

La mise en accusation des chefs d'État en fonction en débat à la 12e session de l'Assemblée des États parties de la Cour pénale internationale : Discussions et perspectives

Par:

[Jessy Gélinas](#)

[Jérôme Massé](#)

Langue Undefined

Le:

25 Novembre 2013



Sans surprise, les tensions entre les États africains et la Cour pénale internationale (« la CPI ») ont de nouveau monopolisé l'attention lors de la deuxième journée de la 12^e session de l'Assemblée des États parties (ci-après nommée « AÉP »). C'est dans une salle comble que les États parties, les États observateurs, ONG et panélistes experts de renom ont pris part, à la demande de l'Union Africaine (« l'UA »), à plus de cinq heures de discussions animées portant sur l'« inculpation de chefs d'État ou de

gouvernement encore en fonction, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation ». En tout, pas moins d'une quarantaine d'intervenants se sont succédés au micro afin de faire part à l'AÉP de leurs préoccupations concernant cette problématique mise à l'avant scène en raison de l'inculpation récente par la CPI du président kenyan [Uhuru Kenyatta](#) et de son vice-président [William Ruto](#).

Le contexte

On le sait, la [CPI](#) est la première juridiction pénale internationale permanente créée par traité (le Statut de Rome) pour contribuer à mettre fin à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves qui touchent la communauté internationale et ce, peu importe leur qualité officielle, le droit devant s'appliquer à tous, sans exception ni distinction.

Or, ce principe de base auquel les États parties au Statut de Rome ont adhéré il y a 15 ans et qui procède de l'héritage des tribunaux de Nuremberg consolidé par les juridictions *ad hoc* des Nations Unies des années 1990, est aujourd'hui remis en question. La République du Kenya, [appuyée par l'UA](#), appelle à l'immunité, devant les tribunaux internationaux tels que la CPI, pour les dirigeants au pouvoir. Après le [rejet](#) par le Conseil de sécurité des Nations Unies d'un projet de résolution visant à suspendre les procédures engagées par la CPI à l'encontre de Kenyatta et Ruto, la République du Kenya s'en remet maintenant à l'AÉP en faisant notamment valoir que le procès de ses deux plus hauts dirigeants politiques devant la Cour pourrait compromettre la

sécurité dans la région déjà instable qu'est l'Afrique de l'Est.

Afin d'accroître la pression sur l'AEP à cet effet, le Kenya et l'UA font valoir que l'Afrique constitue incontestablement un maillon important de la CPI ([34 États parties](#)) et reproche à cette dernière d'avoir une approche sélective en ciblant délibérément les pays africains, comme en font foi les [huit situations](#) qui sont l'objet d'une enquête par la CPI et qui portent toutes sur l'Afrique (pour une réponse à cet argument, voir ce [texte](#) déjà paru sur le présent blogue). La table était donc mise pour un débat houleux.

Paix vs Justice

Alors que les États ont été nombreux à mentionner dans leur discours d'ouverture que justice et paix allaient de concert, la trame de fond de cette séance spéciale s'est déroulée autour de la sempiternelle confrontation entre ces deux valeurs. Ainsi, le débat enflammé a opposé les questions de sécurité et de stabilité à celles de la justice et de lutte contre l'impunité : pas de paix sans justice ou pas de justice sans paix ?

Il a en effet été avancé par certains participants, dont le procureur général kényan Githu Muigai, qu'à la suite d'un conflit violent, c'est souvent la personne au pouvoir qui est la mieux placée pour gérer les processus de paix et de réconciliation, d'autant plus que certaines nations, selon le représentant de la Tanzanie, ne comptent qu'un nombre limité « d'hommes forts » pouvant assurer la stabilité du pays en question. Or, cela ne sera pas possible si ce dirigeant doit en même temps faire face à des poursuites, à La Haye, qui plus est.

Nous croyons qu'il est toutefois important de ne pas confondre ce débat théorique paix contre justice, beaucoup plus large, avec le débat qui devait être au cœur de la séance spéciale, à savoir les conséquences pratiques que peut avoir la mise en accusation d'un chef d'État au pouvoir sur la paix, la sécurité, la stabilité et la réconciliation à l'intérieur d'un pays, et plus spécifiquement sur la question des immunités devant, ou non, être octroyées à ces personnes.

Immunité synonyme d'impunité ?

Tel que mentionné d'entrée de jeu par le professeur Cherif Bassiouni, l'un des panelistes experts présent pour cette session spéciale, le débat autour des immunités des chefs d'États en fonction pose une question de droit, soit celle du double standard établi par les différents régimes de droit international. En effet, alors que le Statut de Rome prévoit à son article 27 le défaut de pertinence de la qualité officielle, le droit international coutumier dispose que les chefs d'États doivent jouir d'immunités de juridiction devant les tribunaux d'autres États pour la durée de leur mandat. En conséquence, le droit applicable en matière d'immunité n'est pas le même pour les États parties, pour lesquels le régime conventionnel établi par le Statut de Rome s'applique, et pour les États non parties, auxquels s'applique les normes coutumières, plus généreuses. Pour le Kenya, ce « double standard » est illogique et contestable : la CPI ne devrait pas pouvoir s'écarter du droit international général. Or, les normes émanant du Statut de Rome n'ont pas à être le reflet du droit international coutumier. Le Statut de Rome établit une exigence plus élevée pour les États parties, certes, mais ne s'agit-il pas d'une décision que les États parties ont eux-mêmes prise lors des discussions entourant la création de la CPI ?

