

Violations des droits humains au Burundi et en RD Congo

QUEL RÔLE POUR LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE ?



SOMMAIRE

INTRODUCTION	page 4
PARTIE 1. COMPRENDRE LA CPI ET SON ORGANISATION	page 6
1. L'idée d'une Cour Pénale Internationale	page 6
2. Compétences de la CPI	page 8
3. Une enquête à la CPI	page 12
4. Conclusion	page 17
PARTIE 2. LE BURUNDI	page 18
1. Un climat de terreur et d'impunité	page 18
2. Une enquête s'ouvre au Burundi	page 22
3. L'enquête : Quel impact sur le terrain ?	page 25
4. Conclusion	page 29
PARTIE 3. LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	page 30
1. Une crise politique qui ne finit pas	page 31
2. Un rôle pour la CPI ?	page 35
3. Conclusion	page 37
PARTIE 4. CRITIQUES, SOLUTIONS ET CONCLUSIONS	page 38
1. Évaluation critique de la CPI	page 38
2. Solutions pour une justice pénale internationale	page 42
3. Quelle suite ?	page 44
REMERCIEMENTS	page 46

INTRODUCTION

En s'accrochant au pouvoir, les Présidents du Burundi et de la République Démocratique du Congo ont plongé leur pays dans une crise politique majeure.

Les conséquences dépassent largement le simple blocage politique : de graves violations des droits humains sont commises et un climat d'impunité prévaut. Au Burundi, les citoyens témoignent d'un climat de terreur où la liberté d'expression est totalement muselée. En RD Congo, les actions violentes du gouvernement se multiplient, principalement dans les provinces du Kasaï et lors des manifestations citoyennes.

Depuis le début de la crise, la Commission Justice et Paix Belgique s'interroge sur des solutions pour remédier aux conséquences de ces blocages politiques. Par un travail de sensibilisation et de plaidoyer politique, nous tentons de briser l'escalade de la violence. Cette étude – qui se concentre sur le rôle de la Cour pénale internationale dans les cas du Burundi et de la RD Congo – s'inscrit dans cette dynamique.

La Cour pénale internationale ("CPI" ou "*la Cour*") est une juridiction internationale qui a la compétence de juger les individus responsables de crimes internationaux graves lorsque l'État ayant compétence en l'espèce n'a pas la capacité, ou la volonté réelle, d'entamer des poursuites.

Notre étude s'adresse à tout citoyen sensible aux enjeux fondamentaux tels que les droits humains, la démocratie, la justice et la paix. Nous souhaitons en particulier toucher les citoyens et décideurs politiques belges et européens. La Belgique partage des relations historiques avec le Burundi et la RD Congo qui expliquent la teneur des relations diplomatiques actuelles et la présence d'une importante diaspora. Cette dernière inclut d'ailleurs aujourd'hui un nombre important de réfugiés de la crise politique actuelle. Enfin, l'étude s'adresse également aux nombreuses associations qui travaillent pour et avec la région des Grands Lacs.

L'étude se divise comme suit : la première partie explique de manière concise le rôle et les fonctions de la CPI. Les parties deux et trois analysent respectivement son rôle dans les cas du Burundi et de la RD Congo. La dernière partie résume les critiques portées à l'encontre de la CPI et présente des pistes de solutions avant de conclure.

Bonne lecture !

PARTIE 1

Comprendre la CPI et son organisation

Cette première partie offre une explication du rôle de la CPI, de son action et de ses modalités d'intervention. Cette présentation permet donc une mise en contexte, nécessaire pour la compréhension du reste de l'étude. Elle abordera également certains débats tels que la question de la souveraineté et de la dichotomie entre les objectifs de justice et de paix.

