

# **ISSAKA DANGNOSSI, LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE À L'ÉPREUVE DE LA RÉPRESSION EN AFRIQUE. DES PRÉJUGÉS AUX RÉALITÉS, PARIS, L'HARMATTAN, 2014**

*Claudie Marmet\**

L'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Soudan, la République centrafricaine, la République du Kenya, la Libye, la Côte d'Ivoire et le Mali : qu'ont en commun ces pays d'Afrique? Malgré une compétence s'étendant à cent vingt-trois pays dans le monde, la totalité des affaires ouvertes à ce jour devant la Cour pénale internationale (CPI) proviennent de situations ayant eu lieu dans ces pays et uniquement ces pays d'Afrique. Le traité constituant la CPI et définissant ses règles de fonctionnement, appelé le *Statut de Rome (Statut)*, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. À ce jour, des poursuites ont été engagées par le procureur de la CPI dans le contexte de neuf situations et à l'encontre d'un total de vingt-deux individus, tous reliés à des affaires s'étant déroulées dans ces États africains<sup>1</sup>. L'auteur se penche dans son ouvrage sur ce fait et tente de répondre à plusieurs questionnements soulevés principalement par les États africains et par l'Union africaine (UA) sur les raisons d'une intervention aussi concentrée et fréquente en Afrique. Les critiques selon lesquelles la CPI aurait une « orientation dite tendancieuse<sup>2</sup> » dans les poursuites qu'elle entreprend envers l'Afrique sont-elles fondées? Les actions entreprises par le Bureau du procureur de la CPI sont-elles indépendantes de toutes influences politiques extérieures?

Cet ouvrage s'adresse à un public n'œuvrant pas nécessairement en droit pénal international puisqu'il recense des lieux communs dans ce domaine. Il intéressera toutefois quiconque désirant faire la lumière sur les nombreuses interventions de la CPI en Afrique puisque ce livre se veut un essai d'abord explicatif sur la réalité des situations conflictuelles sur ce continent. L'auteur présente de façon claire le positionnement des États africains par rapport à la compétence de la CPI ainsi que les raisons de leur adhésion de masse à son *Statut*. Il répond ensuite aux critiques concernant une orientation qui serait tendancieuse envers l'Afrique en présentant les éléments déclencheurs, les fondements et les raisons des interventions de la CPI sur ce continent. L'auteur termine son exposé en proposant des pistes de solutions pour une meilleure justice pénale internationale.

Originaire du Togo, Issaka Dangnossi a rédigé cet ouvrage à titre de mémoire de Master II en droit international public soutenu en juin 2012 au Centre de droit international de l'Université Jean-Moulin Lyon -3. Dangnossi est, depuis février 2014, spécialiste des droits de l'homme à la Mission multidimensionnelle intégrée des

---

\* Diplômée du programme de Master II de type recherche en droits de l'homme de l'Université Lumière Lyon II (France) et de la Maîtrise en common law et droit transnational de l'Université de Sherbrooke.

<sup>1</sup> ICC, « Situations et affaires », en ligne : Cour pénale internationale <<http://www.icc-cpi.int>> [« Situations et affaires »].

<sup>2</sup> Issaka Dangnossi, *La Cour pénale internationale à l'épreuve de la répression en Afrique, des préjugés aux réalités*, Paris, L'Harmattan, 2014 à la p 17 [*La Cour pénale internationale*].

Nations unies (NU) pour la stabilisation en République centrafricaine.

