

Rôle de l'Union africaine dans la répression des crimes internationaux

Par:

[Édouard Tagakou](#)

Language Undefined

Le:

9 July 2014

L'Union africaine (UA) qui, en 2001, s'est substituée à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), est l'institution régionale qui a pour vocation de regrouper l'ensemble des États africains. Son objectif principal est d'unir ses membres en vue de créer une solidarité et ainsi, promouvoir le développement en défendant des valeurs communes et les droits de l'homme mentionnés dans [l'Acte constitutif de l'UA, article 3\(h\)](#).

La lecture dudit article 3(h) laisse présager que l'UA axe son intérêt sur la construction d'une paix durable, dans laquelle sont défendus les droits inhérents à la personne. C'est donc dire que cet organe panafricain s'érige contre les « [crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale](#) », soit le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le [crime d'agression](#).

La mission de protection des droits de l'homme de l'UA amène à nous demander quel rôle joue cette dernière dans la répression des crimes internationaux? Quelles sont les actions menées par l'UA qui démontrent sa volonté de réprimer les crimes internationaux? En d'autres termes, qu'est-ce qui montre que l'UA s'efforce d'instituer un système pénal africain ayant compétence pour les crimes internationaux?

Les critiques répétées de l'UA à l'égard de la Cour pénale internationale (CPI), peuvent laisser croire que l'UA est en faveur de la tolérance face aux crimes internationaux : c'est pourquoi il faut effectuer une analyse des actes qui tendent à démontrer sa ferme volonté de lutter contre des crimes graves affectant la société internationale, de même qu'il est opportun d'envisager certains obstacles qui entravent ses efforts. Concrètement, on observe que l'UA affiche un certain degré d'engagement pour la lutte contre l'impunité ou du moins, contre les crimes internationaux **(I)**. Cependant, certains obstacles l'empêchent de matérialiser ses intentions si nobles **(II)**.

I - Engagements perceptibles de l'Union africaine dans la répression des crimes internationaux

L'intérêt d'une organisation panafricaine pour la défense des droits de l'homme s'est manifesté dès le 10 septembre 1969, quand la défunte OUA a adopté la [Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique](#). Bien après, lorsque la *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* (*Charte*) fut adoptée, son application fut confiée à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Commission). Cette *Charte* expose un éventail de droits relatifs aux personnes que doivent respecter les États qui l'acceptent par ratification. Six arguments nous permettent de montrer l'engagement de l'UA dans la mise sur pied d'une justice pénale africaine.

La première idée se fonde sur l'acceptation (par les États membres de l'UA) de l'instrument international de répression des crimes internationaux de la CPI. En effet, la détermination de l'UA à lutter contre l'impunité des crimes internationaux se perçoit à travers la ratification par [34 États membres de l'UA](#) du *Statut de Rome de la Cour internationale pénale*.

En second lieu, la « volonté politique » de l'UA de réprimer les crimes internationaux se dégage de la résolution adoptée le 5 décembre 2005 par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Ladite résolution vise à mettre un [terme à l'impunité en Afrique et envisage l'incorporation et la mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI dans le droit interne des États membres de l'UA](#). Cette incorporation a été effectuée par exemple par la [République Démocratique du Congo](#) et le [Gabon](#), comme bien d'autres États.

Troisièmement, relevons que l'UA œuvre pour la protection des droits inhérents à la personne à travers la Commission, dont la mission est de veiller au respect et à l'interprétation de la [Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples](#). Suivant les exigences de l'article 55(2) et 56 de la *Charte*, toute personne d'un État membre de l'UA peut saisir la Commission pour tout préjudice dont elle s'estime victime. À cet égard, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est [semblable aux autres mécanismes internationaux de protection des droits de la personne de l'Europe et des Amériques](#). Ces similitudes entre la Commission et d'autres organes de protection des droits de l'homme signifient que l'UA démontre une certaine bonne intention d'agir contre les crimes internationaux, en calquant les modèles de protection des droits de l'homme européen et interaméricain.

En quatrième lieu, relevons que l'UA prévoit expressément à l'article 4(h) de son [Acte constitutif](#) qu'elle peut « intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». Cette disposition contenue dans le texte principal de l'Organisation prouve que l'UA ne limite pas sa sphère d'action et se résout à agir lorsqu'elle constate que des crimes internationaux sont perpétrés par ses États membres. Cette disposition est une marque claire du positionnement de l'UA contre les crimes internationaux.

