président soudanais El-Béehir, dénonce une Cour qui ne semble enquêter que sur des Etats africains, même si dans chacun des autres cas, c'est l'Etat concerné qui a saisi la Cour* »<sup>216</sup> ne peut plus tenir. Quelle que soit l'origine des poursuites en effet, le fait est que ce sont exclusivement des Africains qui sont poursuivis devant la CPI<sup>217</sup>. Ce constat met en relief la pertinence de la remarque du président de la Commission de l'UA, le gabonais Jean Ping. Celui-ci insiste sur ce que « *la justice internationale ne semble appliquer les règles de la lutte contre l'impunité qu'en Afrique, comme si rien ne se passait ailleurs, en Irak, à Gaza, en Colombie ou dans le Caucase* »<sup>218</sup>.

Lorsqu'on sait que la CPI apparaît largement, en pratique, comme un outil politique dont la compétence et les poursuites varient en fonction des circonstances et de la puissance des Etats, le changement d'attitude du Procureur est mécaniquement analysé comme visant expressément l'Afrique. C'est ainsi que l'UA a perçu ce changement d'attitude comme attentatoire à « *la dignité, la souveraineté et l'intégrité du continent* »<sup>219</sup>.

Afin d'éloigner et de prévenir de telles critiques ainsi que l'impression tenace de partialité, le Procureur argentin Luis Moreno-Ocampo préférait initialement que les saisines soient effectuées par les Etats ou à leur initiative, voire par le Conseil de sécurité. Une solution partiellement satisfaisante, car autant les poursuites d'origine africaine ne soulèvent pas de difficultés majeures en Afrique, autant celles initiées en dehors de ce Continent, en ce compris celles initiées par le Conseil de sécurité sont rejetées dans leur

---

<sup>213</sup> Voir *supra*, appel de la note n° 86.

<sup>214</sup> Voir *supra*, appel des notes 114 à 117.

<sup>215</sup> Le 3 octobre 2011, la Chambre préliminaire III a autorisé le Procureur à ouvrir une enquête *proprio motu* pour les crimes présumés relevant de la compétence de la Cour, qui auraient été commis en Côte d'Ivoire depuis le 28 novembre 2010, ainsi que sur les crimes qui pourraient être commis dans le futur dans le contexte de cette situation. Source : <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/> (consultée le 31 décembre 2011).

<sup>216</sup> Voir Emmanuel DECAUX, préface in : Julian FERNANDEZ, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis...*, *op. cit.* (*supra*, note n° 12), pp. 5-7 (spéc. p. 7).

<sup>217</sup> Voir Julian FERNANDEZ, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis...*, *op. cit.* (*supra*, note n° 12).

<sup>218</sup> Voir Jean PING, *op. cit.* (*supra*, note n° 194) ; Louis BALMOND (dir.), « Chronique de faits internationaux », *op. cit.* (*supra*, note n° 161), p. 398. Daniel LAGOT observe qu'à l'aune des promoteurs des JIP, « *il n'est [...] pas question du jugement de crimes de guerre commis par Israël au Liban [en] 2006* » (*op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 59). Cf. également Pierre BERTHELOT qui évoque explicitement les « *opérations israéliennes de représailles [ainsi que les] exactions d'Abu Ghraib et de Guantanamo* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 247.

<sup>219</sup> Voir le point 12 de la Décision sur le Rapport de la Commission sur la Réunion des Etats africains Parties au Statut de Rome, *op. cit.* (*supra*, note n° 4).

principe ou dans leurs effets. L'activisme du Procureur a aggravé la méfiance des Africains vis-à-vis des poursuites extra-africaines.

Quoiqu'il en soit, l'UA a affirmé son intention de proposer « *les lignes directrices et le code de conduite pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du Procureur de la CPI, en particulier le pouvoir du Procureur d'instruire des cas à sa seule discrétion, conformément à l'article 15 du Statut de Rome* »<sup>220</sup>. Mais cette initiative est demeurée lettre morte.

Assurément, pour asseoir sa crédibilité et retrouver « l'esprit de Rome » en mettant fin au caractère profondément inégalitaire de la justice pénale internationale<sup>221</sup>, la CPI aurait besoin de l'équivalent, en droit international pénal, des arrêts rendus par la CIJ dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*<sup>222</sup>. En faisant droit aux thèses du Nicaragua, un petit pays en développement qui l'a emporté sur l'« hyperpuissance » américaine, ces décisions avaient en effet ramené les petits Etats vers la CIJ. En l'occurrence, la CPI a sans doute besoin d'engager des poursuites contre des dirigeants d'une seule puissance occidentale significative pour administrer la preuve de son impartialité et asseoir sa crédibilité sur le plan universel.

Dans cette attente, c'est sans doute la quête de légitimité – signe du manque<sup>223</sup> – et le souci d'apaisement couplé à la crainte d'une désaffection des Etats africains à l'égard de la CPI, semblable à celle qui frappa la CIJ entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1985<sup>224</sup>, qui expliquent la désignation consensuelle récente d'une africaine noire, la

---

<sup>220</sup> *Ibid.*, point 11.

<sup>221</sup> Voir Julian FERNANDEZ, *La politique juridique extérieure des Etats-Unis...*, *op. cit.* (*supra*, note n° 12), pp. 17 et 38. Les cas de poursuites sélectives par les JIP sont en effet très nombreux, alimentant ce que l'on a appelé le « scandale du double standard », de la « justice à sens unique » ou, plus modérément, un « sentiment de malaise ». Voir Daniel LAGOT, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), pp. 70, 71 et 74. Salvatore ZAPPALA pointe ainsi le fait que « la résolution par laquelle le Conseil a déféré à la Cour la situation au Darfour contient des dispositions spécifiques qui garantissent l'immunité au personnel de l'ONU et une référence explicite aux accords basés sur l'article 98 alinéa 2 du Statut » (*op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 140). Daniel LAGOT met quant à lui en lumière le refus du Procureur du TPIY de poursuivre les responsables de l'OTAN pour les crimes commis en particulier par les Etats-Unis ; l'absence de poursuites pour les crimes de guerre commis par le Front patriotique rwandais (FPR), alors que le TPIR a reçu mandat de « juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda, et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'Etats voisins entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994 » (*ibid.*, pp. 60, 62-63). Il souligne également l'impunité des responsables des Etats puissants pour les crimes commis en Irak, en Afghanistan, en Tchétchénie, en Palestine ou au Liban (pp. 69 et 81-83).

<sup>222</sup> Arrêt sur les exceptions préliminaires du 26 novembre 1984, arrêt au fond du 27 juin 1986. Ces arrêts ayant consacré la victoire judiciaire d'un petit Etat d'Amérique centrale sur la Superpuissance qu'était les Etats-Unis à l'époque des faits sont généralement analysés comme le point de départ de la confiance retrouvée des Etats du Tiers-Monde à l'endroit de la CIJ.

<sup>223</sup> *Contra* : Martijn GROENLER / David RIJKS écrivent curieusement que « *the ICC's reputation as fair, effective and independent institution is growing* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 52), p. 182.