L'auteur débute son ouvrage en présentant en introduction l'historique ayant mené à l'institution de la CPI. Soutenue par toute cette volonté de mettre fin à l'impunité dans le monde, la création de la CPI est également entourée de compromis, mis en place afin de rallier le plus grand nombre à la cause. Tout en accordant un pouvoir suffisant à la Cour pour accomplir ses fonctions répressives, les négociateurs du traité ont dû jongler par la même occasion avec le plus grand respect de la souveraineté des États. Ces compromis lors des négociations et les rapports de force des États puissants par la suite face aux actions de la Cour, sont au cœur même de cet important débat politico-juridique entourant la CPI. Afin de faire le portrait de la situation et de répondre aux débats médiatiques concernant la concentration des actions de la Cour en Afrique, Dangnossi présente un ouvrage en deux grandes parties. La première section se concentre sur « *la nécessaire répression des crimes internationaux relevant de la compétence de la CPI en Afrique*<sup>3</sup> ». [Nos italiques.] Dans cette section, l'auteur étale, sans surprise, l'existence de nombreuses violations des droits de l'homme en Afrique, pour ensuite exposer la position que les États africains prennent ou ont prise vis-à-vis de la compétence de la CPI. Alors que la deuxième partie aborde « *la recherche de solutions nécessaires pour plus d'efficacité des actions de la CPI*<sup>4</sup> » [nos italiques], Dangnossi met d'abord de l'avant les contestations des États africains vis-à-vis, cette fois, les actions de la CPI. Puis, pour terminer, l'auteur présente enfin des approches de solutions pour une plus grande efficacité de la justice pénale internationale.

La persistance des conflits armés du XX<sup>e</sup> siècle en Afrique ainsi que la survenance de nouveaux conflits depuis sur le continent sont à l'origine de l'attention particulière que porte la Cour aux États africains. Les crises internes en Afrique sont nombreuses et les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire se multiplient. Des élections non transparentes et contestées par la population en sont un exemple<sup>5</sup>. Le devoir échoit d'abord aux États de garantir la protection de leurs ressortissants contre des violations des droits de l'homme et ce n'est qu'en cas d'inaction de leur part que la CPI pourra intervenir. L'auteur qualifie cette complémentarité d'« un frustrant équilibre entre la responsabilité de protéger et l'ingérence humanitaire<sup>6</sup> ». Plusieurs États africains sont parties à des conventions internationales telle la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>7</sup> et certains ont même intégré dans leur constitution l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme<sup>8</sup>. Néanmoins, la protection des droits de l'homme en droit interne est déficiente dans plusieurs pays d'Afrique. Ce sont plutôt des rapports de force politique ou militaire qui sont présents au plan national, où la séparation des pouvoirs

<sup>3</sup> *La Cour pénale internationale*, supra note 2 à la p 49.

<sup>4</sup> *Ibid* à la p 127.

<sup>5</sup> Cas répertoriés en Côte d'Ivoire avec l'arrivée au pouvoir de Laurent Gbagbo en 2000, au Togo avec Faure Gnassingbé en 2005, au Kenya en 2008 et en République démocratique du Congo en 2011.

<sup>6</sup> *La Cour pénale internationale*, supra note 2 à la p 65.

<sup>7</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217 A (III), Doc off AG NU, Doc NU A/810 (1948).

<sup>8</sup> C'est le cas notamment du Sénégal, du Bénin et du Togo. Voir supra note 2 à la p 90.

comporte encore plusieurs lacunes. L'intervention de la CPI s'avère donc nécessaire, se présentant souvent comme la seule solution immédiate, puisque ces États n'ont pas les moyens ou l'intention de juger ces crimes graves.

Nombreux sont les États africains qui se sont empressés de reconnaître la compétence de la Cour suite à l'élaboration du *Statut de Rome*. Sur un total de cinquante-cinq pays constituant le continent africain, trente-trois ont ratifié le *Statut*<sup>9</sup>. Cet enthousiasme n'a cependant pas comme unique fondement la volonté de mettre fin à l'impunité à travers la planète. Effectivement, la ratification du *Statut* est devenue à travers la communauté internationale une condition afin de bénéficier de l'aide publique au développement<sup>10</sup>. L'Union européenne l'exige entre autres des États auxquels elle accorde son aide<sup>11</sup>. Leurs faiblesses structurelles, institutionnelles et financières poussent donc les pays en développement à s'accorder aux volontés de leurs aidants et à ratifier des conventions internationales tel le *Statut* de la CPI.