1. L'idée d'une Cour Pénale Internationale

La Cour pénale internationale est une juridiction internationale permanente¹ qui a la compétence de juger les individus responsables des crimes les plus graves ayant une portée internationale, que nous qualifierons de "crimes internationaux", à savoir les crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crimes de génocide et crimes d'agression.²

La CPI est née du constat "*qu'au cours [du 20^{ème} siècle, des millions d'enfants, de femmes et d'hommes ont été victimes d'atrocités qui défient l'imagination et heurtent profondément la conscience humaine*".³ Par son travail, la Cour entend mettre un terme à l'impunité – définie comme l'exemption de peines – en amenant les personnes portant la plus grande responsabilité de crimes graves à répondre de leurs actes.⁴

La CPI ambitionne ainsi de dissuader toute personne de commettre des crimes internationaux, et donc de contribuer à la création d'un monde plus juste et à une paix durable.

Le traité fondateur de la CPI est le **Statut de Rome** adopté en 1998. Ce statut est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002 lors de sa ratification par 60 États. Aujourd'hui, la CPI compte 123 membres, appelés "États parties", qui correspondent aux États ayant signé et ratifié le Statut de Rome.⁵ Ils représentent 64 % des pays membres des Nations Unies.

Les États parties, se répartissent comme suit⁶:

- ▶ Afrique : 33 pays,
- ▶ Asie et Pacifique : 19 pays,
- ▶ Europe Orientale : 18 pays,
- ▶ Amérique latine et Caraïbes : 28 pays,
- ▶ Europe Occidentale et autres États : 25 pays.

Notons que le Burundi a quitté officiellement la CPI en octobre 2017 – *la partie 2 reviendra sur ce retrait* – et que trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (les États-Unis, la Russie et la Chine) ne sont pas membres de la CPI.⁷

Cour pénale internationale (CPI) ≠ Cour internationale de Justice (CIJ)

La **Cour internationale de Justice** est l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Elle juge les États et les condamne lorsqu'ils ont manqué à leurs obligations découlant du droit international.

La **Cour pénale internationale** est un organe indépendant des Nations Unies. Elle juge directement les individus pour les crimes dont ils sont responsables.

Les deux juridictions sont situées à La Haye aux Pays-Bas.

1. La CPI se différencie des tribunaux temporaires, dits *ad hoc*, comme le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ou le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

2. Statut de Rome, Article 1.

3. Statut de Rome, préambule.

4. Idem

5. La *signature* d'un traité ou d'une convention équivaut à une approbation préliminaire. Elle n'entraîne pas d'obligation exécutoire, mais affiche l'intention d'un État d'examiner le traité au niveau national et d'envisager de le ratifier. Par contre, la *ratification* signifie qu'un État accepte d'être juridiquement lié par les dispositions du traité.

6. Site de l'Assemblée des États parties de la CPI, *Les États parties au Statut de Rome*.

7. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Il compte 15 membres disposant chacun d'une voix : cinq membres permanents (Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni), et 10 membres élus par l'Assemblée générale pour un mandat de deux ans.

2. Compétences de la CPI

La CPI est compétente pour juger **toute personne physique** de plus de 18 ans qui est suspectée d'avoir commis des **crimes internationaux graves**.⁸

Néanmoins, cette compétence est limitée à quatre niveaux. Elle ne peut juger que certains crimes (2.1) dans un contexte géographique et temporel déterminé (2.2) sous réserve de respecter le principe de complémentarité (2.3) et de servir les intérêts de la justice (2.4).

2.1. Compétence : Quatre crimes internationaux

La CPI ne peut enquêter que sur quatre types de crime, à savoir les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes d'agression.

► Les **crimes de génocide** correspondent aux actes par lesquels il y a l'intention de détruire, tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux.⁹ Les actes qui peuvent constituer ce crime sont, par exemple, le meurtre d'un membre du groupe, les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

► Les **crimes contre l'humanité** correspondent aux actes – tels le meurtre, la torture, le viol ou la persécution – qui sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque.¹⁰

► Pour être constitutifs de **crimes de guerre**, les actes délictueux doivent être commis lors d'un conflit armé. Il s'agit d'infractions aux lois et coutumes du droit international humanitaire, notamment des conventions de Genève du 12 août 1949 qui régulent le comportement des États et de leurs armées, ainsi que les règles en matière de protection des civils.¹¹

► Les **crimes d'agression** correspondent à la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution d'un acte d'agression, c'est-à-dire l'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État.^{12,13}

En raison de ressources limitées, la CPI concentre ses poursuites à l'encontre des personnes qui ont *la plus grande responsabilité* dans les crimes en cause.¹⁴ Pour les autres auteurs de crimes, la responsabilité de la justice revient aux autorités nationales, et éventuellement à la communauté internationale.