<sup>224</sup> Cf. Joseph-Marie BIPOUN WOUM, *op. cit.* (*supra*, note n° 193), pp. 191-197 ; Voir aussi Narcisse MOUELLE KOMBI, *La politique étrangère du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, coll. « Point de vue », 1996, pp. 194-197. Après avoir signalé que « *treize Etats [africains] seulement, sur les cinquante que compt[ait] le continent avaient accédé à [la clause d'acceptation de la juridiction obligatoire de la CIJ] jusqu'en 1990* », ce



gambienne Fatou Bensouda, comme Procureur de cette juridiction<sup>225</sup>. A l'identique du schéma de l'AIEA où Mohammed El-Baradei avait été élu à trois reprises, en raison de ce que les problèmes les plus épineux de prolifération nucléaire se posaient dans les Etats arabes (Irak et Iran).

L'efficacité de cette tactique de légitimation est cependant relative, la présence de Mohammed El-Baradei à la tête de l'AIEA entre 1997 et 2009 n'ayant pas réussi à camoufler l'impulsion essentiellement occidentale des mesures de surveillance et de sanctions adoptées par cette Agence onusienne. Le problème demeurant intact, la concurrence entre l'UA et la CPI est devenue inévitable.

## **B- La concurrence annoncée entre l'UA et la CPI dans le domaine de la répression des crimes internationaux les plus graves**

L'opposition entre l'UA et la CPI s'inscrit dans une dialectique comparable à celle des rapports entre le Conseil de sécurité et les OIR dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales. D'autant que le Conseil a un droit de saisine de la Cour sur le fondement de l'article 13-b du Statut, ce qui peut entraîner des conséquences dans les rapports entre la CPI et les Etats membres des OIR. Eric David a en effet clairement mis la question en exergue en relevant que « [l]es Etats non parties peuvent être tenus de coopérer avec la Cour dans deux autres hypothèses : soit sur demande expresse du Conseil de sécurité, soit, logiquement, en cas de saisine de la Cour par le Conseil de sécurité »<sup>226</sup>.

La première branche de son affirmation est assurément incontestable. D'autant que, contrairement au droit international général suivant lequel les normes internationales étant « indifférenciées [...] aucune articulation hiérarchique [n'étant] concevable entre elles »<sup>227</sup>, l'article 25 de la Charte oblige les Etats membres de l'ONU à mettre en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de sécurité. Il s'entend que le respect de cette hiérarchie est soumis

---

commentateur ajoute que « dans les rapports interafricains les instruments [faisant référence à la juridiction de la CIJ] sont d'une extrême rareté » (pp. 194-195 et 196).

<sup>225</sup> Lors de la 16<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union des 30 - 31 janvier 2011, l'UA avait exhorté les Etats africains Parties au Statut de Rome à « veiller à ce que le poste de Procureur de la CPI soit attribué à un africain lors des [...] élections pour le poste de Procureur [de] décembre 2011 ». Voir la Décision sur la mise en œuvre des décisions de la Conférence relatives à la Cour pénale internationale (CPI), *op. cit.*, (*supra*, note n° 14), point 9. Mme Fatou BENSOU DA a été élue Procureur de la CPI lors de la dixième session de l'Assemblée des Etats Parties au siège des Nations Unies le 12 décembre 2011. Elle entrera en fonction le 16 juin 2012. Voir le Communiqué de presse du 1<sup>er</sup> décembre 2011 : Le candidat de consensus comme prochain Procureur de la CPI, doc. ICC-ASP-20111201-PR749, <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/pr749> (consulté le 29 décembre 2011). Pierre BERTHELOT rappelle pertinemment que c'est grâce au « soutien important de l'Afrique » que la CPI a pu asseoir sa légitimité et dans une certaine mesure, sa crédibilité. *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 238.

<sup>226</sup> Voir Eric DAVID, *op. cit.* (*supra*, note n° 156), pp. 360 et 440-441.

<sup>227</sup> Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), p. 25.

à la condition de licéité des mesures prescrites<sup>228</sup>. En principe, le non respect du droit international par le Conseil affranchit l'Etat et toute entité destinataire de mesures de cet organe principal des Nations Unies de l'obligation de les mettre en œuvre<sup>229</sup>.

La seconde, qui signifie que tous les Etats membres des Nations Unies, Parties ou non au Statut de Rome, sont tenus de coopérer en cas de saisine de la Cour par le Conseil de sécurité, l'est moins. Même en cas de saisine par le Conseil de sécurité, l'émission par la CPI d'un mandat d'arrêt contre un suspect ne bénéficie pas, à l'évidence, de la primauté qui s'attache aux obligations découlant de la Charte des Nations Unies en vertu des articles 25 et 103 de cet instrument.

En l'absence de tout accord de coopération entre la CPI et l'UA, le fondement juridique des relations entre la CPI et l'UA est double. En premier lieu, les articles 53 et 54 de la Charte organisent spécifiquement les relations entre OIR et ONU dans une logique de décentralisation verticale<sup>230</sup>. Cette hypothèse joue en cas de saisine de la CPI par le Conseil ou, plus certainement, lorsque le Conseil demande aux Etats de coopérer avec la CPI sur la base du chapitre VII de la Charte.

Le second fondement des relations entre l'UA et la CPI est indirect et limité. Il est indirect parce qu'il pourrait toucher l'UA à travers la majorité de ses Etats membres qui sont également parties au Statut de la CPI<sup>231</sup>. La portée de ce fondement est cependant limitée dans la mesure où il n'engage que les *Etats africains Parties au Statut de Rome*. Il consiste en l'obligation de coopérer qui incombe aux Etats parties du Traité de Rome qui figure aux articles 12 et 88-111 de cet instrument. Dès lors que les OIR prennent des décisions collectives destinées à leurs membres, l'interférence entre le devoir des Etats parties de coopérer et d'éventuelles décisions non convergentes d'une OIR peut être à l'origine de rapports conflictuels ou de tensions entre la CPI et l'UA.

---

<sup>228</sup> L'article 10 du Statut de Rome rappelle opportunément qu'« [a]ucune disposition du présent chapitre [Chapitre II- Compétence, recevabilité et droit applicable] ne doit être interprétée comme limitant ou affectant de quelque manière que ce soit les règles du droit international existantes ou en formation qui visent d'autres fins que le présent Statut ».

<sup>229</sup> Cf. Nicolas ANGELET, "Protest against Security Council Decisions", in: Karel WELLENS (ed.), *International Law Theory and Practice. Essays in Honour of Eric SUY*, The Hague / Boston / London, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 277-285. Nicolas ANGELET cite également trois principes de droit international qui limitent généralement l'action du Conseil de sécurité. Il s'agit du *principe de proportionnalité*, de *l'exigence de respecter les buts et principes des Nations Unies* et *l'interdiction du règlement des différends internationaux par la force* (« International Law Limits to the Security Council », in: GOWLLAND-DEBBAS (Vera) (ed.), *United Nations Sanctions and international Law*, The Hague / London / Boston, Kluwer Law International, 2001, pp. 71-82 (spéc., pp. 72-81).

<sup>230</sup> Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 53 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies, « [l]e Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. » L'article 54 prescrit quant à lui que « [l]e Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

<sup>231</sup> Voir le débat sur l'application par une organisation internationale des décisions d'une autre organisation internationale à laquelle tout ou partie de ses Etats membres appartiennent (*supra*, note n° 131).

Le Statut de Rome et l'Acte constitutif de l'UA peuvent certes être analysés comme autant de *lex specialis* qui dérogeraient d'autant au droit de la Charte. Mais dans les rapports entre l'UA et la CPI, la question peut se poser de savoir à laquelle de ces instances profite la force dérogatoire de la *lex specialis*. Elle devrait, selon toute vraisemblance, profiter à l'UA, dans la mesure où les normes et appréciations d'une organisation régionale relèvent incontestablement en droit positif de la *lex specialis* du point de vue géographique<sup>232</sup>, aussi bien relativement à la CPI que relativement aux Nations Unies qui sont des structures universelles.

