

Tome

I

&

Tome

II

Deuxième édition

Sous la direction de  
Julian FERNANDEZ, Xavier PACREAU  
et Muriel UBÉDA-SAILLARD

Coordinatrice éditoriale  
Manon DOSEN

Statut  
de  
**ROME**  
de la  
Cour pénale  
internationale

Commentaire article par article

EDITIONS A. PEDONE

## L'« AFRIQUE » ET LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

La relation que la Cour pénale internationale (CPI) entretient avec « l'Afrique » est l'un des quatre principaux griefs portés contre elle – les autres étant sa relation avec le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), sa représentativité (bien que la majorité des Etats du monde soient parties à son acte constitutif, certains des plus puissants et des plus peuplés ne le sont pas, y compris trois des cinq membres permanents du CSNU) et son efficacité, après vingt ans d'existence.

Le Bureau du Procureur enquête actuellement sur onze situations, dont dix en Afrique : en Ouganda (depuis 2004), en République démocratique du Congo (RDC, depuis 2004), au Darfour-Soudan (depuis 2005), en République centrafricaine (RCA, depuis 2007), au Kenya (depuis 2010), en Libye (depuis 2011), en Côte d'Ivoire (depuis 2011), au Mali (depuis 2013), une autre situation en RCA (depuis 2014) et plus récemment en Géorgie (depuis 2016) et au Burundi (depuis 2017). Jusqu'au 27 janvier 2016, toutes les situations faisant l'objet d'une enquête concernaient des Etats africains. Les 44 personnes inculpées par la Cour depuis ses débuts sont africaines.

Cette focalisation a conduit à un flot d'accusations – « deux poids, deux mesures », « néo-colonialisme », « justice de blancs », « cour pénale africaine », *etc.* – qui n'ont cessé de croître au cours de la dernière décennie, pour culminer en 2016 dans ce qui a été décrit comme la plus grave crise diplomatique de l'histoire de la Cour, avec la menace d'un retrait en masse d'Etats africains du Statut de Rome. Finalement, seuls trois pays ont entamé les démarches (Afrique du Sud, Burundi, Gambie) et un seul, le Burundi, a été jusqu'au bout. Depuis, les Philippines se sont également retirées du Statut de Rome, devenant en mars 2019 le deuxième Etat à effectivement quitter la Cour.

Cette crise est généralement présentée comme opposant la CPI et « l'Afrique ». C'est évidemment une simplification, non seulement parce que « l'Afrique » n'existe pas en dehors de sa géographie – c'est un continent mais certainement pas une unité politique, il y a au moins « des Afriques » – mais aussi parce que ce ne sont pas les 54 Etats du continent et leurs populations respectives qui s'opposent à la CPI mais une poignée de chefs d'Etats et l'Union africaine.

Le sujet a suscité une vaste littérature, essentiellement juridique. Afin de comprendre et d'expliquer la crise actuelle entre la CPI et certains pays africains et l'Union africaine, cette étude adopte une approche à la fois pluridisciplinaire et pragmatique. Elle commence par rappeler le contexte et les causes de cette crise. Elle répond ensuite aux deux principales objections de l'UA et de certains chefs d'Etats africains à l'encontre de la CPI, à savoir l'afrocentrisme et le dilemme de la paix et de la justice. Elle formule enfin des recommandations concrètes pour faciliter les relations entre les deux parties.

COMMENTAIRE DU STATUT DE ROME DE LA CPI,  
PEDONE, PARIS, 2019

© Editions A. Pedone 2019  
ISBN 978 2 233 00925-8

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

### I. LE CONTEXTE

#### A. Le déclenchement (2005-2012)

Le rejet de la CPI par certains Etats africains trouve ses racines dans le cas du Soudan. Quelques minutes après l'adoption de la résolution 1593 (2005) du Conseil de sécurité des Nations Unies renvoyant la situation du Darfour à la CPI, l'ambassadeur du Soudan auprès de l'ONU a déclaré que « cette cour pénale avait été dès l'origine prévue à l'intention des Etats faibles et en développement et qu'elle est un outil utilisé pour exercer la « culture de la supériorité » et imposer une supériorité culturelle »<sup>1</sup>. Deux ans plus tard, lorsque la Cour émet les premiers mandats d'arrêt, le ministre de l'Intérieur soudanais réagit en promettant de « couper la gorge à tout responsable international qui tente d'emprisonner un responsable soudanais afin de le présenter à la justice internationale »<sup>2</sup>. Le Président soudanais Omar al-Bashir est inculpé pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre en 2009 et génocide en 2010. Cela déclenche un mouvement anti-CPI plus large, nourri par le désir de Al-Bashir d'incarner « un mouvement de libération contre cette nouvelle colonisation »<sup>3</sup> et la crainte d'autres leaders africains d'être les prochains sur la liste.

Réagissant au premier mandat d'arrêt contre Al-Bashir, le Président sénégalais Abdoulaye Wade déplore le fait que la CPI ne poursuive « que des Africains » et Jean Ping, Président de la Commission de l'UA, ajoute 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>4</sup>. Mouammar Kadhafi, Président de l'UA, décrit la CPI comme une « tentative de [l'Occident] de recoloniser leurs anciennes colonies » et « une pratique de terrorisme du Premier monde »<sup>5</sup>. L'Union africaine adopte alors une politique officielle de non-coopération avec la CPI<sup>6</sup>. Le Botswana est le seul Etat à se démarquer de cette déclaration (et sera le seul à ne pas voter la résolution de mai 2013 en soutien au Kenya – voir *infra*)<sup>7</sup>.

L'opposition à la CPI a ensuite été ravivée par l'affaire *Laurent Gbagbo*, arrêté et transféré à La Haye en 2011 – lui et sa femme Simone étant accusés d'avoir commis des crimes contre l'humanité en Côte d'Ivoire. Puis le transfert de Charles Blé Goudé à la CPI (22 mars 2014) a remis le feu aux poudres : Michel Gbagbo, le fils de l'ancien Président, parle d'une « opération de déportation coloniale »<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> UN Doc. S/PV.5158 (31 mars 2005).

<sup>2</sup> Cité par Victor PESKIN, « The International Criminal Court, the Security Council, and the politics of impunity in Darfur », *Genocide Studies and Prevention*, 2009, p. 309.

<sup>3</sup> Neil MACFARQUHAR and Marlise SIMONS, « Béchir defies war crime arrest order », *New York Times*, 5 March 2009.

<sup>4</sup> « Soudan : l'Union africaine veut interrompre la procédure contre Al-Bachir », *Le Monde*, 4 mars 2009.

<sup>5</sup> « Sudan leader in Qatar for summit », BBC News, 29 March 2009.

<sup>6</sup> UA Doc. Assembly/AU/13(XIII), 1-3 July 2009.

<sup>7</sup> UA Doc. Assembly/AU/13(XXI), 26-27 May 2013.

<sup>8</sup> « Michel Gbagbo : « Je suis en résidence surveillée de fait », *RFI*, 28 avril 2014.

## B. L'offensive kenyane (2012-2014)

L'opposition africaine à la CPI s'accélère en 2012-13 avec une offensive majeure du Kenya. Le Procureur ouvre pour la première fois une enquête *proprio motu*, sur les crimes qui auraient été commis pendant les violences qui ont suivi les élections de 2007-2008 au Kenya. Les juges ont émis la première convocation à apparaître en 2011, mais c'est seulement l'année suivante, lorsqu'ils décident de s'en prendre aux ministres Uhuru Kenyatta et William Ruto, que Nairobi résiste, en essayant de retarder et de saper les travaux de la CPI de diverses manières, notamment en intimidant les témoins et en retournant les accusations de la CPI comme un avantage dans la campagne politique. Kenyatta et Ruto étaient rivaux. Au lieu de les disqualifier, « de les empêcher même de présenter leur candidature, la mise en examen devant la CPI les a solidarisés autour de leur commune qualité d'inculpés »<sup>9</sup>. Ils s'allient donc pour la présidentielle de 2013 dont ils font « un référendum sur la CPI »<sup>10</sup>, en se présentant comme les victimes d'une Cour néo-colonialiste et anti-africaine. « Cette stratégie électorale gagnante s'est exprimée dans un populisme efficace qui a usé et amplifié la pentecôtisation de la vie politique »<sup>11</sup>. Kenyatta est finalement élu président, avec Ruto comme vice-président. Loin de les gêner, la CPI les a plutôt aidés à gagner<sup>12</sup>.

Au sommet du cinquantième anniversaire de l'UA en mai 2013, auquel Kenyatta et Ruto participent en tant que chefs d'Etat nouvellement élus, Hailemariam Desalegn, Premier ministre éthiopien, déclare que les poursuites engagées devant la CPI « ont dégénéré en une sorte de chasse raciale »<sup>13</sup>. L'UA adopte une décision exprimant « sa préoccupation devant la menace que l'acte d'accusation contre [Kenyatta et Ruto] peut constituer pour les efforts en cours visant à promouvoir la paix, la réconciliation nationale, ainsi que l'Etat de droit et la stabilité non seulement au Kenya, mais également dans la région »<sup>14</sup>.

## 1. Pas de retrait massif

Cinq mois plus tard, Kenyatta lance un sommet extraordinaire de l'UA sur la CPI pour discuter d'un « retrait massif » d'Etats africains parties au Statut de Rome – menace qui n'a finalement jamais été mise à exécution mais a continué à être brandie les années suivantes, comme un épouvantail. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles un retrait massif ne s'est jamais concrétisé.

<sup>9</sup> Dominique DECHERF, « Le Kenya et la Cour Pénale Internationale », *Etudes* 2013/11, p. 455.

<sup>10</sup> Hervé MAUPEU, « La CPI, Dieu et les élections kenyanes de 2013 », *Afrique contemporaine*, n° 247, 2013/3, p. 36.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Rasna WARAH, « How the ICC helped, rather than hindered, the Uhuru–Ruto election », *Daily Nation*, 10 mars 2013 ; Susanne D. MUELLER, « Kenya and the International Criminal Court (ICC) : politics, the election and the Law », *Journal of Eastern African Studies*, 2014, pp. 35-36 ; Gabrielle LYNCH, « The International Criminal Court and the making of a Kenyan president », *Current History*, 2015, pp. 183-188.

<sup>13</sup> « African Union accuses ICC of 'hunting' Africans », *BBC News*, 27 mai 2013.

<sup>14</sup> UA, *Décision sur la compétence internationale, la justice internationale et la cour pénale internationale*, Doc. Assembly/AU/13(XXI), para. 5 (26-27 mai 2013).

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Premièrement, le retrait reste une décision nationale que l'UA ne peut imposer à ses membres et les Etats africains eux-mêmes sont divisés sur la question. Certains résistent à ce qu'ils considèrent être des efforts kenyans pour « continentaliser » un problème national<sup>15</sup>. D'autres voient la CPI comme un outil de leur propre influence. La réaction de l'UA contre la Cour depuis l'affaire soudanaise n'a d'ailleurs pas dissuadé d'autres Etats africains de ratifier le Statut de Rome, comme l'ont fait les Seychelles en 2010, la Tunisie et le Cap-Vert en 2011 et la Côte d'Ivoire en 2013. Deuxièmement, si l'hostilité à l'égard de la Cour est généralisée, elle ne signifie pas nécessairement une intention de se retirer. La plupart des Etats hostiles critiquent la Cour sans pour autant souhaiter s'en retirer. Troisièmement, même le Kenya n'est pas cohérent de ce point de vue : lorsque le Sénat et l'Assemblée du Kenya ont voté pour le retrait en 2013, le gouvernement n'a pas suivi, il n'a pas notifié sa décision au Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) comme le prévoit le Statut (art. 127). Cela jette un doute sur son intention de se retirer et limite l'exemple qu'il peut donner à d'autres Etats africains.

### 2. Quelques aménagements

Même si le sommet de 2013 n'a pas conduit à un retrait en masse, il reste une victoire diplomatique pour le Kenya. Le Kenya voulait faire amender le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve lors de l'AEP du 20-28 novembre 2013. L'AEP a finalement adopté par consensus trois amendements : le recours facilité à des témoignages préenregistrés (règle 68), la possibilité pour la Cour de décider de siéger en dehors de La Haye pour tout ou partie d'un procès (règle 100) et la possibilité pour un accusé cité à comparaître d'être présent à certaines parties de son procès par vidéoconférence (règle 134 *bis*) ou d'y être représenté par son conseil, soit dans des « circonstances exceptionnelles » (règle 134 *ter*), soit dans le cas où il est « mandaté pour exercer des fonctions extraordinaires au plus haut niveau national » (règle 134 *quater*).

Cette dernière mesure répond à l'inquiétude du Kenya et de l'UA qui n'acceptaient pas que les déplacements à La Haye du Président et du vice-Président laissent une vacance du pouvoir, *a fortiori* dans un pays important : le Kenya n'est pas seulement un poids lourd politique et économique en Afrique de l'Est, il est surtout un acteur majeur de la « guerre contre la terreur » en Somalie et, en première ligne, il est lui-même menacé par le terrorisme. D'où la nécessité pour ses dirigeants d'être sur place, opérationnels, plutôt que tour à tour à La Haye, distraits par la CPI. C'est du moins l'argumentaire servi par les autorités et un certain nombre de pays alliés – argumentaire d'ailleurs singulièrement renforcé par l'attaque du centre commercial *Westgate* du 21 au 24 septembre 2013 à Nairobi.