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque volupta-
tia ima parionserio dolorum
volorpo rator s

2.2. Limites temporelles et géographiques

La CPI n'est compétente que pour des crimes commis *après* l'entrée en vigueur du Statut de Rome ou après la date de ratification du Statut par un État Partie.¹⁵ La CPI ne peut donc en aucun cas juger de faits qui se sont produits avant le 1^{er} juillet 2002.

La CPI est compétente uniquement si l'auteur présumé est ressortissant d'un État partie, ou si le crime a été commis sur le territoire d'un État partie.¹⁶ Ainsi, bien que les États-Unis aient toujours refusé de reconnaître la compétence de la CPI, leurs soldats pourraient bien être inquiétés pour leurs actes commis sur le territoire de l'Afghanistan qui est partie au Statut de Rome depuis février 2003.

Cette limite territoriale connaît cependant des exceptions. La CPI peut se saisir d'une affaire d'un État non-partie sur demande de ce même État.¹⁷ La CPI peut également se saisir d'une affaire d'un État non-partie sur requête du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU). En effet, en vertu de leur appartenance à l'ONU, tous les États membres sont liés à ses décisions.

2.3. Limites du principe de complémentarité

La CPI ne se substitue pas aux systèmes nationaux de justice pénale, elle en est le complément.¹⁸ Elle ne pourra pas agir si un État ayant compétence en l'espèce est en train d'enquêter ou de conduire des poursuites judiciaires. La CPI pourra toutefois intervenir si l'État est incapable ou réticent à véritablement punir les personnes responsables – comme pourraient le montrer des retards injustifiés de procédures.¹⁹

Ce principe de complémentarité, qui donne la priorité aux systèmes nationaux, est la pierre angulaire de l'action de la CPI. Il garantit la souveraineté des États (voir encadré ci-après) tout en assurant une justice œuvrant réellement pour la lutte contre l'impunité.

Outre cette reconnaissance de la souveraineté, il encourage les législations nationales à se développer. C'est pourquoi une part importante du travail de la CPI, qualifié du principe de complémentarité positive, consiste à améliorer et renforcer les systèmes judiciaires nationaux.²⁰

8. Statut de Rome, Articles 26, 27 et 28.

9. Statut de Rome, Article 6.

10. Statut de Rome, Article 7.

11. Statut de Rome, Article 8.

12. Statut de Rome, Article 8 bis.

13. La compétence de la Cour pour juger les crimes d'agression n'a été activée qu'en décembre 2017.

14. CPI, 2003, *Communication relative à certaines questions de politique générale concernant le Bureau du procureur*.

15. Statut de Rome, Article 11.

16. Statut de Rome, Article 12 (2).

17. Statut de Rome, Article 12 (2) (3).

18. Statut de Rome, Article 1.

19. Statut de Rome, Article 1 et 16.

20. Ce travail lui permet d'ailleurs de se décharger de certaines affaires, ce qui est bénéfique vu le budget limité de la CPI.

2.4. Limites des "intérêts de la justice"

Dans certains cas, le Procureur de la CPI (voir définition infra) a la possibilité de refuser d'ouvrir une enquête s'il y a des raisons de penser qu'elle pourrait ne pas servir les "intérêts de la justice".²¹ Cette disposition signifie que le Procureur doit s'assurer que son action n'est pas de nature à susciter davantage de troubles.

Le terme "intérêts de la justice" est délibérément vague afin de laisser une marge de manœuvre dans son interprétation, mais elle fait essentiellement référence à la stabilité du pays et à la protection des personnes.²² Cette marge d'appréciation offerte est révélatrice

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque volupta-
tia ima parionserio dolorum
volorpo ratiior

d'une approche globale de la CPI qui ne se cantonne pas à la lutte contre l'impunité à tout prix mais qui envisage le contexte dans son ensemble. Nous reviendrons sur ce point qui renvoie à la dichotomie entre l'objectif de "justice" et de "paix".

