



**CODESRIA**

**COUNCIL FOR THE DEVELOPMENT OF SOCIAL  
SCIENCE RESEARCH IN AFRICA**

**CONSEIL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA  
RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES EN AFRIQUE**

Notes de politique du CODESRIA

No. 1 mars 2015

# **Justice pénale internationale, réconciliation et paix en Afrique**

**Charles Chernor Jalloh\***

## **Résumé**

**D**ans un contexte de violations graves et répétitives des droits humains et de menaces sur la paix et la sécurité en Afrique, la justice pénale internationale fait l'objet de grands débats quant à sa contribution à la fin de l'impunité et au renforcement de la paix et la sécurité dans des sociétés sur le continent. L'initiative prise par l'Union africaine, lors de son sommet tenu à Malabo en juin 2014, de créer une cour africaine, dotée d'une juridiction pénale, souligne certaines des frustrations que beaucoup ont éprouvées à l'égard de la cour pénale internationale qui n'a pas toujours été à la hauteur des grands espoirs placés en elle au moment de sa création. Ce document de politique générale retrace et complète les travaux de la conférence qui s'est tenue pendant trois jours en juillet à Dakar au Sénégal. Elle était organisée par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique. Cette note fait des recommandations concrètes de politiques à l'UA, aux communautés économiques régionales et aux Etats dans l'espoir de contribuer ainsi à l'élaboration de structures et de procédures judiciaires qui mettront un terme à l'impunité tout en œuvrant aux objectifs de paix, de sécurité et de réconciliation en Afrique.

\* Professeur agrégé de droit et directeur fondateur de l'Initiative de recherche sur la Cour africaine, à l'école de droit de l'Université Internationale de Floride ; membre du Barreau de l'Ontario et ancien conseiller juridique au Bureau du Défenseur principal, auprès du Tribunal spécial pour la Sierra Leone; Juriste adjoint au Président de la Chambre de première instance du Tribunal Pénal International pour le Rwanda ; professionnel invité au Bureau du Conseil Public pour la Défense auprès de la Cour Pénale Internationale et conseiller de la section des crimes contre l'humanité et crimes de guerre au ministère de la Justice du Canada. Professeur Jalloh est rédacteur en chef du journal africain d'études juridiques et du Journal africain de la Justice Pénale Internationale. Il est un expert réputé en matière de justice pénale internationale en Afrique et est actif au sein du Barreau Pénal International. Il est entre autres, membre du Conseil consultatif de la Commission des crimes de guerre de l'Association Internationale du Barreau du comité consultatif du Président du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie et membre du premier Comité sur la complémentarité en droit pénal international de l'Association de droit international. Il est reconnaissant envers le Dr Godfrey Musila pour toute son aide. Email: jallohc@gmail.com.

Cette note de politique a été réalisée à la demande du CODESRIA. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles du CODESRIA.

## La conférence, ses origines et ses objectifs

Ces dernières années, de nombreux aspects du travail de la Cour pénale internationale (CPI), la toute première et seule cour de justice pénale internationale, suscite d'intenses débats et controverses. La controverse sur les relations de la CPI avec ses Etats membres, en particulier ceux visés par la Cour et qui sont tous situés en Afrique et sur l'impact de ses activités sur la paix et la sécurité a surtout lieu au sein de l'Union Africaine (UA). La question est de savoir notamment comment et si le travail de cette cour sape ou augmente les chances de restauration de la paix, voire de la réconciliation après et pendant les conflits dans les sociétés y compris en Ouganda, en Côte d'Ivoire, au Soudan, au Kenya et en Libye. Au niveau national, les différents procès en cours à la CPI ont mis en lumière des problèmes de complémentarité entre la CPI et les juridictions nationales, des interactions problématiques entre les procédures de la CPI et la vie politique nationale ainsi que la capacité des gouvernements à remplir leurs obligations de coopération. La CPI, par son approche des questions liées aux victimes, et les gouvernements par leur incapacité ou leur apparente réticence à aborder avec tout le sérieux nécessaire la justice réparatrice, continuent de faire perdre toutes illusions aux victimes et à leurs communautés.

Au niveau mondial et continental, le débat porte sur des questions diverses et variées. Parmi celles-ci figure la question de savoir comment la CPI interagit avec des organisations telles que le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) et l'UA. Les relations controversées entre la CPI et l'UA tournent essentiellement autour de la relation entre paix et justice et leur priorisation et comment la CPI s'intègre dans les cadres plus larges de l'Architecture africaine de la Paix et de la Sécurité et de justice transitionnelle de l'UA. A tous ces deux niveaux, le débat a pris une connotation très politique, notamment que la cour (qui a été créée en coordination avec les Nations Unies) interagirait différemment avec divers acteurs dans un environnement géopolitique inégal. Dans les milieux politiques, on s'est surtout interrogé sur la mise en œuvre de la politique en matière de poursuites par le Bureau du procureur différents pays visés.

