



La Cour pénale internationale et l'Afrique

Anjeza Bregal

No. 013
2018|10

*Relations
internationales
et Francophonie*

Québec 

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



Université 
de Montréal

La Cour pénale internationale et l’Afrique

Anjeza Bregaj¹

Résumé

Depuis un certain nombre d’années, la relation entre la Cour pénale internationale et l’Afrique s’est considérablement détériorée. L’efficacité de la Cour pénale internationale et son biais apparent contre l’Afrique sont au cœur des débats parce que la majorité des dossiers poursuivis par la Cour portent sur des cas africains. Plusieurs États africains parties au Statut de Rome accusent la Cour de « néo-colonialisme judiciaire » et refusent de respecter les obligations découlant de leur adhésion à ce statut. De plus, une véritable campagne de contestation de la cour a été organisée, en vue de laquelle l’Union Africaine a été mobilisée, à l’initiative du Kenya et de l’Ouganda.

Pourtant, la relation entre la Cour pénale internationale et l’Afrique avait bien commencé. Les États africains tels que le Sénégal et l’Afrique du Sud étaient parmi les premiers à ratifier le Statut de Rome dès 1999. D’autres étaient aussi parmi les premiers à avoir saisi la Cour, notamment l’Ouganda en 2004, la République Démocratique du Congo en 2004 et la République Centrafricaine en 2004, démontrant ainsi leur volonté de coopérer avec elle. Dans un tel contexte, il est essentiel de comprendre pourquoi, malgré l’opposition actuelle des États africains et leur menace de retrait, peu d’entre eux se retirent effectivement. En effet, si ces États s’opposent à la Cour, les raisons de cette opposition varient. Une première explication renvoie aux intérêts et calculs politiques des dirigeants. Ainsi, si des États tels que le Soudan, le Kenya, le Burundi et la Gambie accusent la Cour d’être un instrument d’intervention des États les plus puissants du système international vis à vis des États plus faibles, c’est parce que les jugements de la Cour vont à l’encontre des élites politiques de ces États. Une seconde explication est à rechercher dans les caractéristiques institutionnelles des États. Ainsi, le niveau de démocratie, la force de certaines institutions (judiciaires par exemple) et de la société civile expliquent pourquoi des États tels que l’Afrique du Sud, tout en étant très critiques face à la Cour, ne se retirent pas du Statut de Rome.

¹ L’auteure est doctorante au Département de science politique de l’Université de Montréal.

Abstract

For a number of years, the relationship between the International Criminal Court and Africa has deteriorated considerably. The effectiveness of the International Criminal Court and its apparent bias against Africa are at the heart of the debate because the majority of the cases pursued by the Court relate to African cases. Several African states party to the Rome Statute accuse the Court of « judicial neo-colonialism » and refuse to respect their obligations arising from their adherence to this Statute. In addition, a real campaign against the Court was organized, for which the African Union was mobilized at the initiative of Kenya and Uganda.

However, the relationship between the International Criminal Court and Africa had started well. African states such as Senegal and South Africa were among the first to ratify the Rome Statute as early as 1999. Others were also among the first to have seized the Court, including Uganda in 2004, the Democratic Republic of Congo in 2004 and the Central African Republic in 2004, thus demonstrating their willingness to cooperate with it. In such a context, it is essential to understand why, despite the current opposition of African states and their threat of withdrawal, few of them actually withdrew. Indeed, if these states oppose the Court, the reasons for this opposition vary. A first explanation refers to the political interests and calculations of the leaders. Thus, if states such as the Sudan, Kenya, Burundi, and the Gambia accuse the Court of being an instrument of intervention of the most powerful states of the international system vis-à-vis weaker states, it is because the judgements of the Court run against the political elites of these states. A second explanation is to be found in the institutional characteristics of states. Thus, the level of democracy, the strength of certain institutions (judicial for example) and civil society explain why states such as South Africa, while being very critical of the Court, do not withdraw from the Rome Statute.

Introduction

Depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome en 2002, la Cour pénale internationale (CPI) a étudié plusieurs cas de crimes graves tels que les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les génocides. Même si l'Afrique est loin d'être le seul lieu où ces atrocités ont lieu, la majorité des cas poursuivis par la CPI se trouvent sur le continent. L'efficacité de la CPI ainsi que son « biais » apparent contre des États africains sont donc au cœur des débats depuis 2005. La critique principale des Chefs d'États africains et de l'Union Africaine (UA) à l'égard de la CPI est le double standard de cette dernière et l'atteinte qu'elle porte à la souveraineté des États africains. L'inculpation par la Cour de deux chefs d'États en fonction, à savoir le président soudanais Omar El-Béchir en 2009 et son homologue kenyan Uhuru Kenyatta en 2011 a exacerbé la crise entre l'UA et la CPI. Certains observateurs parlent même de « divorce » entre les deux institutions (Dezalay 2017, 167). L'UA a même convoqué à deux reprises des assemblées spéciales extraordinaires pour discuter de la position des États africains vis à vis de la CPI.

En octobre 2013, le thème central du sommet extraordinaire de l'UA était la menace d'une dénonciation collective du Traité de Rome par les États membres, à l'initiative du Soudan, du Kenya, du Rwanda et de l'Éthiopie. Lors de cette rencontre, les leaders africains ont été appelés à faire connaître leur position face à la poursuite intentée en 2011 contre le président kenyan et son vice-président William Ruto². Les

² La cour a ensuite retiré, en 2014, les poursuites à leur encontre, faute de preuves.

membres se sont alors mis d'accord pour affirmer que les chefs d'États et de Gouvernements en exercice ne devraient être poursuivis en justice qu'à la fin de leur mandat. En 2014, lors d'un sommet de l'UA en Afrique du Sud, le président de l'Ouganda a appelé les États africains à se retirer de la Cour et le président sud-africain a refusé d'exécuter le mandat d'arrêt de la CPI contre le président El-Béchir, minant davantage l'autorité de la Cour (Seymour 2016, 108). Quant au sommet de janvier 2016 d'Addis Abeba, son thème central était l'adoption d'une stratégie de retrait collectif (AU 2017) de la CPI. Plusieurs pays ont alors annoncé qu'ils se retireraient unilatéralement de la Cour en 2016 et ont dénoncé le Traité de Rome, notamment l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie. Seul le Burundi s'est toutefois officiellement retiré du traité de Rome³.

L'enjeu est central car la grande majorité des cas qui font l'objet d'une procédure devant la Cour, soit dix des onze dossiers, se retrouve sur le continent africain⁴. La Cour est conséquemment accusée d'être un instrument entre les mains des États les plus puissants de la société internationale, raison pour laquelle elle n'appliquerait pas universellement les principes de la justice criminelle internationale (Seymour 2016, 109).

³ Le 22 février 2017 La Haute Cour de Pretoria a jugé « inconstitutionnelle et invalide » la décision d'octobre 2017 du gouvernement de retirer l'Afrique du Sud du Traité de Rome et ce, sans l'approbation préalable du Parlement. La décision de l'Afrique du Sud de se retirer de la CPI avait été prise suite au refus du pays d'exécuter le mandat d'arrêt contre Omar El-Béchir.

⁴ En effet, sur le continent Africain il s'agit des cas du Burundi (depuis le 25 octobre 2017), de la République Centrafricaine II (2^e enquête débutée en septembre 2014), du Mali (à depuis juillet 2012), de la Côte d'Ivoire (depuis octobre 2011), la Lybie (depuis mars 2011), du Kenya (depuis mars 2010), du Darfour (Soudan depuis juin 2005), de la République Centrafricaine I (depuis mai 2007), de l'Ouganda (en juillet 2004) et de la RDC (en avril 2004). Voir International Criminal Court. *Situations under investigation*. En ligne <<https://www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx?ln=fr>> (Page consultée le 24 mars 2018).

Ces relations difficiles entre l'UA et la CPI sont paradoxales à double titre : d'une part, elles représentent un tournant par rapport à la position de départ de certains États africains, tels que le Sénégal, l'Afrique du Sud, le Burundi, le Libéria, et la République Centrafricaine, qui étaient parmi les premiers à se joindre au Statut de Rome en 1998 (Dezalay 2017) et/ou l'ont accueilli avec enthousiasme⁵; d'autre part, la majorité des cas jugés par la CPI lui ont été référés par des États africains⁶ eux-mêmes. De plus, l'Afrique représente le bloc régional le plus important à l'Assemblée des États parties à la Cour avec 34 États ayant ratifié le Traité de Rome. Cette remise en question de la légitimité de la CPI par les États africains menace donc son existence même et conduit à s'interroger sur les circonstances de cette crise. Dans un tel contexte, la question qui se pose est la suivante : pourquoi, malgré la vivacité des critiques des États africains et de l'UA vis à vis de la CPI, peu d'États s'en sont finalement retirés?