Il a en outre été avancé par certains États africains qu'il est primordial de préserver la dignité d'un dirigeant en exercice et de son peuple en évitant de le « traîner » devant la CPI pendant la durée de son mandat, d'autant plus que ce dirigeant, comme toute autre personne d'ailleurs, a droit à la présomption d'innocence. Le tout serait donc davantage une question de *timing*. En effet, le Kenya ne souligne pas qu'un chef d'État qui aurait commis un crime grave ne devrait pas être poursuivi et tenu individuellement responsable de ses actes. Il soutient plutôt que les poursuites devraient être engagées, mais uniquement après la fin du règne du chef d'État en question. Il a en conséquence été demandé à l'AEP que l'article 27 du Statut de Rome mentionné précédemment soit modifié à cet effet.

Cela alimente toutefois les craintes d'un important groupe d'États et d'ONG pour qui une telle suspension des poursuites servirait d'incitatif aux chefs d'État à s'accrocher au pouvoir et à faire tout leur possible afin d'y demeurer, créant ainsi une véritable immunité *de facto*. On peut aussi se questionner sur ce qui adviendrait des victimes et des témoins entre temps...

Heureusement donc, d'autres solutions ont été proposées.

« *Think outside the box, but not outside the Rome Statute* »

En effet, plusieurs sont d'avis que l'abolition des immunités devant la CPI constituait, il y a 15 ans, une grande avancée pour le droit international pénal. Nombreux sont ceux qui ont affirmé qu'une modification à cette règle constituerait un important recul pour le droit international et pour la communauté internationale toute entière. Il serait donc inutile, ou du moins, pas nécessaire d'avoir recours à des immunités pour s'assurer que la dignité des dirigeants soit préservée. En effet, il serait préférable de miser davantage sur une approche créative et des solutions pratiques, sans sortir du cadre juridique déjà fourni par le Statut de Rome. Il y aurait donc somme toute peu de raisons d'élever le débat au niveau théorique.

D'une part, le Statut, dans sa rédaction actuelle, prévoit une très large marge de manœuvre pour le Procureur, qui peut mettre en œuvre divers mécanismes permettant d'accommoder les dirigeants inculpés qui seraient prêts à coopérer avec la CPI. Notons notamment l'article 53 du Statut de Rome qui indique, à son paragraphe 4, que « le Procureur peut à tout moment reconsidérer sa décision d'ouvrir ou non une enquête et d'engager ou non des poursuites à la lumière de faits ou de renseignements nouveaux ». Il pourrait donc, sans qu'il soit nécessaire d'amender l'article 27 du Statut, reporter les poursuites à la fin du mandat d'un chef d'État, par exemple.

D'autre part, et d'une façon plus pratico-pratique, voire politique, rien n'empêche le Bureau du Procureur d'ouvrir un bureau au Kenya, à Nairobi par exemple, et d'établir des liens avec le procureur local notamment, afin d'améliorer les relations et la coopération entre la CPI et les autorités nationales.

Enfin, la vidéoconférence est une technologie qui devrait être utilisée plus souvent de façon à permettre à un dirigeant, sous certaines conditions bien entendu, de ne pas avoir à se déplacer. Cette solution, applaudie par plusieurs, est toutefois décriée par d'autres pour qui il est important que l'accusé puisse faire face, au sens littéral du terme, à la justice, ne serait-ce que pour panser un tant soit peu les plaies des victimes, qui doivent demeurer, rappelons-le, au cœur du système international de justice.

Il s'agit cependant de solutions qui sont uniques, en ce sens qu'elles doivent s'appliquer à des cas particuliers, et seulement quand les faits le justifient. En l'espèce, il est légitime de se poser quelques questions dans le cas du Kenya, Kenyatta et Ruto ayant été mis en accusation avant même d'être respectivement élus président et vice-président de la République kenyane. Comme il y a toujours deux côtés à une médaille, on peut également s'interroger sur l'attitude de la CPI dans cette situation. En effet, cette dernière avait été mise au fait par des ONG nationales kenyanes qui sentaient les élections venir que le procès devait débiter le plus tôt possible afin d'éviter de futures complications, complications auxquelles la CPI doit maintenant faire face.

Enfin, plusieurs États (Le Botswana, le Lichtenstein et la Jordanie suivi par le Royaume-Uni et le Kenya) ont proposé conjointement d'amender le Règlement de procédure et de preuve plutôt que le Statut, afin de simplifier la procédure permettant à un chef d'État de ne pas avoir à se déplacer en vue de subir son procès.

Somme toute, la séance spéciale sur l'« inculpation de chefs d'État ou de gouvernement encore en fonction, et ses conséquences pour la paix, la stabilité et la réconciliation » aura permis, et ce malgré une légère déviation du sujet sur l'aspect plus théorique de la conjugaison des concepts de paix et de justice, d'entamer une discussion constructive et cruciale pour l'avenir de la Cour, principalement pour ses relations avec les États membres de l'UA et pour son travail sur le continent africain.

Cette discussion se poursuivra d'ailleurs au courant des prochains jours dans le cadre des réunions du Groupe de travail sur les amendements de l'AÉP.

Sujet:

[Assemblée des États parties](#)

[Cour pénale internationale](#)