L'effectivité de la force coutumière dérogatoire des mécanismes régionaux s'illustre abondamment à travers l'histoire, bien que les organes des Nations Unies s'abstiennent d'en effectuer le constat<sup>233</sup>. Alors que l'alinéa 1 de l'article 53 de la Charte prescrit fermement qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité », la pratique dominante du Conseil et des OIR correspond plutôt à la logique de substitution des OIR au Conseil<sup>234</sup>, de concurrence entre le Conseil et les OIR<sup>235</sup>, voire de primauté des OIR sur le Conseil<sup>236</sup>. Certes, les OIR interviennent parfois à la demande ou avec l'autorisation du Conseil comme dans le cas de l'embargo contre la Rhodésie en 1965<sup>237</sup> ou en 1977, lorsque le Conseil a demandé

---

<sup>232</sup> Le droit international économique consacre ainsi une exception à la clause de la nation la plus favorisée au profit des organisations régionales (alinéa 5 de l'article XXIV du GATT de 1994). Cf. aussi, Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), pp. 707-709. Ces auteurs y soulignent la singularité de principe du droit communautaire et sa force dérogatoire par rapport au droit international général. C'est dire que la théorie des traités successifs, en vertu de laquelle en cas d'incompatibilité, le second traité s'applique entre ses parties en raison de ce qu'il correspond à l'engagement le plus récent (articles 30 et 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités), ne trouve pas à s'appliquer en l'occurrence.

<sup>233</sup> Pierre-Marie DUPUY note ainsi que ni la Cour internationale de Justice dans les affaires ayant opposé le Nicaragua aux Etats Unis et au Honduras ni le Secrétaire général de l'ONU dans son « Agenda pour la paix », n'ont apporté la moindre contribution à la clarification de la question de la définition précise « des concepts de base autour desquels est pourtant établi le rôle des institutions régionales dans la Charte [prenant garde de] se prononcer sur les modalités de leur coopération avec l'Organisation mondiale, à déterminer au cas par cas ». Voir de cet auteur, « les grands secteurs d'intérêt des organisations internationales. Le maintien de la paix », in : René-Jean DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales, op. cit.* (*supra*, note n° 163), pp. 563-604 (spéc. pp. 599-600). La prudence de la CIJ s'explique sans doute par la complexité qui caractérise généralement la coordination entre les organisations universelles et les organisations régionales. Voir José Antonio de YTURRIAGA, « L'Organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies », *RGDIP*, 1965, pp. 370-394, S II.

<sup>234</sup> Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), pp. 667-668.

<sup>235</sup> *Ibid.*, pp. 666-668.

<sup>236</sup> Voir les paragraphes 2 et 3 de la Résolution 199 (1964) du 30 décembre 1964 relative à la crise du Congo (Kinshasa). Le Conseil y a lancé « un appel en vue d'un cessez-le-feu au Congo en conformité de la résolution de l'Organisation de l'unité africaine du 10 septembre 1964 » (italiques ajoutés) et a estimé, « conformément à ladite résolution, que les mercenaires devaient être retirés de toute urgence du Congo ». Laurence BURGORGUE-LARSEN insiste sur « la primauté du droit communautaire primaire sur le droit international » (italiques de l'auteur). *Op. cit.* (*supra*, note n° 133), pp. 259 et 266. Sur l'autonomie de l'ordre juridique régional, cf. pp. 258, 262, 263. Elle prône surtout l'analyse du droit international contemporain en termes de réseau et non de hiérarchie (pp. 268 et 273-274).

<sup>237</sup> Voir le paragraphe 10 de la Résolution 217 du 20 novembre 1965 où le Conseil a prié « l'Organisation de l'unité africaine de faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider à l'application de [cette] résolution, conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ».

aux organisations régionales de suspendre le régime illégal de Rhodésie du Sud de la qualité de membre et de rejeter toute demande visant à acquérir cette qualité<sup>238</sup> et lorsque le Conseil a demandé à l'OUA de contribuer à l'assistance aux réfugiés<sup>239</sup>. Mais dans la majeure partie des situations, *l'initiative est prise par l'OIR et le CS, qui se refuse souvent à faire jouer le paragraphe 4 de l'article 52*<sup>240</sup>, *se borne à en prendre note*<sup>241</sup>, à encourager les OIR<sup>242</sup>, à approuver les mesures prises<sup>243</sup> ou à s'en féliciter<sup>244</sup>. C'est ainsi qu'« *une force interaméricaine a été établie par l'OEA sans référence au Conseil* »<sup>245</sup> en 1965, après une intervention des Etats-Unis en République dominicaine. Se référant à l'intervention militaire de l'OTAN en Yougoslavie en 1999, Philippe SANDS Q.C. et Pierre KLEIN ont discerné que *“the subordination of regional organizations to the Security Council remains illusory in some cases. [n]or can one region develop a role which can be denied to another region, so that*

---

<sup>238</sup> Voir le paragraphe 13 de la Résolution 277 (1977) du 18 mars 1977.

<sup>239</sup> *Ibid.*, paragraphe 15.

<sup>240</sup> Le paragraphe 4 de l'article 52 pose que l'article en question « *n'affecte en rien l'application des articles 34 et 35* » de la Charte de l'ONU. Ceux-ci habilent respectivement le Conseil à enquêter sur tout différend, en ce compris les différends d'ordre local, même si l'organisme régional est déjà saisi ainsi que tout Etat, à saisir à tout moment, soit le Conseil, soit l'Assemblée générale, de tout différend ou situation, indépendamment de sa qualité de membre de l'ONU. Cf. Edem KODJO / Habib GHERARI, *op. cit.* (*supra*, note n° 24), pp. 1391-1392.

<sup>241</sup> Voir le dernier alinéa du préambule de la Résolution 144 (1960) du 19 juillet 1960 où le Conseil prend acte de ce que l'OEA examinait la situation entre Cuba et les Etats-Unis, décidant de « *suspendre l'examen de cette situation jusqu'à ce qu'il ait reçu un rapport de l'Organisation des Etats américains* » (paragraphe 1) ; le dernier alinéa du préambule de la Résolution 514 (1982) du 12 juillet 1982 dans laquelle le Conseil prend notamment acte des efforts de médiation de l'Organisation de la Conférence islamique dans le conflit entre l'Irak et l'Iran. De manière similaire au point 1 de la Résolution 873 (1993) du 13 octobre 1993 relative à la situation à Haïti, le Conseil s'en remet au rapport du Secrétaire général de l'OEA pour activer ou non les sanctions décidées. Mais contrairement à sa posture dans la situation de Cuba, le Conseil n'a pas renvoyé ses décisions à l'issue des efforts de médiation. Il a plutôt demandé que les efforts de médiation parallèlement entrepris par le Secrétaire général des Nations Unies et par le Mouvement des pays non alignés soient coordonnés par le premier cité, son rapport devant être remis dans un délai de trois mois (paragraphe 4 et 6 de la Résolution 514 (1982)). Le Conseil a pareillement pris acte de la décision de l'OUA de créer une force régionale de maintien de la paix au Tchad (paragraphe 1 de la Résolution 504 (1982) du 30 avril 1982).

<sup>242</sup> Voir le paragraphe 4 de la Résolution 199 (1964) du 30 décembre 1964 relative à la crise du Congo (Kinshasa).