Le travail qui suit propose une analyse de la relation entre l'Afrique et la CPI. L'analyse se divise en trois parties. La première présente brièvement la CPI et son fonctionnement, ainsi que la contribution des États africains à sa mise en place. La deuxième partie se concentre sur la nature des contestations en analysant notamment les cas du Soudan et du Kenya qui ont contribué de façon majeure à la remise en question de la Cour. Finalement, la dernière partie explique pourquoi, en

⁵ Des pays comme le Sénégal et l'Afrique du Sud ont été parmi les premiers à ratifier le Statut de Rome dès 1999, l'Afrique du Sud ayant d'ailleurs enchâssé le Statut de Rome à la Constitution.

⁶ Notamment des pays comme l'Ouganda en 2004, la République Démocratique du Congo en 2004, la République Centrafricaine en 2004 et 2014 ainsi que le Mali en 2012.

dépit de la vivacité des critiques, peu d'États se sont retirés de la CPI en s'intéressant aux cas de l'Afrique du Sud, du Burundi et de la Gambie.

L'argument défendu dans ce travail est que si les États africains s'opposent à la Cour pénale internationale, ils le font pour diverses raisons liées aux contextes internes de ces pays. Si, lors de la mise en place de la CPI, plusieurs États africains tels que l'Afrique du Sud, le Sénégal et d'autres étaient en faveur d'une Cour internationale permanente, indépendante de Conseil de Sécurité, aujourd'hui, certains d'entre-deux remettent en question sa légitimité et n'obéissent pas à leurs obligations envers le Statut de Rome. Cependant, malgré la vivacité des critiques, peu d'États se sont retirés de la Cour.

1. La Cour pénale internationale et l'Afrique

Depuis la fin de la Guerre froide, en Afrique plus que dans toute autre région du monde, les États participent à la mise en place de multiples cours internationales (Brett et Gissel 2018, 117). Si à la fin de la Guerre froide il n'y avait qu'une seule cour internationale permanente, la Cour de Justice de la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale, en 2004 il en existe neuf (Brett et Gissel 2018, 195). Comprendre pourquoi plusieurs États africains participent à ces institutions ou régimes internationaux est un enjeu important et complexe pour les théories des relations internationales (Alter 2014; Romano 2014). Il s'agit dans cette section d'expliquer pourquoi les États africains participent à la création des institutions internationales qui s'imposent à eux et limitent leur souveraineté. La première partie

présente la mise en place de la CPI et son fonctionnement et la seconde discute la contribution africaine à sa mise en place.

1.1 La mise en place de la CPI et son fonctionnement

L'adoption du Statut de Rome⁷ qui établit la Cour pénale internationale en 1998 a été perçue comme un moment historique dans le développement de la justice pénale internationale. La communauté internationale a été longtemps réticente quant à la création d'une telle institution. À chaque fois qu'elle a été confrontée à des violations sérieuses des droits de l'homme, elle a plutôt créé des tribunaux *ad hoc* chargés de juger individuellement chaque situation⁸. L'établissement de la première Cour pénale internationale permanente est le produit des négociations qui ont eu lieu du 15 juin au 17 juillet 1997 et ont réuni des représentants de 160 pays et de plus de 200 organisations de la société civile (Mbizvo 2016, 39), dont 90 étaient africaines. Ces organisations africaines faisaient partie de la Coalition pour la Cour pénale internationale, créée en 1995 par un groupe de 25 organisations de la société civile

⁷ Cour pénale internationale. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. En ligne <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome_Statute_French.pdf> (Page consultée le 24 avril 2018).

⁸ Ces tribunaux sont : Le Tribunal des Crimes de Guerre de Leipzig en 1921, Le Tribunal International Militaire de Nuremberg en 1945, Le Tribunal International Militaire de Tokyo en 1946, Le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie en 1993, le Tribunal Pénal International pour le Rwanda en 1994, Le Tribunal pour le Timor Leste en 2000, les Chambres Extraordinaires des Cours du Cambodge ou le Tribunal des Khmers Rouges et le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone. Goy, Barbara. 2012. « Individual Criminal Responsibility before the International Criminal Court: A Comparison with Ad-Hoc Tribunals », *International Criminal Law* 12 (1): 1-70.

mondiale⁹. Elles participaient activement à des activités de lobbying dans leurs pays respectifs pour la mise en place d'une institution permanente. Le 17 juillet 1998, 120 États ont adopté le Statut de Rome, menant à l'établissement de la Cour pénale internationale (CPI). La CPI a été mise en place afin d'intervenir au nom des populations les plus vulnérables lorsque leurs propres gouvernements sont incapables de les protéger, en poursuivant en justice les crimes les plus graves qui concerneraient la communauté internationale entière. L'article 5¹⁰ du Statut de Rome stipule que la CPI a juridiction dans les situations (i) de génocide, (ii) de crimes contre l'humanité et (iii) de crimes de guerre, lorsque les États dans lesquels ces crimes ont lieu ne disposent pas d'infrastructures judiciaires permettant de poursuivre des crimes d'une telle ampleur, ou refusent de le faire.

Le Statut de Rome est entré en fonction le 1^{er} juillet 2002, signé par 124 pays. En ratifiant le Statut de Rome, ces États se soumettent à l'utilisation de l'État de droit afin de protéger leurs populations des crimes les plus atroces et s'engagent à punir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre lorsque ces derniers ont lieu sur leur territoire. La CPI est appelée à agir seulement lorsque les États dans

⁹ La Coalition pour la Cour pénale internationale est un réseau de la société civile mondiale qui a joué un rôle clé dans la création de la Cour pénale internationale. Face à l'impunité qui a marqué les conflits des années 1990 au Rwanda et dans l'ex-Yougoslavie, un groupe de 25 organisations de la société civile mondiale a créé cette organisation afin de militer pour la mise en place d'une Cour pénale internationale permanente et de juridiction universelle chargée de la poursuite des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide. Aujourd'hui elle est composée de plus de 2500 organisations membres dans plus de 150 pays. Coalition Pour la Cour pénale internationale. *Our Story*. En ligne < <http://www.coalitionfortheicc.org/node/1072>> (Page consultée le 15 avril 2018).

¹⁰ Cour pénale internationale. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*. En ligne <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/6A7E88C1-8A44-42F2-896F-D68BB3B2D54F/0/Rome_Statute_French.pdf>, (Page consultée le 24 avril 2018).

lesquels ont lieu les crimes stipulés à l'article 5 du Statut, sont incapables de poursuivre leurs auteurs en justice ou choisissent de ne pas le faire. Selon l'article 13 du Statut de Rome, la CPI peut exercer sa compétence i) lorsqu'un État dans lequel un ou plusieurs des crimes cités à l'article 5 du Statut, saisit la Cour, ii) dans une situation où ces crimes ont lieu dans un État membre de l'ONU et le Conseil de Sécurité saisit le bureau du procureur en vertu du chapitre VII de l'ONU et iii) lorsque le procureur lui-même ouvre une enquête, tel que stipulé dans l'article 15 du statut de Rome (CPI 2013, 9).

Ainsi, la Cour fonctionne selon le principe de complémentarité, c'est à dire qu'elle est une voie judiciaire de dernière instance. Par conséquent, la critique selon laquelle la CPI vise des États africains paraît infondée puisque les cas qui sont enquêtés par la Cour lui sont référés par les États mêmes ou par le Conseil de Sécurité et ce, seulement lorsque les mécanismes de juridiction nationaux ont échoué à poursuivre ces crimes (Peter 2016, 8). De plus, selon Peter, la performance de la CPI ne doit pas être mesurée selon le nombre de cas poursuivis et menés à terme puisque le petit nombre de cas poursuivis démontre que le principe de complémentarité fonctionne. Cela signifie que les juridictions pénales nationales sont en mesure de poursuivre les violations massives des droits de l'homme sans faire appel à la CPI. Cette dernière occuperait par conséquent également une fonction de conseil et de formation à destination des juridictions nationales (Peter 2016, 8). Il s'agit de la complémentarité positive, où la CPI assiste les niveaux nationaux de juridiction tout en intervenant dans les cas où ces crimes sont tolérés par ces derniers (Peter 2016, 8). La CPI peut aussi

être saisie par le Conseil de Sécurité de l'ONU lorsqu'il s'agit de crimes commis dans un État qui n'est pas partie du Statut de Rome.