La cinquième raison qui appuie l'engagement de l'UA en faveur d'une justice internationale pénale africaine est le projet d'une [loi nationale type de l'UA sur la compétence universelle en matière de crimes internationaux](#) (*loi nationale type*) qui a vu le jour. Tant le [Conseil exécutif](#) de l'UA que la [Conférence de l'UA](#) y font référence pour témoigner de leur détermination dans la nécessaire croisade pour la répression des crimes internationaux. Cette *loi nationale type* a pour finalité d'inciter les États à se doter de la compétence nécessaire pour punir les crimes tels que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, le trafic de stupéfiants et le terrorisme (article 8). Par ailleurs, la *loi nationale type* exhorte les États membres de l'UA à incorporer ses dispositions dans leur système judiciaire national. À cet effet, [la professeure Lafontaine Fannie observe à ce propos que certains États, à l'exemple du Sénégal et de l'Afrique du Sud, ont engagé dans ce sens des procédures d'incorporation](#). Cela démontre une fois de plus que des efforts sont effectués dans l'élaboration d'un mécanisme de justice pénale au niveau africain.

La sixième justification de la bonne intention de l'UA de réprimer les crimes internationaux est relative à l'[accord Sénégal-UA du 22 août 2012](#) portant création d'un tribunal spécial au sein du système judiciaire sénégalais. Les chambres africaines extraordinaires au sein des juridictions sénégalaises ont pour [objectif](#), conformément à l'article 1^{er} de leur Statut, la poursuite des crimes internationaux commis au Tchad du 7 juin 1982 au 1^{er} décembre 1990. Cette compétence pour les crimes graves marque un effort notable de l'UA de mettre sur pied une justice répressive en matière de crimes internationaux. [L'accord entre l'UA et le Sénégal est en effet un exemple concret de l'effectivité de l'institution d'un tribunal pénal pour juger des crimes internationaux comme le souligne l'auteur Mubiala Mutoy](#).

II - Difficultés de l'Union africaine à concrétiser l'engagement à prévenir les crimes internationaux

Un certain nombre d'arguments soulignent les difficultés de l'UA dans sa construction progressive de la justice pénale africaine.

Tout d'abord, il est utile de faire comprendre que [la répression des crimes internationaux est une tâche qui se fait en coordination et en coopération avec les États et autres organismes de l'UA](#). Nous constatons que la Commission des droits de l'homme et des peuples examine les rapports périodiques présentés par les États. Ces rapports contiennent les mesures d'application de la *Charte* par l'État membre. La procédure d'examen des rapports périodiques est un mécanisme de suivi du respect des droits de l'homme au sein de l'UA. Or, la Commission est confrontée à la réticence de certains membres qui retardent l'envoi de leurs rapports. L'attitude de ces États ne permet pas à la Commission d'effectuer un suivi adéquat du respect des droits contenus dans la *Charte*.

Le [site internet de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples](#) nous renseigne sur la situation des États concernant les remises des rapports périodiques. On constate donc à ce jour que : 9 États n'ont pas présenté de rapports, alors que 24 autres États sont en retard de transmission d'au moins trois

rapports; 12 États sont en retard d'un ou deux rapports non encore soumis; et enfin, 9 autres États ont soumis leurs rapports périodiques et sont à jour en date du 1^{er} juin 2014.

Ensuite, il faut remarquer que l'UA ne peut aisément mettre en place un mécanisme effectif de répression des crimes internationaux alors que les instruments qui accompagnent ce mécanisme ne sont pas ratifiés. Ainsi, de nombreux États membres de l'UA n'ont toujours pas ratifié certains traités contraignants de l'Organisation visant la protection des personnes. Au nombre de ces accords internationaux figurent: la [Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique](#) (Convention sur les réfugiés); la [Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant](#) (Charte sur l'enfant); la [Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance](#) (Charte africaine sur la démocratie); le [Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique](#) (protocole sur les femmes) et enfin le [Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples](#) (Protocole relatif à la création de la Cour africaine).

La volonté de mettre en place des mécanismes visant à juger les crimes internationaux de l'UA doit donc être suivie par celle de ses États membres. Malheureusement, à ce jour, seuls 45 États ont signé et ratifié la [Convention sur les réfugiés](#), tandis que 4 États l'ont signée sans la ratifier. Par contre, 5 pays ne l'ont pour l'instant pas signée. Pour ce qui est de la [Charte sur l'enfant](#), 41 États l'ont signée et ratifiée, alors que 4 autres ne l'ont pas du tout signée, contrairement aux 9 États qui l'ont signée sans la ratifier. Concernant la [Charte africaine sur la démocratie](#), on observe à ce jour seulement 10 signatures et ratifications des États, alors que 16 États ne l'ont pas encore signée ou ratifiée. Notons tout de même que 28 États l'ont signée mais pas ratifiée. Le [Protocole sur les femmes](#), quant à lui, compte 28 signatures et ratifications des États contre 18 signatures sans ratifications. Huit États ne l'ont en ce moment pas signée. Pour terminer, le [Protocole relatif à la création de la Cour africaine](#) a déjà recueilli 24 signatures et ratifications, cependant, pour le moment, 5 États ne l'ont pas encore signée ou ratifiée. Par ailleurs, 25 États l'ont signée mais ne l'ont cependant pas ratifiée.