<sup>243</sup> Voir les paragraphes 3 et 4 de la Résolution 1216 (1998) du 21 décembre 1998 relative au déploiement d'un Groupe d'observateurs militaires et d'une force d'interposition par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Guinée-Bissau en 1998. Au paragraphe 8 de la même Résolution, le Conseil apparaît à la recherche d'un rôle dans la situation, dès lors qu'il a prié « *le Secrétaire général de lui faire des recommandations sur le rôle que pourrait éventuellement jouer l'Organisation des Nations Unies dans le processus de paix et de réconciliation en Guinée-Bissau* », songeant à la liaison avec le groupe d'observateurs militaires de la CEDEAO.

<sup>244</sup> Voir les alinéas 8 et 9 du préambule de la Résolution 813 (1993) du 26 mars 1993 par laquelle le CS a salué les efforts de la CEDEAO et de l'OUA dans la résolution de la crise libérienne. Cf. également la Résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991 dans laquelle le Conseil a salué les actions de la Communauté européenne et de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe et la Résolution 1244 (1999) du 10 juin 1999 dans laquelle le Conseil salue le travail de l'Union européenne au Kosovo.

<sup>245</sup> Voir Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), p. 667 *in fine*. Mélanie ALBARET pointe que « *[l]'OEA est généralement mise en avant par les Etats-Unis, qui entendent garder le contrôle et écarter autant que possible l'ONU, tout en gardant une apparence de respect des règles onusiennes* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 18), p. 51.

*whatever the OAS can do under the UN Charter, so can the African Union*<sup>246</sup>. Dans ce sillage, Jacqueline Dutheil de la Rochère estime qu'au vu de la « *multiplicité des acteurs et des systèmes [...] reflet direct de la globalité et de la pluralité du monde juridique contemporain [i]l est illusoire de chercher à y introduire un ordonnancement strict, tout au plus peut-on songer à des mécanismes de coexistence* »<sup>247</sup>. Et d'ajouter : « [s]il y a incompatibilité entre le droit communautaire [européen] et le droit des Nations Unies, la solution serait donc politique »<sup>248</sup>, en raison de « *la multiplicité des acteurs et [de] l'obligation de concilier tous les points de vue* »<sup>249</sup>. Ce raisonnement s'applique *mutatis mutandis* aux relations entre l'Afrique et la CPI.

L'on se rend à l'évidence que le Conseil de sécurité a beaucoup de mal à imposer sa primauté conventionnelle sur les différents ordres juridiques régionaux. L'on pourrait à ce propos avancer l'idée d'un *amendement coutumier des articles 52 et 53 de la Charte dans le sens, non plus d'une collaboration verticale entre l'ONU et les OIR, mais d'une coopération multiforme* donnant tantôt la priorité à l'une et tantôt aux autres, en fonction de l'efficacité opérationnelle des moyens mis en œuvre dans la réalisation de l'objectif assigné<sup>250</sup>.

Si les OIR conservent par conséquent *une autonomie à l'égard du Conseil de sécurité de l'ONU*, que ce soit en Afrique, aux Amériques ou en Europe<sup>251</sup> où les instances communautaires considèrent que « *le droit international ne s'applique pas directement, mais seulement lorsque son applicabilité a été déclarée par un acte juridique interne de la Communauté ou après que son contenu a été transposé dans les actes de droit*

---

<sup>246</sup> Voir Philippe SANDS Q.C. / Pierre KLEIN, *op. cit.* (*supra*, note n° 196), pp. 156 et 154. Laurence BURGOGUE-LARSEN note également que l'autonomie du droit communautaire par rapport au droit international est « *'européenne' aujourd'hui, mais pourrait parfaitement être latino-américaine ou africaine demain* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 133), p. 276.

<sup>247</sup> Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *op. cit.* (*supra*, note n° 131), pp. 316 et 319. Mélanie ALBARET corrobore cette analyse, qui relève que « [l]es relations entre les pratiques multilatérales globales et régionales sont empreintes de concurrence, de compétition, d'ignorance et d'absence de dialogue, mais plus récemment aussi de coopération [...] la complexité reste une caractéristique majeure des relations entre les accords régionaux et les institutions multilatérales ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 18), pp. 50-51 et 52.

<sup>248</sup> Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *ibid.*, p. 317.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>250</sup> L'hypothèse de l'amendement de la Charte permet de surmonter l'incompatibilité entre, d'une part, l'article 4 (h) et 25 (2) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui posent le droit de l'UA d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Etat membre en cas de crime international grave et exposent tout Etat membre de l'UA qui manque à ses obligations à des sanctions précises et, d'autre part, les articles 52 et 53 de la Charte de l'ONU autrement que par la primauté des normes onusiennes posées par l'article 103 de la Charte ou par le jeu éventuel des termes de l'Accord de coopération entre l'UA et l'ONU du 15 novembre 1965 mis à jour le 9 octobre 1990.

<sup>251</sup> Philippe SANDS Q.C. et Pierre KLEIN relèvent ainsi « *a risk of 'concurrent jurisdiction' being exercised at the universal and regional levels* », et jugent plus pragmatique pour le Conseil d'encourager l'usage de mécanismes régionaux tout en conservant un pouvoir de supervision en demeurant activement saisi de la question. *Op. cit.* (*supra*, note n° 196), pp. 152.

communautaire »<sup>252</sup>, il ne saurait *a fortiori* en être autrement dans les rapports de l'UA avec la CPI, voire dans les rapports entre l'UA et la combinaison Conseil de Sécurité/CPI<sup>253</sup>.

L'égalité juridique entre les organisations régionales rappelée ci-dessus par Philippe Sands Q.C. et Pierre Klein invite à leur reconnaître les mêmes pouvoirs d'appréciation du Droit international et des décisions des organisations internationales à caractère universel avant toute mise en œuvre dans leur zone de compétence.

\*

### **Conclusion : Vers une nouvelle complémentarité entre les OIR et la CPI en droit international pénal ?**

La position des Etats africains et de l'UA vis-à-vis des JIP, qui se situe, dans la tension entre la paix et la justice, à mi-chemin entre une impunité *de facto* et la responsabilité pénale des plus hauts responsables de l'Etat, s'apparente à une survivance de l'ambivalence originelle du *jus in bello* dans l'Afrique noire précoloniale, entre le respect d'une « esquisse » de droit humanitaire et sa méconnaissance répétée<sup>254</sup>.

La position ambivalente de l'Afrique vis-à-vis des JIP, entre une coopération ambiguë des Etats et un rejet net de la CPI par l'UA, reflète également des tiraillements entre la conception africaine de la justice, qui est essentiellement reconstructive et le modèle répressif des JIP qui surgit dans le contexte africain comme un « *fondamentalisme judiciaire insouciant de la situation concrète de chaque pays* »<sup>255</sup>, voire un « *impérialisme culturel* »<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Voir Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *op. cit.* (*supra*, note n° 131), p. 306.