Selon certains spécialistes le Statut de Rome représente un instrument très important de la justice pénale internationale dans la mesure où c'est une coalition internationale visant à protéger les millions de citoyens des États parties au Statut (Mbizvo 2016, 40). En effet, le Statut de Rome protège quelques 600 millions d'Africains, qui, en principe, peuvent compter sur la CPI en cas de violations massives des droits de l'homme. De cette manière, la CPI représente une institution qui limite l'invocation de la souveraineté des États pour refuser de rendre justice sur leur propre territoire, et devient un autre palier de la gouvernance juridique internationale.

Pourquoi les États participent-ils à la mise en place d'institutions internationales qui limiteraient leur souveraineté? Deux courants théoriques tentent d'expliquer la participation des États à des organisations internationales, soit l'institutionnalisme néolibéral et le constructivisme.

Pour les institutionnalistes libéraux, les États sont des acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leurs gains et participent à la mise en place de régimes internationaux ou d'institutions internationales qui serviraient leur intérêt national et remédient aux problèmes de la coopération stratégique dans un système international caractérisé par l'anarchie (Snidal 1997, 477-512). Dans cette perspective, les cours internationales, comme toute institution ou régime international, réduisent les coûts de transaction, assurent le respect des normes et des règles, et résolvent les conflits entre États membres (Keohane 1984; Krasner

1982; Brett et Gissel 2018, 198). La participation des États à ces cours internationales résout deux enjeux importants, soit le problème de l'application du droit international par les Cours nationales et les coûts de transactions financières et diplomatiques élevés que les États doivent assumer à la fois pour la création des tribunaux *ad hoc* et pour la poursuite en justice des ressortissants d'autres États (Nyawo 2017, 36). Ainsi, si les États africains se sont joints à la CPI, c'est parce qu'il était dans leur intérêt de le faire dans la mesure où la Cour était perçue comme un instrument qui permettait à l'Afrique d'avoir un poids plus important dans la diplomatie internationale. De plus, dès le début de la conférence de Rome, le représentant de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), le professeur T. Maluwa, affirme qu'il est dans l'intérêt des États africains de mettre en place cette CPI, étant donné que les populations africaines ont été depuis longtemps victimes de violations massives des droits de l'homme, durant l'époque coloniale et encore après (Nyawo 2017, 41). Les atrocités du génocide rwandais ont en effet renforcé l'engagement de l'OUA à appuyer la mise en place d'une Cour pénale internationale visant à punir les auteurs de ces crimes, et à créer un mécanisme indépendant du Conseil de Sécurité où le continent africain ne serait pas marginalisé.

La littérature constructiviste étudie aussi l'émergence de ces régimes ou institutions internationales, mais propose une explication différente de leur émergence et de leur adoption par les États. Selon les constructivistes, les structures sociales dans lesquelles évoluent les acteurs ont un effet constitutif sur ces derniers et façonnent leurs identités, leur vision du monde et leurs intérêts (Finnemore et

Sikkink, 1998; Finnemore, 1993; March et Olsen, 1998; Risse et al., 1999). Dans une perspective constructiviste, le respect des normes et des valeurs ainsi que des droits fondamentaux de l'homme sont à la base de la création des cours internationales. En effet, la création de la CPI résulte du développement d'une identité commune internationale basée sur le respect de ces droits. Ainsi, l'engagement des États africains envers la CPI témoigne de leur engagement vis à vis des normes des droits de l'homme. La société civile transnationale et les réseaux transnationaux des ONG jouent un rôle fondamental dans le développement des nouvelles normes et l'adoption de ces normes par les États (Risse et Sikkink 1999; Finnemore et Sikkink 1998; Risse et Ropp 1999).

1.2 La contribution africaine à la mise en place de la CPI

Le continent africain a joué un rôle clé dans les négociations qui ont mené à la mise en place du Statut de Rome et de la CPI. En effet, suite à l'inaction qui a caractérisé la communauté internationale lors du génocide rwandais en 1994, des leaders et activistes africains ont travaillé activement pour mettre en place une institution internationale permanente de justice pénale qui pourrait avoir un effet de dissuasion face à ces crimes de masse (Mbizvo 2016, 41). Par exemple, le président du Sénégal de l'époque, Abdou Diouf, a facilité l'organisation d'une conférence intergouvernementale panafricaine à Dakar en 1998 qui visait la négociation du Traité de Rome (Glasius 2002, 148; Mbizvo 2016, 41). Kofi Annan – alors secrétaire général de l'ONU- a présidé cette dernière. De plus, le Ministre de la Justice sud-africain a

exprimé lors de la conférence de Rome l'idée de plusieurs intellectuels et leaders africains selon laquelle la mise en place de la CPI faciliterait la paix internationale (Maluwa 1999, 69; Mbizvo 2016, 41). Le Sénégal a été le premier État à signer et ratifier le Statut de Rome et l'Afrique du Sud le premier État à intégrer le traité dans sa législation nationale en le faisant dans les cinq ans suivant la mise en place de la Cour. L'Afrique représente le bloc régional membre du Statut le plus important (Mbizvo 2016, 41). Plus de 40 États africains ont participé aux négociations qui ont mené à la création de la CPI et sur 122 États membres de la CPI, 33¹¹ sont des États africains.

L'appui à la création de la CPI relève premièrement d'un choix rationnel de ces États qui se conforment aux objectifs de l'OUA et de l'UA qui lui a succédé, soit éviter la marginalisation du continent dans la communauté internationale et au Conseil de sécurité (Nyawe 2017, 43). Les États africains ont cherché à limiter le rôle du Conseil de sécurité dans la Cour, considérant dans une perspective réaliste que les organisations internationales servent à la projection de la puissance des acteurs les plus importants de la communauté internationale. Ils ont donc participé à la mise en place de la CPI dans l'espoir de limiter l'influence des acteurs les plus puissants du système international, soit les membres permanents du Conseil de sécurité. Lors des négociations du Statut de Rome, les grandes puissances telles que les États-Unis ont cherché à soumettre la CPI à l'autorité du Conseil de sécurité. Pour éviter le contrôle

¹¹ African States Parties to the Rome Statute <https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/african%20states/Pages/african%20states.aspx> (page consultée le 18 mai 2018)

de la CPI par les grandes puissances, les États africains se sont opposés à cela, et ont cherché la mise en place d'une CPI indépendante du système onusien. Ainsi, ils sont libres de référer des cas à la Cour, sans l'obligation d'avoir l'appui du Conseil de sécurité.

Finalement, des fonctionnaires africains occupent des rôles importants dans le fonctionnement de la Cour et l'accomplissement de son mandat. Parmi ces derniers, notons la procureure en poste en 2018, Madame Fatou Bensouda (Gambie), le vice-président, le juge Joyce Alouch (Kenya) et des juges ressortissants du Botswana, du Nigéria et de la RDC.

Au regard de ce qui précède, il est paradoxal de constater la détérioration rapide de la relation entre la Cour et les États africains. La participation de plusieurs États africains, de plusieurs organisations internationales, d'organisations de la société civile africaine et aussi des élites africaines à la préparation de la conférence de Rome et à la mise en place de l'institution démontrent que la volonté politique de divers acteurs africains était présente.

Pour comprendre ce paradoxe et ces relations complexes, il faut prendre en considération à la fois les contextes internes des États, la force des institutions étatiques, la séparation des pouvoirs et l'autonomie des cours et la force de la société civile.