De ce point de vue, la possibilité de vidéoconférence, donc de participation au procès sans quitter le territoire national, est une concession censée, qui satisfait les dirigeants kenyans. D'une manière générale, ces amendements qui répondent à une situation exceptionnelle – le procès de dirigeants en exercice – sont eux-mêmes nouveaux,

<sup>15</sup> C'est ce que la Procureure Bensouda s'est fait dire dans ses entretiens avec les Présidents du Tchad, de la RDC, du Mali et du Sénégal, ainsi qu'avec le ministre des Affaires étrangères de Guinée, en 2013 (source diplomatique).

puisque c'est la première fois qu'une juridiction internationale accorde un traitement différentiel aux personnes ayant des responsabilités étatiques<sup>16</sup>.

### 3. L'immunité des chefs d'Etat en exercice

En revanche, le Kenya n'a pas obtenu l'immunité des chefs d'Etat en exercice. La résolution finale du Sommet extraordinaire de l'UA du 12 octobre l'exigeait déjà : « [a]ucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat » (§10-i). Il était alors demandé aux Etats africains membres de l'AEP d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée des 20-28 novembre « la question de l'inculpation des chefs d'Etat et de gouvernement africains en exercice, par la CPI, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation dans les Etats membres de l'Union africaine » (§10-vii). Cette volonté s'oppose directement au Statut de Rome selon lequel « la qualité officielle de chef d'Etat [...] n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut » (article 27). Autrement dit, ce que le Kenya et un certain nombre d'Etats africains demandent est un amendement à l'article 27 du Statut.

Cette demande était irréaliste pour plusieurs raisons. Premièrement, le principe de non-pertinence de la qualité officielle est coutumier. Non seulement l'exclusion des immunités des agents de l'Etat a toujours été présente dans la construction de la justice pénale internationale, mais certains considèrent même qu'elle « est très précisément la raison de l'institution des tribunaux pénaux internationaux »<sup>17</sup>. Ce n'est d'ailleurs « pas là une prérogative néocoloniale. Des chefs d'Etats européens, comme Slobodan Milošević, ont été poursuivis devant la justice pénale internationale. Cette réduction des immunités est la raison d'être de cette justice »<sup>18</sup>. Les articles 7-2 et 6-2 des Statuts du TPIY et du TPIR « sont indiscutablement déclaratoires du droit international coutumier »<sup>19</sup>.

Deuxièmement, amender l'article 27 serait dangereux : le risque principal est de rendre la CPI inefficace, voire de lui supprimer sa raison d'être, les crimes dont elle s'occupe (génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre et crime d'agression) étant souvent commis par l'appareil étatique, impliquant donc potentiellement la responsabilité du chef d'Etat lui-même et, plus largement, des représentants de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 27 est souvent décrit comme la pierre angulaire du Statut de Rome. Cette exception au droit des immunités est une condition *sine qua non* de l'efficacité de la justice pénale internationale qui, pour fonctionner, doit pouvoir viser des chefs d'Etat et des responsables gouvernementaux. D'où la réaction de la juge botswanaise Sanji Mmasenono Monageng, surprise de voir des Etats

<sup>16</sup> Gabrielle LYNCH, « Non-judicial Battles. Kenyan Politics and the International Criminal Court », *Africa Policy Brief*, n° 8, 2014, p. 3.

<sup>17</sup> Raphaëlle MAISON, « Immunités et tribunaux pénaux internationaux », in Joe VERHOEVEN (dir.), *Le droit international des immunités : contestation ou consolidation ?*, Paris, LGDJ, Larcier, 2004, p. 192.

<sup>18</sup> Joel HUBRECHT, « La CPI bientôt finie ? », *Esprit*, 2017/1, p. 20.

<sup>19</sup> TPIY, ChPL, *Furundžija*, 10 décembre 1998, § 140.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

critiquer la CPI pour faire précisément ce pour quoi ils l'ont créée<sup>20</sup>. Un autre risque est celui d'un effet pervers : une immunité pour les chefs d'Etat en exercice accusés de commettre ou d'avoir commis des crimes leur donnerait une raison supplémentaire de s'accrocher au pouvoir.

Troisièmement, ne pas amender l'article 27 n'est pas dangereux. L'argument en faveur de l'immunité est sécuritaire : l'UA craint que poursuivre un chef d'Etat en exercice, comme le permet actuellement l'article 27, nuise à « la paix, la stabilité et la réconciliation ». S'agissant d'une première (Kenyatta est le premier chef d'Etat en exercice à comparaître devant une juridiction internationale), il n'existe pas de précédent pouvant confirmer ou infirmer cette crainte. En revanche, un sondage Ipsos conduit du 1<sup>er</sup> au 9 novembre au Kenya semble indiquer que le procès ne menace pas la paix sociale, puisque 67% des personnes interrogées souhaitent que le président Kenyatta se rende à son procès, ce qui infirme l'argumentation des autorités. Sur le fond, l'argument sécuritaire est un lieu commun de la résistance politique à la justice pénale internationale depuis sa naissance, mais il ne trouve aucune justification empirique, comme nous le verrons dans la deuxième partie. Il n'y a donc aucune raison de croire qu'au Kenya la justice pénale internationale pourrait avoir des effets déstabilisateurs.

Pour toutes ces raisons, outre l'argument procédural qu'il est de toute façon compliqué d'amender le Statut, l'article 27 n'a pas été amendé et l'immunité des chefs d'Etat est un autre combat perdu par les adversaires de la CPI. La question sera reposée par l'Afrique du Sud en 2016 (voy. *infra*), ce à quoi la Chambre préliminaire II de la CPI répondra en confirmant son interprétation des articles 27 et 98 : que les Etats parties au Statut de Rome ont bien l'obligation d'arrêter Al-Bashir lorsqu'il se trouve sur leur territoire<sup>21</sup>. La question sera ensuite relancée par la Jordanie, qui est traditionnellement plutôt favorable à la Cour (elle a même été le premier Etat arabe à en ratifier le Statut), mais qui avait accueilli Al-Bashir pour un sommet de la Ligue arabe en mars 2017. La CPI le lui a reproché dans une décision<sup>22</sup> dont Amman a fait appel. Les auditions qui se sont tenues à la Chambre d'appel en septembre 2018 dans ce cadre se sont focalisées sur la question de savoir si le CSNU lève implicitement les immunités des dirigeants en exercice d'Etats non parties lorsqu'il saisit la Cour.

L'offensive kenyane de 2012 a aussi conduit à la création d'un comité ministériel ouvert chargé d'examiner avec le Conseil de sécurité des Nations Unies les problèmes liés à la CPI, en particulier la demande de surseoir à statuer sur les cas kenyans conformément à l'article 16 du Statut. Le refus du Conseil de sécurité à cette demande en novembre 2013 a été vécu comme un affront par l'UA<sup>23</sup>. Dans l'ensemble, 2013 a donc été une année très chargée. Sanji Mmasenono Monageng du

<sup>20</sup> Marlen VESPER-GRÄSKE, « Conference Report : 'Africa and the International Criminal Court' by the South African German Centre for Transnational Criminal Justice », *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n° 3/2014, p. 146.

<sup>21</sup> CPI, ChPrél. II, ICC-02/05-01/09, 6 juillet 2017.

<sup>22</sup> CPI, ICC-02/05-01/09, 11 décembre 2017.

<sup>23</sup> S/PV.7060, 15 Nov. 2013.

Botswana, premier vice-Président et juge à la CPI, estime alors que les relations entre l'Afrique et la CPI n'ont « probablement jamais été aussi tendues qu'aujourd'hui »<sup>24</sup>.

En décembre 2014, la CPI a finalement abandonné toutes les charges retenues contre le Président Kenyatta en raison d'un manque de preuves contre lui. Cette première victoire pour les dirigeants kenyans a été décrite comme « le plus grand revers de la CPI » et « un coup dur pour la Cour, qui n'a pas encore prouvé qu'elle pouvait obliger les puissants à rendre des comptes »<sup>25</sup>.

### C. La crise (2015-2016)

Al-Bashir a lui aussi bénéficié du sentiment *anti-CPI* revigoré par le Kenya. A défaut de conduire à son arrestation, les mandats d'arrêts contre lui devaient au moins le dissuader de voyager, et donc progressivement le marginaliser. Ils ne l'ont pourtant pas empêché d'accomplir 170 voyages à l'étranger entre mars 2009 et septembre 2018<sup>26</sup>, dont certains dans des Etats africains parties au Statut de Rome qui ont donc violé leurs engagements internationaux en le recevant (à l'époque Djibouti, Kenya, Malawi, Nigeria, Ouganda, RDC, Tchad).

En juin 2015, l'Afrique du Sud a rejoint la liste des Etats parties recevant Al-Bashir, ainsi que le camp des opposants à la CPI. Cela a été une surprise car l'Afrique du Sud, avec le Botswana, le Ghana, le Lesotho et le Sénégal, a été l'un des premiers partisans de la Cour. En mai 2009, le Président Jacob Zuma reconnaît publiquement son obligation d'arrêter Al-Bashir si ce dernier devait assister à son investiture, dissuadant l'intéressé de venir. L'année suivante, dans un communiqué conjoint avec l'UA, l'Afrique du Sud déclare que la CPI est « un important développement pour la justice internationale et une base pour faire avancer la paix »<sup>27</sup> et, au Sommet de l'UA en 2013, Pretoria exhorte les autres pays africains à ne pas quitter le Statut de Rome.

Cependant, en juin 2015, Zuma accueille Al-Bashir pour le 25<sup>e</sup> Sommet de l'UA, suscitant de vives critiques internationales. En Afrique du Sud, un tribunal estime que cette décision constitue une violation des obligations constitutionnelles, jugement confirmé en appel par la Cour suprême le 15 mars 2016. Le tribunal interdit au Président soudanais de quitter le pays, bien qu'il fût déjà dans l'avion du retour lorsque le jugement a été rendu. Une crise politique s'ensuit dans laquelle l'opposition tente de faire tomber Zuma pour avoir aidé « un criminel de masse » à échapper à la justice. Pour sa défense, Zuma invoque l'immunité des chefs d'Etat en exercice, contredisant sa propre position de 2009. C'est pour échapper à cette contradiction que Zuma décide de retirer son pays du Statut de Rome – une intention confirmée par son parti dès octobre 2015.

Ce revirement de l'Afrique du Sud n'est pas un cas unique. D'autres Etats africains ont fini par inviter et accueillir Al-Bashir après avoir initialement refusé de le faire. L'Ouganda avait décidé de ne pas l'inviter à un sommet de l'UA à Kampala en 2010

<sup>24</sup> Marlen VESPER-GRÄSKE, « Conference Report : 'Africa and the International Criminal Court' by the South African German Centre for Transnational Criminal Justice », *op. cit.*, p. 146.

<sup>25</sup> *Africa Research Bulletin*, 1–31 Dec. 2014.

<sup>26</sup> On en trouvera la liste sur le site Mapping Bashir, [<http://50.116.64.47/~mappini1/>].

<sup>27</sup> Third South Africa – European Union summit, joint communiqué, Brussels, 28 septembre 2010.



## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

mais le fait en 2015 et 2016. Bien que ce changement d'état d'esprit ait pu être encouragé par la croissance du sentiment *anti-CPI* dans l'intervalle, en grande partie grâce à l'activisme kenyan, il s'explique aussi par une raison politique : depuis les années 1980, l'Ouganda et le Soudan s'affrontaient par groupes rebelles interposés (*proxy war*) sur le statut du Soudan du Sud. Depuis l'indépendance de cet Etat en 2011, leur relation s'est graduellement améliorée, surtout depuis 2015.

De la même manière, le changement de position de l'Afrique du Sud s'explique autant par un conflit de normes (le Statut de Rome contre l'immunité des chefs d'Etat en exercice) que par une opposition d'intérêts (une politique étrangère progressiste et internationaliste contre l'acceptation sur le continent). L'Afrique du Sud cherche à s'éloigner du « camp » européen et à se rapprocher des autres BRICS, qui sont tous critiques vis-à-vis de la CPI<sup>28</sup>. Quelle que soit sa motivation, le changement de position de ce poids lourd régional a modifié l'équilibre des Etats africains entre les « pro » et les « anti-CPI ».

Le mouvement *anti-CPI* de ces années-là a aussi la particularité de s'étendre sur l'ensemble du continent. Alors qu'il semblait initialement limité à quelques Etats d'Afrique de l'Est (Ethiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Soudan), il est de plus en plus difficile de le relativiser en invoquant une division géographique. Idriss Déby, qui succède à Robert Mugabe à la tête de l'UA, est moins agressif que son prédécesseur – qui proposait de « mettre sur pied notre CPI pour poursuivre des Européens [car] ils ont commis des crimes, des crimes coloniaux en nombre »<sup>29</sup> – mais il maintient la même accusation de « deux poids, deux mesures »<sup>30</sup>. Le Gabon a cessé de soutenir la Cour, affirmant que « [l]a position du Gabon vis-à-vis de la Cour pénale internationale est celle de l'Union Africaine »<sup>31</sup> – ce qui ne l'a pas empêché de demander au Bureau du Procureur, le 21 septembre 2016, d'ouvrir une enquête sur la situation dans le pays depuis mai 2016 (le Procureur a procédé à un examen préliminaire une semaine plus tard mais a finalement refusé d'ouvrir une enquête). Pour beaucoup de chefs d'Etat africains, la CPI est à la fois un prétexte pour leur discours populiste postcolonial et un outil potentiellement utile contre leur opposition (voy. la section suivante).

La majorité des Etats africains restent silencieux dans le débat sur la CPI, déchirés entre les pressions normatives contradictoires de la Cour et de l'UA. Bien connu des psychologues sociaux, le phénomène de la « majorité silencieuse » ou de l'« effet du témoin » découlent de la dilution de la responsabilité et de la pression pour se comporter de manière socialement acceptable (en l'espèce, acceptable à l'échelle du continent, c'est-à-dire pour l'UA).