Alors, force est de constater le manque d'engouement des États quant à la ratification de certains instruments contraignants devant contribuer d'une façon ou d'une autre à la mise en œuvre de la justice répressive relative aux crimes internationaux. Ce manque d'engouement s'observe en ce qui concerne la ratification, à ce jour, de la [Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance](#), le [Protocole sur les femmes](#), et surtout le [Protocole relatif à la création de la Cour africaine](#). Il faut nuancer en admettant que les efforts de ratifications des autres instruments internationaux contraignants sont encourageants au regard des engagements effectués par les États à travers lesdites ratifications.

Deux autres raisons contribuent à justifier le fait que l'UA éprouve des difficultés à concrétiser la répression des crimes internationaux. D'une part, lesdits crimes ne sont pas couverts dans la compétence matérielle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour). Pourtant, selon l'article 3(1) du [Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples](#) (Protocole), la Cour a pour mandat la protection en Afrique des droits de l'homme ([23 décisions rendues déjà](#)). Nous voyons en cette limitation de compétence un obstacle à la prévention des crimes internationaux.

D'autre part, la saisine de la Cour est conditionnée à une acceptation préalable de l'État dont relève la personne qui se plaint ([Protocole](#) articles 5 et 34(6); [Règlement intérieur intérimaire de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples](#) article 33(f)). Le fait que les individus, pour saisir cette Cour, doivent préalablement appartenir à un État qui en a reconnu expressément sa compétence à l'égard des plaintes individuelles est une limite qui touche à l'accessibilité à la justice et qui restreint la protection des droits de l'homme contenus dans la [Charte](#). [Au regard des compétences actuelles et futures de la Cour](#), nous pensons que si les conditions de saisine ne sont pas revues, la protection des victimes des crimes internationaux resterait très limitée. Cependant, nous continuons d'interpréter la protection actuelle des droits relatifs à l'intégrité de la personne dont est garante la Cour comme un prélude à la prévention des crimes internationaux.

L'UA entend attribuer la compétence en matière de crimes internationaux à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, car selon sa récente [décision n°4, Assembly/AU/Dec.493\(XXII\), sur le rapport intérimaire de la Commission relatif à la mise en œuvre des décisions sur la Cour pénale internationale-Doc. Assembly/AU/13\(XXII\) du 31 janvier 2014](#), elle :

RAPPELLE sa décision visant à étendre la compétence de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme pour connaître des crimes internationaux commis sur le continent et DEMANDE à la Commission en collaboration avec toutes les parties prenantes d'accélérer ce processus pour faire rapport à la Conférence en juin 2014 (paragraphe 13).

Cette intention pertinente, visant à conférer à la Cour la [compétence en matière de crimes internationaux, doit s'accompagner d'un engagement financier des États](#) à contribuer au fonctionnement de cette justice pénale.

Une autre raison expliquant la difficulté pour l'UA de construire un système pénal de répression des crimes internationaux est constituée par l'insuffisance des mécanismes de répression au vu des actes graves et odieux commis dans certains pays africains. En l'absence d'une Cour africaine dotée de compétence internationale en matière de répression des crimes internationaux, il serait judicieux de procéder à la création de juridictions spéciales comme celle qui existe au sein du système judiciaire sénégalais. Celle-ci est une avancée notable dans le système africain de lutte contre les crimes internationaux commis dans un lieu spécifique (en l'occurrence le Tchad), alors que bien des crimes ont cours dans d'autres pays. En effet, cette avancée matérialisée par la création d'un tribunal spécial au Sénégal est nuancée par un certain immobilisme quant à des [situations](#) réelles de crimes internationaux contemporains comme celles qui se vivent par exemple au [Nigéria](#), au [Soudan](#), en [République centrafricaine](#), au [Mali](#), en [République démocratique du Congo](#), au [Burundi](#) et au [Togo](#).

On observe donc, de la part des dirigeants d'États membres de l'UA, un réel manque de volonté politique quant à la création d'institutions judiciaires pénales en Afrique. Ce manque d'engagement des décideurs politiques a comme conséquence pour le moment un accès limité des victimes de crimes internationaux à la justice répressive. Ce manque de volonté tantôt évoqué pourrait s'expliquer par le fait qu'au sein de l'UA, l'organe principal de décisions est la Conférence de l'Union. Celle-ci est composée de dirigeants d'États membres, ou de leurs représentants. Dans le contexte africain, [les chefs d'États sont réticents à rendre effectif un système de justice pénale africaine qui serait susceptible d'attenter à leur régime ou qui bousculerait les coutumes locales africaines](#).