2. La CPI contestée

Rendre compte de la détérioration des relations entre la Cour et l’Afrique et des raisons pour lesquelles malgré la vivacité des critiques il y a eu peu de retraits, impose d’analyser d’une part selon une perspective stato-centrée les intérêts des élites étatiques-qui se sentent menacées par les pouvoirs de la CPI; et d’autre part les contextes institutionnels internes tels que la force des institutions étatiques, l’importance de la société civile et celle des institutions judiciaires nationales. Les trajectoires et motifs de contestation de la Cour varient selon les États. L’appui de certains États africains qui étaient en faveur de l’établissement de la Cour s’estompe lorsque les actions de cette dernière s’opposent aux intérêts de leurs élites politiques (Seymour 2016, p. 110). Dans certains cas comme au Soudan et au Kenya, la critique visant à miner la légitimité de la Cour est ainsi directement motivée par les intérêts des élites politiques visées par la Cour. Dans d’autres cas, cependant, comme en Afrique du Sud, ce sont plutôt des enjeux de puissance qui motivent la résistance de la branche exécutive face à l’autorité de cette institution. Enfin, des États tels que le Burundi, qui est le seul à s’être officiellement retiré de la Cour, le font en raison de faiblesses au niveau de leurs institutions et de leur société civile.

Selon certains auteurs, au cœur du conflit actuel entre la CPI et l’Afrique il y a un « biais » africain et un manque de légitimité de la Cour, découlant de la poursuite presque exclusivement de cas sur le continent africain et du fait que trois grandes puissances, les États-Unis, la Chine et la Russie, ne sont pas parties au Statut de Rome.

Dans leur livre *Africa and the ICC : Perceptions of Justice*, Clarke, Knottnerus et de Volder (2016), démontrent la complexité de la relation de l’Afrique avec la CPI. Les auteurs étudient les perceptions de trois différents groupes : les acteurs étatiques, les communautés concernées et les individus touchés par les crimes portés devant la CPI. Ils démontrent ainsi qu’il ne faut pas traiter l’Afrique comme un groupe monolithique quant à sa position vis-à-vis de la CPI, mais plutôt analyser les différents niveaux d’acteurs pour comprendre, par exemple, l’appui de la population du Kenya à la CPI malgré l’opposition d’élites politiques qui l’accusent de manquer de légitimité. De plus, lorsque la CPI décide de poursuivre Laurent Gbagbo (arrêté et transféré à la Haye en 2011), Charles Blé Goudé (en mars 2014), et enfin Uhuru Kenyatta et William Ruto, l’UA répond en intensifiant son discours anti-CPI, affirmant qu’il s’agit d’un « néo-colonialisme juridique » (Jeangène Vilmer 2014, 130). Pour mieux comprendre ces dynamiques, nous allons ici nous intéresser à deux cas emblématiques de contestation de l’autorité de la Cour : le Soudan et le Kenya.

2.1 Le Soudan ou l’accusation de « deux poids deux mesures » de la CPI

C’est en 2005, suite à la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité concernant la situation des populations africaines au Darfour que les chefs d’États africains, dans le cadre de l’UA, s’opposent pour la première fois aux actions de la CPI en Afrique. Pour le gouvernement du Soudan, cette action confirme la nature politique de la Cour

et les doubles standards de l'application de la justice pénale internationale, les ennemis de l'Occident sont soumis aux règles de cette justice alors que les ressortissants d'États comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne pourraient commettre des crimes de guerre dans l'impunité (Nouwen et Werner 2012, 956; Jeangène Vilmer 2014, 2). Ainsi, l'intervention de la CPI est perçue par le gouvernement soudanais comme une tentative de changement de régime par le biais d'un mandat d'arrêt (Nouwen et Werner 2012, 954), conformément à une vision réaliste du monde qui fait des institutions internationales des instruments d'intervention des grandes puissances dans les États faibles. Le gouvernement du Soudan n'a donc pas intérêt à participer à cette institution qui limite sa souveraineté et met le régime et ses plus hauts dirigeants à la merci des grandes puissances.

La réaction de l'UA et de la Ligue Arabe est importante. Les deux organisations se sont opposées au mandat d'arrêt contre Omar El-Béchar, un leader autoritaire qui continue d'exercer sa fonction de président malgré le mandat d'arrêt de la CPI et voyage librement dans plusieurs États africains membres de la Cour. Le président de la commission de l'UA de 2008 à 2012, Jean Ping, affirme 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 » (Jeangène Vilmer 2014, 130). L'ancien président sénégalais Abdoulaye Wade affirme également regretter que la CPI ne poursuive que des Africains.

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a alors argumenté qu'un mandat d'arrêt contre El-Béchar nuisait aux efforts de négociation de la paix (Seymour, 2016,

113-114). La CPI et le Conseil de sécurité n'ont pas tenu compte de ces remarques. C'est dans ce contexte que lors d'une Assemblée de l'UA en Juillet 2009, l'organisation a décidé de ne pas coopérer avec la CPI en vue d'arrêter le président soudanais Omar El-Béchir, citant l'article 98 du Statut de Rome lié à l'immunité des chefs d'États. Le refus de plusieurs présidents africains d'exécuter le mandat d'arrêt contre El-Béchir lorsque ce dernier se trouve sur leur territoire, et particulièrement celui du gouvernement de l'Afrique du Sud, démontre non seulement que la légitimité de l'institution est atteinte, mais surtout qu'elle ne réussit pas pleinement à s'imposer à ses États membres.

2.2 Le Kenya, cas sans précédent de saisine de la CPI par le procureur

Le Kenya représente le premier cas de saisine de la CPI par le procureur *proprio motu*, c'est-à-dire que pour la première fois le procureur décide de sa propre initiative de poursuivre un chef d'État en fonction, le président Uhuru Kenyatta et le vice-président William Ruto, accusés de crimes contre l'humanité, sans avoir été saisi par l'État en question ou par le Conseil de sécurité de l'ONU (Decherf 2013). Cette action est motivée par les violences électorales de 2007-2008. L'élection présidentielle de décembre 2007 a en effet été marquée par des accusations de fraudes et d'irrégularités et a débouché sur des violences importantes. Celles-ci ont duré deux mois et causé la mort de 1300 personnes ainsi que le déplacement de plusieurs

centaines de milliers d'autres (Brown et Sriram 2012, 244). Le conflit a été résolu par l'intermédiaire de l'UA et du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, avec la mise en place d'un gouvernement de coalition avec Mwai Kibaki comme président et son adversaire, Raila Odinga comme premier ministre. L'accord qui a mis fin au conflit n'a cependant pas créé de mécanisme pour inculper les responsables de la violence postélectorale. Le gouvernement du Kenya a créé la Commission Waki afin de mener une enquête et s'est engagé à mettre en place un tribunal national afin de poursuivre les responsables des violences (Brown & Lekha Sriram, 2012). Cependant, faute de volonté politique, ce mécanisme n'a pas abouti. En effet, le gouvernement a refusé à maintes reprises de référer la situation à la CPI et de créer un tribunal national (Brown et Sriram 2012, 254-256). Face à cette inaction, le médiateur Kofi Annan a remis à la CPI une liste de noms d'individus devant faire l'objet d'une enquête selon la Commission Waki (Seymour 2016, 114). À l'initiative du procureur en chef, Luis Moreno-Ocampo, la CPI a identifié en 2010 six suspects appartenant aux différentes factions politiques¹².

L'ouverture du procès contre Ruto et Kenyatta en 2013 a suscité de fortes critiques contre la CPI. Le Parlement kenyan a adopté le 5 septembre 2013 une motion permettant le retrait de la Cour. Cette motion demande au gouvernement de mettre en place les procédures nécessaires pour se retirer du Statut de Rome. En réponse à

¹² Les six individus appartiennent aux deux factions adversaires. Du côté du Parti de l'Unité Nationale de Kibaki, il s'agissait des personnes suivantes : Uhuru Kenyatta, vice – premier ministre et ministre des Finances; Francis Kirimi Muthaura, secrétaire du cabinet ; Mohammed Hussein Ali, inspecteur général de la police au moment des violences électorales. Du côté du Mouvement Démocratique Orange de Odinga il s'agissait de William Samoei Ruto, ministre de l'Agriculture ; Henri Kiprono Kosgey, ministre de l'Industrialisation ; et Joshua Arap Sang.

l'inculpation des six individus hauts placés par la CPI, le gouvernement a organisé une campagne auprès des chefs d'États de l'UA en faveur d'un retrait collectif. Cette campagne se basait sur les accusations d'hypocrisie, de doubles standards et de colonialisme de la justice pénale internationale vis-à-vis de l'Afrique. Dans sa déclaration du 3 décembre 2014, la procureure de la CPI a affirmé que le gouvernement du Kenya n'avait pas suffisamment coopéré avec la Cour dans l'enquête contre Kenyatta et que ce manque de coopération a nui au succès de l'enquête. Madame Bensouda affirme que « (...) à maintes reprises, les autorités kényanes (...) n'ont pas coopéré de bonne foi » et « que ce manquement peut être qualifié de non coopération » (CPI 2014). Le gouvernement a en effet bloqué l'accès aux enquêteurs, refusé de fournir à la Cour des documents importants liés aux violences électorales et intimidé les potentiels témoins. En l'absence de preuves, la CPI a suspendu ses poursuites contre le président Kenyatta et le vice-président Ruto (Seymour 2016, 115).