A la clôture du 26<sup>e</sup> Sommet de l'Union africaine, le 31 janvier 2016, quelques jours après que la CPI a entamé des poursuites contre Laurent Gbagbo, l'UA adopte une résolution préparée par Kenyatta incluant une « feuille de route pour un retrait de la

<sup>28</sup> Floor KEULEERS, « South Africa's relationship with the International Criminal Court : moving closer to the BRICS ? », *CCS Commentaries*, Stellenbosch, Centre for Chinese Studies, 7 mars 2016.

<sup>29</sup> « African ICC must try Europeans : Mugabe », *The Chronicle* (Zimbabwe), 19 juin 2015.

<sup>30</sup> « Top talking points from the AU summit », *ISS*, 8 février 2016.

<sup>31</sup> « Retrait massif des Etats africains de la CPI : le Gabon est d'accord avec l'UA », [Seneweb.com], 22 février 2016.

CPI » – tout en nommant l'année 2016 « année africaine des droits de l'homme », ce qui n'est pas le moindre des paradoxes. La dénomination de cette feuille de route n'est pas tout à fait fidèle à son contenu – comme l'a noté Mark Kersten, il aurait été plus approprié de parler d'une « stratégie pour réformer la CPI »<sup>32</sup> – mais elle est spectaculaire et suscite donc l'effet escompté : attirer l'attention. L'idée d'un retrait massif n'est certes pas nouvelle, mais elle s'étend et gagne en crédibilité, désormais renforcée par le soutien de l'Afrique du Sud.

Le 5 avril 2016, les juges de la CPI mettent un terme aux poursuites contre le vice-président Ruto et l'ancien journaliste Joshua Arap Sang pour les mêmes raisons qu'ils avaient renoncé aux poursuites contre Kenyatta 16 mois plus tôt. Le juge nigérian Chile Eboe-Osuji parle alors d'« une fréquence troublante de subordinations de témoins et une ingérence politique intolérable »<sup>33</sup>. La capitulation de la Cour sur Kenyatta et Ruto a été perçue par les *anti-CPI* comme une victoire et une confirmation que leur ligne dure fonctionnait. La première réaction de Kenyatta à l'abandon des charges contre Ruto a été de dire que « la position forte prise par l'UA et ses Etats membres nous ont permis de réussir »<sup>34</sup>. Ils ont donc été encouragés à poursuivre dans cette direction.

Plus généralement, explique Rashid Abdi, « le Kenya a donné au monde une recette pour battre la CPI », en trois étapes : victimisation (Kenyatta et Ruto ont instrumentalisé les poursuites de la CPI pour gagner la sympathie, les votes et finalement le pouvoir) ; offensive diplomatique (dépeindre la Cour comme un outil néocolonial « chassant » des Africains) ; et subornation de témoins (intimidation, corruption, voire meurtres) pour affaiblir le dossier<sup>35</sup>.

Une semaine seulement après que la CPI a abandonné les poursuites, le 11 avril 2016, le comité ministériel s'est réuni à Addis-Abeba pour discuter de sa stratégie contre la CPI. Il a opté pour trois revendications qui, si elles n'étaient pas satisfaites, devraient déclencher un retrait collectif des Etats membres de l'UA : l'immunité non seulement pour les chefs d'Etat en exercice mais aussi pour les membres seniors du gouvernement ; que la CPI ne puisse traiter d'affaires africaines que si celles-ci lui ont été soumises par l'UA ; et la réduction des pouvoirs du Procureur<sup>36</sup>. En exigeant l'impossible (ces conditions inacceptables n'avaient bien entendu aucune chance de passer à l'AEP), la stratégie était de créer les conditions d'un retrait collectif.

La participation de Al-Bashir à la cérémonie d'investiture du Président ougandais Museveni du 13 mai 2016 était une autre provocation. Dans son discours, Museveni a décrit la CPI comme « un groupe de personnes inutiles qui ne doivent pas être prises au sérieux »<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Mark KERSTEN, « Not All it's Cracked Up to Be – The African Union's 'ICC Withdrawal Strategy' », *Justice in Conflict*, 6 février 2017.

<sup>33</sup> Marlise SIMONS et Jeffrey GETTLEMAN, « International Criminal Court drops case against Kenya's William Ruto », *New York Times*, 5 avril 2016.

<sup>34</sup> « Strong stance by AU, members [sic] states helped Kenya win ICC cases—Uhuru », *The Star* (Kenya), 7 avril 2016.

<sup>35</sup> David PILLING, « International justice has a problem in Africa », *Financial Times*, 13 avril 2016.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> « Museveni rips into ICC », *The Chronicle* (Zimbabwe), 13 mai 2016.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

### D. Le point culminant (automne 2016)

Le 20 octobre 2016, l'Afrique du Sud annonce qu'elle a notifié au Secrétaire général de l'ONU son retrait du Statut de Rome, devenant le premier pays à engager une telle procédure. C'est une surprise pour de nombreux observateurs, qui croyaient que Zuma serait plus réticent à ternir son image de leader d'une puissance émergente responsable et respectueuse des droits de l'homme. Pretoria est rapidement suivi par le Burundi (27 octobre) et la Gambie (8 novembre). En seulement deux semaines, trois Etats africains annoncent leur retrait de la CPI. La Russie annonce également le retrait de sa signature (16 novembre), suite à la publication du rapport préliminaire de la CPI sur l'annexion de la Crimée, mais ce geste est essentiellement symbolique dans la mesure où Moscou n'avait jamais ratifié le Statut.

Derrière cette cascade de retraits se cachent des motivations différentes<sup>38</sup>. Dans un cas, l'Afrique du Sud, la décision a été prise non pas pour se protéger de la Cour, qui ne visait pas le pouvoir en place, ni même aucune affaire dans le pays, mais pour mettre fin à la crise interne déclenchée par la venue de Al-Bashir, et la contradiction dans laquelle s'était placé Zuma. Sa décision a probablement été hâtée par la signature de Pierre Nkurunziza, trois jours plus tôt, d'une loi concernant le retrait du Burundi du Statut de Rome, après que le Sénat et l'Assemblée ont voté en faveur du retrait. Zuma ne pouvait pas laisser le Burundi, ce « petit Etat paria », ouvrir la voie et devenir le premier à quitter la Cour. La précipitation avec laquelle l'Afrique du Sud a envoyé sa notification au SGNU, oubliant au passage de soumettre sa décision au parlement, relève donc essentiellement d'une logique d'image, de préservation de son rang sur la scène internationale et surtout de leader africain.

Dans les deux autres cas, le Burundi et la Gambie, il s'agit clairement d'une volonté d'échapper à de potentielles poursuites. Nkurunziza voulait échapper à l'enquête préliminaire ouverte en avril 2016 sur des allégations de plusieurs crimes commis au Burundi depuis début 2015. Peine perdue, car un retrait du Statut de Rome ne permet pas aux accusés d'échapper à une affaire déjà en cours : le retrait, qui n'entre en vigueur qu'un an après que l'Etat partie l'a notifié au Secrétaire général des Nations Unies (article 127), n'est pas suspensif. En dépit de son retrait, effectif depuis octobre 2017, le Burundi fait donc actuellement l'objet d'une enquête de la CPI.

Quant à la Gambie, le Président Jammeh, au pouvoir depuis 22 ans, était l'un des dictateurs les plus fantaisistes (affirmant par exemple pouvoir guérir les personnes atteintes du SIDA) et imprévisibles du continent. En juin 2016, il défendait encore sa compatriote la Procureure de la CPI, Fatou Bensouda, qui était son ancienne ministre de la Justice : « [s]on job est difficile et, contrairement à ce que j'entends, la CPI ne vise pas spécialement l'Afrique [...]. Que ceux qui veulent quitter la CPI s'en aillent, mais, si les pays africains étaient moins faibles et plus unis, nous pourrions peser au sein de la Cour ». Quatre mois plus tard, il disait exactement l'inverse par la voix de son ministre de l'Information qui, le 24 octobre, accusait la CPI de « persécuter les Africains » et annonçait l'intention de la Gambie de se retirer. Une possible explication rationnelle de ce retournement est que, compte tenu de son bilan catastrophique en

<sup>38</sup> Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, « African nations and the International Criminal Court : the real motives behind withdrawal », *International Affairs Blog*, [Medium.com], 28 novembre 2016.

matière de violations des droits humains, Jammeh savait que, tôt ou tard, il pourrait intéresser la Cour, *a fortiori* s'il perdait les élections présidentielles qui avaient lieu quelques semaines plus tard. L'exil, fin septembre 2016, de son ancien ministre de l'Intérieur, qui a demandé l'asile politique en Suède, était une raison supplémentaire de s'inquiéter car il pouvait faire des révélations compromettantes. Il a donc anticipé et saisi l'opportunité des retraits sud-africain et burundais pour leur emboîter le pas. C'était aussi une provocation à l'égard du voisin sénégalais, champion africain de la CPI, dont le ministre de la Justice présidait alors l'AEP.

Ces trois cas ont beau être différents, ils ont en commun de n'avoir rien à voir avec le soi-disant néo-colonialisme de la Cour, invoqué comme prétexte, et tout avec des raisons politiques et personnelles. Quoiqu'il en soit, le retrait de trois Etats en seulement deux semaines au cours de l'automne 2016 est un moment historique, et la crainte d'un effet domino est, à cet instant, réelle. C'est le point culminant de la crise entre la CPI et « l'Afrique ».

#### E. L'apaisement (2017-2018)

Alors qu'à la fin de l'année 2016 on pouvait se demander si ces trois retraits allaient entraîner d'autres, voire un effet domino commençant avec le Kenya et l'Ouganda, rien de tout cela n'est arrivé. Deux des trois retraits ont même été avortés. La Gambie a retiré sa notification le 10 février 2017 après une transition politique. Le nouveau Président, Adama Barrow, n'a pas seulement annulé la procédure enclenchée par Jammeh, il a aussi nommé ministre de la Justice Hassan Boubakar Jallow, ancien procureur du TPIR, ce qui envoie un signal fort et confirme le changement d'attitude à l'égard de la justice pénale internationale. L'Afrique du Sud a également retiré sa notification trois semaines plus tard, le 7 mars 2017, après que la Haute Cour a déclaré inconstitutionnelle la décision du Président Zuma. L'acte de retrait à un retrait est en soi « une première en droit international »<sup>39</sup>. A ce jour, le Burundi est donc le seul Etat africain à s'être effectivement retiré de la CPI.

## II. LES RÉPONSES AUX OBJECTIONS

Deux objections principales se dégagent du discours africain contre la CPI exprimé dans les pages précédentes : *l'afrocentrisme*, c'est-à-dire l'idée que la Cour est une institution néocoloniale rendant une justice « de Blancs contre les Noirs » ; et le dilemme de la paix et de la justice, selon lequel le travail de la Cour menace la paix et la sécurité.

#### A. Sur l'accusation d'*afrocentrisme*

Bien que l'Afrique n'ait pas été la première ni la seule cible de la justice pénale internationale (comme en témoignent les Tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo, le Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie, les Chambres spéciales des tribunaux de district de Dili au Timor oriental, les Chambres spéciales du Kosovo, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgien ou encore le Tribunal spécial pour le

<sup>39</sup> Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH, « Retrait de l'acte de retrait du Traité de Rome fondant la Cour pénale internationale », *RGDIP*, 2017, n° 2.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Liban), l'afrocentrisme de la CPI est une réalité indéniable. Elle peut toutefois être expliquée et nuancée.

### 1. Des faits objectifs

Cet afrocentrisme résulte en partie de faits objectifs. D'abord, depuis l'entrée en vigueur de la Cour en 2002, la plus grande concentration de crimes relevant de la compétence de la CPI (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre), ont eu lieu sur le continent africain. Ce n'est pas dire que de tels crimes n'ont pas lieu ailleurs – il y a des cas bien documentés au Moyen-Orient et en Asie notamment – simplement qu'une affaire attirant l'attention du Procureur a statistiquement plus de chance d'être africaine. De plus, la politique de la CPI est de prioriser les affaires à poursuivre en fonction de leur gravité. Certaines situations non africaines, au Venezuela et en Irak notamment, ont été rejetées sur cette base, tandis que toutes les situations africaines devant la CPI se distinguent par un très grand nombre de victimes (2,5 millions au Darfour, 2 millions en RDC, 1,3 million en Ouganda)<sup>40</sup>.

Le nombre de victimes n'est bien entendu qu'un critère dans le débat complexe sur le seuil de gravité pour la recevabilité<sup>41</sup>. En 2008, une Chambre préliminaire de la CPI a établi un test de « gravité suffisante » exigeant que le crime soit systématique ou à grande échelle, ajoutant qu'il fallait aussi tenir compte de « l'alarme sociale » que l'affaire avait fait sonner au sein de la communauté internationale<sup>42</sup>. Elle n'a toutefois pas expliqué ce qu'elle entendait par « alarme sociale », un critère non quantitatif qui a ensuite été rejeté par la Chambre d'appel, le jugeant trop subjectif et contingent, bien qu'il reste utilisé dans la littérature.

Une deuxième cause objective est le grand nombre d'Etats parties africains au Statut de Rome. Avec 33 membres (plus de la moitié des Etats du continent), le contingent africain est le plus important de l'AEP<sup>43</sup>. Ce soutien enthousiaste date de la fin de la Guerre froide, lorsque des pays africains nouvellement indépendants ont cherché à démontrer leur engagement pour une bonne gouvernance et leur appartenance au « nouvel ordre mondial » en signant des traités internationaux. C'est tout à leur honneur, mais c'est aussi une deuxième raison pour laquelle il s'agit du continent le plus statistiquement exposé aux poursuites.