Ces problèmes et d'autres questionnements et préoccupations du même ordre ont constitué le thème d'une conférence sur l'internationale, la paix et la sécurité, organisée par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) et le *African Peace-building Network* (APN) du Social Science Research Council (SSRC). Axée sur le thème *Justice internationale, paix et réconciliation en Afrique. La CPI et au-delà*, la réunion s'est tenue à Dakar au Sénégal du 10 au 12 juillet 2014.<sup>1</sup> Les travaux de la conférence ont porté sur le rôle du système judiciaire international dans l'évolution des programmes de paix, de réconciliation et de justice en Afrique. Elle a enregistré la participation des représentants de gouvernements, d'universitaires, d'acteurs de la société civile et de représentants de divers

*Les travaux de la conférence ont porté sur le rôle du système judiciaire international dans l'évolution des programmes de paix, de réconciliation et de justice en Afrique.*

cours et tribunaux y compris du Bureau du procureur de la CPI, du procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), du président de la Cour de Justice de l'Afrique de l'Est, du co-procureur adjoint des Chambres extraordinaires des Tribunaux du Cambodge (ECCC), des représentants de la Cour africaine de Justice et

1. La conférence a été organisée en collaboration avec le *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* et le *Center for Democracy and Development in West Africa* (CDD West Africa). Le financement a été fourni pour l'essentiel par l'*Open Society Foundations* (OSF) et TrustAfrica.

des Droits humains et des Peuples, de l'Union panafricaine des Avocats et des Chambres extraordinaires pour le jugement d'Hissène Habré. Le discours d'ouverture a été prononcé par l'actuel Ministre sénégalais de la Justice, son Excellence Monsieur Sidiki Kaba, qui, depuis, a été élu au poste de Président de l'Assemblée des Etats-parties du Statut de Rome.

## Comblent le fossé entre savoir et pratique

Première institution de recherche en sciences sociales en Afrique, le travail du CODESRIA s'inscrit dans sa longue histoire d'intervention sur les questions touchant à la gouvernance, aux droits humains, à la paix et à la sécurité en Afrique. En organisant cette conférence, le CODESRIA avait pour objectif d'une part, d'améliorer et de démocratiser le dialogue sur les violations graves de droits humains, la justice, la paix et la réconciliation, et d'autre part, de promouvoir des échanges entre chercheurs et professionnels sur ces questions importantes.

Cette note a pour objectif de porter le résultat des réflexions approfondies de cette conférence à la connaissance des décideurs étant entendu que, même bien intentionnée, la fiabilité d'une politique et de sa mise en œuvre dépend surtout de son ancrage dans un solide travail de recherche scientifique. Cette note de synthèse et d'autres formes de communication avec les professionnels devraient aider à établir des liens solides entre les chercheurs et les praticiens travaillant sur les questions de violations graves des droits humains, de justice, de paix et de sécurité en Afrique, ce qui devrait contribuer à enrichir la prochaine phase des travaux du CODESRIA sur ces questions.

*Cette note a pour objectif de porter le résultat des réflexions approfondies de cette conférence à la connaissance des décideurs étant entendu que, même bien intentionnée, la fiabilité d'une politique et de sa mise en œuvre dépend surtout de son ancrage dans un solide travail de recherche scientifique.*

Cette note retrace avec précision les recommandations sur les voies et moyens de déploiement des mécanismes judiciaires actuels, dont les tribunaux *ad hoc*, de la CPI et des cours de justice nationales, en vue de répondre à l'application de la justice face aux violations graves des droits humains, tout en contribuant à faire avancer la paix, la réconciliation et la sécurité sur le continent. Les recommandations reprises à la fin de cette note ciblent trois catégories d'acteurs : l'UA, les regroupements économiques régionaux qui jouent un rôle croissant dans la promotion de la paix et de la sécurité au niveau sous régional, et les Etats africains.

## Aperçu des thématiques et des travaux de la conférence

Le programme de la conférence a couvert diverses thématiques liées à la justice internationale, domaine où la CPI en sa qualité de principal acteur institutionnel a également servi de point de référence dans la plupart des exposés présentés. Les sujets traités portent, entre autres, sur le rôle de la CPI dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, les relations de la CPI avec de nombreuses entités tels que l'ONU, l'UA et les Etats ; la complémentarité ; les relations entre justice, paix et réconciliation ; les aspects spécifiques du travail de la Cour pénale dont la politique de poursuites du parquet, les droits des victimes et des témoins ainsi que les mécanismes alternatifs et/ou complémentaires de la justice dont les tri-

bunaux des droits humains et les dispositifs de la justice coutumière. Plusieurs intervenants se sont aussi exprimés et ont tiré des leçons d'autres expérimentations de la justice internationale notamment avec le TPIR, la Cour spéciale pour la Sierra Leone (SCSL) et l'ECCC.