La Souveraineté et la CPI

La souveraineté peut être définie comme le "pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national (souveraineté interne) et son indépendance absolue dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements (souveraineté externe)".²³

Bien qu'encadrée par le principe de complémentarité avec les juridictions nationales, la CPI peut affecter la souveraineté des États de deux manières.²⁴

Les **règles de compétence** impliquent que des poursuites devant la CPI pourront affecter un État non-partie, qui n'a donc jamais ratifié le Statut de Rome. C'est le cas lorsqu'un de ses ressortissants est poursuivi pour des crimes commis sur le territoire d'un État partie, ou lorsque la CPI est saisie par le Conseil de sécurité de l'ONU. Dans ce deuxième cas, l'atteinte à la souveraineté est toutefois moindre puisque le pays est membre de l'ONU, et donc lié par les décisions du Conseil de sécurité.

L'**exercice de l'activité judiciaire interne** est également limité, car la CPI peut juger les coupables de crimes internationaux ayant été exonérés par des lois d'amnistie nationale, en dépit du principe de complémentarité.²⁵ Nous reviendrons sur la question des amnisties plus loin.

Organes de la CPI

La CPI est constituée de quatre organes : le Bureau du Procureur, les Chambres, le Greffe et la Présidence.

Le **Bureau du Procureur** est responsable d'ouvrir et de diriger les enquêtes, et de définir les charges à l'encontre des accusés. C'est lui qui reçoit et rassemble les preuves qu'il présente lors du procès où il mène l'accusation.

Les **Chambres** sont au nombre de trois :

- ▶ La Chambre préliminaire étudie la validité des requêtes qui sont soumises sur initiative du Procureur et autorise le début d'une procédure. À la fin de l'enquête et sur base des preuves à sa disposition, elle renvoie l'affaire à une Chambre de première instance - sur requête du Procureur - pour le procès.
- ▶ La Chambre de première instance juge les affaires, détermine la culpabilité de l'accusé, et le cas échéant, sa peine.
- ▶ La Chambre d'appel juge les affaires portées en appel contre la décision de la Chambre préliminaire ou de première instance.

Le **Greffe** est responsable des aspects non judiciaires, comme la gestion de preuves, et la **Présidence** est responsable de la bonne administration de la Cour.

En parallèle se tient l'**Assemblée des États parties** qui est le principal organe de gouvernance et le corps législatif de la CPI. Cette assemblée, constituée de tous les États parties, se rassemble annuellement pour faire le point sur la situation générale de la CPI ainsi que sur le budget, l'élection des responsables et les situations de non-coopération. L'Assemblée des États parties est déterminante pour la réussite de la CPI puisque ses décisions touchent au fonctionnement même de la CPI.

21. Statut de Rome, Article 53.

22. Hazan, P., 2010, La Paix contre la justice ? Comment reconstruire un Etat avec des criminels de guerre ? GRIP

23. Larousse. *Souveraineté*.

24. Les lois d'amnistie ont pour effet d'effacer toute procédure judiciaire, passée ou en cours, concernant les crimes auxquels elles s'appliquent.

25. Dabire, D.Y., 2006, *Le rôle et la place des États dans le fonctionnement de la Cour pénale internationale*.

3. Une enquête à la CPI

3.1. Quelle procédure ?

La CPI peut être saisie à l'initiative de trois acteurs distincts : le Bureau du Procureur, un État Partie ou le Conseil de sécurité de l'ONU.²⁶

Le Bureau du Procureur effectue tout d'abord des *examens préliminaires* à l'issue desquels il estime si les crimes commis relèvent de la compétence de la CPI selon les conditions énumérées plus haut.^{27,28} Au mois de décembre 2017, huit situations étaient en examen préliminaire au sein de la CPI : Afghanistan, Colombie, Gabon, Guinée, Irak/Royaume-Uni, Nigéria, Palestine et Ukraine.