La menace de retrait collectif avait déjà été avancée en juin 2009 lors d'une réunion extraordinaire des chefs d'États africains après l'inculpation du président soudanais El-Béchar par la CPI. Bien que l'idée eût été lancée, elle n'a pas débouché sur des actions concrètes en faveur du retrait. C'est en octobre 2013 que l'idée revient en force lors d'une réunion de l'UA, où un sommet extraordinaire est consacré à la relation de l'Afrique avec la CPI, et où l'idée du retrait collectif est promue par l'Ouganda et le Kenya (Jeangène Vilmer 2015, 7). Mais si l'objectif de ce sommet de l'UA était le retrait collectif de la CPI, cela n'a pas eu lieu. De plus, même si le

gouvernement du Kenya n'a pas référé le cas de ces violences à la CPI, Kenyatta et Ruto se sont rendus à la Cour pour répondre aux accusations, ce qui démontre que la Cour a tout de même un effet contraignant sur les États membres.

3. Malgré la vivacité des critiques, peu de retraits

En dépit de la campagne organisée par le Kenya dans le cadre des sommets de l'UA en faveur d'un retrait collectif de la CPI, plusieurs États africains ont réaffirmé leur appui à la Cour et leur volonté de continuer le dialogue sur les problèmes de cette dernière dans le cadre de la quinzième session de l'Assemblée des États parties de la Cour qui a eu lieu à La Haye entre le 16 et le 24 novembre 2016 (Human Rights Watch 2016). Il s'agit du Nigéria, de la République Démocratique du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Botswana, de la Tunisie, du Ghana, du Mali, du Burkina Faso, de la Tanzanie, du Lesotho et de l'Ouganda. Seuls le Kenya et la Namibie ne se sont pas clairement prononcés (Human Rights Watch 2016).

Selon Jeangène Vilmer (2015), le retrait collectif brandi par les États africains n'aura probablement pas lieu. Premièrement, il affirme que même les États africains les plus hostiles aux activités de la CPI ne sont pas allés de l'avant avec le retrait du Statut de Rome. En effet, le Kenya, où le Sénat et l'Assemblée ont voté en faveur du retrait, n'a pas avisé le secrétaire général de l'ONU de sa décision, condition nécessaire pour officialiser le retrait. Ceci s'explique par l'instrumentalisation de la menace du retrait du CPI par les élites politiques du Kenya, dans l'espoir d'influencer

les procédures que l'Assemblée des États parties pourrait ouvrir sur le Kenya pour son manque de collaboration avec la Cour dans les enquêtes préliminaires concernant les violences post-électorales. De plus, les partis d'opposition ainsi que la société civile se sont prononcés contre un retrait du pays de la CPI.

Deuxièmement, il affirme que même si plusieurs États d'Afrique de l'Est, dont certains ne sont pas parties à la CPI comme le Rwanda ou le Soudan, sont en faveur du retrait, une grande majorité des pays africains, en particulier de l'Afrique de l'Ouest, tout en étant très critiques de la CPI, ne sont pas d'accord avec l'idée du retrait collectif (Jeangène Vilmer 2015, 8). La RDC, la Côte d'Ivoire, le Mali et la République Centrafricaine se sont en effet adressés au Parlement kenyan en lui demandant de ne pas voter en faveur du retrait collectif. Ces pays sont pourtant dans une situation similaire à celle du Kenya : soit ils sont poursuivis par la CPI, soit ils font l'objet d'une enquête. Cela démontre que bien que les États africains soient hostiles à la Cour, ils ne souhaitent pas forcément un retrait. Il est rationnel pour les États africains membres de la CPI de l'appuyer dans la mesure où cette institution remplit certaines fonctions qui sont dans l'intérêt de la démocratisation et du renforcement de l'État de droit. Ainsi, certains États, tout en étant très critiques face à la Cour et en refusant d'exécuter les mandats d'arrêt contre des chefs d'État, affirment ne pas vouloir se retirer de la Cour. Par exemple, malgré les mandats d'arrêt contre El-Béchir, le Tchad a accueilli le président soudanais et la Côte d'Ivoire a refusé d'extrader Madame Gbagbo, mais tous deux ont également réaffirmé à la procureure leur attachement à la CPI (Jeangène Vilmer 2015, 8). Trois cas illustrent la variété des

facteurs expliquant l'attitude des États africains face à la Cour : l'Afrique du Sud, le Burundi et la Gambie.

3.1 Le paradoxe sud-africain : des raisons de se retirer, mais un contexte peu favorable au retrait

En 2007, le mandat temporaire au Conseil de sécurité des Nations Unies de l'Afrique du Sud était reçu avec beaucoup d'optimisme quant au rôle que ce pays pouvait jouer dans la promotion d'un agenda des droits de l'homme et des normes démocratiques (Habib 2009, 143). Or, à la fin du mandat, la communauté internationale a été très critique à l'égard du pays. En effet, la position de l'Afrique du Sud face aux violations massives des droits de l'homme lors de son mandat a attiré l'attention et la critique à la fois de groupes de défense des droits de l'homme et des puissances occidentales. Le gouvernement sud-africain de l'ancien président Thabo Mbeki a empêché le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU d'imposer des sanctions contre des régimes responsables de violations massives des droits de l'homme comme l'Iran, la Birmanie, le Soudan et le Zimbabwe (Nathan 2010, 55-56). Ces actions vont à l'encontre de l'histoire même de la transition démocratique sud-africaine, qui avait reçu un appui important de la communauté internationale et ainsi contribué à son succès (Habib 2009, 144). Par exemple, en 2007, l'Afrique du Sud a appuyé le rejet par le Soudan d'une résolution onusienne imposant des sanctions aux combattants s'attaquant aux populations civiles, mettant

en péril les négociations de paix, ou refusant de coopérer avec l'UNAMID, la mission conjointe de maintien de la paix des Nations Unies et de l'Union Africaine au Darfour (Nathan 2010, 56). De plus, le gouvernement sud-africain, après avoir accueilli en 2007 le président soudanais à Cape Town, a conclu des accords de coopération économique et militaire avec le Soudan, considérant ce dernier comme un partenaire stratégique. Enfin, le gouvernement a refusé d'exécuter le mandat d'arrêt de la CPI lors de la visite d'Omar el-Béchir au Sommet de l'UA en 2015, ne respectant par l'article 27(2) du Statut de Rome (Okoth 2014, 196). Selon le gouvernement sud-africain, le mandat d'arrêt contre un chef d'État en fonction entre en conflit avec le droit international qui confère l'immunité aux chefs d'État. Ainsi, l'UA et l'Afrique du Sud ont demandé à la CPI de suspendre le mandat d'arrêt contre el-Béchir afin de permettre la poursuite des négociations de paix qui devraient permettre de résoudre le conflit au Darfour (Mutua 2016, 103). Le refus de la CPI de suspendre son mandat d'arrêt contre un président en fonction représente le début de la fracture de la relation entre la CPI et l'UA.

