

Le 26 janvier 2012

Ministres des Affaires étrangères
États africains parties à la Cour pénale internationale

Madame la Ministre, Monsieur le Ministre,

À l'occasion de la 18^{ème} Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine (UA) qui aura lieu dans la capitale éthiopienne Addis Abéba les 29 et 30 janvier, nous, les organisations soussignées de la société civile africaine et les organisations internationales ayant une présence en Afrique, vous écrivons pour partager un certain nombre de développements importants qui affectent la justice pénale internationale en Afrique. Nous souhaitons également encourager les États africains parties à réaffirmer leur soutien ferme à la Cour pénale internationale (CPI) et à son objectif qui est de mettre un terme à l'impunité pour les crimes graves.

Nos organisations notent que la CPI ne figure pas à l'ordre du jour de l'Assemblée de l'UA lors du prochain sommet. Ce sommet est toutefois une opportunité pour les États africains parties rassemblés d'échanger de façon informelle leurs observations à propos d'événements récents et de discuter de mesures concrètes qu'ils, ainsi que l'UA, peuvent prendre afin de faire progresser la justice pour les victimes de crimes internationaux, en accord avec l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

Un moment important dans l'évolution de la CPI et la nécessité d'un soutien renouvelé de la part de l'Afrique

L'année 2011 a été marquée par un certain nombre d'événements importants pour la justice pour les crimes internationaux, parmi lesquels un nombre de ratifications du Statut de la CPI plus élevé que les années précédentes, de fortes demandes de justice exprimées par les peuples d'Afrique du Nord, ainsi que la tenue d'importantes élections à des postes de haut niveau à la CPI qui aboutiront à un changement du leadership de cette institution en 2012.

En effet, six nouveaux États ont ratifié le Statut de la CPI en 2011, affirmant ainsi leur soutien aux valeurs de justice que la Cour incarne. Parmi ces six États, deux sont africains (la Tunisie et le Cap Vert), ce qui porte à 33 le nombre total d'États africains qui sont parties au traité de la Cour—soit toujours le plus grand groupe géographique d'États membres de la Cour. Celle-ci bénéficie désormais du soutien de 120 nations dans le monde, et il est question d'autres ratifications éventuelles, notamment par des pays africains tels que la Côte d'Ivoire et l'Égypte. Le Mali est en outre devenu le premier État africain à signer avec la CPI un accord sur l'exécution des peines.

Les soulèvements populaires en Afrique du Nord ont mis en lumière le fort désir de justice de populations qui avaient été soumises à des autocraties pendant plusieurs décennies. Du fait de ces aspirations manifestes, la ratification du Statut de la CPI, ainsi que les poursuites menées au niveau national en lien avec des graves violations des droits humains, sont au programme de certains des nouveaux gouvernements dans cette région. Les changements de gouvernements en Afrique du Nord pourraient mener à une évolution positive de la position

de ces pays vis-à-vis de la CPI et de la justice pour les crimes de droit international. Ce qui à son tour pourrait conduire à une atmosphère plus positive sur ces questions à l'UA à l'avenir.

En décembre 2011, les membres de l'Assemblée des États parties (AEP) à la CPI ont élu deux candidats africains, Fatou Bensouda et Chile Eboe Osuji, respectivement aux fonctions de Procureure et de juge à la CPI. Ces deux candidats soutenus par l'UA ont été élus sur la base de leur mérite, ainsi que de leurs solides qualifications et de leur expérience dans le domaine du droit international. Actuellement, 5 des 18 juges à la CPI sont africains.

La désignation de représentants africains à de hautes fonctions à la CPI reflète l'importante contribution d'individus africains au succès de la Cour, et revêt une grande signification pour le renforcement d'une compréhension mutuelle et d'une meilleure coopération entre la CPI et l'UA. Nos organisations espèrent que les États africains et l'UA accorderont leur soutien à la Procureure de la CPI nouvellement élue, tout en respectant pleinement son indépendance.

La nouvelle Procureure et la Cour sont confrontées à des défis importants en ce moment de l'évolution de la CPI. Avec l'ajout de trois nouvelles situations (Kenya, Libye et Côte d'Ivoire), la charge de travail de la CPI a presque doublé en moins de deux ans. Toutefois, malgré cette augmentation de ses activités, l'AEP a imposé en décembre 2011 des coupes budgétaires à la Cour pour 2012 au-delà de celles qui avaient été recommandées par le corps d'experts financiers de l'AEP. Il est clair que dans l'année à venir, il sera difficile pour la CPI de mettre en œuvre son mandat avec les ressources approuvées par ses pays membres.