Une troisième raison est le principe de complémentarité : la CPI ne peut intervenir que là où il n'y a pas d'enquête ou de poursuite par l'Etat compétent (article 17-1-a du Statut de Rome)<sup>44</sup>. Pour reprendre les termes du Bureau du Procureur, « la Cour n'exerce sa compétence que lorsqu'un Etat manque de la volonté ou de la capacité

---

<sup>40</sup> Rebecca DAVIS, « Analysis: is the International Criminal Court biased against Africa ? », *Daily Maverick*, 19 juin 2015.

<sup>41</sup> Margaret M. DE GUZMAN, « Gravity and the legitimacy of the International Criminal Court », *Fordham International Law Journal*, 2008, pp. 1400-1465.

<sup>42</sup> CPI, ChPrél. I, *Lubanga*, ICC-01/04-01/06, 24 février 2006, § 46.

<sup>43</sup> Il y a 28 membres du groupe des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes, 25 du groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats, 18 du groupe des Etats d'Asie et du Pacifique, et 18 du groupe des Etats d'Europe Orientale.

<sup>44</sup> Darryl ROBINSON, « The mysterious mysteriousness of complementarity », *Criminal Law Forum*, 2010, pp. 67-102.

d'enquêter et poursuivre les auteurs des crimes »<sup>45</sup>. Or, de nombreux Etats africains n'ont pas de système judiciaire suffisamment solide et n'ont donc pas la capacité d'agir. Ce n'est pas un hasard si toutes les affaires africaines portées devant la CPI se trouvent dans les pays les plus « fragiles » du monde. Pour calculer la « fragilité » d'un Etat, le *Fragile States Index* se base en partie sur la capacité judiciaire. Or, tous les Etats africains faisant actuellement l'objet d'une enquête de la CPI se trouvent dans les catégories de « très haute alerte » (RDC, RCA), « haute alerte » (Soudan) ou « alerte » (Mali, Côte d'Ivoire, Libye, Ouganda, Niger, Kenya)<sup>46</sup>.

Le problème n'est pas lié qu'à la capacité : de nombreux Etats n'ont pas non plus la volonté d'agir. « La triste réalité est que les pays africains ont fait preuve de réticence à poursuivre [...] Si les systèmes nationaux sont disposés à poursuivre les crimes, alors la CPI n'aura à se mêler des affaires d'aucun pays », expliquait le directeur de la division de la complémentarité et de la coopération de la CPI en avril 2016<sup>47</sup>. En outre, l'Afrique n'a pas non plus de juridiction régionale opérationnelle telle que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme qui, en ajoutant un niveau intermédiaire entre l'Etat et la « communauté internationale », pourrait limiter la portée de la CPI (voy. *infra*).

## 2. Des décisions subjectives

L'afrocentrisme peut aussi s'expliquer par des décisions subjectives. Il faut ici répéter, même si c'est bien connu, que dans la plupart des cas – RCA, Côte d'Ivoire, RDC, Mali, Ouganda – ce sont ces Etats africains eux-mêmes qui ont saisi la CPI<sup>48</sup>. Le Procureur ne s'est autosaisi qu'une fois (Kenya), et seulement après que la Chambre de première instance eut établi que le Kenya échouait à poursuivre les auteurs des crimes dans son système judiciaire national. En octobre 2008, la commission d'enquête kenyane avait recommandé la création d'un tribunal national : c'est seulement parce que le parlement kenyan n'a pas mis en œuvre cette recommandation que la commission a envoyé les noms de six personnes au Procureur de la CPI en juillet 2009. Par conséquent, même si techniquement l'enquête a été ouverte *proprio motu*, elle a été déclenchée par le Kenya lui-même.

Pour sa part, le CSNU n'a saisi la Cour que deux fois (Soudan, Libye), et toujours avec le soutien des Etats africains alors membres du CSNU. Contrairement aux Tribunaux *ad hoc* (TPIY et TPIR) créés par le CSNU, la CPI n'est pas une émanation de l'ONU, et est censée être « indépendante ». Par conséquent, ses relations avec le CSNU, qui a le pouvoir de saisir la Cour comme de suspendre ses travaux, était l'une des questions les plus controversées durant la négociation du Statut de Rome et le reste aujourd'hui<sup>49</sup>. Derrière cette relation entre la CPI et le CSNU se profile le

<sup>45</sup> CPI, *Statement of the Prosecutor correcting assertions contained in article published by The Telegraph*, 4 July 2016.

<sup>46</sup> *Fragile States Index 2018*, p. 7.

<sup>47</sup> Ramon OLADIMEJI, « ICC not biased against African countries – Bensouda », *Punch* (Nigeria), 12 avril 2016.

<sup>48</sup> Le cas de la Côte d'Ivoire est particulier, puisque l'Etat n'était pas partie, mais a signé une déclaration reconnaissant la compétence *ad hoc* de la CPI en avril 2003 : c'est le président Ouattara qui a demandé au Procureur de se saisir.

<sup>49</sup> Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, *Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Presses de Sciences Po, 2011, 300 p.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

dilemme de la paix et de la justice, la saisine par le CSNU utilisant la justice au nom de la paix (présumant que la CPI peut jouer un rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité) et la suspension presumant au contraire que le travail de la justice peut menacer la paix (voir *infra*). Dans ce contexte, l'UA tente d'avoir « le beurre et l'argent du beurre », critiquant le pouvoir du CSNU de saisir la Cour (Libye, Soudan) comme étant une instrumentalisation politique intolérable, tout en demandant à ce même CSNU de suspendre les travaux de la Cour dans d'autres situations (Kenya, Libye, Soudan) qui ont en commun de viser des chefs d'Etats.

Si les trois premières situations devant la Cour (RCA, RDC, Ouganda) étaient africaines, c'est en raison d'une convergence d'intérêts. Le Procureur de l'époque, Moreno Ocampo, avait besoin de trouver rapidement des affaires pour établir la légitimité de cette nouvelle Cour, ainsi que la sienne. Des trois manières de saisir la Cour (par un Etat partie, par le Procureur ou par le CSNU), la première semblait la plus facile et la plus légitime, au sens où elle émane, lorsqu'il s'agit d'« auto-renvoi », de la volonté même des Etats concernés, tandis que les deux autres prêtent le flanc à la critique « post-colonialiste ». Le Procureur a donc trouvé des Etats parties prêts à fournir des situations. De leur côté, les chefs d'Etat Bozizé, Kabila et Museveni ont vu dans la Cour un moyen d'affaiblir leur opposition et de consolider leur pouvoir, tout en cultivant une image de champion de la lutte contre l'impunité. Les motivations des Etats africains à rejoindre et utiliser la CPI sont donc complexes. L'intention d'instrumentaliser la Cour contre leurs adversaires politiques ne peut pas être la seule raison, car elle présente un risque (de s'exposer eux-mêmes à la procédure) et ils n'ont pas besoin de la CPI pour poursuivre leurs opposants. Cependant, étant donné que les poursuites nationales seront toujours dénoncées comme étant biaisées et peu fiables par les rebelles voire les Etats voisins ou la « communauté internationale », la CPI les aide à légitimer et crédibiliser leur action<sup>50</sup>.

Ces Etats ont donc saisi la CPI pour lutter contre des groupes rebelles sur leur propre territoire, inaugurant ainsi une pratique dite de l'« auto-renvoi » (*self-referral*) qui, si elle est compatible avec le Statut de Rome, n'est toutefois pas expressément prévue dans le texte, envisageant plutôt que les Etats parties saisissent la Cour pour des affaires dans d'autres Etats parties. Le premier Procureur a malgré tout encouragé cette pratique, qui faisait partie de sa stratégie<sup>51</sup>. Il s'est entendu avec les chefs d'Etat pour ne poursuivre que les rebelles et ignorer les crimes commis par le régime<sup>52</sup>. En RDC, par exemple, la décision de se concentrer sur la région de l'Ituri plutôt que sur le Kivu voisin a pu être prise pour réduire les preuves impliquant Kabila<sup>53</sup>. Cette stratégie a servi les intérêts du Procureur, des chefs d'Etat et de la CPI elle-même, qui a été en

<sup>50</sup> Beth A. SIMMONS and Allison DANNER, « Credible commitments and the International Criminal Court », *International Organization* 64: 2, 2010, pp. 225-256.

<sup>51</sup> Paola GAETA, « Is the practice of 'self-referrals' a sound start for the ICC ? », *JICJ*, 2004, pp. 949-952 ; Andreas T. MÜLLER et Ignaz STEGMILLER, « Self-referrals on trial: from panacea to patient », *JICJ*, 2010, pp. 1267-194.

<sup>52</sup> David BOSCO, *Rough justice : the International Criminal Court in a World of Power Politics*, New York, Oxford University Press, 2014, pp. 97-98.

<sup>53</sup> Phil CLARK, « Law, politics and pragmatism : the ICC and case selection in Uganda and the Democratic Republic of Congo », in Nicholas WADDELL and Phil CLARK (dir.), *Courting conflict? Justice, peace and the ICC in Africa*, London, Royal African Society, 2008, p. 40.

mesure de démontrer sa capacité de coopérer étroitement avec les Etats, une condition *sine qua non* de son fonctionnement.

En résumé, tant que les chefs d'Etat africains utilisaient la Cour à leur avantage pour affaiblir leurs opposants, son afrocentrisme leur convenait très bien. Ce n'est qu'ensuite, lorsque la Cour a échappé à leur contrôle en se faisant saisir par le CSNU et le Procureur, dans des affaires visant des chefs d'Etat, que cet afrocentrisme est subitement devenu insupportable.

### 3. Un afrocentrisme à nuancer

Après avoir expliqué les raisons objectives et subjectives de l'afrocentrisme de la CPI, il est également possible et nécessaire de le nuancer. D'abord, la CPI a manifesté un intérêt certes tardif mais réel pour des affaires non-africaines : outre l'enquête sur la Géorgie ouverte par le Procureur de sa propre initiative en janvier 2016, des examens préliminaires sont en cours sur des situations en Afghanistan, au Bangladesh/Birmanie, en Colombie, Irak/Royaume-Uni, Palestine, Philippines, Ukraine et Venezuela. On ne peut donc plus dire que toutes les affaires de la Cour sont africaines, ou que les Etats puissants ne sont pas étudiés.

Par ailleurs, il appartient aux Etats africains eux-mêmes de réduire l'attention qu'ils estiment disproportionnée de la Cour à l'égard de leur continent. Etant le plus grand contingent d'Etats parties, ils exercent une influence significative. En dehors d'un petit groupe d'Etats qui s'opposent à la Cour parce qu'ils la craignent, et qui n'ont donc aucune raison de la « désafricaniser » (leur but étant de l'affaiblir), il est possible de prendre une majorité d'autres Etats au mot : s'ils veulent une cour universelle et pas seulement centrée sur l'Afrique, qu'ils la poussent dans ce sens plutôt que de menacer de la quitter. Pour l'instant, ils ont toujours fait le contraire : non seulement les Etats africains parties n'ont référé que les situations africaines au Procureur de la CPI, alors qu'ils sont libres d'attirer son attention sur tout autre continent, mais ils n'ont même référé que des affaires dans leur propre pays (Ouganda, RDC, Côte d'Ivoire, Mali, RCA deux fois, les Comores et le Gabon). En d'autres termes, les Etats africains ne pratiquent que l'auto-renvoi : ils ne sont pas seulement centrés sur l'Afrique, mais sur eux-mêmes, en utilisant la CPI quand ils pensent que cela peut aider à affaiblir leur opposition et en la dénonçant le reste du temps. S'ils étaient sincèrement préoccupés par son afrocentrisme, ils devraient la saisir pour des situations non africaines et soutenir le CSNU à cette fin. Dans le cas de la Syrie, par exemple, très peu d'entre eux ont soutenu les efforts entrepris par le CSNU pour saisir la CPI<sup>54</sup>. Il est incohérent d'un côté de dénoncer la partialité d'une Cour et, de l'autre, de ne rien faire pour corriger ce biais supposé lorsque l'on en a l'occasion.

Enfin, le caractère problématique de l'afrocentrisme est aussi une question de point de vue. Comme toutes les critiques d'un « deux poids, deux mesures », la critique postcolonialiste semble appliquer le principe du « tout ou rien », en supposant que, comme la Cour ne fait rien ailleurs, elle ne devrait rien faire en Afrique. Ce n'est pourtant pas parce que d'autres crimes de masse sont commis ailleurs que ceux

<sup>54</sup> Sur les 58 Etats ayant appelé le CSNU à adopter le projet de résolution (préparé par la France) saisissant la CPI du cas syrien, le 19 mai 2014, seuls 7 étaient membres de l'UA.



## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

commis en Afrique devraient rester impunis. En outre, l'argument peut être inversé : l'afrocentrisme n'est pas un biais *contre* l'Afrique, contrairement à ce que pensent les responsables des crimes en question ou ceux qui se sentent visés. Du point de vue des victimes, c'est plutôt un biais *en faveur* de l'Afrique : après tout, l'afrocentrisme signifie que seules les victimes africaines ont retenu l'attention de la CPI, tandis que les victimes non africaines ont été ignorées, ou négligées.

La question est moins de savoir pourquoi les affaires africaines ont été poursuivies, que de savoir pourquoi les autres, à l'exception récente de la Géorgie, ne l'ont pas été. Là encore, il y a des raisons objectives, telles que les limites juridictionnelles de la CPI. La compétence de la CPI n'est pas universelle et le Procureur ne peut pas agir où bon lui semble. Dans le cas des nombreuses atrocités de masse se produisant sur le territoire d'Etats non parties, le seul moyen de saisir la CPI est de passer par le Conseil de sécurité, où le vote est naturellement très politique, comme l'a rappelé le veto russo-chinois dans le cas de la Syrie en 2014. Dans des situations comme celle de la Syrie, la faute n'incombe pas à la CPI mais au Conseil de sécurité, en l'occurrence aux membres permanents qui bloquent la saisine. Un tel échec de la « responsabilité de poursuivre »<sup>55</sup> délégitime à la fois la CPI et le Conseil de sécurité, et doit être condamné.