Parmi les principales thématiques ayant servi de cadre aux débats figurent la justice internationale ; la justice transitionnelle et le processus de consolidation de la paix et de la réconciliation. Quant aux relations entre paix et justice, la conférence a revisité les principaux arguments tendant à démontrer les liens entre justice et paix dans des situations de conflit et d'après conflit. D'une part, la justice en termes de justice pénale aurait enregistré des avancées, car en effet, elle est nécessaire pour le rétablissement de la paix et la réconciliation dans un contexte de conflit violent ou suite à un conflit ayant donné lieu à des violations graves des droits humains. D'autre part, l'administration de la justice irait parfois à l'encontre des objectifs de paix et de réconciliation, ce qui oblige les décideurs et les acteurs politiques à opérer un choix. Des interrogations sur la meilleure manière de prioriser paix et justice ont également fait l'objet de débat à la lumière des objections soulevées par l'UA sur les cas du Soudan et du Kenya. Plusieurs études de cas sur les contextes de transition dans différentes régions africaines ont été évoquées pour étayer l'argument selon lequel même si des tensions existent souvent entre justice et paix et réconciliation, pour autant elles se consolident mutuellement et que la solution tient donc à une priorisation selon le contexte spécifique plutôt que de privilégier l'une ou l'autre des solutions.

*Plusieurs études de cas sur les contextes de transition dans différentes régions africaines ont été évoquées pour étayer l'argument selon lequel même si des tensions existent souvent entre justice et paix et réconciliation, pour autant elles se consolident mutuellement et que la solution tient donc à une priorisation selon le contexte spécifique plutôt que de privilégier l'une ou l'autre des solutions.*

Pendant la conférence, comme cela fut le cas dans d'autres contextes au cours de ces dernières années, la CPI a subi des critiques. Pour l'essentiel, les commentateurs ont indiqué que plusieurs aspects du travail de la Cour pénale posaient problème notamment ses relations avec le Conseil de Sécurité des Nations Unies qui ont pour conséquence de perpétuer une sélectivité dans la sélection des cas considérés, la présumée politisation de son travail et sa focalisation actuelle sur l'Afrique comme la source d'une grande partie des dossiers qu'elle instruit. Mais en même temps, des voix fortes de la société civile et de milieux universitaires se disent en faveur de ce tribunal permanent. Certains participants dont les représentants du Bureau du Procureur de la CPI, mais aussi des chercheurs africains influents ont souligné que la CPI ne fait que s'acquitter de son mandat pour le compte des africains victimes d'atrocités à cause de l'échec des pays africains. Echec pour n'avoir pas prévenu les crimes, et lorsque ces crimes internationaux sont commis, leur incapacité ou leur absence de volonté de s'acquitter pleinement de leur obligation, d'appliquer une justice crédible et de poursuivre les coupables pour les amener à répondre individuellement de leurs actes. Un accent particulier a été mis sur le fait que la CPI a autant besoin du soutien des Etats africains que de celui de la société civile pour répondre aux grands espoirs placés en elle. La coopération dans le domaine de l'application des mandats d'arrêt et d'autres demandes similaires émanant de la Cour pénale serait cruciale à cet égard.

*Echec pour n'avoir pas prévenu les crimes, et lorsque ces crimes internationaux sont commis, leur incapacité ou leur absence de volonté de s'acquitter pleinement de leur obligation, d'appliquer une justice crédible et de poursuivre les coupables pour les amener à répondre individuellement de leurs actes.*

Plusieurs études de cas sur les contextes de transition dans différentes régions africaines ont été évoquées pour étayer l'argument selon lequel même si des tensions existent souvent entre justice et paix et réconciliation, pour autant elles se consolident mutuellement et que la solution tient donc à une priorisation selon le contexte spécifique plutôt que de privilégier l'une ou l'autre des solutions.

Un accent particulier a été mis sur le fait que la CPI a autant besoin du soutien des Etats africains que de celui de la société civile pour répondre aux grands espoirs placés en elle. La coopération dans le domaine de l'application des mandats d'arrêt et d'autres demandes similaires émanant de la Cour pénale serait cruciale à cet égard.

Les débats ont porté également sur le rôle des commissions vérité et les mécanismes de la justice coutumière qui font partie d'une réponse plus globale aux crimes internationaux. Les aspects problématiques dans le fonctionnement parallèle de tels mécanismes ont été soulignés et des enseignements tirés des expériences de la Sierra Leone et du Rwanda lors de leurs transitions respectives. Les participants ont par ailleurs examiné le rôle des tribunaux des droits humains et d'autres cours régionales de justice qui offrent aux victimes des possibilités de recours en réparations.

