



Justice pénale internationale : (im)pressions africaines

par Julien Daemers

Début octobre 2014, Uhuru Kenyatta devenait le premier Chef d'Etat en exercice à se présenter à La Haye devant les juges de la Cour pénale internationale (CPI). Le Président kenyan comparait dans le cadre d'une enquête visant à établir son implication dans les violences post-électorales kenyanes de 2007-2008 qui ont fait plus de 1300 morts.

Deux mois plus tard, début décembre 2014, le Procureur annonçait l'abandon pur et simple des charges à son encontre. Dans le courant de l'année 2014, le dossier de l'accusation s'est progressivement affaibli, en raison notamment de diverses rétractations de témoins clés et de difficultés à accéder aux comptes bancaires de Kenyatta. Le Bureau du Procureur a ainsi préféré renoncer à un procès car il ne disposait pas de suffisamment d'éléments pour prouver ce qu'il avançait au-delà de tout doute raisonnable.

En guise de défense, Kenyatta n'avait eu de cesse d'affirmer que la Cour concentrait injustement ses enquêtes et poursuites sur le continent africain et que le Bureau du Procureur menait des actions politiquement guidées. En parallèle, il plaidait pour une réforme du Statut de Rome, traité fondateur de la CPI, visant à exempter de poursuites les Chefs d'Etat et haut-fonctionnaires en exercice.

Depuis l'ouverture d'une enquête à l'encontre de Kenyatta, l'Union africaine (UA) a également ouvertement critiqué la CPI. Elle est allée jusqu'à adopter en octobre 2013 une résolution non-contraignante appelant ses Etats membres à ne plus coopérer avec la Cour « en raison [notamment] de la politisation et l'utilisation abusive des inculpations des dirigeants africains de la CPI ».

Les neuf dossiers dont la Cour a la charge concernent des pays africains. Cinq ont été déférés par les Etats parties eux-mêmes, deux par le Conseil de Sécurité de l'ONU et deux sur l'initiative du Bureau du Procureur. Cet état de fait tient à plusieurs facteurs. D'une part, il est la conséquence de la réticence des systèmes judiciaires nationaux de certains Etats parties au Statut de Rome à poursuivre de tels crimes. D'autre part, il tient aux rivalités au sein du Conseil de Sécurité qui l'empêchent de saisir la CPI de situations qui pourraient le mériter.

Au delà du cas d'espèce de Kenyatta, cette position de l'UA est de nature à inquiéter les défenseurs de la Cour. Le Statut de Rome est en effet fondé sur le principe cardinal de coopération entre la Cour et les Etats parties au traité. Le continent africain a pourtant largement soutenu le Statut de Rome dans le passé. Trente-quatre de ses 122 Etats

parties sont africains. Dès lors, cette défiance des Etats africains envers la CPI est-elle conjoncturelle ? Quelles sont les dynamiques qui la sous-tendent ? Et quel rôle pour l'Union européenne (UE) dans ce débat ?

Une fronde orchestrée

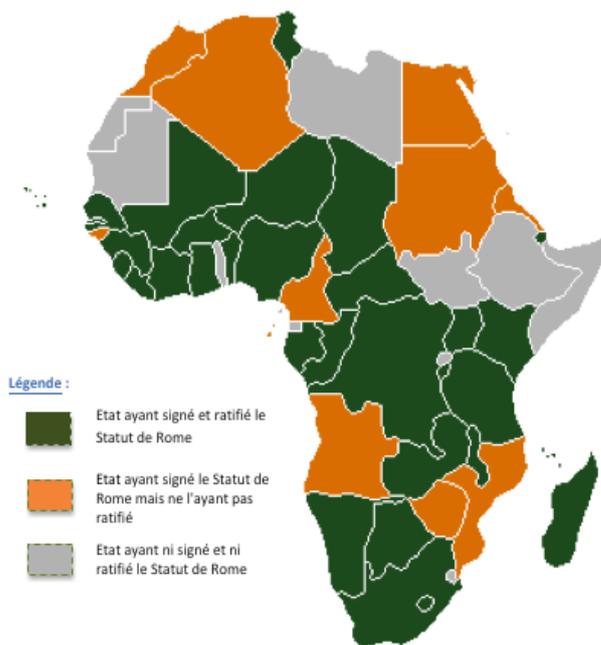
Contrairement à son homologue soudanais Omar Al-Bashir, sous mandat d'arrêt international depuis 2005, qui réfute la compétence de la Cour, Uhuru Kenyatta s'est présenté à La Haye à la demande des juges tout en orchestrant une pression sans précédent à l'encontre de la CPI.