### B. Sur le dilemme de la paix et de la justice

Le deuxième argument de la propagande africaine *anti-CPI* est que le travail de la Cour est une menace pour la paix et la sécurité. Jouer la paix contre la justice : cette stratégie a été utilisée à plusieurs reprises depuis le cas du Soudan, pour la Côte d'Ivoire, la Libye et, en dernier lieu, le Kenya. Dans une résolution, l'UA s'inquiète de ce que les poursuites contre Kenyatta et Ruto « menacent les efforts actuels de promotion de la paix, de guérison nationale et de réconciliation, comme le règne de la loi et la stabilité, non seulement au Kenya, mais aussi dans la région »<sup>56</sup>. Et dans une lettre au Secrétaire général de l'ONU datant de février 2016, par exemple, le vice-Président de la Commission africaine, le Kenyan Erastus Mwencha, explique que, sur un continent aux prises avec de multiples conflits et attaques terroristes, il est impératif de « ne pas distraire » l'attention des dirigeants avec la CPI<sup>57</sup>. De nombreux officiels jouent la carte du terrorisme parce qu'ils savent que les Occidentaux y sont sensibles.

Cependant, ces affirmations ne résistent pas à l'examen. Il s'agit d'un argument ancien qui repose sur le fameux dilemme de la paix et de la justice : en sortie de conflit armé, il faudrait soit donner la priorité à la paix au prix de la justice (amnisties, arrangements secrets), soit donner la priorité à la justice au prix de la paix (prendre le risque que les poursuites soufflent sur les braises du conflit)<sup>58</sup>. C'était déjà l'argument des politiques qui voulaient freiner le travail du TPIY : ils craignaient que l'arrestation de Milošević ne déclenche des « torrents de sang »<sup>59</sup>. Or, aucune arrestation n'a eu de telles

<sup>55</sup> Andrea BIRDSALL, « The responsibility to prosecute and the ICC : a problematic relationship ? », *Criminal Law Forum*, 2015, pp. 51-72.

<sup>56</sup> UA, *Décision sur la compétence internationale, la justice internationale et la Cour pénale (CPI)*, Doc. Assembly/AU/13(XXI), mai 2013.

<sup>57</sup> Permanent Observer Mission of the AU to the UN, NY/AU/POL/14/104/16, 12 février 2016.

<sup>58</sup> Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, *Pas de paix sans justice ?*, *op. cit.*

<sup>59</sup> Payam AKHAVAN, « Beyond Impunity : Can International Criminal Justice Prevent Future Atrocities ? », *AJIL*, vol. 95, n° 1, 2001, p. 14.

conséquences. Plus de 18 ans après sa création, le TPIY a obtenu l'arrestation de l'ensemble des individus recherchés – et ce, sans jamais menacer la paix et la sécurité internationales, grâce à la coopération des États qui ont procédé de manière subtile. Au Darfour, où ce même discours de la paix contre la justice a été utilisé, le bilan est le même : il est difficile de prétendre que les mandats d'arrêt de la CPI ont eu un effet négatif sur le terrain. Akhavan conclut que « même s'il n'est pas possible de démontrer avec certitude que la CPI a empêché des atrocités au Darfour, on ne peut pas dire qu'elle aurait aggravé la situation d'une manière ou d'une autre »<sup>60</sup>.

Le mandat d'arrêt contre Al-Bashir n'a pas eu sur la paix les conséquences catastrophiques que certains redoutaient, mais il n'a pas non plus fait beaucoup avancer la cause de la justice, puisque le Président soudanais est toujours libre resté libre jusqu'à son renversement par un coup d'Etat militaire en avril 2019 et que ni son poids politique ni sa capacité de déplacement ne semblent en avoir souffert. Contrairement au but escompté, l'inculpation « n'a pas modifié l'équation interne au pouvoir soudanais, car la garde rapprochée du président el-Béchir lui est demeurée loyale. De plus, [il] n'a pas été traité comme un pestiféré ou un hors-la-loi par ses pairs africains et arabes »<sup>61</sup>. Sa destitution et son arrestation en avril 2019, dans le contexte des plus grandes manifestations de l'histoire du pays, sont sans rapport avec les faits qui lui sont reprochés par la CPI. Il est poursuivi pour « meurtre de manifestants » et corruption.

On craignait que l'action de la CPI au Darfour ne sacrifie la paix au nom de la justice, ou que son inaction ne sacrifie la justice au nom de la paix. Il se pourrait bien en vérité qu'elle n'ait causé « ni paix, ni justice »<sup>62</sup> et qu'elle ait eu davantage d'impact sur les débats académiques que sur les vies des Darfouris. Ce qu'il faut donc répondre à l'accusation selon laquelle le travail de la CPI menace la paix et la sécurité est que cette crainte ne semble pas empiriquement justifiée.

Plusieurs autres épisodes invitent à ne pas faire preuve d'un optimisme débordant, par exemple celui de l'ARS (Armée de résistance du seigneur). Mouvement rebelle ougandais responsable d'un grand nombre d'atrocités et du recrutement de dizaines de milliers d'enfants soldats, l'ARS était protégée par le Soudan qui lui permettait de se réfugier au sud de son territoire, hors de portée de l'armée ougandaise. La saisine de la CPI par le gouvernement ougandais en 2003 a changé la donne. Le comportement du Procureur de la CPI dans cette affaire est certes discutable – il a donné l'image d'une justice partisane en s'affichant avec le Président Museveni et en inculquant les chefs de l'ARS tout en ignorant les crimes commis par l'armée ougandaise – mais il y a eu, dans un premier temps au moins, des résultats.

Seulement quatre mois plus tard, le Soudan a signé un protocole autorisant l'armée ougandaise à éliminer les bases de l'ARS dans le sud du pays. La menace de la justice internationale a donc dissuadé le gouvernement soudanais de continuer à

<sup>60</sup> Payam AKHAVAN, « Are International Criminal Tribunals a Disincentive to Peace ? Reconciling Judicial Romanticism with Political Realism », *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n° 3, 2009, p. 651.

<sup>61</sup> Pierre HAZAN, *La paix contre la justice ? Comment reconstruire un Etat avec des criminels de guerre*, Bruxelles, André Versailles, GRIP, 2010, p. 73.

<sup>62</sup> Lutz OETTE, « Peace and Justice, or Neither ? The Repercussions of the al-Bashir Case for International Criminal Justice in Africa and Beyond », *JICJ*, vol. 8, n° 2, 2010, p. 364.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

soutenir l'ARS, affaiblissant le mouvement et le rendant plus vulnérable. On se félicite de « l'impact positif de la CPI sur le processus de paix »<sup>63</sup>. L'émission de mandats d'arrêt incite finalement l'ARS à s'engager plus sérieusement dans le processus de paix – contredisant les craintes de ceux qui pensaient qu'ils nuiraient aux négociations. Un ambassadeur ougandais confirme « que les mandats d'arrêt contre les dirigeants de l'ARS ont contribué à les amener à cesser toutes formes d'exaction et même à négocier »<sup>64</sup>. En février 2008, l'ARS signe avec le gouvernement ougandais un accord sur la responsabilité et la réconciliation prévoyant que les crimes commis seraient jugés par une section spéciale de la Cour suprême d'Ouganda. On aurait raison de croire qu'il s'agit de contourner la juridiction de la CPI, en vertu du principe de complémentarité, mais il faut aussi reconnaître que les dirigeants de l'ARS n'auraient probablement pas signé cet accord sans la menace de la CPI<sup>65</sup>.

### C. Le rôle déterminant des Etats africains dans la création et le maintien de la CPI

Tout en réfutant les arguments du mouvement *anti-CPI*, il est important de souligner les aspects positifs des relations de l'Afrique avec la Cour, en particulier le rôle important joué par les Etats africains dans sa création et son développement. La CPI et l'UA se sont développées en parallèle : conçues en 1998 et 1999 respectivement, elles sont toutes les deux entrées en fonction en 2002. Elles partagent aussi un certain nombre de valeurs : tout retrace du Statut de Rome va d'ailleurs à l'encontre de l'Acte constitutif de l'UA, qui contient un article sur la promotion et la protection des droits de l'homme et la lutte contre l'impunité. On l'a dit, les Etats africains forment le contingent le plus important à l'AEP ; et 22 d'entre eux sont des membres fondateurs. La première conférence de révision de la CPI s'est tenue en Afrique (Kampala, 2010) et des Africains occupent plusieurs postes clés à la Cour : la Procureure Fatou Bensouda est gambienne ; le président de la Cour est un juge du Nigéria, quatre des 18 juges sont africains et le précédent président de l'AEP (2014-2018) était aussi africain.

A la fin des années 1990, les Etats africains étaient motivés par deux facteurs principaux : le traumatisme du génocide rwandais et le désir de dissuader les tendances prédatrices des Etats puissants. Cette dernière préoccupation s'est notamment exprimée dans la définition du crime d'agression en 2010. Durant les négociations sur la création d'une Cour, ils ont donc fait campagne aux côtés de la société civile africaine, dont environ 800 ONG. Le tout premier Etat partie était africain : le Sénégal. En 2004, l'UA défendait encore vigoureusement la Cour et appelait à sa ratification universelle dans son plan stratégique 2004-2007.

Cette relation féconde a commencé à se dégrader l'année suivante, lorsque la CPI a été saisie du cas soudanais par le CSNU, et le divorce était consommé avec l'émission des premiers mandats d'arrêt contre Al-Bashir en 2009. A cette époque, la CPI avait déjà

<sup>63</sup> International Crisis Group (ICG) « Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process », *Africa Briefing*, n° 23, 11 avril 2005.

<sup>64</sup> Katherine ADAMS, « Luis Moreno-Ocampo, procureur de la Cour pénale internationale. Trois ans plus tard », *Journal du Barreau du Québec*, vol. 39, n° 2, 2007, p. 30.

<sup>65</sup> Payam AKHAVAN, « Are International Criminal Tribunals a Disincentive to Peace ? », *op. cit.*, p. 645.

plusieurs suspects en détention et avait déjà émis des mandats d'arrêt à l'encontre d'autres personnes, toutes africaines – sans que les Etats africains ou l'UA ne réagissent. Le fait que le sentiment *anti-CPI* ait été déclenché par le mandat d'arrêt contre Al-Bashir confirme que le problème n'est pas l'afrocentrisme – qui n'est qu'un prétexte commode – mais bien le fait que la Cour s'en prenne aux puissants, en particulier des chefs d'Etat et des membres de gouvernements<sup>66</sup>. C'est donc moins la CPI qui discrimine que les chefs d'Etat africains estimant que certains, protégés par leur fonction, peuvent commettre des crimes impunément.

En outre, les chefs d'Etat ne doivent pas être confondus avec leurs populations : l'hostilité envers la CPI ne vient pas de « l'Afrique », mais de certains dirigeants africains, tout simplement par peur d'être les prochains sur la liste. Ils jouent sur le populisme anticolonial, qui bénéficie d'une forte résonance dans la presse africaine. La propagande *anti-CPI* est le fait d'une poignée de chefs d'Etats cherchant à discréditer la Cour pour s'en protéger. Mais leur discours sait être persuasif et il est en réalité difficile de savoir dans quelle mesure ces perceptions sont partagées par les populations<sup>67</sup>.

La société civile africaine, qui a joué un rôle important dans la mise en place de la CPI<sup>68</sup>, reste largement active en faveur de la Cour. Des centaines d'ONG appellent régulièrement les Etats à réaffirmer leur engagement vis-à-vis de la CPI<sup>69</sup>. Ce soutien unanime de la société civile africaine est l'occasion de rappeler que derrière les quelques personnalités les plus en vues, il y a 25 000 victimes participant aux poursuites devant la CPI et plus de 180 000 bénéficiaires du Fonds au profit des victimes<sup>70</sup>. Pour ces victimes et leurs proches, la CPI est l'institution la plus légitime sur laquelle ils peuvent compter. Les crimes intéressant la Cour étant des crimes de masse, qui concernent de larges populations, ceux des dirigeants africains qui souhaitent se retirer du Statut de Rome tout en se prétendant démocrates devraient consulter leurs populations par référendum, sous le regard attentif des observateurs de l'UA.

L'ensemble de ces éléments discursifs joue un rôle important dans le débat dans la mesure où l'UA et la CPI s'affrontent pour promouvoir des récits concurrents. Mais le discours seul ne résoudra pas la crise diplomatique. C'est pourquoi dans ces dernières pages, résident des propositions concrètes.

<sup>66</sup> Manuel J. VENTURA et Amelia J. BLEEKER, « Universal jurisdiction, African perceptions of the International Criminal Court and the new AU protocol on amendments to the protocol on the statute of the African Court of Justice and Human Rights », in Evelyn A. ANKUMAH (dir.), *The International Criminal Court and Africa : one decade on*, Cambridge/Antwerp/Portland, Intersentia, 2016, pp. 441-460.

<sup>67</sup> Margaret M. DE GUZMAN, « Is the ICC targeting Africa inappropriately ? », *Africa debate : is the ICC targeting Africa inappropriately ?*, 2014, [<http://iccforum.com/Africa>].

<sup>68</sup> Rowland J. V. COLE, « Africa's relationship with the International Criminal Court: more political than legal », *Melbourne Journal of International Law*, 2013, pp. 675-676.