## Le protocole de Malabo : s'appuyant sur l'innovation et surpassant les défis

Cette conférence enrichissante qui s'est déroulée sur trois jours a aussi abordé la question de savoir si les mécanismes régionaux ont leur place dans l'administration de la justice pénale internationale. Les participants ont fait remarquer que selon la législation et les pratiques en vigueur, ce sont les Etats qui détiennent le pouvoir d'investigation, de poursuites et d'administration des peines aux auteurs des atrocités. Mais lorsque les Etats ne sont pas en mesure ou sont réticents à prendre ces responsabilités, une deuxième juridiction sera alors actionnée et prendra la forme d'un tribunal pénal international (qu'il soit *ad hoc* ou permanent). Jusqu'ici, les organismes régionaux n'avaient aucune place formelle dans la mise en œuvre d'un droit pénal international à travers la création de cours pénales régionales *ad hoc* ou permanentes.

Dans ce qu'il faut considérer comme une initiative sans précédent et après des années de discussion, l'UA est devenue la première région au monde à créer, lors du sommet de Malabo en juillet 2014, une cour pénale internationale permanente en adoptant le Protocole sur les Amendements au Protocole sur les Statuts de la Cour africaine de Justice et des Droits humains. Le Protocole qui une fois entré

*Dans ce qu'il faut considérer comme une initiative sans précédent et après des années de discussion, l'UA est devenue la première région au monde à créer, lors du sommet de Malabo en juillet 2014, une cour pénale internationale permanente en adoptant le Protocole sur les Amendements au Protocole sur les Statuts de la Cour africaine de Justice et des Droits humains.*

en vigueur, élargira la juridiction de la Cour de Justice africaine aux dossiers à caractère général, aux droits humains et aux affaires criminelles, a été adopté suite aux tensions entre l'Union africaine et la CPI. Dans certains milieux, le contexte dans lequel il a été adopté a suscité des inquiétudes de le voir utilisé comme un dispositif visant à saper le long soutien du continent en faveur de la cour de justice permanente basée à la Haye. Cela ne devrait pas être le cas surtout si l'on tient compte du concept de complémentarité positive que la CPI a elle-même mis en avant.

Le Protocole contient un certain nombre d'innovations importantes et souhaitées pas seulement pour l'Afrique mais potentiellement pour la communauté internationale dans son ensemble. Ces innovations comprennent l'élargissement de juridiction aux crimes contre l'humanité, au génocide et aux crimes de guerre, mais aussi à d'autres crimes très inquiétants et ayant une certaine résonance dans les Etats

*En outre, contrairement aux tribunaux pénaux internationaux actuels qui ne peuvent établir que la responsabilité pénale des individus, la Cour de Justice de l'UA est habilitée à établir la responsabilité des entreprises qui se seraient compromises par leur comportement délictueux.*



africains. En outre, contrairement aux tribunaux pénaux internationaux actuels qui ne peuvent établir que la responsabilité pénale des individus, la Cour de Justice de l'UA est habilitée à établir la responsabilité des entreprises qui se seraient compromises par leur comportement délictueux. Ces évolutions peuvent finalement avoir une très grande importance quant à l'évolution future de la responsabilité dans les cas de violations graves des droits humains en Afrique et dans le monde en général.

En même temps, la Cour de Justice de l'UA comporte aussi d'autres aspects pouvant s'avérer problématiques tant du point de vue du principe que dans la pratique. En l'occurrence, sur le principe, il n'est pas clair que la juridiction élargie du futur tribunal, qui nécessitera des ressources financières et humaines considérables, ait été après tout assez bien étudiée. L'histoire du continent, en matière de sous-financement des institutions africaines, suscite en soi des inquiétudes. De plus, l'une des clauses les plus controversées contenues dans le nouveau protocole stipule qu'« aucune poursuite ne peut être initiée ni maintenue à l'encontre d'un Chef d'Etat ou de gouvernement en exercice de l'UA ou toute personne agissant en lieu et place ou mandaté à cet effet ou tout autre fonctionnaire de haut rang pendant qu'il ou elle est encore en poste. » Même si, en général, ceux qui affirment que les Etats africains agissent en dehors du droit international en adoptant une telle disposition n'ont pas produit de preuves tangibles à l'appui de leurs affirmations, il n'empêche que cette clause est encore source d'inquiétudes.