Dès son élection à la magistrature suprême en avril 2013, l'hypothèse d'un retrait du Statut de Rome d'Etats est-africains est avancée, notamment du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda. Fort de cette coalition sous-régionale prompte à critiquer ouvertement la Cour, le Kenya va « pan-africaniser » sa stratégie de discrédit. Lors d'un sommet extraordinaire en octobre 2013, l'UA appelle ses Etats membres à ne plus coopérer avec la CPI. Aucune opposition franche ne s'est exprimée lors du vote. En termes politico-médiatiques, ce n'est plus seulement le Kenya qui critique la Cour, mais l'UA. En réalité, aucun Etat membre de l'UA, même défenseur de la CPI, n'est aujourd'hui prêt à s'opposer au géant économique kenyan et ainsi prendre le risque de perdre du capital politique pour une résolution non-contraignante qui n'a pas de conséquence directe sur la Cour.

Cette « légitimation panafricaine de façade » permet néanmoins en novembre au Rwanda, alors membre non-permanent du Conseil de Sécurité, de demander au Conseil de suspendre le dossier kenyan à la CPI, ce que le Statut l'autorise à faire en cas d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Suivi par sept autres Etats africains, le Rwanda soutient qu'un éventuel procès contre un chef d'Etat en exercice est un facteur de déstabilisation politique et sécuritaire pour cet Etat et sa région. Malgré le rejet du projet, le Rwanda atteint son objectif de démontrer que les membres permanents du Conseil cautionnent ouvertement les actions de la Cour à l'encontre du Kenya, et par extension, à l'encontre de toute l'Afrique.

De leur côté, les juges de la CPI ont démontré une certaine sensibilité politique apte à calmer les tensions. D'une part, ils ont autorisé le Vice-Président kenyan et rival de Kenyatta, William Ruto, à rejoindre son pays lors des attentats de Westgate alors qu'il comparaisait devant la Cour pour des crimes similaires à ceux reprochés à Kenyatta.

Signature et ratification du Statut de Rome en Afrique



Source: Cour pénale internationale (CPI)

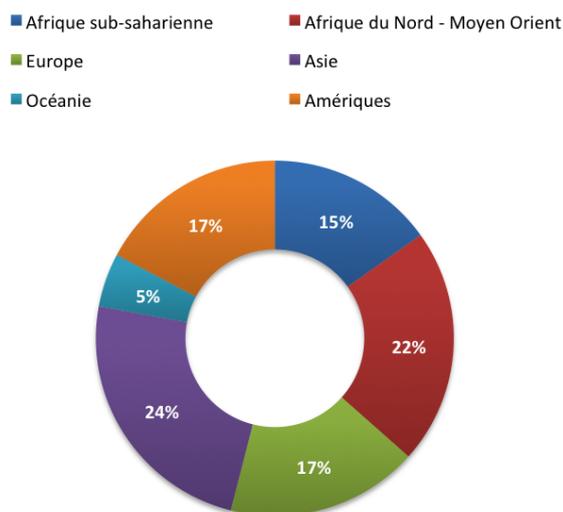
D'autre part, les audiences de Kenyatta et Ruto ont été organisées de manière à ce qu'ils n'aient jamais à être présents au même moment à La Haye.

Contre toute attente dans ce contexte tendu, la 12^{ème} Assemblée des Etats parties (AEP), organe administrateur de la Cour et garante du traité, a conclu ses travaux le 28 novembre 2013 en amendant les procédures de la CPI dans un relatif consensus. Ces nouvelles règles prévoient notamment la possibilité de comparaître au moyen d'une liaison vidéo (après autorisation des juges), et la dispense de comparution au procès en raison de fonctions publiques extraordinaires (définies au cas par cas par les juges). Par ces mesures strictement encadrées, la Cour effectue pour la première fois une différenciation entre les justiciables *lambdas* et ceux ayant des « fonctions publiques extraordinaires ».