<sup>69</sup> *Letter to foreign ministers on support for the ICC in advance of extraordinary AU summit*, Human Rights Watch, 4 octobre 2013 ; Luke AKAL, « ALN condemns alleged AU proposal to withdraw from the ICC », *Africa Liberal Network*, 26 février 2016 ; « The International Criminal Court is vital to our fight against impunity in Africa », *Guardian*, 17 July 2016.

<sup>70</sup> Shehzad CHARANIA, « The International Criminal Court at 14 », *Opinio Juris* blog, 4 août 2016.

### III. RECOMMANDATIONS

Pour pacifier les relations entre la CPI et l'UA à long terme, nous pouvons recommander d'enquêter sur davantage d'affaires non-africaines, renforcer la capacité judiciaire des Etats, établir des structures intermédiaires, mieux communiquer et davantage s'appuyer sur les Etats parties « amis » de la Cour et la société civile africaine.

#### A. Enquêter sur davantage d'affaires non-africaines

L'affaire géorgienne est un bon début – c'est en effet un tournant dans l'histoire de la Cour, qu'il faut souligner – mais ce n'est certainement pas suffisant. Le nombre important d'examen préliminaires sur des situations non africaines est également encourageant, mais sera dénoncé comme de l'affichage si aucune d'entre elles ne parvient au stade de l'enquête. La *désafricanisation* progressive de la Cour priverait ses opposants d'un de leurs arguments les plus populaires et renforcerait la CPI.

#### B. Renforcer la capacité judiciaire des Etats

La capacité judiciaire des Etats qui ne peuvent pas enquêter ou poursuivre les crimes eux-mêmes pourrait être améliorée. Un tel renforcement du système juridictionnel national dépend de l'assistance du Bureau du Procureur pour encourager les procédures nationales lorsque cela est possible en fournissant des informations, en travaillant avec des fonctionnaires et des experts des pays en question et en agissant comme un catalyseur de l'action des ONG et d'autres acteurs. C'est ce que l'on appelle la « complémentarité positive »<sup>71</sup>.

Cependant, les crimes de masse sont généralement commis dans les pays où la capacité nationale d'enquêter et de poursuivre est faible, voire inexistante : « les Etats les moins touchés par la violence sont généralement les plus capables, alors que les Etats les plus touchés par la violence sont généralement les moins capables »<sup>72</sup>. Souvent, cette capacité doit donc d'abord être construite. Cela nécessite l'aide d'Etats tiers et de la société civile pour mettre en œuvre la réforme juridique, le renforcement des capacités et le développement d'infrastructures. Ironiquement, soutenir « des solutions africaines aux problèmes africains », renforcer les juridictions nationales pour permettre aux Etats africains d'engager eux-mêmes des poursuites, nécessite une assistance extérieure. Ces « solutions africaines » n'existent pas toujours : il faut les faciliter, en prenant soin de prévenir les inévitables accusations d'ingérence néocoloniale. Le renforcement des capacités nationales est une solution de long terme et seulement partielle, qui doit donc être mise en œuvre parallèlement à d'autres mesures.

Un argument commun, à cet endroit, consiste à présenter la justice traditionnelle comme une alternative non seulement à la justice internationale pénale mais aussi aux juridictions nationales. La « solution africaine » consisterait simplement à ne pas

---

<sup>71</sup> Justine TILLIER, « The ICC Prosecutor and positive complementarity: strengthening the rule of law ? », *ICLR*, 2013, pp. 507-591.

<sup>72</sup> M. Cherif BASSIOUNI et Douglass HANSEN, « The inevitable practice of the Office of the Prosecutor », in Richard H. STEINBERG (dir.), *Contemporary Issues Facing the International Criminal Court*, Brill, 2016, pp. 309-325.

poursuivre et à réintégrer les responsables des crimes par divers rituels, comme le *matopot* dans le cas des Acholi ougandais, une cérémonie par laquelle le tueur et la famille de sa victime se réconcilient autour d'une boisson de sang de mouton et de racine amère. Quand bien même cette réponse contribuerait-elle à maintenir la paix sociale, ce qui reste à démontrer, elle participe aussi à la régionalisation, voire la tribalisation, de la justice, exemptant le reste du pays et le gouvernement, du processus, ce qui est problématique<sup>73</sup>. Dans tous les cas, il n'y a pas là une alternative au renforcement des juridictions nationales.

### C. Etablir des structures intermédiaires

Des structures institutionnelles intermédiaires pourraient être établies pour accroître la coopération CPI-UA. Celles-ci pourraient prendre les formes suivantes<sup>74</sup> :

1. *Des Chambres de la CPI en Afrique*. Rien dans le Statut n'interdit à la CPI de conduire une partie de ses travaux en dehors de La Haye et, dans sa résolution 1593 sur le Darfour, le CSNU a invité la CPI et l'UA à « examiner ensemble des modalités pratiques susceptibles de faciliter les travaux du Procureur et de la Cour, et notamment à envisager que les procédures se tiennent dans la région, ce qui contribuerait à la lutte que la région mène contre l'impunité »<sup>75</sup>. L'expression « dans la région » ne doit pas être interprétée étroitement comme *in situ*, c'est-à-dire dans le pays où l'affaire est localisée, ce qui présenterait des risques pour la sécurité des victimes et des témoins, ainsi que pour la stabilité des communautés locales. Cependant, la CPI pourrait par exemple négocier un accès au TPIR (Tanzanie), à la Cour spéciale pour la Sierra Leone ou aux Chambres extraordinaires africaines (Sénégal). Ces sites régionaux pourraient offrir les avantages des procès *in situ* (atténuer l'image étrangère de la CPI et fournir un meilleur accès aux preuves, aux victimes et aux témoins) sans les inconvénients.

2. *Un bureau de liaison de la CPI à l'UA*, comme celui de la CPI à l'ONU. Cette mesure simple, soutenue par la société civile africaine, permettrait de fluidifier les relations entre les deux organisations. Pour l'instant, elle est toutefois rejetée par l'UA.

3. *Un accord de coopération UA-CPI*, tels que ceux que la CPI a déjà signés avec l'ONU et l'UE. Un projet d'accord a été finalisé en 2005 mais la détérioration des relations n'a pas permis d'avancer.

4. *Une chambre mixte de juges africains et internationaux à la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples (CAJDHP)*. La CAJDHP a été créée en 2008 par la fusion de la Cour de justice de l'UA et la Cour des droits de l'homme et des peuples. Le protocole de Malabo, adopté en juin 2014, établit une chambre criminelle au sein de la CAJDHP, mais celle-ci n'entrera en vigueur que trente jours après que quinze Etats membres de l'UA l'aient ratifié. Au moment d'écrire ces lignes quinze Etats ont signé le protocole mais aucun ne l'a ratifié : il n'est donc pas encore entré en vigueur, la Cour n'est pas opérationnelle.

<sup>73</sup> Tim ALLEN, « Ouganda : la justice traditionnelle est-elle une alternative viable à la Cour pénale internationale ? », *Mouvements* 2008/1, n° 53, pp. 118-124.

<sup>74</sup> Benson Chinedu OLUGBUO, « The African Union, the United Nations Security Council and the politicization of international justice in Africa », *African Journal of Legal Studies*, 2014, pp. 372-377.

<sup>75</sup> UN Doc. S/RES/1593, 31 mars 2005.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Le protocole de Malabo est cependant imparfait. D'un côté, il constitue un pas important vers une plate-forme continentale de justice pénale internationale dont l'importance ne doit pas être sous-estimée<sup>76</sup>. Mais, de l'autre, il souffre de plusieurs faiblesses : il a des définitions imprécises des infractions, notamment du « terrorisme » et des changements inconstitutionnels de gouvernement, ses sources de financement ne sont pas claires, il ne mentionne pas la CPI et, surtout, il garantit l'immunité non seulement de tout « chef d'Etat ou de gouvernement de l'UA en fonction » mais aussi de « toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout autre responsable public en raison de ses fonctions » (article 46-A bis). Cette formulation très large permettrait à un très grand nombre de personnes d'échapper aux poursuites. Ce n'est pas une coïncidence car le Protocole de Malabo a été précisément conçu comme une alternative africaine à la CPI. Les Etats hostiles à la CPI espèrent se servir de la CAJDPH comme d'un bouclier pour se protéger de la CPI.

Il est important de montrer que l'Occident est ouvert aux projets qui vont au-delà de la binarité « juridiction nationale ou CPI ». Cependant, le protocole de Malabo ne nous semble pas devoir être encouragé, principalement en raison de l'extension de l'immunité qu'il prescrit. Il y a d'ailleurs une incompatibilité entre le protocole et le Statut de Rome, de telle sorte que la signature du protocole pourrait créer un problème de supériorité juridictionnelle et entraîner une violation du droit international par les Etats parties à la CPI<sup>77</sup>. Enfin, on peut avoir des doutes sur la capacité africaine à financer cette cour africaine, sachant que l'UA elle-même n'est financée qu'à hauteur de 40% par les Etats africains, le reste étant assuré par des bailleurs de fonds internationaux, dont l'UE, les Etats-Unis et la Chine.

Il est préférable de se concentrer sur des initiatives régionales telles que les Chambres extraordinaires africaines, tout en reconnaissant que le succès de celles-ci – Hissène Habré a été condamné à la réclusion à perpétuité le 30 mai 2016 à la suite d'un procès exemplaire – dépend largement de la volonté politique du Sénégal et risque de ne pas être facilement reproductible.

### D. Mieux communiquer

Si l'étendue de la juridiction de la Cour ou la stratégie du Bureau du Procureur sont souvent mal comprises, c'est peut-être qu'elles ne sont pas suffisamment expliquées. La crise avec « l'Afrique » se manifeste dans un affrontement discursif et ceux qui attaquent la Cour sont beaucoup plus visibles et agressifs que ceux qui la défendent. Les médias couvrent davantage les mauvaises nouvelles pour la Cour (la Gambie la quitte sous Jammeh) que les bonnes (Barrow annule le retrait). Ils ont tendance à exagérer les risques d'un « retrait massif », reprenant les formules spectaculaires de l'UA. La CPI doit donc redoubler d'efforts de communication si elle veut convaincre : la Procureure et le Président pourraient intervenir plus fréquemment

---

<sup>76</sup> Allan NGARI, « Beyond the ICC : how international criminal justice can thrive in Africa », *ISS Today*, 29 avril 2016.

<sup>77</sup> Jacky Fung Wai NAM, « Jurisdictional conflicts between the ICC and the African Union », *Denver Journal of International Law and Policy*, 2015, pp. 41-66.

dans les médias<sup>78</sup>, et la Cour en tant qu'institution pourrait être plus active sur les réseaux sociaux.

#### E. Davantage s'appuyer sur les Etats parties « amis » de la Cour

Les Etats parties africains qui soutiennent la CPI, ou du moins ne s'y opposent pas, ont démontré leur force en empêchant l'UA d'annoncer un retrait massif au 27<sup>e</sup> sommet de l'UA de juillet 2016 : si la question n'a même pas été mise à l'ordre du jour, c'est grâce à la résistance d'une poignée d'Etats (Algérie, Botswana, Côte d'Ivoire, Nigeria, Sénégal et Tunisie). Ils devraient être encouragés à être plus présents et audibles lors des réunions de l'UA et à exercer une plus grande influence sur son agenda, souvent dominé par quelques opposants et parties non-étatiques. En même temps, il convient également de préciser que le forum pertinent pour discuter ce sujet ne devrait pas être l'UA, où plus d'un tiers des Etats sont non parties, mais l'AEP, qui contient tous et seulement les Etats parties.

#### F. Davantage s'appuyer sur la société civile africaine

Enfin, toute stratégie de défense de la CPI devrait également s'appuyer sur la société civile (ONG, groupes de réflexion, personnalités charismatiques). Les voix africaines importantes devraient être encouragées à défendre la CPI dans le débat public, comme Kofi Annan l'avait fait. L'organisation d'un colloque international sur l'Afrique et la justice pénale internationale (au sens large, afin de ne pas restreindre le sujet à la CPI) par un *think tank* africain ou un Etat partie favorable à la Cour tels que le Botswana ou le Sénégal, pourrait également aider.

En définitive, en tant qu'institution libérale dans un monde réaliste, la CPI se heurte à de nombreuses contraintes. Elle souffre déjà d'un problème de crédibilité pour plusieurs raisons : la rareté des poursuites et plus encore des condamnations (depuis son entrée en vigueur en 2002, seules six personnes ont été condamnées), sa capacité matérielle limitée (un budget de 147 millions d'euros pour 2018), le risque perçu de manipulation politique, un effet dissuasif discutable et, surtout, des attentes irréalistes à son sujet, notamment qu'elle ne se contente pas de punir les criminels mais qu'elle pacifie le monde, ce qui la condamne évidemment à toujours décevoir. Pour lutter contre cette perception dans un contexte difficile, la CPI pourrait invoquer sa légitimité sociale, c'est-à-dire le fait que même si elle n'est pas universelle et n'est certainement pas consensuelle, elle a au moins l'appui de la majorité des Etats dans le monde, avec 122 Etats parties au Statut de Rome. Dans ce contexte, la crise menaçant sa relation avec certains pays africains doit être prise au sérieux dans la mesure où, pour la première fois de son histoire, elle a débouché sur le retrait d'un Etat partie et le risque permanent d'autres retraits. Cette tendance, si elle se confirmait, pourrait à terme affaiblir la légitimité sociale dont la Cour a tant besoin, faute d'avoir un bilan impressionnant.

---

<sup>78</sup> Mark KERSTEN, *Constructive Engagement in the Africa-ICC Relationship*, Wayamo Foundation Policy Report, 2018, p. 9.