Si les examens préliminaires confirment la compétence de la CPI, le Procureur décide, éventuellement après l'autorisation de la Chambre préliminaire, d'ouvrir une enquête.²⁹

Au mois de décembre 2017, onze situations faisaient l'objet d'une enquête. Elles ont été ouvertes : quatre fois à l'initiative du Bureau du Procureur (Kenya, Côte d'Ivoire³⁰, Burundi et Géorgie), cinq fois à l'initiative d'un État Partie (RD Congo, Ouganda, Mali et deux enquêtes en République Centrafricaine) et deux fois à l'initiative du Conseil de sécurité de l'ONU (Libye et Soudan).

Une fois la décision d'ouvrir une enquête adoptée, l'enquête débute officiellement. La CPI peut émettre des mandats d'arrêt ou des citations à comparaître à l'encontre du/des suspect(s) (dont l'innocence reste présumée) en identifiant les chefs d'accusations. Ainsi débutera "l'affaire" à savoir le cas concret déposé devant une Chambre de première instance.

Les peines peuvent aller des compensations financières à l'emprisonnement. Fin 2017, seuls quatre verdicts (trois condamnations et un acquittement) ont été prononcés.

Les États parties, et l'ensemble des États membres de l'ONU dans le cas d'une ouverture sur saisine du Conseil de sécurité, ont l'obligation de coopérer à tout moment de l'enquête.³¹ Dans le cas d'un mandat d'arrêt, la Cour compte sur les États Parties pour procéder à l'arrestation du suspect puisqu'elle ne dispose pas de sa propre force de police.

Si un État n'apporte pas l'assistance qui lui est demandée en vertu du Statut de Rome, la CPI peut amener le cas devant l'Assemblée des États parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie, qui statuera sur les procédures à suivre.

3.2. La place des victimes

La CPI accorde une place particulièrement importante aux victimes dans le cadre de ses procédures.³² Elle met en place des missions de **sensibilisation** sur son action qui, outre un rôle général de prévention, permettent d'informer les victimes sur les possibilités de participation aux procédures (à travers la représentation par un avocat).³³ Cette représentation est importante non seulement pour la récolte des preuves, mais également symboliquement, car elle assure une prise en considération de la voix des victimes.

La CPI a une dimension *restaurative* – outre sa justice *rétributive* (sanction des coupables) – puisqu'elle peut ordonner à tout individu, déclaré coupable, d'assumer une **réparation** des dommages causés aux victimes. Cette réparation peut être individuelle ou collective.

Dans sa jurisprudence, la CPI privilégie la **restitution** qui inclut typiquement la restauration de la liberté, le retour sur le lieu de résidence ou la restitution de l'emploi et des biens.³⁴ Lorsqu'un dommage ne peut être restitué, la réparation prend généralement la forme d'une **indemnisation**.³⁵ La **réadaptation** est une autre forme de réparation. Elle a pour objet de diminuer les effets du traumatisme psychologique, ainsi que les conséquences physiques et sociales des crimes subis.³⁶

Dans le cas où le coupable est indigent, et n'a donc pas la capacité de financer les réparations dues aux victimes, la CPI peut utiliser le **Fonds au profit des victimes de la CPI**. Le financement de ce Fonds fait malheureusement défaut en raison, d'une part, du caractère volontaire des contributions qui le financent, et d'autre part, du grand nombre de victimes à indemniser.³⁷

Des mécanismes de réparation peu coûteux existent, ils viennent compléter les formes de réparations mentionnées *supra*. La **satisfaction** consiste à informer le public de la décision prononcée afin d'établir la vérité sur les crimes. Cette diffusion peut être accompagnée de mesures symboliques telles que la présentation d'excuses publiques ou la construction de monuments de commémoration. Les **garanties de non-répétition** incluent des mesures telles qu'une réforme des institutions de l'État ou la dissolution des groupes armés.³⁸

3.3. La CPI – et puis quoi ?

Les aspects tels que la satisfaction d'obtenir justice, le rétablissement de la vérité et l'octroi de réparations sont essentiels pour les victimes, mais également pour le processus de réconciliation et de reconstruction d'un pays. Or, les moyens (physiques et financiers) de la CPI ne lui permettent de juger qu'un nombre limité de responsables.