<sup>253</sup> Laurence BOISSON DE CHAZOURNES note ainsi que « [a]ccepter que les conditions d'exercice des sanctions du Conseil de sécurité soient susceptibles d'un contrôle au nom du particularisme du droit applicable en un espace donné pourra faire des émules ». Voir de cet auteur, « Les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales : sanctions du Conseil de sécurité et droits de l'homme », in : Rafâa Ben ACHOUR / Slim LAGHMANI (dir.), *Les droits de l'homme. Une nouvelle cohérence pour le droit international ?* Colloque des 17, 18 et 19 avril 2008, Paris, Pedone, coll. « Rencontres internationales de la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis », 2008, pp. 183-200 (spéc. p. 193). Le Juge BEDJAOUI relativise la portée de cette égalité présumée, lorsqu'il affirme que « *les ensembles régionaux [autres qu'occidentaux] n'ont pu jouer un rôle décisif sur le plan politique et économique au point de concurrencer sévèrement ou de mettre en danger le pouvoir occidental sur les affaires mondiales, en déployant sur la planète leurs différents droits régionaux* ». Cours général précité, (*supra*, note n° 130), p. 416.

<sup>254</sup> Il est en effet acquis qu'à cette époque, si les « *massacres de la population civile après les sièges paraissent avoir été rares [...] souvent les non combattants n'étaient pas respectés [et] la chair des blessés servait à des festins cannibalesques. Les prisonniers de guerre étaient la propriété des capteurs* ». Voir Robert KOLB, *Esquisse d'un droit international public des anciennes cultures extra européennes. Amérique précolombienne / Iles polynésiennes / Afrique noire / Sous-continent indien / Chine et régions limitrophes*, Paris, Pedone, 2010, pp. 131 et 144.

<sup>255</sup> L'expression est empruntée à Antoine GARAPON. *Op. cit.* (*supra*, note n° 115), p. 301 et 307.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 301.

ou juridique<sup>257</sup> d'un Occident porté par son ambition de projeter ses valeurs vers l'ensemble du monde<sup>258</sup>.

Dans ce contexte, les JIP doivent être accueillies en Afrique comme une opportunité d'exorciser ce continent de certaines mœurs désormais flétries par les anathèmes du troisième millénaire ; mais qui ont laissé des traces profondes dans l'Afrique d'aujourd'hui. L'avènement du nouveau « jus naturae, dicté à l'humanité par la nature, inspiratrice éternelle du bon et du juste »<sup>259</sup>, n'est cependant sérieusement envisageable que si l'on dissipe le sentiment d'injustice que les africains éprouvent, plus à raison qu'à tort, vis-à-vis des JIP. L'on devrait substituer à ce sentiment d'injustice la logique salutaire de « l'interpénétration des peuples, de leur complémentarité et de leur communion »<sup>260</sup>.

En l'état actuel des choses, la confrontation politique larvée entre l'Afrique et l'Occident relativement aux JIP, s'ajoutant à la position en marge de l'Asie (Chine et Inde y compris)<sup>261</sup>, de la Russie et du monde arabe, fragilise substantiellement la prétention de la CPI à « devenir le point de référence de toutes les initiatives en matière de justice pénale internationale »<sup>262</sup>.

Alors que les JIP, la CPI au premier chef, doivent relever le défi crucial de leur légitimité, l'on gardera à l'esprit cette observation d'Antony Duff : « [t]he legitimacy of international tribunals comes not from the shaky political authority that creates them, but from the manifested fairness of their procedures and punishment »<sup>263</sup>. Ce commentateur ajoute, de

---

<sup>257</sup> Voir Julian FERNANDEZ, « La justice pénale internationale : des promesses aux impasses », *op. cit.* (*supra*, note n° 40), p. 107 ; Mahmoud Mohamed SALAH évoque « un impérialisme incompatible avec le respect de la souveraineté des autres Etats ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 106), p. 766.

<sup>258</sup> Antoine GARAPON, *op. cit.* (*supra*, note n° 115), pp 316-317. Cet auteur y note que « [l]'Europe propose aux autres pays de s'associer à une manière de vivre l'universel qu'elle pratique déjà elle-même. La mission civilisatrice que propose l'Europe est, selon les propres termes de Romano Prodi, de 'répliquer l'expérience européenne à l'échelle de la planète' ». Hubert VEDRINE corrobore ce point de vue, ajoutant qu'« aucun doute sérieux ne les effleure [les Occidentaux] quant à la supériorité de leurs valeurs et à leur nécessaire prédominance ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 161), pp. 46 et 47. Toutefois, constatant « le fossé toujours béant entre Occidentaux, africains et musulmans », Hubert VEDRINE critique cette manière de voir, fondée sur « un narcissisme que le système médiatique encourage et entretient [dans les milieux culturels, médiatique et même politique] ». Il estime que « l'universalisme ne doit pas être fondé sur les seules valeurs occidentales », d'autant que « l'Occident a souvent bafoué et violé ses propres principes, et en fait aujourd'hui encore un usage sélectif » (*ibid.*, respectivement pp. 47, 33-34, 25 et 24).

<sup>259</sup> Voir Paul DUBOUCHET, *Pour une sémiotique du droit international. Essai sur le fondement du droit*, Paris, L'Harmattan, coll. « Ouverture philosophique », 2007, p. 25. C'est en ce sens que Blaise TCHIKAYA observe qu'en définitive, les Etats africains « poussent à l'organisation d'une meilleure justice universelle ». Voir de cet auteur, « La juridictionnalisation du règlement des conflits en Afrique », *op. cit.* (*supra*, note n° 3), p. 483.

<sup>260</sup> Paul DUBOUCHET, *ibid.*, p. 207.

<sup>261</sup> Pierre BERTHELOT fait observer que l'Asie est très hostile à la CPI. *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 237 *in fine*).

<sup>262</sup> Voir Salvatore ZAPPALA, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 137.

<sup>263</sup> Voir Antony DUFF, *op. cit.* (*supra*, note n° 60), pp. 590-591.

manière symptomatique, que *“the courts’ claim to legitimacy must rest on the fairness of their procedures rather than authorization by any appropriate political community”*<sup>264</sup>.

Plusieurs interrogations demeurent. Le renforcement des processus d’intégration qui se traduit par ce que Robert Kolb appelle le « *développement exponentiel de l’action régionale* »<sup>265</sup> conduit-il à la consécration de la primauté des OIR en droit international pénal ? Ou se dirige-t-on plutôt vers la substitution d’une Cour africaine à la CPI dont le prétoire serait déserté par ses justiciables ? La nomination d’un Procureur africain à la CPI pourra-t-elle freiner la tendance à l’autonomisation nationaliste et régionaliste de l’Afrique et, plus largement, des OIR vis-à-vis des instances universelles, une autonomisation récemment renforcée par les sanctions de la Ligue des Etats arabes contre la Syrie<sup>266</sup> qui visaient, suivant un interprète autorisé, à prévenir toute intervention onusienne accrue dans cette crise<sup>267</sup> ?

En marge de l’improbable contribution des poursuites devant les JIP au maintien de la paix et de la sécurité internationales au vu du bilan des JIP<sup>268</sup>, et de la question de « *l’ordre de préséance entre la paix et la justice* » laissée ouverte lors de la Conférence de révision de Kampala<sup>269</sup>, l’on s’attardera sur deux points de cristallisation des rapports entre l’Afrique et les JIP : le caractère inégalitaire des poursuites devant les JIP ainsi que l’articulation du national, du régional et de l’universel dans la répression des crimes internationaux les plus graves.

Dès lors qu’en principe, « *la juridiction des tribunaux internationaux est à la discrétion des Etats* »<sup>270</sup>, si les poursuites contre les auteurs des crimes internationaux les plus graves visaient à l’origine à assurer le caractère systématique de la répression des atteintes les plus graves à la conscience de l’humanité, elles n’en présentent pas moins, d’un point de vue

---

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 591. Pierre BERTHELOT pronostique plus explicitement que « [l]a crédibilité de la CPI ne sera donc pleinement assurée que lorsque la plupart des grandes puissances souscriront à son Statut, et qu’elle ne visera plus uniquement les Etats africains ou allant à l’encontre des intérêts géopolitiques et économiques des ‘puissances occidentales’ ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 85), p. 250. Voir également Abdelwahab BIAD, *op. cit.* (*supra*, note n° 128), p. 208.