REMARQUES CONCLUSIVES

Bien sûr, la rhétorique de l'UA est souvent excessivement agressive, elle n'est pas représentative des opinions africaines et le risque d'un retrait massif est probablement faible. Bien sûr, on peut se réjouir que des trois retraits africains annoncés seul un se soit réalisé. L'effet domino craint en 2016 ne s'est pour l'instant pas produit. Rien n'indique que le retrait des Philippines, décidé en mars 2018 en réaction à l'ouverture d'un examen préliminaire sur la campagne antidrogue menée par le président Duterte, soit une conséquence du précédent burundais ou puisse à son tour inspirer d'autres pays. Et pour cause : se retirer de la CPI a un coût, impliquant potentiellement des mesures de rétorsion, telles que des coupes dans l'aide au développement de l'UE ou des Etats-Unis. Par conséquent, seuls les Etats voyant des avantages plus substantiels à s'en retirer – typiquement ceux qui sont directement visés par la Cour – sont susceptibles d'emprunter cette voie. Il est essentiel de ne pas sur-réagir, ce qui serait contreproductif, mais aussi de ne pas négliger la question car « [l']arme politique et juridique du retrait est aujourd'hui devenue la plus grande menace pesant sur la CPI »<sup>79</sup>.

La bataille discursive pourrait être menée avec une plus grande vigueur. L'UA formule depuis des années deux objections principales à l'encontre de la Cour, auxquelles nous avons répondu : l'objection de l'afrocentrisme et celle de la paix contre la justice. Nous avons également suggéré un discours positif, rappelant le rôle important que les Etats africains ont joué dans la création et le développement de la CPI. Ces éléments discursifs sont essentiels pour rendre le débat plus rationnel et précis, mais sont certainement insuffisants pour résoudre la crise diplomatique. Pour cette raison, ont été également formulées des recommandations d'actions concrètes visant à faciliter les relations entre la CPI et l'UA.

Pour finir, il est important de souligner qu'il n'y a pas de dichotomie entre l'idéal de la justice internationale et les contraintes de la *realpolitik* : la CPI a grandement besoin des Etats, mais les Etats ont également besoin de la CPI. Le problème est qu'ils ne le réalisent pas toujours car la justice et la politique n'ont pas le même *tempo*. La justice travaille sur les crimes du passé, alors que les diplomates sont préoccupés par l'avenir immédiat. Le temps de la justice passe lentement – les procès peuvent durer des années – contrairement au temps politique, qui est celui d'un mandat durant lequel on attend des résultats. La paix et la justice pourraient être incompatibles sur une courte période mais, à long terme, elles convergent. Les poursuites peuvent compliquer le travail des négociateurs à court terme mais, à long terme, le travail de la justice est essentiel à la construction d'une paix durable. Pour que la paix soit davantage que l'absence de conflit (paix négative) et plutôt ce que Johann Galtung appelait la « paix positive », elle doit inclure la justice. Par conséquent, le dilemme de la paix et de la justice qui sous-tend la relation entre l'UA et la CPI est en réalité un dilemme entre deux types de

---

<sup>79</sup> Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH, *La Cour pénale internationale*, Paris, PUF, 2018, p. 52.

paix : une paix immédiate et une paix durable. En fin de compte, c'est une question de patience et d'aptitude à prendre des décisions de long terme.

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire\*

#### BIBLIOGRAPHIE

Kai AMBOS, « Expanding the focus of the 'African Criminal Court' », in William A. SCHABAS, Yvonne MCDERMOTT and Niamh HAYES (dir.), *The Ashgate research companion to international criminal law: critical perspectives*, Burlington, Ashgate, 2013, pp. 499-529 ; Evelyn A. ANKUMAH (dir.), *The International Criminal Court and Africa : one decade on*, Cambridge/Antwerp/Portland : Intersentia, 2016, pp. 441-460 ; Valérie ARNOULD, *A Court in Crisis ? The ICC in Africa and Beyond*, Egmont Institute, 2017, pp. 1-19 ; Deslie BILLICH, « The International Criminal Court and the African continent : prosecution of international crimes in national courts », in Willem DE LINT, Marinella MARMO et Nerida CHAZAL (dir.), *Criminal justice in international society*, New York, Routledge, 2014, pp. 192-220 ; Abdoul KADER BITIÉ, « L'Africanisation de la justice pénale internationale entre motivations politiques et juridiques », *Revue québécoise de droit international*, hors-série décembre 2017, pp. 143-165 ; Kamari M. CLARKE, *Fictions of justice : The International Criminal Court and the challenge of legal pluralism in sub-Saharan Africa*, New York, Cambridge University Press, 2009, 350 p. ; Kamari M. CLARKE, Abel S. KNOTTNERUS et Eefje DE VOLDER (dir.), *Africa and the ICC : Perceptions of Justice*, Cambridge University Press, 2016, 470 p. ; Rowland J. V. COLE, « Africa's relationship with the International Criminal Court : more political than legal », *Melbourne Journal of International Law*, 2013, pp. 670-698 ; Dominique DECHERF, « Le Kenya et la Cour pénale internationale », *Etudes* 2013/11 (Tome 419), pp. 449-460 ; Max DU PLESSIS, Tiyanjana MALUWA et Annie O'REILLY, *Africa and the International Criminal Court*, *International Law 2013/01*, London, Chatham House, 2013 ; Marie GIBERT, « La Cour pénale internationale et l'Afrique, ou l'instrumentalisation punitive de la justice internationale ? », *Revue internationale et stratégique*, 2015/1, n° 97, pp. 111-118 ; Charles C. JALLOH et Ilias BANTEKAS (dir.), *The International Criminal Court and Africa*, Oxford University Press, 2018, 432 p. ; Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, « Union africaine versus Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise », *Etudes internationales*, 2014, pp. 5-26 ; « The African Union and the International Criminal Court : counteracting the crisis », *International Affairs*, 2016, pp. 1319-1342 ; Mark KERSTEN, *Justice in Conflict : The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 272 p. ; Mark KERSTEN, *Constructive Engagement in the Africa-ICC Relationship*, Wayamo Foundation Policy Report, 2018 ; Kurt MILLS, « 'Bashir is dividing us' : Africa and the International Criminal Court », *Human Rights Quarterly*, 2012, pp. 404-447 ; Kurt MILLS et A. BLOOMFIELD, « African Resistance to the International Criminal Court : Halting the Advance of the anti-impunity norm », *Review of International Studies*, 2018, pp. 101-127 ; Susanne D. MUELLER, « Kenya and the International Criminal Court : politics, the election and the law », *Journal of Eastern African Studies*, 2014, pp. 25-42 ; Jacky F. W. NAM, « Jurisdictional conflicts between the ICC and the African Union : solution to the dilemma », *Denver Journal of International Law and Policy*, 2015, pp. 41-66 ; Mandiaye

\* Ce chapitre reprend certains passages de Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER, « Union africaine versus Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise », *Etudes internationales*, 2014, p. 5-26 et « The African Union and the International Criminal Court : counteracting the crisis », *International Affairs*, 2016, pp. 1319-1342.

## 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

NIANG, « Africa and the Legitimacy of the ICC in Question », *ICLR*, 17, 2017, pp. 615-624 ; Vincent NMEHIELLE (dir.), *Africa and the future of international criminal justice*, La Haye, Eleven International, 2012, 488 p. ; Sarah M. H. NOUWEN, *Complementarity in the Line of Fire : The Catalyzing Effect of the International Criminal Court in Uganda and Sudan*, Cambridge University Press, 2013, 525 p. ; Sarah M. H. NOUWEN et Wouter G. WERNER, « Doing Justice to the Political : The International Criminal Court in Uganda and Sudan », *EJIL*, 2011, pp. 941-965 ; Benson C. OLUGBUO, « The African Union, the United Nations Security Council and the politicisation of international justice in Africa », *African Journal of Legal Studies*, 2014, pp. 351-379 ; Victor PESKIN, « The International Criminal Court, the Security Council, and the politics of impunity in Darfur », *Genocide Studies and Prevention*, 2009 ; Muriel UBEDA-SAILLARD, « L'Union africaine et la CPI : une relation sous tension », in Florian COUVEINHES-MATSUMOTO et Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH (dir.), *Les Etats face aux juridictions internationales*, Paris, Pedone, à paraître ; Nicholas WADDELL et Phil CLARK (dir.), *Courting conflict ? Justice, peace and the ICC in Africa*, London, Royal African Society, 2008 ; Gerhard WERLE, Lovell FERNANDEZ, Moritz VORMBAUM (dir.), *Africa and the International Criminal Court*, La Haye, Asser Press (Springer), 2014, 303 p.

## TABLE DES MATIÈRES

### TOME 1

<i>In limine</i>	
Julian FERNANDEZ, Xavier PACREAU, Muriel UBEDA-SAILLARD avec le concours de Manon DOSEN .....	3
Liste des auteurs .....	7
Avant-propos à la première édition	
Robert BADINTER.....	13
Préface	
Emmanuel DECAUX.....	17
Sommaire .....	23
Liste des acronymes et abréviations .....	25

### I. CONTRIBUTIONS PRÉALABLES

#### 1. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

La Cour pénale internationale comme un objet historique	
Xavier PACREAU.....	33
La Cour pénale internationale comme un objet politique.	
Cour pénale internationale et politique internationale : essai de conceptualisation	
Frédéric MÉGRET.....	55
La Cour pénale internationale comme un objet juridique.	
A propos de la condition juridique de la CPI	
Muriel UBÉDA-SAILLARD.....	83
La Cour pénale internationale et les victimes d'atrocités	
Aurélien LEMASSON.....	97
La Cour pénale internationale, la lutte contre l'impunité et la prévention des crimes internationaux	
Sévane GARIBIAN et Marion VIRONDA-DUBRAY .....	117
Les relations entre la justice transitionnelle et le Statut de Rome	
Xavier PHILIPPE et Jean-Pierre MASSIAS.....	139
La Cour pénale internationale et les États	
Mohamed BENNOUNA et Hala EL AMINE.....	163
La Cour pénale internationale et les Nations Unies	
Annalisa CIAMPI .....	181
La Cour pénale internationale et le maintien de la paix	
Anne-Laure CHAUMETTE.....	199

COMMENTAIRE DU STATUT DE ROME DE LA CPI,  
PEDONE, PARIS, 2019

## TABLE DES MATIÈRES

Les Etats-Unis et la Cour pénale internationale Julian FERNANDEZ .....	213
L'« Afrique » et la Cour pénale internationale Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER .....	229
La CPI et les organisations non gouvernementales : vingt ans plus tard Gaëlle BRETON-LE GOFF .....	255

### **2. LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE**

#### **QUESTIONS CHOISIES**

Sur la route de Rome : les négociations préalables à l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale Antoine BUCHET et Immi TALLGREN .....	275
Bilan des quinze premières années de la Cour pénale internationale Paola GAETA et Patryk I. LABUDA .....	299
Les incidences du droit international des droits de l'homme sur l'organisation de la procédure devant la CPI Ioannis PANOUSSIS et Marthe RICHE .....	323
L'organisation de la défense Philippe CURRAT .....	343
La procédure pénale devant la CPI Jean-Marie BIJU-DUVAL .....	351
La Conférence de révision du Statut de Rome Fabrice LEGGERI et Fabien GOUTTEFARDE .....	373
La compétence de la Cour pénale internationale sur le crime d'agression François ALABRUNE .....	391
L'Assemblée des Etats parties Lara DANGUY DES DÉSERTS .....	407
Le Statut en pratique : saisie des faits et délibération Julien SEROUSSI et Franck LEIBOVICI .....	421

### **II. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE**

#### **DU STATUT DE ROME**

Préambule Eric DAVID .....	441
-------------------------------	-----

#### **CHAPITRE I. INSTITUTION DE LA COUR**

Article 1. La Cour Abdoul Aziz MBAYE et Sam Sasan SHOAMANESH .....	453
Article 2. Lien de la Cour avec les Nations Unies Xavier PACREAU .....	469
Article 3. Siège de la Cour Gérard CAHIN .....	483
Article 4. Régime et pouvoirs juridiques de la Cour Gérard CAHIN .....	501

**CHAPITRE II. COMPÉTENCE, RECEVABILITÉ ET DROIT APPLICABLE**

Article 5. Crimes relevant de la compétence de la Cour Caroline LALY-CHEVALIER et Elsa MARIE .....	517
Article 6. Crime de génocide Olivier BEAUVALLET .....	531
Article 7. Crimes contre l'humanité Yann JUROVICS .....	567
Article 8. Crimes de guerre Marina EUDES .....	627
Article 8 <sup>bis</sup> . Crime d'agression Xavier PACREAU .....	687
Article 9. Eléments des crimes Salvatore ZAPPALA .....	709
Article 10. Mohamed BENNOUNA .....	727
Article 11. Compétence <i>ratione temporis</i> Julien CAZALA et Menent SAVAS-CAZALA .....	733
Article 12. Conditions préalables à l'exercice de la compétence Nicolas HAUPAIS .....	747
Article 13. Exercice de la compétence Fannie LAFONTAINE et Fabrice BOUSQUET .....	775
Article 14. Renvoi d'une situation par un Etat partie Olivier DE FROUVILLE .....	797
Article 15. Le Procureur Raphaëlle NOLLEZ-GOLDBACH .....	821
Article 15 <sup>bis</sup> . Exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression (Renvoi par un Etat, de sa propre initiative) Xavier PACREAU .....	837
Article 15 <sup>ter</sup> . Exercice de la compétence à l'égard du crime d'agression (renvoi par le Conseil de sécurité) Xavier PACREAU .....	845
Article 16. Sursis à enquêter ou à poursuivre Hala EL AMINE .....	849
Article 17. Questions relatives à la recevabilité Abdoul Aziz MBAYE et Sam Sasan SHOAMANESH .....	867
Article 18. Décision préliminaire sur la recevabilité Sylvain SANA .....	895
Article 19. Contestation de la compétence de la Cour ou de la recevabilité d'une affaire Laurent TRIGEAUD .....	919
Article 20. <i>Ne bis in idem</i> Diane BERNARD .....	941
Article 21. Droit applicable Nathalie CLARENC BICUDO .....	957