La dernière difficulté à la mise en place d'un système pénal africain effectif contre les crimes internationaux est le bras de fer entre l'UA et la CPI. Nous ne pouvons passer sous silence les tensions entre la CPI et l'UA, cette dernière se plaignant que la première s'acharne sur elle. Plusieurs fois, l'ONU est intervenue dans la sphère de compétence de l'UA, notamment avec le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone dont l'acte fondateur est l'[Accord entre ONU et Sierra-Leone du 16 janvier 2002](#). Cette intervention dans le domaine de compétence de l'UA s'est également faite avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) par la [Résolution 955 du 8 novembre 1994 du Conseil de sécurité de l'ONU](#). La CPI statue actuellement sur [les cas de certains dirigeants africains : Laurent Gbagbo, Uhuru Kenyatta et William Ruto, Omar El Béchir](#). Cette ingérence dans les affaires africaines n'est pas du goût des pays du continent qui l'ont fait savoir par la [décision de la Conférence de l'UA du 12 octobre 2013](#) dans laquelle ils estiment être victimes d'une justice à sens unique. À ce titre, l'UA affirme dans le [Communiqué No 002/2012 du 9 janvier 2012](#), qu'elle

va s'opposer à toutes les décisions présomptueuses et égoïstes de la CPI ainsi qu'à toute prétention ou politique de deux poids deux mesures qui deviennent évidentes, suite aux enquêtes, poursuites et décisions prises par la CPI concernant les situations en Afrique. En fait l'Union africaine estime que la lutte contre l'impunité est trop importante pour être laissée à la seule CPI (page 3).

Sur la même lancée, et en refusant de coopérer pour manifester son mécontentement, l'Union africaine a utilisé un ton moins cordial quand la CPI a émis le mandat d'arrêt contre le président soudanais. Dans ce sens, l'UA à travers sa [Décision n°3, Assembly/AU/Dec.245\(XIII\), sur le rapport de la commission sur la réunion des États Africains parties au Statut de Rome de la Cour Pénale internationale \(CPI\)-Doc. Assembly/AU/13\(XIII\) du 3 juillet 2009](#), au paragraphe 11, fustige et s'indigne contre le Procureur de la CPI, en dénonçant

[son] comportement [...] [et souhaite réviser] les lignes directrices et le code de conduite pour l'exercice [de ses] pouvoirs discrétionnaires [...], en particulier le pouvoir du procureur d'instruire des cas à sa seule discrétion, conformément à l'article 15 du Statut de Rome.

Toutefois, il ne faut pas prendre ces mots comme une adhésion à l'impunité, car toutes les décisions de la

Conférence de l'UA concernant la CPI, contiennent des paragraphes exprimant la volonté de réprimer les crimes internationaux.

Conclusion

Dans les lignes qui précèdent, nous avons principalement essayé de faire comprendre comment l'UA prône la sanction des crimes internationaux, c'est-à-dire son [cheminement vers une justice pénale en Afrique](#). La lutte contre l'impunité en Afrique commence à prendre de l'ampleur, bien que l'UA n'ait pas encore rendu effectif un système pénal proprement africain pour les crimes internationaux. Dans une telle situation, la CPI complète le rôle que devrait jouer la juridiction pénale de l'UA, bien que cela ne soit pas du goût de certains États membres de l'organisation panafricaine. Justement, il est utile de mentionner que pour éviter les ingérences étrangères, l'UA devrait inciter «les États à [s'engager afin de] juger eux-mêmes leurs criminels pour éviter l'affront de les voir jugés par un autre»^[1], et de s'en plaindre par la suite. Confrontée à des difficultés financières et organisationnelles autant que culturelles, l'UA doit se montrer assez pragmatique quant à l'opérationnalisation des mécanismes pour le jugement des crimes internationaux.

La communauté internationale devrait peser de tout son poids et aider cette jeune institution qu'est l'UA. L'Organisation de l'unité africaine, dont l'objectif principal était la réunification du continent en une seule entité, est devenue l'Union africaine qui, bien qu'elle garde la même ambition, se tourne vers des nouveaux horizons comme la justice pénale africaine.

Ce billet ne lie que le(s) personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Faculté de droit, de l'Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l'ont révisé et édité. Il ne s'agit pas d'avis ou de conseil juridiques.

[1] Antoine GARAPON, 2002, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner : pour une justice internationale*, Paris, Odile Jacob, p. 317.

Sujet:

[Union africaine](#)

[Crimes internationaux](#)

[Impunité](#)

[Justice pénale africaine](#)