Selon Laurie Nathan (2010), l'appui du gouvernement de l'Afrique du Sud à Omar el -Béchir, tout en étant en contradiction avec les principes démocratiques et des droits de l'homme qui ont marqué l'histoire de l'ANC et sa lutte contre l'apartheid, s'explique par les idées, les intérêts et les institutions qui ont guidé la politique étrangère sud-africaine depuis la présidence de Mbeki entre 1999 et 2008. Ces idées sont celles de la renaissance africaine, de la diplomatie subtile comme le moyen le plus raisonnable d'interagir avec des régimes autoritaires, de la solidarité avec tout

État africain faisant face à des pressions occidentales, et du paradigme anti-impérialiste servant de grille de lecture de l'ordre international (Nathan 2010, 55). De plus, l'Afrique du Sud agit en tant que puissance régionale dont la politique étrangère est définie non seulement par sa position structurelle dans la distribution de la puissance dans le système international, mais aussi par les stratégies et aspirations de l'élite politique du régime post-apartheid. En effet, l'ANC, particulièrement le leadership post-Mandela, incarné par Thabo Mbeki représente l'acteur institutionnel le plus puissant (Habib 2009, 145). Ainsi, la politique étrangère de l'Afrique du Sud telle que définie par Mbeki incarne les idées des nationalistes de la deuxième génération, donnant la priorité à l'Afrique et s'engageant dans la stabilisation du continent. Ceci se fait principalement à travers la promotion d'un agenda africain au sein de la communauté internationale qui promeut le développement de l'Afrique auprès des institutions internationales telles que le G8, le FMI, les Nations Unies, la Banque Mondiale, etc (Habib 2009, 149), demande l'annulation de la dette des pays plus pauvres et marginalisés du continent, et travaille à l'amélioration de l'environnement des investissements étrangers directs avec le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NÉPAD) (Habib 2009, 149).

L'Afrique du Sud participe aussi à la reconstruction de l'architecture institutionnelle de l'Afrique notamment avec la création de l'Union Africaine (UA) en 2002, suite à l'initiative d'une renaissance africaine menée par le président Mouammar Kadhafi et le président sud-africain Thabo Mbeki (Gazibo, 2006, 235), et du NÉPAD en 2001. De plus, l'Afrique du Sud s'engage dans la stabilisation du

continent en contribuant aux initiatives de maintien de la paix. Dans l'esprit du NÉPAD, le pays a ainsi joué un rôle de médiateur dans les processus de résolution des conflits et de maintien de la paix sur le continent (Nathan 2010, 58). Le gouvernement de Mbeki s'est par exemple investi dans le processus de médiation lors des conflits en Angola, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en République Démocratique du Congo, au Lesotho, au Kenya, au Mozambique, au Soudan et au Zimbabwe (Habib 2009, 148). De plus, l'Afrique du Sud contribue à la mission de maintien de la paix de l'ONU au Soudan (UNAMIS) créée le 24 mars 2005, et à l'opération hybride UA-ONU au Darfour (la UNAMID) créée le 31 juillet 2007. Le gouvernement de Mbeki a concentré ses efforts dans la résolution du conflit qui opposait Khartoum au *Soudan's People Liberation Army* (SPLM). La signature du *Soudan's Comprehensive Peace Agreement* (CPA), qui mettait fin au conflit entre Khartoum et la SPLM a eu lieu à Nairobi en 2005, en présence du vice-président sud-africain d'alors, Jacob Zuma. La signature du CPA était primordiale pour l'Afrique du Sud et le gouvernement de Mbeki tentait ainsi d'utiliser vis-à-vis de Khartoum une stratégie de persuasion plutôt que de confrontation.

L'opposition de l'Afrique du Sud aux sanctions internationales contre le régime d'el-Béchar s'explique par conséquent par l'idée qu'un engagement diplomatique avec des régimes tels que celui du Soudan, du Zimbabwe et de la Birmanie, est plus fructueux que l'isolement ou la diplomatie coercitive (Nathan 2010, 60). Lors de la crise politique au Zimbabwe où la violence exercée par le gouvernement de Harare a

été ouvertement critiquée, Mbeki a par exemple affirmé que c'est au peuple du Zimbabwe de décider de son propre avenir (Mbeki 2003).

Si l'Afrique du Sud reste très critique face à la CPI, elle ne se retire pas pour autant du Statut de Rome en raison de la force de ses institutions judiciaires, de la séparation des pouvoirs et de la société civile. Une organisation de la société civile comme le *Southern African Litigation Center* (SALC) qui soutient la primauté du droit en Afrique du Sud et en Afrique Australe, a défié devant les cours sud-africaines la constitutionnalité du retrait du gouvernement de la CPI (CICC 2017). Cette organisation a aussi critiqué la décision du gouvernement de ne pas exécuter le mandat d'arrêt de la CPI contre el-Béchir. Même le gouvernement du président Zuma a défié à plusieurs reprises les mandats d'arrêt de la CPI contre el-Béchir, la Haute Cour d'Afrique du Sud lui a ordonné en juin 2015 de respecter ses engagements vis-à-vis de la Cour et d'exécuter son mandat d'arrêt. Lorsque le gouvernement a ignoré cette exigence, la Cour Suprême lui a rappelé que ne pas arrêter el-Béchir allait à l'encontre des obligations sud-africaines envers le Statut de Rome. De plus, lorsque l'Afrique du Sud a envoyé une notification de retrait à la CPI le 19 octobre 2016, la Haute Cour a émis un jugement invalidant cette décision, la jugeant inconstitutionnelle. Selon la Haute Cour d'Afrique du Sud, le pouvoir exécutif n'a pas le droit de prendre des décisions sur le retrait des accords internationaux sans que cette décision soit approuvée par le parlement (High Court of South Africa 2017). Ceci démontre la force des institutions judiciaires, notamment leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif, mais aussi la force de la société civile.

3.2 Le Burundi et la Gambie : se retirer pour échapper à la CPI sur fond de graves violations des droits humains

Tel que mentionné plus haut, plusieurs facteurs expliquant la position des États africains face à la CPI sont liés au caractère démocratique ou non des régimes politiques, à la force des institutions et de la société civile. Le Burundi et la Gambie, deux pays autoritaires aux institutions fragiles, illustrent bien cette situation.

Le Burundi est plongé depuis 2015 dans une crise politique suite à la décision du président Pierre Nkurunziza (au pouvoir depuis 2005) de briguer un troisième mandat sur la base d'une interprétation problématique de la constitution. Adoptée en 2005 après les accords de paix qui ont mis fin à la guerre civile qui a duré 12 ans, elle stipule que le président peut se représenter à deux mandats de cinq ans. En avril 2015 le parti au pouvoir annonce l'intention du président Pierre Nkurunziza de se représenter aux élections pour un troisième mandat, justifiant cette décision par le fait qu'il avait été élu par le parlement lors de son premier mandat et non au suffrage universel. Il estime, par conséquent, être autorisé à se porter candidat une troisième fois. Malgré les importants mouvements populaires qui s'y sont opposés et les critiques de la communauté internationale, la Cour constitutionnelle a tranché en faveur d'un troisième mandat. Un des juges dissidents de la Cour a dû partir en exil. En mai 2015, un coup d'État contre le régime organisé par des militaires échoue et le gouvernement entreprend alors une campagne de violations massives des droits de

l'homme (Ssenyonjo 2018, 68; ICC 2016). Les élections ont eu lieu en juin 2015 en l'absence d'observateurs de l'Union Européenne et de l'UA qui ont refusé, estimant qu'au vu du climat violent, les élections ne seraient probablement pas libres et justes. De plus, en 2016, une commission nationale mise en place par Nkurunziza plaide au parlement en faveur de la suppression des limites des mandats présidentiels, initiative suivie de l'organisation d'un référendum le 17 mai 2018 à ce sujet. Selon le résultat de ce référendum controversé, tenu sans la présence d'aucune mission d'observation internationale, les Burundais auraient accepté de modifier la constitution à 73,2 % des voix. Ces résultats contestés par une coalition d'opposition ont été validés par la Cour constitutionnelle burundaise. Selon la nouvelle constitution, le Président Nkurunziza pourrait se porter candidat pour deux nouveaux mandats de sept ans à partir de 2020¹³.

Cette crise a provoqué la mort de centaines de personnes et le départ en exil de plus de 500 000 réfugiés. Deux enquêtes indépendantes ont été lancées suite à ces évènements, une par le bureau du procureur de la CPI et une autre par l'ONU. Le 25 avril 2016, le bureau du procureur de la CPI a lancé une enquête préliminaire sur les actes de violence ayant lieu depuis avril 2015 (ICC 2016), le Burundi faisant partie du Statut de Rome depuis le 1^{er} décembre 2004. Le 20 septembre 2016, l'ONU a lancé une autre enquête indépendante qui a conclu que l'État burundais et des acteurs liés à celui-ci menaient une campagne de violation massive des droits de l'homme (Gras

¹³ Depuis lors, le président Nkurunziza a toutefois annoncé qu'il ne se représenterait pas pour un autre mandat en 2020.