Malgré cette adhésion, la CPI rencontre tout de même des difficultés dans l'exécution des mandats d'arrêt émis sur ce continent et le manque de coopération des États parties africains demeure. La CPI ne dispose pas de sa propre force de police et ne peut donc pas exécuter elle-même les mandats qu'elle émet. Le *Statut* prévoit donc une obligation aux États parties de porter assistance à la Cour et de coopérer pleinement avec elle dans l'exécution de ses décisions. Néanmoins, la réalité est telle que l'inaction des États parties est souvent sans conséquence. L'UA s'est elle-même opposée catégoriquement aux mandats d'arrêt émis par la CPI dans la situation au Soudan et a appelé publiquement ses États membres à ne pas coopérer dans l'exécution de ces mandats sous prétexte que cela rendrait plus difficile le retour de la paix dans le pays.

Parmi les situations ouvertes devant la CPI, quatre ont été déférées par des États parties eux-mêmes<sup>12</sup>, deux ont été renvoyées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CS)<sup>13</sup>, tandis que le procureur a décidé d'ouvrir de lui-même une enquête dans un seul cas<sup>14</sup>. Dans la situation particulière de la Côte d'Ivoire, c'est le gouvernement ivoirien, qui n'était alors pas partie au *Statut* de la Cour, qui a mandaté la CPI d'ouvrir un dossier au regard des conflits dans son pays. Il est donc possible de constater que les États africains ne sont pas qu'une cible dans la mire de la CPI. Au contraire, l'implication de la Cour sur le territoire africain découle du mode de saisine par les États eux-mêmes et par le CS.

En réponse aux vastes critiques accusant la CPI de ne s'intéresser qu'à l'Afrique et d'ignorer les crimes commis ailleurs dans le monde, l'auteur relate

---

<sup>9</sup> Au moment de la rédaction de l'ouvrage en juin 2012.

<sup>10</sup> L'aide publique au développement est une aide provenant des pays développés aux pays moins avancés, les plus pauvres et les plus faibles du monde. Elle consiste entre autres en une aide financière. Dans NU, « Pays les moins avancés », en ligne : Nations unies <<http://www.un.org>>.

<sup>11</sup> *La Cour pénale internationale*, supra note 2 à la p 106.

<sup>12</sup> Dans les situations en Ouganda, République démocratique du Congo, République centrafricaine et Mali.

<sup>13</sup> Dans les situations au Soudan et en Libye.

<sup>14</sup> Dans la situation au Kenya.

plusieurs situations sur lesquelles se penche la CPI, mais qui sont encore à l'étape de l'analyse préliminaire. La CPI enquête actuellement en Afghanistan, en Colombie, en Géorgie, au Honduras, en République de Corée et en Palestine<sup>15</sup>. L'auteur précise aussi que les enquêtes de la CPI ne sont pas forcément de connaissance publique et que les mandats d'arrestation peuvent être envoyés sous scellés et donc inconnus de la communauté.

Une critique additionnelle adressée par l'auteur concerne l'indépendance de la CPI. Cette dernière est une organisation internationale autonome qui n'appartient pas au système de l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>16</sup>. Toutefois, le CS peut lui référer des dossiers en plus de pouvoir surseoir à toute initiative de poursuite ou d'enquête. Les cinq pays membres permanents du CS, ayant un droit de veto sur les décisions, peuvent ainsi mettre aisément un terme aux actions de la CPI. Fait à ne pas négliger, trois de ces cinq membres ne sont pas des États parties au *Statut*, ce qui anime d'autant plus les débats de politisation entourant la CPI<sup>17</sup>. Les modes de saisines et les pouvoirs du CS sont le résultat de compromis politiques effectués dès la rédaction du *Statut*. Ce sont toutefois des problèmes d'apparence de conflit et une source de débats. L'auteur propose enfin en dernière partie des : « *approches de solutions pour plus d'efficacité de la CPI : pour une justice généralisée et non discriminatoire, [ainsi que] des alternatives pour les États d'Afrique*<sup>18</sup> ». [Nos italiques.] Il suggère d'abord de mettre un terme au pouvoir du CS de surseoir aux enquêtes et poursuites de la Cour. Le procureur devrait avoir plus d'indépendance dans le déclenchement et dans la poursuite des dossiers afin de rétablir l'indispensable impartialité de la Cour. Cette solution nécessiterait une bien plus grande souplesse de la part des États influents, tels les membres permanents du CS, qui ne souhaitent de toute évidence pas perdre leurs privilèges. L'auteur propose ensuite d'assouplir les modes de saisine. Il suggère que les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme, qui sont souvent plus près des victimes et leur servent de porte-parole, aient la capacité de référer des situations à la CPI. Ces ONG sont d'authentiques et fiables sources de renseignement et, contrairement au CS, elles sont indépendantes.