Les participants ont eu des avis partagés sur cette provision sur l'immunité même s'ils ne sont pas opposés à l'idée d'une cour de justice régionale dotée d'une juridiction pénale. Beaucoup d'entre eux ont considéré cette clause du Protocole comme une régression dans la lutte contre l'impunité en Afrique, et en possible contradiction avec l'Acte constitutif de l'UA dans lequel les Etats africains condamnaient et rejetaient l'impunité et s'étaient engagés à intervenir dans les cas graves où des atrocités seraient commises. Selon ces critiques, elle pourrait même compromettre les progrès réalisés au cours des deux dernières décennies dans ce domaine. En revanche, les défenseurs ont estimé que la clause était un compromis qui permettrait de mieux ordonnancer justice et paix. Ils ont relevé que la disposition ne fait que conférer une protection temporaire qui est levée lorsque celui ou celle qui en bénéficie n'est plus en fonction. Les critiques de la disposition ont rétorqué que le caractère temporaire de la protection pourrait justement encourager les dirigeants craignant une poursuite de se maintenir illégalement en fonction, mettant ainsi en péril le progrès démocratique en Afrique.

Dans le cadre des débats sur la Cour de Justice de l'UA, il a été souligné un manque de clarté quant à la complémentarité et aux relations entre la CPI, la Cour de Justice de l'UA,

*Les participants ont considéré que l'omission de la complémentarité par rapport à la CPI devrait être abordée dans l'intérêt de la cour de justice permanente, des Etats africains et des sociétés sur le continent.*

les Cours de Justice des Communautés économiques régionales (RECs) et les cours nationales de justice qui sont les juridictions primaires. Les participants ont considéré que l'omission de la complémentarité par rapport à la CPI devrait être abordée dans l'intérêt de la cour de justice permanente, des Etats africains et des sociétés sur le continent.

Enfin, comme indiqué plus haut, un certain nombre de propositions et de recommandations ont émergé à l'issue des travaux de la conférence qui a duré trois jours. Certaines d'entre elles résumées ci-dessous sont adressées à l'examen de l'UA, des Communautés économiques régionales et des gouvernements africains.

## Recommandations

### A l'attention de l'Union africaine

1. Avec l'adoption de l'Acte constitutif et protocoles annexes et de son Architecture de la Paix et de la Sécurité, l'UA dispose d'un cadre juridique, de politique et institutionnel presque complet rendant possible les réponses aux cas de violations graves des droits humains et de crimes internationaux. Il a été recommandé l'adoption de certains aspects de politique en particulier le Projet de Cadre de la Justice transitionnelle et la mise en fonctionnement des institutions pertinentes ou le renforcement de leurs capacités.
2. L'expérience a montré que la capacité et les outils dont dispose l'UA pour intervenir dans les situations de conflit ont augmenté au fil des années. Toutefois, sa capacité à mettre en œuvre des mesures allant de la diplomatie préventive, le maintien de la paix, l'intervention humanitaire à la construction de la paix dépend de plusieurs facteurs, et est, en ce qui concerne la paix et la sécurité, très circonscrite par le droit international notamment dans les articles 52, 53, 54 de la Charte des Nations Unies. Ces dispositions subordonnent les organisations régionales au Conseil de Sécurité des Nations-Unies pour tout ce qui concerne la paix et la sécurité internationales, ce qui englobe la justice internationale dans des contextes limités. Il a été recommandé à l'UA et à ses membres individuels de consacrer des efforts et des ressources au perfectionnement des outils existants basés de l'expérience acquise. Il s'agit notamment de cultiver et de renforcer des partenariats avec les acteurs régionaux et internationaux tels que les Nations Unies et l'Union européenne dans les domaines pertinents dont la pacification et le maintien de la paix. L'UA devrait également continuer à développer et à poursuivre son programme de réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies et son volet relatif à l'élargissement des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations-Unies aux Etats africains avec droit de veto.  

L'UA devrait également continuer à développer et à poursuivre son programme de réforme du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et son volet relatif à l'élargissement des membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations-Unies aux Etats africains avec droit de veto.
3. S'agissant du rôle des Etats, principal lieu où se déroulent les processus de justice internationale, il a été recommandé à l'UA d'encourager vivement l'adoption des normes, institutions et instruments internationaux et continentaux tout en soutenant les initiatives des Etats y compris à travers l'assistance technique et le renforcement des capacités.
4. En ce qui concerne l'interface entre justice et paix et réconciliation, il a été reconnu qu'il existe deux principales écoles sur leur mode d'interactions. Il y a ceux qui affirment que la justice peut faire avancer la paix et la réconciliation et qu'elle est effectivement nécessaire pour leur rétablissement après un violent conflit. Pour d'autres, la recherche de la justice irait à l'encontre des objectifs de paix et de réconciliation et que donc les décideurs doivent opérer un choix et déterminer ce qui est prioritaire. De nombreuses études de cas ont été évoquées pour étayer l'argument selon lequel même si des tensions existent entre elles, justice, paix et réconciliation se consolident mutuellement et que la solution

tient à une priorisation basée sur la spécificité du contexte plutôt que sur la prééminence de l'une ou l'autre des solutions. Il a été recommandé que même si la priorisation de justice et paix donne à l'UA une certaine flexibilité dans ses interventions pour restaurer paix et sécurité dans les Etats affectés par un conflit, il faudrait toutefois tenir compte du contexte et apprécier chaque situation individuellement.