2018). Le chef d'État burundais et les élites proches du régime se sont opposés à l'enquête préliminaire lancée par le bureau du procureur de la CPI, qui pouvait éventuellement mener à leur inculpation. Suite à cette décision, les deux chambres du parlement burundais ont voté un projet de loi portant sur le retrait du Burundi de la Cour, signé par le président Pierre Nkurunziza le 18 octobre 2016 (Capizzi 2017, 2). Finalement, le 27 octobre 2016, le Burundi a officiellement annoncé son retrait de la CPI (Capizzi 2017, 2).

Selon Human Rights Watch, le Burundi a fait un grand pas en arrière lorsqu'il a décidé de se retirer officiellement de la CPI (Human Rights Watch 2016). Si le gouvernement accuse la CPI d'être un instrument des États les plus puissants en vue de s'imposer et de punir les États qui ne se soumettent pas aux États occidentaux, il est clair que sa décision est motivée par la volonté des dirigeants d'échapper aux poursuites de la Cour.

Une logique similaire se retrouve dans le cas de la Gambie, où le président Yahya Jammeh qui a pris le pouvoir en 1994 après un coup d'État craignait le déclenchement d'une enquête préliminaire par la CPI sur la situation prévalant dans son pays (Ssenyonjo 2018, 70). En effet, le régime gambien a commis des violations massives des droits de l'homme, des emprisonnements arbitraires et des disparitions forcées, et a utilisé la torture contre les opposants. Ces actions se sont intensifiées après le coup d'État avorté de décembre 2014 (Human Rights Watch 2016). De plus, le gouvernement de Jammeh n'a pas respecté les décisions de la Cour de justice de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest concernant la torture, le

meurtre et la disparition forcée des journalistes (Ssenyonjo 2018, 70). Sous sa présidence et en se joignant au Burundi et à l’Afrique du Sud, son régime, par la voix du ministre de l’Information Sheriff Bojang avait affirmé que la CPI est une Cour blanche internationale pour la persécution et l’humiliation des Africains (RFI Afrique 2016). De plus, il affirme le 25 octobre 2016 que la Gambie ne sera plus membre de la CPI et entamera le processus de retrait prescrit par le Statut de Rome. La Gambie a envoyé une notification de retrait à la CPI le 27 octobre 2016. Les forces d’opposition au régime et les acteurs pro-démocratiques accusèrent le gouvernement de vouloir échapper aux pouvoirs de la Cour et à une éventuelle enquête sur les violations commises par ce régime répressif.

Les changements politiques intervenus dans le pays en février 2017 ont toutefois changé la donne. La défaite électorale du président Yahya Jammeh le 1^{er} décembre 2016 a mis fin à un régime répressif de 22 ans. Sous les pressions conjuguées de la communauté des États d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), Jammeh est parti en exil le 21 janvier 2017, non sans avoir dans un premier temps refusé la défaite. Le nouveau gouvernement d’Adama Barrow a alors annoncé qu’il restait à la CPI et a retiré la notification de retrait émise par le gouvernement précédent. Le nouveau gouvernement a envoyé une lettre formelle au secrétaire général de l’ONU le 10 janvier 2017 lui demandant de mettre fin au processus de sortie de la Gambie du Statut de Rome, qui avait débuté en novembre 2016 (Pap et Jahatel 2017; GRTS 2017). De plus, dans cette lettre, le nouveau gouvernement réaffirme son attachement au Statut de Rome et à la Cour : « Tel un nouveau gouvernement qui s’est engagé dans

la promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect de l'État de droit, nous réaffirmons l'engagement de la Gambie aux principes enchâssés dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Cette action découle de notre vision en faveur d'une nouvelle Gambie démocratique » (GRTS 2017). La Gambie reconnaît ainsi le rôle important que la CPI joue dans le respect des droits fondamentaux, malgré les limites auxquelles cette dernière fait face. Le cas de la Gambie démontre l'impact important des contextes internes des États sur leur attitude face à la Cour.

Conclusion

L'entrée en vigueur du Statut de Rome en juillet 2002 a été un moment historique pour la justice pénale internationale. Les pays africains ont participé à ce processus de diverses manières. Ils ont non seulement contribué lors des étapes de négociation du traité, mais l'Afrique représente en outre le bloc régional le plus important de la CPI avec 33 États ayant ratifié le Statut de Rome. Pour cette raison, l'opposition actuelle des États africains à la Cour est préoccupante même si elle est ambiguë puisque les motivations et l'intensité de cette opposition varient d'un cas à l'autre. Si un grand pays tel que l'Afrique du Sud s'oppose à la Cour, c'est d'une part en raison d'une politique étrangère visant à limiter l'ingérence occidentale dans les affaires africaines, et d'autre part parce qu'elle considère que les actions de la CPI entravent les processus de négociation de la paix dans lesquels elle s'engage aux côtés de l'UA. D'autres États comme le Burundi de Nkurunziza et la Gambie de Jammeh s'opposent à la CPI pour échapper au processus d'enquête et à l'inculpation des dirigeants en place.

L'Afrique du Sud, tout en étant critique, reste attachée à la Cour en raison de la force de ses tribunaux qui ont sans cesse rappelé à l'exécutif ses obligations vis-à-vis du Statut de Rome. Le contexte interne caractérisé par des Cours indépendantes et une société civile forte explique pourquoi l'Afrique du Sud ne se retire pas de la CPI, malgré les critiques du gouvernement à son égard. Jusque-là, le seul État qui s'est officiellement retiré de la CPI est le Burundi où le contexte interne (faiblesse des

institutions, régime autoritaire, violations massives des droits de l'homme suite aux mouvements de protestations) justifie l'intervention de la Cour; qui explique en retour la décision du retrait. Finalement, bien que le cas de la Gambie soit similaire à celui du Burundi dans la mesure où la raison principale du retrait annoncé est la stratégie du chef d'État d'éviter d'être inculpé par la CPI, l'option du retrait est abandonnée suite au changement de gouvernement et à la réaffirmation par les nouvelles autorités de leur adhésion aux valeurs démocratiques et leur volonté de remplir leurs responsabilités face au Statut de Rome. Cela dit, les critiques de ces États et leur refus de se conformer aux demandes et décisions de la Cour représentent un enjeu important pour l'institution, et doivent être pris en compte. Dans ce contexte, la Cour devrait répondre en prenant un certain nombre de mesures. Selon Ssekande et Tesfay (2017), elle devrait évaluer à quel moment intervenir dans des contextes de conflits, poursuivre plus de cas en dehors du continent africain et appuyer les efforts régionaux en matière de justice.

L'Afrique du Sud et l'UA ont souvent reproché à la Cour de saper leurs efforts de négociation dans des conflits en cours, par exemple en poursuivant les présidents el-Béchir du Soudan et Kadhafi de Lybie alors que des conflits déchiraient leurs pays respectifs. Le refus de la Cour de tenir compte de cette critique nuit à la paix et à la sécurité. En effet, si des négociations de paix sont en cours dans un conflit donné, il serait plus efficace pour la Cour de ne pas intervenir afin d'éviter de les faire échouer. Cette évaluation doit être faite au cas par cas. De plus, la CPI devrait appuyer les efforts de l'UA visant à établir des mécanismes régionaux de paix. En effet, même si

l'UA a appuyé l'initiative de retrait des États africains, elle a aussi émis des recommandations pour l'amélioration du fonctionnement de la Cour, telles que réformer le Statut de Rome, améliorer et restructurer le Conseil de sécurité des Nations Unies et augmenter la représentation du continent dans la CPI. En outre, puisque la CPI est une cour de dernière instance, et en raison du principe de complémentarité, elle devrait appuyer les efforts de renforcement des institutions judiciaires nationales et régionales, ainsi que le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

Finalement, en ce qui concerne la poursuite en justice de cas en dehors de l'Afrique, la Cour devrait démontrer qu'elle n'est pas « une cour pour les Africains ». En ce sens, les enquêtes préliminaires en cours ailleurs qu'en Afrique et qui portent sur l'Afghanistan, la Colombie, l'Irak/Royaume-Uni, la Palestine, les Philippines, l'Ukraine et le Venezuela envoient un signal important.