En plus de ce relatif succès, Kenyatta n'est aujourd'hui plus inquieté par la Cour. Il doit néanmoins prendre en compte le contexte politique kenyan et donner des gages à son Vice-Président Ruto. L'équilibre des pouvoirs à Nairobi et les relations entre les deux ethnies kenyanes majoritaires, Kikuyu et Kalenjin, dont ils sont respectivement les représentants, pourraient en dépendre. Contrairement à Kenyatta, le procès de Ruto s'est ouvert en septembre 2013 et suit actuellement son cours. L'accusation semble disposer d'éléments beaucoup plus solides que dans l'affaire

Action de promotion de la CPI - Démarches UE par région de janvier 2002 à juin 2014

(ajusté au nombre de signataires du Statut de Rome)



Source: données compilées par l'auteur, Conseil de l'UE, SEAE

Kenyatta. Dès lors, le Président kenyan ne peut laisser la pression redescendre trop brutalement sous peine de faire voler en éclat la coalition qui l'a mené au pouvoir. Pour la 13^{ème} AEP qui se déroule à New York du 8 au 17 décembre 2014, le Kenya continuera résolument de demander la modification du régime des immunités.

De plus, le Statut de Rome prévoit que, dans le cas d'espèce, l'abandon des charges n'empêchera pas le Procureur de présenter dans l'avenir une nouvelle affaire si des éléments suffisants sont portés à sa connaissance. Autrement dit, l'affaire Kenyatta pourrait rebondir, notamment à la faveur d'un changement politique au Kenya menant au pouvoir une nouvelle coalition satisfaite de voir un Kenyatta dans l'opposition appelé à répondre de nouveau aux appels des juges de la CPI.

Un terrain miné pour l'UE ?

En tant qu'organisation régionale, l'UE ne peut être partie au Statut de Rome. Elle en est néanmoins l'un des plus grands promoteurs. Tous ses Etats membres en sont parties et ont adopté dès 2001 une position commune visant à l'universalité et l'établissement rapide de la Cour. En faisant la promotion de la Cour, l'UE a consolidé sa puissance normative et sa présence sur la scène internationale.

Divers outils sont à sa disposition : une assistance financière (soutien aux ONGs) et technique (liste d'experts déployables), l'intégration dans les accords de Cotonou d'une clause appelant les Etats parties à ratifier et mettre en œuvre le Statut de Rome, ou encore des déclarations politiques et démarches diplomatiques. Plus de 430 démarches auprès d'Etats tiers ont été faites par l'UE pour appeler les Etats signataires à ratifier le Statut et le transposer dans leur droit interne. Seulement 15% d'entre elles ont été dirigées vers des Etats d'Afrique sub-saharienne ce qui tend à démontrer que l'UE ne conçoit pas la CPI comme un projet essentiellement dirigé vers le continent africain. Encore récemment, l'UE était un des principaux sponsors d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant le Conseil de Sécurité à saisir la CPI pour traduire devant la justice internationale des leaders nord-coréens.

L'UE se trouve néanmoins dans une position inconfortable dans ce contexte tendu entre la CPI et l'UA. Les relations bilatérales UE-Kenya pourraient pâtir d'un engagement pro-CPI de l'UE dans cette affaire, et ce sur plusieurs fronts. Economique, tout d'abord : le Kenya est le pôle économique de l'Afrique de l'Est, un marché d'export important pour l'UE en constante augmentation et une destination privilégiée pour les investissements directs étrangers des Etats membres de l'UE. Sécuritaire et politique ensuite : le Kenya est engagé militairement dans la lutte contre les Shebabs somaliens et contribue 17% des troupes de l'AMISOM. Il est un acteur de poids dans le jeu régional est-africain et dispose, de ce fait, d'un pouvoir de déstabilisation important.

A défaut de mener une action robuste en soutien à la CPI, l'UE n'en est pas moins active dans les coulisses. En amont de la 12^{ème} AEP, l'UE et ses Etats membres ont mené une campagne diplomatique informelle pour apaiser les tensions et faire connaître leur point de vue. Dans un premier temps, des contacts ont été pris avec les Etats est-africains affichant leur volonté de quitter le Statut de Rome pour les convaincre de présenter leurs griefs lors de l'AEP. Les délégations de l'UE ont ensuite systématiquement sondé les positions des autres Etats africains parties sur la question des immunités de Chefs d'Etat en exercice. Il a également été demandé aux ministres des Affaires étrangères de l'UE de contacter leurs homologues africains. Enfin, l'UE a fourni à ses délégations et aux Ambassades de ses Etats membres des « éléments de langage » afin de faciliter une communication cohérente sur le terrain.