26. Statut de Rome, Article 13.

27. Statut de Rome, Article 15.

28. On parle alors d'une *situation* c'est-à-dire d'un ensemble d'événements suspects sur lesquels le procureur va enquêter. Les situations sont généralement assimilées au pays où l'enquête est menée. Il se peut toutefois qu'un pays, comme la République Centrafricaine, soit concerné par plusieurs situations lorsque les événements sur lesquels la CPI enquête ne sont pas liés.

29. Si le procureur est à l'origine de la saisine de la Cour, l'ouverture d'enquête doit être autorisée par la Chambre préliminaire. On parle alors d'une enquête *proprio motu*.

30. La Côte d'Ivoire, alors État non-partie, a fait une requête spécifique – sur initiative du gouvernement – pour reconnaître la compétence de la CPI.

31. Statut de Rome, Article 86.

32. Il s'agit d'un aspect inédit par rapport à d'autres juridictions pénales internationales, comme le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ou celui pour le Rwanda.

33. Voir articles 15 (3), 19 (3) et 68 (3) du Statut

34. FIDH, 2007, *Les droits des victimes devant la CPI : Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG*, Rapport Cour pénale internationale.

35. Idem

36. FIDH, 2007, *Les droits des victimes devant la CPI : Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG*, Rapport Cour pénale internationale.

37. Ainsi, la CPI a récemment accordé 8.000 dollars à plus de 400 victimes dans l'affaire de Thomas Lubanga en RD Congo – atteignant des montants totaux de près de 10 millions de dollars. Dès lors que Thomas Lubanga a été déclaré indigent, la responsabilité des réparations est revenue au Fonds pour les victimes, dont les fonds étaient insuffisants. La CPI ne pourra donc accorder qu'un fragment de l'indemnisation reconnue aux victimes.

38. FIDH, 2007, *Les droits des victimes devant la CPI : Manuel à l'attention des victimes, de leurs représentants légaux et des ONG*, Rapport Cour pénale internationale.

Sa seule intervention est donc insuffisante pour rendre justice pour l'ensemble des crimes commis. Pourtant, cette justice est nécessaire pour la construction d'une paix durable dans un pays ayant souffert de crimes graves.

L'action de la CPI doit compléter d'autres formes de justice, typiquement une justice qualifiée de transitionnelle. La justice transitionnelle peut être définie comme un processus incluant "des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations ou une combinaison de ces mesures".³⁹

En fonction des contextes, cette justice peut être assurée par des tribunaux nationaux – que la CPI peut seconder selon le principe de complémentarité positive – ou des tribunaux hybrides, au sein desquels siègent des magistrats internationaux et nationaux.

Les Commissions de Vérité et de Réconciliation sont également un exemple de justice transitionnelle basée sur des mesures non judiciaires. Il s'agit d'"organismes publics non juridictionnels d'investigation, créés après une période de troubles politiques, de dictature ou de répression, afin d'éclaircir cette période de violence interne, d'aider les sociétés à affronter de manière critique leur passé, formuler des recommandations et éviter que de tels faits se répètent".^{40,41}

Ces Commissions de Vérité et de Réconciliation offrent des mécanismes intéressants pour les sociétés brisées, notamment concernant les aspects de justice restauratrice, qui peuvent faire défaut dans les autres juridictions classiques. Typiquement, les victimes sont invitées à s'exprimer tandis que les auteurs d'exactions sont appelés à reconnaître leurs actions et à se repentir. Or, il a été démontré que les victimes qui participent aux programmes de rencontre avec les auteurs du crime en ressortent plus satisfaites que celles dont les procès ont suivi une voie normale.⁴² L'aveu et la demande de pardon permettent ainsi de créer des conditions d'une justice restauratrice qui servent à la paix et à la réconciliation.⁴³

39. Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies devant le Conseil de Sécurité, 2009, *Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*.