5. La restauration de la paix et de la sécurité et la consolidation de la réconciliation dans les sociétés post conflit requièrent bien plus que le jugement des responsables de crimes. Les interventions doivent répondre à l'ensemble des inquiétudes et des besoins y compris notamment la réforme des institutions, la construction de sociétés plus inclusives et le rétablissement des victimes dans leur droit. Il a été recommandé à l'UA de fonder ses interventions sur des conceptions appropriées de la justice et qu'elles exigent des acteurs gouvernementaux une réponse exhaustive aux inquiétudes multiples des victimes et implications criminelles, économiques et politiques des conséquences du conflit. Le Projet de Cadre de Justice transitionnelle qui reprend nombre

Il a été aussi recommandé le développement d'une conception de la justice et de la justice alternative qui intègre non seulement le besoin de poursuites pénales mais également les dédommagements des victimes en accordant une attention particulière aux communautés vulnérables notamment les femmes et les enfants.

d'expériences passées en matière de justice transitionnelle, fournit un parfait point de référence pour les interventions de cet ordre. Il a été aussi recommandé le développement d'une conception de la justice et de la justice alternative qui intègre non seulement le besoin de poursuites pénales mais également les dédommagements des victimes en accordant une attention particulière aux communautés vulnérables notamment les femmes et les enfants.

6. Considérant que l'inefficacité des réponses aux conflits est en partie attribuable à l'incapacité de l'UA à agir dans les délais requis, il a été recommandé que les efforts visant le renforcement des institutions judiciaires, de maintien de la paix et de la sécurité continentales actuelles se consacrent à l'amélioration de leur réactivité. En ce qui concerne la justice, l'effort devrait porter sur la formation et l'établissement d'un registre d'enquêteurs, d'observateurs, de médiateurs, d'experts juridiques et de médecins légistes qui pourront être déployés, afin d'enquêter et d'instruire les atrocités sur le continent. De même, l'UA devrait envisager l'abrogation de la décision de Syrte de juillet 2009 supposée ordonner aux Etats africains de ne pas coopérer avec la CPI pour le transfert et l'arrestation de certaines personnalités.
7. Après plusieurs années de discussion, l'UA a finalement adopté un Protocole sur les Amendements au Protocole sur les Statuts de la Cour africaine de Justice et des Droits de l'Homme lors du sommet de Malabo en juin 2014. Il a été recommandé à l'UA de doubler d'efforts pour recueillir les signatures et les ratifications nécessaires à la mise en place de la cour de justice régionale qui permettrait de juger les personnes et les entreprises coupables de crimes internationaux et autres affectant tout particulièrement les sociétés et Etats africains.
8. Les Etats africains devraient harmoniser leur engagement de principe à lutter contre l'impunité dans le protocole en mettant à disposition les financements requis en vue de la réalisation concrète des objectifs définis dans le Protocole de Malabo.



9. Il est impératif que la Cour de Justice de l'UA soit dotée d'un personnel hautement expérimenté avec des compétences non seulement en droit pénal national mais également en droit pénal international (un domaine très technique exigeant une expertise spécifique). Heureusement, de nombreux africains ont acquis une bonne expérience pratique auprès du TPIR ; du SCSL, de la CPI et d'autres tribunaux internationaux et au-delà, et leur expertise sera très pertinente pour le travail de la future cour de justice. Il a été fortement recommandé que, sans perdre de vue l'équilibre régional et du genre, l'UA devrait prévoir et mettre en place des politiques de recrutement transparentes et compétitives en ce qui concerne le recrutement des principaux responsables de la cour de justice notamment les juges qui siègeront à la cour pénale, le procureur, le principal avocat de la défense, le greffier ainsi que d'autres membres du personnel indispensables au fonctionnement normal d'une telle cour de justice.
10. Des clarifications devraient être apportées sur la complémentarité entre la nouvelle cour de justice et la CPI. A cet égard, les Etats africains parties aux Statuts de Rome devraient soutenir le Kenya qui œuvre à l'amendement du Traité de la CPI pour y introduire le concept de complémentarité avec les organismes régionaux et pas uniquement avec les Etats-parties. Pour les mêmes raisons, les Etats africains devraient étudier les conditions requises d'une complémentarité effective entre la future cour de justice africaine et la CPI. Le conseil juridique de l'UA serait peut-être amené à produire un exposé de position expliquant comment devrait fonctionner la complémentarité entre les deux institutions, les dispositions à prévoir dans les règles de procédure et d'administration des preuves, la convention sur les relations entre les deux institutions, ainsi de suite.
11. Les cours sous régionales de justice ayant mandat pour traiter des droits humains fournissent un niveau supplémentaire de protection pour la préservation des droits humains sur le continent. A l'heure actuelle, la CEDEAO est la seule cour de justice des communautés économiques régionales disposant d'un mandat explicite pour traiter des droits humains. L'UA et ses Etats-membres devraient plaider en faveur du renforcement de tels mécanismes et l'inclusion d'une juridiction sur les droits humains, des financements requis et du suivi, afin de veiller que les décisions prises par les organismes existants sont suivies d'effet notamment celles de la CEDEAO, des Cours africaines de Justice et de la Commission des Droits humains et des Peuples.