Puisque la plupart des critiques concernant l'orientation tendancieuse de la CPI viennent des pays africains eux-mêmes, l'auteur termine en leur proposant des pistes de solutions et des alternatives aux interventions de la CPI. Ces États doivent premièrement prendre leurs responsabilités dans la répression des crimes ayant lieu sur leurs territoires. Si un appareil judiciaire efficace est mis en place et que les criminels internationaux y font face, les interventions de la CPI, basées sur la complémentarité des actions des États, n'auront plus lieu d'être. Cette proposition, quoi qu'idéale à première vue, nécessiterait tout de même l'intervention de pays développés ou de l'ONU afin d'aider les pays d'Afrique qui n'ont que de faibles

---

<sup>15</sup> « Situations et affaires », *supra* note 1.

<sup>16</sup> *La Cour pénale internationale*, *supra* note 2 à la p 141.

<sup>17</sup> Les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies sont la Chine, les États-Unis, la Russie, la France et le Royaume-Uni. Les trois premiers États ne sont pas partis au *Statut* de la Cour.

<sup>18</sup> *La Cour pénale internationale*, *supra* note 2 à la p 151.

moyens dans l'installation de ces institutions judiciaires. Une dernière alternative proposée consiste en la création de Commissions vérité-réconciliations (CVR), c'est-à-dire des commissions d'experts indépendants qui ont pour mandat d'enquêter sur des violations des droits de l'homme sur un territoire. Après avoir amassé l'information nécessaire et entendu les témoignages des victimes et des témoins, ces commissions émettent des recommandations afin de réparer les torts causés aux victimes<sup>19</sup>. Il s'agit d'un mécanisme de longue haleine qui ne met pas fin au processus judiciaire, mais qui consiste plutôt en une étape du processus. Suite aux recommandations des CVR, des poursuites judiciaires doivent encore être entamées. Toutefois, le manque de pouvoirs exécutoires, les mandats limités et le manque de coopération des auteurs des crimes sont quelques exemples de limites auxquelles font face ces commissions<sup>20</sup>.

Malgré que le *Statut de Rome* soit entré en vigueur il y a plus de dix ans, l'ouvrage reste d'actualité aujourd'hui puisque les situations ouvertes à la CPI sont toujours exclusivement concentrées en Afrique. Bien que l'auteur soit d'origine africaine, on ne dénote pas dans son ouvrage un quelconque parti pris. L'auteur fait un portrait, avec grande indépendance, de la situation conflictuelle en Afrique et du positionnement de la CPI face au continent. Il répond aux critiques médiatiques en se basant sur des faits, tirés de sources fiables et indépendantes, parfois de la doctrine, d'autres fois des discours ou des rapports de professionnels œuvrant en droit international. Tel que l'indique le sous-titre de l'ouvrage, l'auteur présente la situation telle qu'elle est, nous l'exposant « des préjugés aux réalités<sup>21</sup> ». Quoique les pistes de solution proposées par Dangnossi soient utopiques, telle était l'idée d'instaurer une CPI il y a de cela une soixantaine d'années, mais nous y voilà pourtant. Les rêves ne sont jamais trop grands et les espoirs trop abondants.

---

<sup>19</sup> Une telle commission avait été créée en Afrique du Sud en 1995 et suite au relatif succès de cette dernière d'autres ont été créés par la suite en Afrique et ailleurs dans le monde. *Supra* note 4 à la p 168.

<sup>20</sup> FIDH, « Les commissions de vérité et de réconciliations : l'expérience marocaine » *FIDH* (25-27 mars 2004) aux pp 20-21.

<sup>21</sup> *La Cour pénale internationale*, *supra* note 2 à la p 3.