L'UE et ses Etats membres ont ainsi adopté une stratégie constructive qui consistait à ne pas opposer frontalement les arguments panafricains. D'une part, ils ont appelé à porter ce débat devant l'instance prévue à cet effet, l'AEP. D'autre part, ils ont soutenu la requête de l'UA visant à organiser au cours de la 12ème AEP une session spéciale sur les questions de « mise en examen de Chefs d'Etat et de Gouvernement en exercice et ses conséquences sur la paix, la stabilité et la réconciliation. » Aux dires de nombreux observateurs européens et africains, la tenue de cette session et l'opportunité pour certains Etats parties de présenter leurs inquiétudes ont été décisives pour faire émerger un compromis acceptable par tous.

Apaiser le ressentiment africain

La campagne kenyane contre la justice pénale internationale va au-delà de la CPI et risque de miner également les efforts de création d'une juridiction pénale au niveau panafricain. En juin 2014, l'UA a ajouté un mandat pénal à la Cour africaine des Droits de l'homme entrée en vigueur en 2004. Alors compétente sur les violations des droits de l'homme sur un modèle similaire à celui de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la Cour africaine devrait devenir compétente pour juger de 14 crimes internationaux, dont le génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

Le Kenya a néanmoins réussi à convaincre les autres Etats membres de l'UA d'ajouter au document quelques semaines avant son adoption une immunité de juridiction pour les « chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union africaine en exercice [...] ou tout autre haut représentant de l'Etat sur la base de leurs fonctions, pendant la durée de leur mandat. » Ce que le Kenya n'avait pas réussi à faire adopter au niveau international, il a réussi à l'imposer au niveau continental. Il reste à voir si l'abandon des charges à l'encontre d'Uhuru Kenyatta conduira maintenant le pays à modérer, voire arrêter, sa campagne – d'autant plus que cette instrumentalisation politique de la Cour africaine à l'encontre de la CPI risque de rendre les deux juridictions incompatibles l'une avec l'autre et de créer ainsi de l'insécurité juridique pour les justiciables.

Démêler le ressentiment africain devient dès lors urgent afin de limiter de tels « dommages collatéraux » et lutter contre l'exercice de discrédit d'une institution qui peine à affirmer sa place dans la lutte contre l'impunité. Quelques pistes peuvent dès lors être explorées.

Premièrement, le poids grandissant des personnalités africaines dans les instances de la Cour pourrait atténuer cette perception « anti-africaine » de la CPI. Après la nomination de la gambienne Fatou Bensouda à la tête du Bureau du Procureur, l'actuel ministre sénégalais de la Justice, Sidiki Kaba, devrait prendre en décembre et pour trois ans la présidence de l'AEP. Enfin, le mandat de l'actuel Président de la Cour, le coréen Song Sang-hyun, sera soumis à renouvellement en mars 2015. L'actuelle juge botswanaise à la CPI Sanji Monageng est pressentie pour le poste.

Deuxièmement, les Etats parties africains favorables à la Cour devraient être plus vocaux au niveau panafricain et défendre leurs positions. Pour cela, la CPI devrait renforcer sa stratégie de communication externe afin de contrecarrer la pression médiatique que le Kenya lui oppose. Elle doit compter sur les moyens de communication qui sont à sa disposition en tant qu'institution indépendante. Elle doit également s'appuyer sur ses Etats parties. Pour cela, l'UE pourrait jouer un rôle clé en maximisant le rôle de ses délégations sur place et encourager ces Etats à honorer leur engagement. La campagne diplomatique informelle qu'elle a conduite à l'automne 2013 constitue une preuve de son efficacité.

Enfin, la légitimité de la CPI dépendra à terme de l'aptitude du Bureau du Procureur à mener des enquêtes de manière irréprochable ainsi que de la célérité des juges à rendre leurs verdicts. Depuis 2002, seules deux peines de prison ont été prononcées. Quatre autres procès sont en cours. Le succès d'une juridiction dépend notamment de la confiance qu'elle est en mesure d'inspirer aux justiciables, aux Etats parties à son traité fondateur et aux victimes appelées à y avoir recours.

Julien Daemers est Analyste Associé à l'EUISS.