Pour les mêmes raisons, les Etats africains devraient étudier les conditions requises d'une complémentarité effective entre la future cour de justice africaine et la CPI.

## A l'attention des Communautés économiques régionales (RECs)

De plus en plus, les organisations sous régionales africaines jouent un rôle important dans la diplomatie préventive, le maintien de la paix, la pacification et la construction de la paix. En effet, l'Architecture de la Paix et de la Sécurité en Afrique conçue par l'UA intègre les RECs. La meilleure illustration de l'activité des RECs dans les domaines de la paix et de la sécurité et par extension les droits humains au niveau international est celle de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Elle est peut-être la REC la plus active à cet égard ayant

élaboré des modèles d'interventions réussis allant des accords de paix, l'intervention militaire au Libéria et en Sierra Leone à l'établissement et à l'élargissement de la juridiction de la Cour de Justice de la CEDEAO. Ces dernières années, la pratique de l'UA a consisté à « déléguer » aux RECs les interventions ne nécessitant pas le déploiement de missions de maintien de la paix. On peut également citer l'exemple de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) au Zimbabwe et au Lesotho. Le Conseil de Sécurité des Nations-Unies qui est le premier responsable de la paix et de la sécurité internationales, a apporté son soutien et toujours assumé la responsabilité supérieure après l'intervention initiale de l'UA ou d'une REC.

1. *Il a été recommandé aux RECs de renforcer les réponses existantes aux conflits et de continuer à clarifier leurs relations avec l'UA. Et au fur et à mesure que les RECs et l'UA*

*renforcent leurs liens et leur collaboration en ce qui concerne les forces d'intervention rapide, elles devraient également collaborer à leur réactivité avec des moyens non militaires notamment par la formation de médiateurs, d'enquêteurs et d'observateurs.*

*renforcent leurs liens et leur collaboration en ce qui concerne les forces d'intervention rapide, elles devraient également collaborer à leur réactivité avec des moyens non militaires notamment par la formation de médiateurs, d'enquêteurs et d'observateurs.*

2. *Par ailleurs, il a été recommandé aux RECs de travailler au renforcement des capacités des mécanismes de préservation des droits humains y compris à la création des mécanismes de surveillance et aux possibilités pour les individus de pouvoir initier des poursuites contre les Etats dont ils sont ressortissants, les entreprises, etc.*
3. *Les Etats africains membres des RECs devraient travailler à développer des plans de financement novateurs à travers par exemple la collecte d'une taxe régionale auprès des citoyens et entreprises effectuant des transactions transfrontalières. Cette taxe pourrait servir à financer les cours de justice sous régionales.*
4. *Les RECs et leurs agences, dont les cours de justice, devraient élaborer un cadre cohérent d'amélioration de la sécurité humaine. Pour ce qui est de la justice internationale, une attention toute particulière devrait être portée à la faisabilité de la création des cours pénales de sorte qu'elles puissent tirer profit de la complémentarité envisagée dans le Protocole de 2014.*
5. *A la lumière de la recommandation précédente, les RECs devraient, les unes les autres, encourager l'UA ainsi que les experts africains en droit pénal international à dûment étudier d'importantes questions juridiques relatives à la juridiction, au financement et à la complémentarité avec les tribunaux pénaux internationaux.*

## A l'attention des Etats africains

Selon le droit international et régional, ce sont les Etats qui, en premier, ont la responsabilité de répondre aux violations des droits humains et de poursuivre les auteurs de crimes internationaux. Il en est ainsi en partie parce que les tribunaux internationaux comme la CPI n'interviennent que dans des cas exceptionnels lorsque les Etats rechignent ou ne sont pas en mesure de juger un nombre limité de ceux qui sont les premiers responsables de tels crimes. En ce qui

concerne la juridiction, il convient de noter que la CPI n'intervient que si les Etats sont réticents ou ne sont pas en mesure de mener des enquêtes ou initier des poursuites.