TABLE DES MATIÈRES

**CHAPITRE III. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT PÉNAL**

Article 22. <i>Nullum crimen sine lege</i>	
Valérie MALABAT .....	979
Article 23. <i>Nulla poena sine lege</i>	
Damien SCALIA .....	993
Article 24. Non-rétroactivité <i>rationae personae</i>	
Damien SCALIA .....	1005
Article 25. Responsabilité pénale individuelle	
Ghislain MABANGA .....	1011
Article 26. Incompétence à l'égard des personnes de moins de 18 ans	
Etienne GOUIN .....	1063
Article 27. Défaut de pertinence de la qualité officielle	
Xavier AUREY .....	1071
Article 28. Responsabilité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques	
Cyril LAUCCI .....	1095
Article 29. L'imprescriptibilité	
Gesa DANNENBERG .....	1121
Article 30. Élément psychologique	
Fiana GANTHERET .....	1135
Article 31. Motifs d'exonération de la responsabilité pénale	
Didier REBUT .....	1151
Article 32. Erreur de droit ou erreur de fait	
Alexis MARIE .....	1167
Article 33. Ordre hiérarchique et ordre de la loi	
Virginie SAINT JAMES .....	1179

**CHAPITRE IV. COMPOSITION ET ADMINISTRATION DE LA COUR**

Article 34. Organes de la Cour	
Claire CRÉPET DAIGREMONT .....	1195
Article 35. Exercice des fonctions des juges	
Péter KOVÁCS .....	1205
Article 36. Qualifications, candidature et élection des juges	
Péter KOVÁCS .....	1215
Article 37. Sièges vacants	
Péter KOVÁCS .....	1231
Article 38. La Présidence	
Hirad ABTAHI .....	1237
Article 39. Les Chambres	
Hirad ABTAHI .....	1253
Article 40. Indépendance des juges	
Faustin Z. NTOUBANDI .....	1259
Article 41. Décharge et récusation des juges	
Faustin Z. NTOUBANDI .....	1265

Article 42. Le Bureau du Procureur Isabelle MOULIER .....	1271
Article 43. Le Greffe Bruno CATHALA, Barbara HILD et Natacha SCHAUDER.....	1285
Article 44. Le personnel Idris FASSASSI.....	1327
Article 45. Engagement solennel Idris FASSASSI.....	1337
Article 46. Perte de fonctions Idris FASSASSI.....	1341
Article 47. Sanctions disciplinaires Idris FASSASSI.....	1351
Article 48. Privilèges et immunités Mouloud BOUMGHAR .....	1357
Article 49. Traitements, indemnités et remboursement de frais Idris FASSASSI.....	1379
Article 50. Langues officielles et langues de travail Philippe CURRAT .....	1385
Article 51. Règlement de procédure et de preuve Jean-Pierre FOFÉ DJOFIA MALEWA .....	1399
Article 52. Règlement de la Cour Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU.....	1419

## TOME 2

Sommaire .....	1443
----------------	------

### CHAPITRE V. ENQUÊTE ET POURSUITES

Article 53. Ouverture d'une enquête Gilbert BITTI.....	1447
Article 54. Devoirs et pouvoirs du Procureur en matière d'enquêtes Pierre BELBENOIT-AVICH.....	1519
Article 55. Droits des personnes dans le cadre d'une enquête Abdoul Aziz MBAYE et Sam Sasan SHOAMANESH.....	1547
Article 56. Rôle de la Chambre préliminaire dans le cas où l'occasion d'obtenir des renseignements ne se présentera plus Nicolas JEANNE .....	1571
Article 57. Fonctions et pouvoirs de la Chambre préliminaire Marie MATHIAUD.....	1583
Article 58. Délivrance par la Chambre préliminaire d'un mandat d'arrêt ou d'une citation à comparaître Silvain SANA .....	1609
Article 59. Procédure d'arrestation dans l'Etat de détention Marc DUBUISSON et Marie Alvine TCHEKANDA.....	1635



## TABLE DES MATIÈRES

Article 60. Procédure initiale devant la Cour Dov JACOBS .....	1653
Article 61. Confirmation des charges avant le procès Leïla BOURGUIBA.....	1675

### CHAPITRE VI. LE PROCÈS

Article 62. Lieu du procès Emmanuel GUEMATCHA .....	1705
Article 63. Procès en présence de l'accusé Daniel Didier PREIRA, Abdoul Aziz MBAYE et Sam Sasan SHOAMANESH.....	1717
Article 64. Fonctions et pouvoirs de la Chambre de première instance Thomas KÖRNER et Bruno COTTE.....	1741
Article 65. Procédure en cas d'aveu de culpabilité Michel MASSÉ .....	1787
Article 66. Présomption d'innocence Michel MASSÉ .....	1801
Article 67. Droits de l'accusé Xavier-Jean KEÏTA, Claire FOURÇANS, Géraldine DANHOUI, Marjorie MASSELOT, Daniel Didier PREIRA, Abdoul Aziz MBAYE et Sam Sasan SHOAMANESH.....	1821
Article 68. Protection et participation au procès des victimes et des témoins Paolina MASSIDDA et Caroline WALTER.....	1869
Article 69. Preuve Carsten STAHN et Rafael BRAGA DA SILVA .....	1901
Article 70. Atteintes à l'administration de la justice Daphné DREYSSE.....	1929
Article 71. Sanctions en cas d'inconduite à l'audience Daphné DREYSSE.....	1939
Article 72. Protection de renseignements touchant à la sécurité nationale Charlotte BEAUCILLON.....	1947
Article 73. Renseignements ou documents émanant de tiers Charlotte BEAUCILLON.....	1961
Article 74. Conditions requises pour la décision Volker NERLICH.....	1969
Article 75. Réparation en faveur des victimes Sarah PELLET.....	1985
Article 76. Prononcé de la peine Damien SCALIA .....	2007

### CHAPITRE VII. LES PEINES

Article 77. Peines applicables Damien SCALIA .....	2015
Article 78. Fixation de la peine Damien SCALIA .....	2025
Article 79. Fonds au profit des victimes Pieter DE BAAN et Esther SAABEL.....	2035

Article 80. Le Statut, l'application des peines par les Etats et le droit national Damien SCALIA .....	2059
---	------

**CHAPITRE VIII. APPEL ET RÉVISION**

Article 81. Appel d'une décision sur la culpabilité ou la peine Laurent TRIGEAUD .....	2067
Article 82. Appel d'autres décisions Fadi EL ABDALLAH .....	2093
Article 83. Procédure d'appel Laurent TRIGEAUD .....	2109
Article 84. Révision d'une décision sur la culpabilité ou la peine Catherine MAIA .....	2123
Article 85. Indemnisation des personnes arrêtées ou condamnées Daphné DREYSSE .....	2137

**CHAPITRE IX. COOPÉRATION INTERNATIONALE  
ET ASSISTANCE JUDICIAIRE**

Article 86. Obligation générale de coopérer Abdoul Aziz MBAYE .....	2147
Article 87. Demandes de coopération : dispositions générales Annalisa CIAMPI .....	2177
Article 88. Procédures disponibles selon la législation nationale Hélène RASPAIL .....	2201
Article 89. Remise de certaines personnes à la Cour Julien CAZALA .....	2213
Article 90. Demandes concurrentes Julien CAZALA .....	2227
Article 91. Contenu de la demande d'arrestation et de remise Julien CAZALA .....	2241
Article 92. Arrestation provisoire Julien CAZALA .....	2251
Article 93. Autres formes de coopération Julien DÉTAIS et Sandrine DE SENA .....	2259
Article 94. Sursis à exécution d'une demande à raison d'une enquête ou de poursuites en cours Christophe DEPREZ .....	2273
Article 95. Sursis à exécution d'une demande en raison d'une exception d'irrecevabilité Pascal TURLAN .....	2279
Article 96. Contenu d'une demande portant sur d'autres formes de coopération visées à l'article 93 Julien DÉTAIS et Sandrine DE SENA .....	2297
Article 97. Consultations Christophe DEPREZ .....	2303

## TABLE DES MATIÈRES

Article 98. Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise Muriel UBEDA-SAILLARD.....	2309
Article 99. Exécution des demandes présentées au titre des articles 93 et 96 Julien DÉTAIS et Sandrine DE SENA .....	2327
Article 100. Dépenses Ottavio QUIRICO .....	2337
Article 101. Règle de la spécialité Ottavio QUIRICO .....	2345
Article 102. Emploi des termes Ottavio QUIRICO .....	2355

### CHAPITRE X. EXÉCUTION

Article 103. Rôle des Etats dans l'exécution des peines d'emprisonnement Faustin Z. NTOUBANDI.....	2363
Article 104. Modification de la désignation de l'Etat chargé de l'exécution Faustin Z. NTOUBANDI.....	2371
Article 105. Exécution de la peine Cheihk A.B. FALL .....	2375
Article 106. Contrôle de l'exécution de la peine et conditions de détention Faustin Z. NTOUBANDI.....	2381
Article 107. Transfèrement du condamné qui a accompli sa peine Manon DOSEN et Faustin Z. NTOUBANDI.....	2387
Article 108. Limites en matière de poursuites ou de condamnations pour d'autres infractions Faustin Z. NTOUBANDI.....	2399
Article 109. Exécution des peines d'amende et de mesures de confiscation Cheihk A.B. FALL .....	2405
Article 110. Examen par la Cour de la question d'une réduction de peine Faustin Z. NTOUBANDI.....	2411
Article 111. Evasion Faustin Z. NTOUBANDI.....	2417

### CHAPITRE XI. ASSEMBLÉE DES ETATS PARTIES

Article 112. Assemblée des Etats parties Lorenzo GRADONI.....	2423
--	------

### CHAPITRE XII. FINANCEMENT

Article 113. Règlement financier et règles de gestion financière Jenifer PRADES .....	2461
Article 114. Règlement des dépenses Emmanuel BOURDONCLE.....	2471
Article 115. Ressources financières de la Cour et de l'Assemblée des Etats parties Manon DOSEN et Lola MAZE .....	2481

## COMMENTAIRE DU STATUT DE ROME DE LA CPI

Article 116. Contributions volontaires Camille CRESSENT .....	2499
Article 117 : Calcul des contributions Camille CRESSENT .....	2507
Article 118. Vérification annuelle des comptes Rachel LUCAS .....	2515

### CHAPITRE XIII. CLAUSES FINALES

Article 119. Règlement des différends Emmanuel DECAUX .....	2525
Article 120. Réserves Frédérique COULÉE .....	2533
Article 121. Amendements Veronika BILKOVA .....	2547
Article 122. Amendements aux dispositions de caractère institutionnel Veronika BILKOVA .....	2567
Article 123. Révision du statut Lorenzo GRADONI .....	2575
Article 124. Disposition transitoire Abdoul Aziz MBAYE et Pascal CHENIVESSE .....	2591
Article 125. Signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion Gérard TEBOUL .....	2607
Article 126. Entrée en vigueur Robert KOLB .....	2637
Article 127. Retrait Robert KOLB .....	2647
Article 128. Textes faisant foi Robert KOLB .....	2659
Postface La Cour pénale internationale à l'épreuve Serge SUR .....	2665

### ANNEXES

La CPI en un « clin d'œil » Eglantine MORFOUACE .....	2679
Etat des lieux des enquêtes et poursuites Olivier BEAUVALLET .....	2697
Règlement de procédure et de preuve .....	2707
Règlement de la Cour .....	2773
Eléments des crimes .....	2813
Rome Statute of the International Criminal Court .....	2847
Index thématique .....	2907

# STATUT DE ROME DE LA COUR PENALE INTERNATIONALE

## Commentaire article par article

Deuxième édition

Le Statut de Rome a été conclu le 17 juillet 1998 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Depuis, les chambres de la Cour pénale internationale ont déjà fait œuvre d'un intense travail judiciaire en parallèle d'une politique pénale développée par les procureurs Luis Moreno Ocampo et Fatou Bensouda. Qu'elle soit saisie par les Etats, par le Conseil de sécurité ou par le Procureur agissant *proprio motu*, la première juridiction pénale internationale permanente s'est imposée comme un acteur incontournable des relations internationales dont le Statut constitutif est opposable à plus de 120 Etats.

Cette nouvelle édition du *Commentaire du Statut de Rome, article par article*, propose une analyse précise des 128 dispositions du Statut, complétée par plusieurs contributions préalables transversales qui abordent des aspects ne pouvant être traités de façon exhaustive dans le corps de l'ouvrage. A cette fin sont rassemblées les contributions de 125 auteurs qu'ils soient universitaires, membres des différents organes de la Cour, conseils et membres d'autres organisations internationales ou d'institutions nationales dont l'activité est liée à l'action de la juridiction.

Unique commentaire francophone dédié à la Cour pénale internationale, cet ouvrage de référence, primé par l'Institut de France, se veut tant au service de la recherche que de la pratique.

Direction :

*Julian Fernandez* est agrégé de droit public et Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

*Xavier Pacreau* est Maître de conférences en droit public à l'Université catholique de Lille

*Muriel Ubeda-Saillard* est agrégée de droit public et Professeure à l'Université de Lille

Coordination :

*Manon Dosen* est doctorante en droit public, ATER à l'Université Nice Sophia Antipolis

Avec le soutien de l'Université Panthéon-Assas, de l'Université catholique de Lille et de l'OIF



ISBN 978-2-233-009525-8