<sup>265</sup> Voir Robert KOLB, « Article 53 », *op. cit.* (*supra*, note n° 131), p. 1436.

<sup>266</sup> Voir la Résolution n° 7442 du 27 novembre 2011, adoptée par le Conseil extraordinaire des ministres de la Ligue arabe tenu au Caire, [http://www.sfdi.org/actualites/frame\\_sentinelle.htm](http://www.sfdi.org/actualites/frame_sentinelle.htm) (consultée le 20 février 2012).

<sup>267</sup> Pour justifier les sanctions économiques décidées par la Ligue arabe, le premier ministre qatari a affirmé que « [t]out ce que nous faisons, c’est pour éviter une solution venant de l’étranger ». Avec cette précision : « si la communauté internationale voit que nous ne traitons pas la question de manière sérieuse, je ne peux pas garantir qu’il n’y aurait pas d’intervention étrangère ». Voir « La Ligue arabe sanctionne la Syrie, les violences continuent », 27 novembre 2011, [http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/11/27/malgre-les-avertissements-de-la-ligue-arabe-les-violences-continuent-en-syrie\\_1609838\\_3218.html](http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/11/27/malgre-les-avertissements-de-la-ligue-arabe-les-violences-continuent-en-syrie_1609838_3218.html) (consultée le 20 février 2012).

<sup>268</sup> Voir *supra*, notes n°s 14, 115, 120 (H.D. BOSLY), 121, 123, 117 et la citation en appel de la note 181.

<sup>269</sup> Voir Conférence de révision du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Kampala, 31 mai – 11 juin 2010, Documents officiels, RC/11, *op. cit.* (*supra*, note n° 103), paragraphe 25, p. 5.

<sup>270</sup> Jean COMBACAU / Serge SUR, *op. cit.* (*supra*, note n° 18), p. 27. Le préambule du Statut de Rome n’indique pas autre chose, qui énonce qu’« il est du devoir de chaque Etat de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux » (paragraphe 6).



empirique, l'inconvénient majeur d'être en pratique profondément inégalitaires. L'évidence est aveuglante que les poursuites initiées par le Conseil de sécurité sont inimaginables à l'encontre des dirigeants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité<sup>271</sup> et de leurs principaux alliés.

Sous ce prisme, les poursuites systématiques et quasi-exclusives contre des dirigeants africains résultent indubitablement de l'impuissance de ce continent dans la géométrie des rapports de force internationaux. C'est cette faiblesse, particulièrement accusée pour les Etats africains pris individuellement, que l'UA tente de compenser par des prises de position collectives à l'échelon régional<sup>272</sup>.

L'inégalité des poursuites contre les auteurs des crimes internationaux les plus graves tient également au non respect du principe *tu quoque* (toi aussi). A l'instar de ce qui a été observé avec les premières expériences de juridictions internationales pénales<sup>273</sup>. Au Rwanda, en Côte d'Ivoire comme en Libye, en effet, les accusés sont poursuivis pour des crimes également commis par leurs adversaires triomphants au pouvoir<sup>274</sup>. Or, ceux-ci ne sont pas (encore) inquiétés.

En ce qui concerne l'articulation entre l'universel et le régional, la balance devrait pencher en faveur de l'échelon régional dans la nouvelle division du travail judiciaire du monde en réseau de ce siècle. Autant l'on admet en effet sans difficulté qu'« *il appartient d'abord aux Etats eux-mêmes de réprimer les crimes internationaux commis par leurs propres agents* »<sup>275</sup>, autant l'on devrait logiquement ajouter, à l'échelon supérieur, une forme de *complémentarité sous-régionale ou régionale* suivant laquelle *il appartiendrait, par ordre graduel du for le plus convenable en raison des « liens plus directs avec le crime »*<sup>276</sup>,

---

<sup>271</sup> Des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, seuls la France et le Royaume-Uni sont parties au Statut de Rome.

<sup>272</sup> Cf. Yann BEDZIGUI, « L'unité comme stratégie d'affirmation de l'Afrique sur la scène internationale », *Aquilon (Bulletin de liaison de l'Association des internationalistes)*, n° 2, octobre 2010, pp. 8-10.

<sup>273</sup> Voir Antoine GARAPON, *op. cit.* (*supra*, note n° 115), pp. 24-25. Cet auteur se demande « *comment pouvait-on accuser les troupes allemandes d'actes que leurs adversaires avaient également commis ?* » (p. 24). Et de poursuivre : « [I]es mêmes forfaits commis par les Alliés, au lieu d'entraîner la condamnation de ceux-ci, motivaient au contraire l'acquiescement des accusés » (p. 25). Cf. également H.D. BOSLY, *op. cit.* (*supra*, note n° 120), p. 195.

<sup>274</sup> Pour le cas du Rwanda, cf. François-Xavier NSANZUWERA, *op. cit.* (*supra*, note n° 119), p. 168. Cet auteur y observe que « *le Tribunal [le TPIR] n'a pas encore jugé les auteurs présumés de violations graves de droit international humanitaire dans le camp du vainqueur* ».

<sup>275</sup> Voir Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), p. 794. Ces auteurs ajoutent que « *dans tous les cas, ce sont les tribunaux nationaux qui constatent l'infraction et imposent la sanction* » (p. 796). Ils précisent plus loin que, sauf saisine par le Conseil de sécurité, la CPI ne peut exercer sa compétence que si l'Etat compétent s'y refuse ou est dans l'incapacité de diligenter des poursuites (p. 796). Antony DUFF renchérit à cet égard que « *[n]ational courts are usually better placed to prosecute who commit such wrongs within their territories; and a respect for state sovereignty requires that they normally be left to do so* ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 60), pp. 592 et 599.

<sup>276</sup> Voir Robert KOLB, « Les influences du droit international pénal sur le droit international public », *op. cit.* (*supra*, note n° 106), p. 13. Ce commentateur s'interroge de manière suggestive : « *[u]n tribunal potentiellement très lointain est-il le mieux placé pour juger de tels crimes ? Ne risque-t-on pas de créer des*

*d'abord aux Etats, puis aux régions elles-mêmes de réprimer les crimes internationaux commis par leurs propres dirigeants, la répression à l'échelle universelle n'intervenant que comme « juridiction de complément »<sup>277</sup> en cas d'inertie des deux premiers échelons<sup>278</sup>.*

Cette perspective est d'autant plus plausible qu'historiquement, l'échelon régional a été au principe de la première déclaration des droits de l'homme adoptée aux Amériques lors du sommet qui s'est tenu du 30 mars au 2 mai 1948 et que le système de protection des droits de l'homme le plus perfectionné fonctionne depuis 1953 dans le cadre régional offert par le Conseil de l'Europe<sup>279</sup>. En outre, les arguments qui militent en faveur de la préférence des juridictions nationales vaudraient également *mutatis mutandis* pour les juridictions régionales ou sous-régionales, à l'instar de l'argument de Navi Pillay, suivant lequel « [n]ational courts are [...] better placed to handle international crimes in light of their access to evidence and witnesses and their closeness to victims and affected populations »<sup>280</sup>. Cette option d'un système de complémentarité à plusieurs étages, dit de la *double complémentarité*, rejoindrait du reste la proposition du Parlement européen qui a réclamé, par une résolution, que les relations entre le droit international public, le droit communautaire et le droit constitutionnel des Etats membres soient déterminées dans le sens d'une équivalence entre l'UE avec les Etats nationaux<sup>281</sup>.