Bibliographie

- AFP. 2016. “Justice Internationale: la Gambie annonce son retrait de la CPI”. RFI , 26 octobre 2016. RFI. En ligne <<http://www.rfi.fr/afrique/20161026-gambie-annonce-retrait-cpi-afrique-jammeh-burundi-afrique-sud>> (page consultée le 6 avril 2018).
- Alter, Karen. 2014. *The new terrain of international law: Courts, politics, rights*. Princeton University Press. Princeton: NJ.
- African Union, 2017. *Withdrawal Strategy Document*. African Union. En ligne <https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan._2017.pdf> (Page consultée le 29 mars 2018).
- Brett, Peter et Line Engbo Gissel. 2018. “Explaining African Participation in International Courts”. *African Affairs* 117(467): 195-216.
- Brown, Stephen et Chandra Lekha Sriram. 2012. “The Big Fish Won’t Fry Themselves: Criminal Accountability for Post-Election Violence in Kenya”. *African Affairs* 111 (443): 244-260.
- Capizzi, Pamela. 2016. « Le retrait du Burundi du Statut de la Cour pénale internationale : quelles conséquences », *La Revue des Droits de l’Homme, Actualités Droits et Libertés* : 1-11.
- Cour pénale internationale. 2014. *Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Madame Fatou Bensouda, à propos du degré de coopération fournie par le gouvernement kényan dans le cadre des enquêtes menées par l’Accusation dans l’affaire Kenyatta*. Cour pénale internationale. En ligne <<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-04-12-2014&ln=fr>> (page consultée de 23 mars)
- Derso, Solomon A. 2016. “The ICC’s Africa Problem. A Spotlight on the Politics and Limits of International Criminal Justice”, Dans Kamari M. Clarke, Abel S. Kottnerus et Eefje de Volder., dir., *Africa and the ICC: Perceptions of Justice*. Cambridge University Press, 61-77.
- Finnemore, Martha et Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52(4), 887–917.
- Finnemore, Martha. 1993. “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy”, *International Organization* 47(4): 565–97.

Gladius, Marlies. 2002. "Expertise in the cause of justice: global civil society influence on the statute for an international criminal court". Dans Marlies Gladius, Mary Kaldor et Helmut K. Anheier, dir., *Global Civil Society Yearbook 2002*. Oxford University Press, 137-168.

Goy, Barbara. 2012. « Individual Criminal Responsibility before the International Criminal Court : A Comparison with Ad-Hoc Tribunals », *International Criminal Law* 12 (1) : 1-70.

Gras, Romain. 2018. « Burundi : La nouvelle Constitution consacre l'exclusion d'une partie de la classe politique », *Jeune Afrique*. En Ligne <<http://www.jeuneafrique.com/564575/politique/burundi-la-nouvelle-constitution-consacre-lexclusion-dune-partie-de-la-classe-politique/>> (Page consultée le 10 juin 2018)

GRTS, (2017). "Gambia rescinds its withdrawal process from ICC". *The Point*. En ligne, <<http://thepoint.gm/africa/gambia/article/gambia-rescinds-withdrawal-process-from-icc>> (Page consultée le 14 avril 2018).

Habib, Adam. 2009. "South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformations", *South African Journal of International Affairs* 16(2): 143-159.

High Court of South Africa. 2017. *Democratic Alliance vs Minister of International Relations and Cooperation and Others*, Case No 83145/2016. High Court of South Africa. En Ligne <<http://saflii.org/za/cases/ZAGPPHC/2017/53.pdf>> (Page consultee le 16 avril 2017).

Human Rights Watch. *World Report 2016: Gambia*. Hman Rights Watch. En ligne <<https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/gambia>> (Page consultee le 15 mars 2018)

Human Rights Watch. 2016. "Burundi: Le retrait de la CPI est une perte majeure pour les victimes." Human Rights Watch. En ligne <<https://www.hrw.org/fr/news/2016/10/27/burundi-le-retrait-de-la-cpi-est-une-perte-majeure-pour-les-victimes>> (Page consultée le 15 avril 2018)

Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste. 2014. "Introduction. Union africaine versus Cour pénale internationale: Répondre aux objections et sortir de la crise". *Études Internationales*, 45(1): 5-26.

- ICC, The Office of the Prosecutor. 2016. *Report on Preliminary Examination Activities*, ICC. En ligne <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf> (page consultée le 14 avril 2018).
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization* 36(2):185-205.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Makau, Mutua W. 2016. "Closing the Impunity Gap and the Role of State Support of the ICC," Dans Richard H. Steinberg dir., *Contemporary Issues Facing the International Criminal Court*, Boston: Brill Nijhoff, 99-111.
- Maluwa, Tiyanjana. 1999. *International Law in Post-Colonial Africa*. Leiden: Brill-Nijhoff Publishers.
- March, James J. and Johan P. Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52(4): 943–70.
- Mbizvo, Shamiso. 2016. "The ICC in Africa. The Fight Against Impunity". Dans Kamari M. Clarke, Abel S. Kottnerus et Eefje de Volder., dir., *Africa and the ICC: Perceptions of Justice*. Cambridge University Press, 39-60.
- Mochochoko, Phakiso. 2005. "Africa and the International Criminal Court", Dans Evelyn A. Ankumah et Edward K. Kwakwa, dir., *African perspectives on international criminal justice*. Ghana: Africa Legal Aid, 246.
- Nathan, Laurie. 2010. "Interests, Ideas and Ideology: South Africa's Policy on Darfur". *African Affairs* 110 (438): 55-74.
- Nouwen, Sarah et Wouter Werner. 2012. "Doing Justice to the Political: The International Criminal Court in Uganda and Sudan". *European Journal of International Law* 21(4): 941-65.
- Nyawo, James. 2017. *Selective Enforcement and International Criminal Law: The International Criminal Court and Africa*. United Kingdom: Intersentia.
- Okoth, Juliet. 2014. "Africa, the United Nations Security Council and the International Criminal Court: The Question of Deferrals", Dans Gerhard Werle, Lovell Fernandez, and Moritz Vormbaum, dir., *Africa and the International Criminal Court*. The Netherlands: Asser Press, 195-209.

Pap, Saine et Jahatel, Lamin (2017). « Gambia Announces Plans to Stay in International Criminal Court », Reuters (World News), En Ligne <<https://www.reuters.com/article/us-gambia-justice-icc-idUSKBN15S2HF>> (Page consultée le 14 avril 2018)

Oye, Kenneth A. 1985. "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies", *World Politics* 38(1): 1–24.

Pape, Richard. 2012. "When Duty Calls : A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention", *International Security* 37(1) : 41-80.

Peter, Chris Mania. 2016. "Fighting Impunity. African States and the International Criminal Court", Dans Evelyn A. Ankumah, dir., *The International Criminal Court and Africa: one decade on*. Cambridge: United Kingdom, Intersentia, pg. 1-45.

RFI Afrique. 2016. *Justice internationale: la Gambie annonce son retrait de la CPI*. En ligne < <http://www.rfi.fr/afrique/20161026-gambie-annonce-retrait-cpi-afrique-jammeh-burundi-afrique-sud>> (Page consultée le 17 avril 2018).

Risse, Thomas, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink, dir. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Romano, Cesare. "The shadow zones of international judicialization", Dans Romano Cesare, Karen Alter et Yuval Shany, dir., *The Oxford University Press Handbook of International Adjudication*. Oxford University Press: Oxford, 2014, 98-99.

Snidal, Duncan. 1997. "International Political Economy Approaches to International Institutions", Jagdeep S. Bhandari et Alan O. Sykes, dir., *Economic Dimensions in International Law: Comparative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press: 477-512.

Ssenyonjo, Manisuli. 2018. "State withdrawal notifications from the Rome Statute of the International Criminal Court : South Africa, Burundi and the Gambia", *Criminal Law Forum* 29 : 63-119.

Seymour, Lee J.M. 2016. "The ICC and Africa: Rhetoric, Hypocrisy Management, and Legitimacy", Kamari M. Clarke, Abel S. Knottnerus et Eefje de Volder., dir., *Africa and the ICC: Perceptions of Justice*. Cambridge University Press, 107-126.

Ssesekandi Francis, et Netsanet Tesfay, 2017. "Engendered Discontent : The International Criminal Court in Africa", *Georgetown Journal of International Affairs* 18(2): 77-93.

United Nations. 2017. Gambia: Withdrawal of Notification of Withdrawal, C.N.62.2017. TREATIES-XVIII.10.