Un autre défi majeur pour l'autorité de la Cour et sa capacité à rendre la justice est bien sûr le fait que plusieurs suspects contre lesquels la Cour a émis des mandats d'arrêt n'ont toujours pas été arrêtés et remis à la Cour, en relation avec les situations en Ouganda, en République démocratique du Congo, dans la région du Darfour au Soudan et en Libye. Un autre défi est le fait que de très nombreuses victimes dans les 8 pays sous examen préliminaire par le bureau du Procureur attendent toujours que la Cour fasse avancer la justice.

Face à ces défis, et du fait que toutes les situations faisant actuellement l'objet d'enquêtes à la CPI se trouvent en Afrique, le soutien renouvelé des États africains et de l'UA sont de la plus haute importance. La CPI et l'UA partagent de fait un engagement à mettre fin à l'impunité pour les individus qui perpètrent les pires crimes dans le monde entier.

À cet égard, nous aimerions soumettre trois domaines d'action à votre considération :

- **Renouveler et renforcer le dialogue entre l'UA et la CPI** : En dépit de divergences d'opinion entre la CPI et l'UA par le passé, ces deux institutions ont fait des efforts pour renforcer leurs liens et collaborer, comme l'a illustré le séminaire conjoint entre la CPI et l'UA qui s'est déroulé au siège de l'UA, à Addis Abéba, les 18 et 19 juillet 2011. Ce type d'expérience devrait être renouvelé et complété par d'autres rencontres régulières et échanges de points de vue entre la CPI, les États africains et les représentants de l'UA.
- Reconsidérer la création d'un **bureau de liaison de la CPI à Addis Abéba** : Nos organisations continuent de penser qu'un tel bureau contribuerait grandement à consolider la compréhension et les relations entre la CPI et l'UA. Les États africains parties devraient proposer que sa mise en place soit reconsidérée et faire des efforts

pour sensibiliser les États africains qui ne sont pas parties à la CPI afin de leur expliquer l'objectif et les fonctions proposés pour ce bureau.

- **Observer les obligations de coopération au regard du Statut de la CPI :** Une pleine coopération avec la CPI et le respect des décisions de la Cour sont d'une importance capitale pour préserver l'efficacité de la Cour et sa capacité à rendre justice. À cet effet, nous renouvelons notre reconnaissance aux États africains parties qui ont publiquement affirmé qu'ils respecteraient leurs obligations au regard du Statut de la CPI, en particulier en ce qui concerne l'exécution des mandats d'arrêt en instance. Ces États comprennent le Botswana et l'Afrique du Sud (en relation avec la situation au Darfour), la République Centrafricaine, l'Ouganda et la République Démocratique du Congo (en relation avec la situation en Ouganda) et le Burkina Faso, le Mali et le Niger (en relation avec la situation en Libye).

Les organisations soussignées félicitent également les États africains parties pour avoir adopté, avec les autres pays membres de la CPI, d'importantes procédures de l'AEP pour gérer les cas de non-coopération avec la Cour. Ce protocole de non-coopération prévoit deux étapes : 1) un mécanisme d'avertissement précoce par lequel le Président de l'AEP utilisera ses bons offices, avec l'assistance de points focaux régionaux, afin de contacter tout État partie qui pourrait se retrouver en infraction avec ses obligations envers la CPI, en vue d'encourager une pleine coopération ; 2) une fois que la Cour aura signalé l'incident de non-coopération, le bureau de l'AEP prendra certaines mesures pour instaurer un dialogue avec l'État partie concerné et rendra compte à l'ensemble de l'AEP. Ces procédures sont cruciales pour encourager une pleine coopération avec la Cour. Pour être véritablement efficaces, ces procédures requerront le soutien des États africains.

Favoriser la justice devant les tribunaux nationaux

Au vu des ressources limitées de la CPI, la Cour ne peut être l'unique acteur à mener la lutte contre l'impunité. Au regard du Statut de la CPI, les États conservent la responsabilité première de traduire en justice les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide. Rappelant le caractère central du principe de « complémentarité » de compétence dans le système du Statut de Rome, les organisations soussignées encouragent les États africains parties à la CPI à rester pleinement engagés envers la complémentarité et les poursuites nationales de crimes internationaux graves. À cet effet, nos organisations appellent les États africains parties à promulguer une législation de mise en œuvre du Statut de Rome lorsqu'une telle législation n'existe pas et à soutenir le travail visant à renforcer les systèmes nationaux pour le traitement des crimes internationaux.