40. Commission Justice et Paix, 2008, *L'impunité en RD Congo est-elle une fatalité ? Pistes de réflexion pour dépasser l'incompatibilité entre les lois d'amnistie et la justice*.

41. Des Commissions de Vérité et de Réconciliation ont été mises en place dans une trentaine de pays – notamment en Amérique latine, au Burundi, en Côte d'Ivoire, et au Pérou.

42. Boka, M., 2014, *La CPI entre droit et relations internationales*. Institut Universitaire Varenne. Collection de Thèses.

43. Combs, N., 2007, *Guilty pleas in international criminal law : constructing a restorative justice approach*, Stanford University Press.

44. Hazan, P., 2016, *La justice pénale internationale, obstacle ou condition à la paix ?*, Justice Info.

45. Idem

46. Idem

47. Idem

48. Idem

49. Site de la Cour Pénale Internationale.

50. Statut de Rome, Article 27 (2) et Article 98.

51. Hazan, P., 2017, *Amnistie en Ouganda : comment concilier l'impératif de stabilité et le besoin de justice ?*

Une dichotomie entre justice et paix ?

Historique de la problématique

Depuis les années nonante, l'articulation entre la recherche de justice et la préservation de la paix est apparue de manière récurrente dans les relations internationales.⁴⁴

La question est née au sein du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Alors que les médiateurs s'efforcent de trouver un arrangement politique avec les chefs de guerre, les juristes cherchent à les inculper.⁴⁵ Les médiateurs accusent donc les juristes de faire obstacle au processus de paix, tandis que ces derniers affirment en retour qu'une paix signée par des criminels de guerre ne saurait être ni viable, ni durable.⁴⁶

Fort de ce constat, le principe de la recherche de justice semblerait s'opposer à la consécration d'une paix durable. Il s'agit toutefois de nuancer cette opposition puisque ce clivage s'explique principalement par la divergence d'interprétation de la notion même de "paix". Alors que les médiateurs tendent à privilégier une paix aussi rapide que possible, les juristes visent une paix potentiellement plus viable et durable qui va au-delà de la cessation des hostilités.⁴⁷

La dichotomie devient alors d'un autre ordre. Faut-il privilégier à tout prix un accord de paix, au risque d'aboutir à un équilibre éphémère ? Ou faut-il se montrer plus exigeant et privilégier la justice en tant qu'élément essentiel pour une paix durable – quitte à prolonger les souffrances des populations ?⁴⁸

Position de la CPI

La CPI estime que "la justice internationale est capable de contribuer à instaurer une paix à long terme, une stabilité et un développement équitable au sein des sociétés sortant d'un conflit".⁴⁹ Au nom de la justice, la CPI privilégie la lutte contre l'impunité.

Elle peut donc juger toute personne de plus de 18 ans ayant commis des crimes relevant de sa compétence. Les **immunités internationales** dont bénéficient traditionnellement certaines catégories de personnes, et notamment les chefs d'État, ne sont pas reconnues, exception faite des immunités des ressortissants des États non-parties (à moins que cet État non-partie lève l'immunité qui couvre son ressortissant ou que la situation dans cet État non-partie ait été saisie par le conseil de sécurité de l'ONU).⁵⁰

Par ailleurs, la CPI n'est pas tenue de respecter **les lois d'amnisties et les amnisties** pour les crimes relevant de sa compétence.⁵¹ Or, ces amnisties sont typiquement accordées lors de Commissions Justice et Vérité.

L'Ouganda est un exemple révélateur de la position de la CPI. L'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) demandait en contrepartie d'un accord de paix l'immunité des poursuites pour les accusations portées contre ses chefs par la CPI.^{52,53} La CPI a refusé.⁵⁴

Une possible échappatoire

La CPI dispose toutefois de différentes mesures qui lui permettent de se détourner de son impératif de lutte contre l'impunité, et potentiellement d'accepter des mesures comme les amnisties pour des crimes qui relèveraient de sa compétence.⁵⁵

Irrecevabilité : La CPI pourrait interpréter le Statut de Rome très largement pour conclure que les Commissions de Vérité et de Réconciliation négociées constituent des enquêtes, et selon le principe de complémentarité, ne pas intervenir. Le principe *Non bis in idem* empêche également qu'une personne soit jugée ou punie deux fois pour le même crime.