La perspective d'un échelon supplémentaire de complémentarité régionale ou sous-régionale, de loin préférable à celle de deux systèmes, l'un universel et l'autre régional,

---

*situations néo-coloniales et de favoriser des ingérences excessives dans les affaires intérieures d'Etats cibles dont on peut prédire qu'ils se situeront plus aisément dans le tiers que dans le premier monde ? » (ibid.).*

<sup>277</sup> L'expression est empruntée à Salvatore ZAPPALA, *op. cit.* (*supra*, note n° 9), pp. 106-107. Dans son sillage, Navi PILLAY insiste sur ce que "[t]he ICC is thus a court of last resort ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 34), p. 38.

<sup>278</sup> La notion de « complémentarité » rejoint ainsi celle de « subsidiarité » qui semble emporter la préférence de Robert KOLB. Voir de cet auteur, « Les influences du droit international pénal sur le droit international public », *op. cit.* (*supra*, note n° 106), p. 7. Sur les différentes formes de subsidiarité, le caractère voisin des notions de subsidiarité et de complémentarité ainsi que leur relation avec l'idée de « contrôle du résultat obtenu » dégagée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Scordino c. Italie*, arrêt du 29 mars 2006, cf. Paul TAVERNIER, « De la subsidiarité et de quelques notions voisines. Pérégrinations entre le droit international et le droit européen », in : *Mélanges en l'honneur de Jean CHARPENTIER*, *op. cit.* (*supra*, note n° 131), pp. 219-231 (spéc. pp. 220-224, 226, 229-230). Cet auteur observe précisément que « [l]e système de complémentarité, tel qu'il est organisé par le Statut de la Cour pénale internationale, correspond bien à la logique de la subsidiarité » (p. 230). Pour une synthèse récente sur la thématique de l'internormativité pour différents niveaux, cf. Walter VAN GERVEN, « Plaidoirie pour une nouvelle branche du droit : le 'Droit des conflits d'ordres juridiques' dans le prolongement du 'Droit des conflits de règles' », Conférence inaugurale, session de droit international privé, 2010, *RCADI*, tome 350, 2010, pp. 9-70 (spéc. pp. 30-56).

<sup>279</sup> Cf. Geneviève GUYOMAR, « Nations Unies et organisations régionales dans la protection des droits de l'homme », *RGDIP*, 1964, pp. 687-707 (introduction).

<sup>280</sup> Voir Navi PILLAY, *op. cit.* (*supra*, note n° 34), p. 38.

<sup>281</sup> Le Parlement européen s'est ainsi prononcé dans sa Résolution du 2 octobre 1997 sur les relations entre le droit international public, le droit communautaire et le droit constitutionnel des Etats membres (doc. A4-0278/97). Voir <http://eur-law.eu/FR/Resolution-relations-entre-droit-international-public-droit-communautaire,174351,d> (consulté le 22 janvier 2012) et Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *op. cit.* (*supra*, note n° 131), p. 305. Laurence BURGOGUE-LARSEN a d'ores et déjà observé que « la jurisprudence communautaire [européenne] démontre que les rapports de systèmes entretenus entre le droit international d'un côté et le droit intégré de l'autre sont équivalents aux rapports qu'entretient le droit communautaire avec les ordres constitutionnels des Etats ». *Op. cit.* (*supra*, note n° 133), p. 258.

évoluant en parallèle à la Plutarque prolonge en toute hypothèse les prévisions du paragraphe 2 de l'article 52 de la Charte<sup>282</sup> en droit international pénal, « *l'une des nouvelles terres conquises* » par le droit international<sup>283</sup>. En paraphrasant Pierre-Marie Dupuy, l'on pourrait en effet avancer que la double complémentarité est d'autant plus souhaitable qu'un constat empirique oblige à considérer qu'en raison de contraintes logistiques et budgétaires, les JIP et la CPI en particulier ne sauraient prétendre juger elles-mêmes les principaux grands criminels du monde entier<sup>284</sup>.

Cette hypothèse pourrait assurément être à l'origine d'importants désordres dans une perspective verticale et rigide du droit international. Mais l'ordre international étant essentiellement horizontal et, de ce fait, un « *ordre politique composé où la notion de réseau prévaut sur celle de hiérarchie* »<sup>285</sup>, ces nouveaux facteurs de complexité<sup>286</sup> participent de la logique internationale contemporaine<sup>287</sup>, de la prise en compte du développement des

---

<sup>282</sup> Le paragraphe 2 de l'article 52 de la Charte des Nations Unies est ainsi conçu : « Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords [régionaux] ou constituent ces organismes *doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité* » (italiques et emphase ajoutés). Pierre-Marie DUPUY y voit la consécration du « rôle de premier recours » dévolu aux organisations régionales. *Op. cit. (supra, note n° 233)*, p. 599. Sur ce fondement, l'on devrait accorder la priorité dans le temps à la répression régionale ou sous-régionale. Cf. Edem KODJO / Habib GHERARI, *op. cit. (supra, note n° 24)*, p. 1386.

<sup>283</sup> Cf. Robert KOLB, « Les influences du droit international pénal... », *op. cit. (supra, note n° 106)*, p. 3.

<sup>284</sup> Cf. Pierre-Marie DUPUY, *op. cit. (supra, note n° 233)*, pp. 600-601. C'est en ce sens que William W. BURKE-WHITE a plus récemment avancé l'idée d'une « *proactive complementarity* » qu'il limite cependant aux seuls rapports entre la CPI et les juridictions nationales. *Op. cit. (supra, note n° 25)*. Encore que le renvoi des affaires aux juridictions de l'Etat principalement intéressé n'est pas toujours possible, lorsque l'appareil judiciaire de l'Etat est inapte à répondre au besoin de justice des victimes des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. Pour le cas du Rwanda, cf. François-Xavier NSANZUWERA, *op. cit. (supra, note n° 119)*, p. 167.

<sup>285</sup> Voir Laurence BURGOGUE-LARSEN, *op. cit. (supra, note n° 133)*, pp. 273-274. Mathias FORTEAU en vient paradoxalement à militer pour ce désordre institutionnel, jugeant que « [s]i ce dernier a incontestablement des vices, il a aussi des qualités », se gaussant des « *desseins ordonnateurs de la doctrine* », dans un contexte où « *la satisfaction des besoins concrets de la société internationale [...] s'accommode relativement facilement, hors quelques cas extrêmes, de la fragmentation institutionnelle, si elle n'y trouve pas dans certains cas la condition de sa réalisation* ». *Op. cit. (supra, note n° 19)*, pp. 40, 63 et 64.