1. *Il a été recommandé que tous les Etats africains ratifient ou adhèrent aux Statuts de Rome de la Cour Pénale internationale ainsi qu'à d'autres importants instruments internationaux relatifs aux droits humains (à savoir, le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels, la Convention pour la Prévention et la Répression du Crime de Génocide, la Convention contre la Torture et la Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes).*

*Il a été recommandé que tous les Etats africains ratifient ou adhèrent aux Statuts de Rome de la Cour Pénale internationale ainsi qu'à d'autres importants instruments internationaux relatifs aux droits humains*
2. *Les Etats africains devraient également prioriser la ratification de tous les instruments africains relatifs aux droits humains élaborés dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine et de l'Union africaine.*
3. *Les Etats africains qui sont également Etats-parties à l'instrument CPI devraient se préoccuper des incohérences éventuelles par rapport à leurs obligations aux termes du Protocole de Malabo modifiant la juridiction de la Cour africaine de Justice avec l'article 27 des Statuts de la CPI (la non-pertinence de la fonction officielle). Ils devraient envisager la possibilité d'émettre une réserve concernant l'article 46Abis. Une telle réserve devrait être méticuleusement formulée avec l'aide d'experts en droit pénal international.*

*Les Etats devraient promulguer des lois transposant leurs obligations internationales et régionales dans la législation nationale*
4. *Les Etats devraient promulguer des lois transposant leurs obligations internationales et régionales dans la législation nationale. Dans le cas de la CPI et de la Cour de Justice de l'UA, une telle législation devrait fournir des bases juridictionnelles appropriées et réguler tous les aspects de la coopération avec la CPI et la Cour de Justice de l'UA. Parallèlement, ils devraient procéder au renforcement adéquat des capacités et au financement des institutions africaines tout en veillant à la mise en œuvre des décisions et aux activités de suivi au niveau exécutif.*
5. *En outre, il est impératif que les Etats africains soient au premier plan dans la création des structures institutionnelles de renforcement de leurs propres capacités, afin de pouvoir juger les crimes internationaux au niveau national sur la base aussi bien du droit de la CPI que du droit international coutumier ainsi que du principe de juridiction universelle. Cela permet de régler le souci qu'on se fait en Afrique à propos de la justice étrangère dans la mesure où la juridiction des cours de justice internationales et étrangères ne peut s'exercer que si les Etats africains ne veulent ou ne peuvent pas rendre justice eux-mêmes.*
6. *En élaborant les réponses aux crimes internationaux et aux violations des droits humains en général, le cadre de politique approprié devrait tenir compte entre autres des impacts et besoins multiples de justice. Une attention particulière devrait être accordée aux inquiétudes et à l'hétérogénéité de la communauté de victimes ainsi qu'au facteur genre dans l'administration de la justice.*

7. Dans les cas où les mécanismes de la justice coutumière africaine interviennent dans la réponse globale, les décideurs politique devraient tenir compte de leurs forces et

*Les mécanismes de la justice coutumière africaine présentent souvent des faiblesses comme des pratiques discriminatoires non conformes aux normes en matière de droits de l'homme, la satisfaction des droits de la défense tels que le financement et la représentation ainsi que leur capacité limitée à juger les crimes présentant une certaine complexité.*

*faiblesses. Les mécanismes de la justice coutumière africaine présentent souvent des faiblesses comme des pratiques discriminatoires non conformes aux normes en matière de droits de l'homme, la satisfaction des droits de la défense tels que le financement et la représentation ainsi que leur capacité limitée à juger les crimes présentant une certaine complexité.*

8. Les Etats africains devraient élaborer un cadre juridique régional d'assistance mutuelle dans les affaires criminelles. Ce système permettrait de prévoir ce dont les Etats africains ont besoin pour fournir une assistance technique et de collaborer entre eux, afin que les enquêtes et le jugement des crimes internationaux et transnationaux se déroulent de la manière la plus efficace possible tout en respectant le droit des personnes suspectées ou mises en examen. Une étude de faisabilité s'inspirant d'expériences d'autres organismes régionaux en l'occurrence l'Union européenne, devrait être réalisée tout en veillant que tout mécanisme élaboré est parfaitement adapté au contexte africain.
9. Il a été recommandé aux Etats africains d'envisager la signature d'un accord de coopération entre eux et la cour de justice des droits humains et pénale proposée par l'UA.
10. Les Etats africains devraient conclure avec la CPI des accords de coopération qui couvrent notamment non seulement les phases d'investigations et de procès mais également de condamnation et de l'après-condamnation. Ce système devrait aller au-delà de ce qui est requis dans la Partie 9 des Statuts de Rome. A cet égard, surtout en ce qui concerne l'application des peines, l'expérience des Etats africains tels que le Mali, le Rwanda et d'autres qui ont coopéré avec les tribunaux pénaux internationaux antérieurs ou actuels sera utile.

## Remerciements

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Carnegie Corporation de New York (CCNY), à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à l'Open Society Foundations (OSFs), à TrustAfrica, à l'UNESCO, à l'ONU Femmes, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.