Préoccupations concernant l'expansion de la compétence de la Cour africaine

A l'occasion du sommet de l'UA du 18 juin 2011, un grand nombre des organisations soussignées avaient écrit aux États africains parties au sujet de l'intention de l'UA d'étendre la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Cour africaine) pour y inclure des poursuites de personnes accusées de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

L'extension des opportunités de faire justice est positive, en principe. Toutefois, nous sommes préoccupés par l'expansion proposée de la Cour pour un certain nombre de raisons.

Notamment, la Cour africaine fait déjà face à de sérieux défis pour mettre en œuvre son mandat actuel. Par ailleurs, élargir sa compétence à un type distinct de délits (des crimes en droit international commis par des individus, par rapport à des violations des droits humains commises par des États) exigerait beaucoup de temps afin d'établir l'expertise requise ainsi qu'une vaste révision de la façon dont la Cour est actuellement organisée.

Par conséquent, nos organisations encouragent les États africains parties à insister sur un certain nombre de préconditions visant à garantir que l'expansion de la compétence de la Cour africaine servira la cause de la justice pour les crimes internationaux. Ces préconditions incluent :

- Une plus large consultation avec la société civile, ainsi qu'avec les représentants de la Cour africaine actuelle et de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, au sujet de l'expansion de la compétence de la Cour africaine ;
- L'adhésion de la Cour africaine aux normes internationales et aux meilleures pratiques ayant trait aux poursuites de crimes graves commis en violation du droit international ;
- La reconnaissance explicite du fait que les États membres de l'UA ont l'obligation première de conduire des enquêtes à l'encontre et, si les preuves sont suffisantes, de poursuivre les suspects de graves crimes en droit international devant leurs tribunaux nationaux ;
- L'adéquation de l'engagement politique à élargir la compétence de la Cour avec l'attribution de ressources en personnel et matériel afin de permettre un fonctionnement qui soit en conformité avec les normes internationales et les meilleures pratiques ; notamment en ce qui concerne la protection et le soutien aux victimes et aux témoins, la sensibilisation auprès des victimes et des populations affectées, les enquêtes, les poursuites et procès et la détention ;
- La clarté concernant la relation entre une Cour africaine à la compétence étendue et la CPI.

Nous espérons que ces informations seront utiles et vous souhaitons des consultations fructueuses lors du prochain sommet.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Ministre, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

1. Action des Chrétiens Activistes des Droits de l'Homme de Shabunda (ACADHOSHA), Bukavu, République démocratique du Congo
2. Amnesty International, Ghana
3. Amnesty International, Sénégal
4. Amnesty International, Togo
5. Association Africaine de défense des Droits de l'Homme, République démocratique du Congo
6. Association pour les Droits de l'Homme et l'Univers Carcéral (ADHUC), Brazzaville, République du Congo

7. Centre for Accountability and Rule of Law, Sierra Leone
8. Centre for Human Rights and Rehabilitation (CHRR), Malawi
9. Children Education Society (CHESO), Tanzanie
10. Civil Resource Development and Documentation Centre (CIRDDOC), Nigeria
11. Club des Amis du droit du Congo, République démocratique du Congo
12. Coalition Béninoise pour la CPI, Bénin
13. Coalition Burundaise pour la CPI, Burundi
14. Coalition Camerounaise pour la CPI, Cameroun
15. Coalition Centrafricaine pour la CPI, République centrafricaine
16. Coalition Congolaise pour la Justice Transitionnelle, République démocratique du Congo
17. Coalition of Eastern NGOs (CENGOS), Nigeria
18. Coalition Ivoirienne pour la CPI, Côte d'Ivoire
19. Coalition pour la Cour pénale internationale, avec bureaux au Bénin et en République démocratique du Congo
20. Human Rights Network-Uganda (HURINET), Ouganda
21. Human Rights Watch, avec des bureaux en Afrique du Sud, au Kenya, en RDC, et au Rwanda
22. Initiative Congolaise pour la Justice et la Paix (ICJP), République démocratique du Congo
23. International Commission of Jurists, Kenya
24. International Crime in Africa Programme (ICAP), Institute for Security Studies (ISS), Afrique du Sud
25. Ligue pour la Paix, les Droits de l'Homme et Justice (LIPADHOJ), République démocratique du Congo
26. National Coalition on Affirmative Action (NCAA), Nigeria
27. Nigeria Coalition on the ICC (NCICC), Nigeria
28. Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO), Sénégal
29. Réseau des Associations des droits de l'Homme du Sud Kivu (RADHOSKI), République démocratique du Congo
30. Southern Africa Litigation Centre, Afrique du Sud
31. Speak Human Rights & Environmental Initiative, Maurice
32. Synergie des ONG Congolaises pour les victimes (SYCOVI), République démocratique du Congo
33. Uganda Coalition on the International Criminal Court, Ouganda
34. West African Bar Association (WABA), Nigeria