<sup>286</sup> Sur la complexité de la question de l'autonomie des ordres juridiques régionaux vis-à-vis du droit international, voir *supra*, notes n°s 132, 137, 138, 219 et 229. Cf. également J.-F. LECLERCQ, « Considérations sur quelques dispositions de droit international concernant la lutte contre le terrorisme », *Revue de droit international et de Droit comparé (RDIDC)*, 2010, n° 2, pp. 161-190 (spéc. p. 188). Dans l'affaire relative à des *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (supra, note n° 126)*, la Belgique a pris l'exacte mesure des changements qu'induirait l'intervention d'instances judiciaires sous-régionales ou régionales, lorsqu'elle a déclaré que « *les procédures engagées par M. Habré devant la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples lui faisaient craindre que l'une de ces juridictions régionales rende une ordonnance susceptible de porter atteinte aux droits de la Belgique dans la présente espèce* » (paragraphe 32). Il est en effet avéré qu'en dépit de ce que les règles émanant d'un régime autonome ne sauraient déroger au droit international général notamment si les droits de tiers bénéficiaires devaient en pâtir, « *il n'existe aucun remède qui puisse intervenir au cas où la juridiction qui administre un régime autonome omet d'appliquer des règles de droit international* ». Voir Jiří MALENOVSKÝ, *op. cit. (supra, note n° 141)*, p. 757.

<sup>287</sup> Cf. Eric LE BOUCHER qui évoque une « mondialisation polycentrique » (*Le Monde*, 23-24 novembre 2003), cité par Georges-Henri SOUTOU, *op. cit. (supra, note n° 121)*, p. 23. Voir aussi Georges Henri SOUTOU, pp. 20, 21 et 25 ; Jacqueline DUTHEIL de la ROCHERE, *op. cit. (supra, note n° 131)*, p. 316 et Jean-Paul JACQUÉ

régionalismes géographiques aux Amériques et en Afrique<sup>288</sup> ainsi que de l'approfondissement du régionalisme en Europe<sup>289</sup>. En toute hypothèse, le développement de ces régimes autonomes renforce le caractère « intercivilisationnel » du droit international public<sup>290</sup>. Une perspective dans laquelle l'ordre juridique régional constitue la base de la construction, ce qui confère la primauté aux normes régionales sur une base dualiste<sup>291</sup>, aussi bien à l'égard des droits nationaux que vis-à-vis du droit international. Dès lors, à la coordination classique entre répression internationale et répression nationale<sup>292</sup>, il faut désormais envisager d'ajouter la coordination de l'une et de l'autre avec la répression régionale et/ou sous-régionale.

A l'instar de la prise en compte universelle des exigences européennes relatives au respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme international<sup>293</sup> par le truchement des résolutions 1822 (2008) du 30 juin 2008, 1904 (2009) du 17 décembre 2009 et 1989 (2011) du 17 juin 2011 adoptées par le Conseil de sécurité, une prise en compte consécutive à l'intervention des instances régionales et étatiques européennes<sup>294</sup>, l'égalité

---

qui évoque « une redoutable complexité dans l'aménagement des rapports de système, complexité telle qu'elle nuit gravement à la sécurité juridique ». Voir de cet auteur, « Droit constitutionnel national, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations Unies. L'instabilité des rapports de système entre ordres juridiques », *RFDC*, vol. 69, 2007, pp. 3-37 (spéc. p. 5).

<sup>288</sup> Voir James MOUANGUE KOBILA, « Les nouvelles dynamiques de l'intégration en Afrique », Communication au Colloque organisé par l'Association des internationalistes et le Secrétariat général (français) à la Commémoration du Cinquantenaire des indépendances africaines à l'Institut de France à Paris les 15 et 16 octobre 2010, sur *L'Afrique indépendante dans le système international*, dactyl., 26 pp., en cours de publication.

<sup>289</sup> Mathias FORTEAU explique « la divergence éventuelle entre registres normatifs [par] leur approfondissement respectif, qui n'aurait peut-être pas été possible s'il avait fallu tout réduire à l'unité ». *Op. cit. (supra, note n° 19)*, p. 63.

<sup>290</sup> Voir Yasuaki ONUMA, *A Transcivilizational Perspective on International Law : Questioning Prevalent Cognitive Frameworks in the Emerging Multi-Polar and Multi-Civilizational World of the Twenty-First Century*, *RCADI*, vol. 342 / 2010, pp. 77-418.

<sup>291</sup> Jean-Sylvestre BERGÉ expose ainsi que, « [q]uand l'hypothèse du conflit entre l'ordre international et l'ordre européen se fait jour, la juridiction communautaire s'emploie à dresser une cloison étanche entre les systèmes. [...] chaque fois qu'un ordre ou un système se sent menacé dans son équilibre par une force juridique extérieure [la vision dualiste des conflits de systèmes] permet à chaque ordre ou chaque système de désigner le contenu des principes, règles ou décisions qui ont un caractère fondamental ». *Op. cit. (supra, note n° 18)*, p. 921). Du même élan, Albert PUPPO écarte toute possibilité de soumission du droit communautaire européen aux résolutions du Conseil de sécurité, tout en admettant la soumission de l'UE à la Charte onusienne. Evoquant l'affaire *Yusuf*, il soutient en outre que « les impératifs de la coopération internationale devraient s'inscrire dans le respect de ce que l'on a appelé l'ordre public européen ». De cet auteur, « Lutte internationale contre le terrorisme, sécurité internationale et droits fondamentaux. Les pirouettes des juges européens entre création de hiérarchies normatives improbables et sacrifice des garanties juridictionnelles les plus élémentaires », *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, IX-2009, pp. 279-321 (spéc. p. 287 *in fine* – 289 et 303).

<sup>292</sup> Cf. Patrick DAILLIER / Mathias FORTEAU / Alain PELLET, *op. cit. (supra, note n° 9)*, p. 796, 797 et 798. Ces auteurs observent qu'« [i]l est depuis longtemps admis que la répression des crimes commis par des individus en tant qu'agents publics revêt une nature mixte, à la fois nationale et internationale » (p. 797).

<sup>293</sup> Voir James MOUANGUE KOBILA, « Dixième anniversaire des attaques du 11 septembre 2001 : bilan de la gestion de la lutte contre le terrorisme par le Conseil de sécurité », à paraître à la *Revue québécoise de droit international*, été 2012, II A- 2 a).

<sup>294</sup> Des juridictions nationales et des instances universelles comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies sont également intervenus. *Ibid.*, notes n° 218 et 224. Voir Notamment l'affaire *Mohammed*

entre les régions invite à prendre également en considération la position de l'Afrique sur les JIP dans les instances multilatérales universelles idoines. C'est à ce compte que la bannière de la justice internationale pénale fera reculer les plus profondes douleurs de la commune humanité.

Douala, février 2012

---

*Jabar Ahled and others v. Her Majesty's Treasury ; Hani El Sayed Sabaei Youssef v. Her Majesty's Treasury*, (27.1.2010), [2010] UKSC 2, [2010] WLR (d) 12 ; Federal Tribunal Lausanne, case 1A.45/2007, BGE 133 II 450 (*Nada v. SECO Staatssekretariat für Wirtschaft*) et *Global Relief Foudation Inc. v. Paul H. O'Neill, Secretary of the Treasury et al.*, (31.12.2002) U.S. Court of Appeals, Seventh Circuit Court 315 F.3d 748, N° 02-2536, citées par Adele J. KIRSCHNER, « Security Council Resolution 1904 (2009): A significant Step in the Evolution of the Al-Qaida and Taliban Sanction Regime ? », *ZaöRV (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Volkerrecht, HJIL (Heidelberg Journal of International Law)*, vol. 3/2010, pp. 585-607, note n° 9 à la p. 587 ; Comité des droits de l'homme, Communication n° 1472/2006, *Sayadi Nabil et Vinck Patricia c. Belgique*, décision du 22 octobre 2008, doc. CCPR/C/94/D/1472/2006.