Demande du Conseil de sécurité : Le Conseil de sécurité a le pouvoir de "geler" des poursuites pour une période de 12 mois au nom de la "paix et de la sécurité internationales".⁵⁶ À ce jour, cette disposition n'a pas été utilisée.

Discretion dans les poursuites : Au cas où une enquête pourrait ne pas servir les "intérêts de la justice", le Procureur peut refuser d'enquêter. Dans l'examen de la recevabilité d'une affaire, la CPI pourra estimer si la loi d'amnistie permet, par exemple, de maintenir la stabilité et de respecter les intérêts des victimes. Cette discrétion dans les poursuites est le moyen le plus plausible pour la CPI de s'adapter à des Commissions justice et paix.⁵⁷ À ce jour, cet article n'a pas été utilisé.

La CPI se doit de s'incliner devant les décisions des alternatives non juridictionnelles, comme les Commissions de Vérité et de Réconciliation, mais seulement si ces dernières servent à la fois la paix et les objectifs de la CPI.⁵⁸

Ces objectifs sont : la justice rétributive (poursuite de tous les coupables de crimes internationaux), la dissuasion⁵⁹, l'expressivisme (condamnation morale pour ces actes) et la justice réparatrice (focalisation sur les besoins des victimes, les causes à la base du conflit et la réintégration des combattants au sein de la société).

Certaines Commissions de Vérité et de Réconciliation accordent des amnisties aux personnes qui reconnaissent leurs crimes – ce fut notamment le cas en Afrique du Sud. Cette réalité amène à de nouveaux questionnements, car ces crimes recon-

nus peuvent relever de la compétence de la CPI. On observe ici une dichotomie manichéenne entre la recherche absolue d'une justice, ou la volonté de préserver parfois une paix fragile. L'encadré analyse en partie ce point.

4. Conclusion

Cette première partie présente une description synthétique de la CPI. La CPI est une Cour permanente qui juge les individus portant la plus grande responsabilité dans les crimes de guerre, de génocide, d'agression et contre l'humanité. Cette Cour donne priorité aux tribunaux nationaux, selon le principe de complémentarité, afin de garantir la souveraineté des États. En ce sens, il s'agit d'une Cour de dernier recours qui s'assure que les crimes internationaux graves ne restent pas impunis.

La CPI est unique en raison de la place qu'elle donne aux victimes dans la procédure. À défaut de disposer de fonds suffisants qui permettraient de dédommager financiè-

rement les victimes, elle leur offre une dimension symbolique importante qui inclut la reconnaissance de leurs souffrances et la lutte contre l'impunité.

La CPI estime que la justice est nécessaire pour une paix durable, bien que différentes dispositions lui permettent de limiter son action dans un objectif plus général de paix. Néanmoins, la CPI ne se concentre que sur ceux qui portent la plus grande responsabilité, notamment en raison d'un budget limité. Elle ne pourra donc que partiellement répondre à la soif de justice des victimes. Elle ne fera que compléter la justice des tribunaux nationaux, ou des Commissions de Vérité et de Réconciliation.

Pour en savoir plus

- Le site de la CPI : <https://www.icc-cpi.int>
- Le site de la FIDH : <https://www.fidh.org>
- Le site de la Coalition pour la Cour Pénale Internationale : <http://www.iccnw.org>

Ouvrages:

- Juan Branco, 2016, *L'ordre et le monde. Critique de la Cour pénale internationale*
- Marie Boka, 2014, *La CPI entre droit et relations internationales.*

52. L'Armée de résistance du Seigneur (ARS) est un groupe rebelle brutal, créé en 1988, coupable de crimes de guerre et crimes contre l'humanité en Ouganda.

53. Keller, L., 2008, *La fausse dichotomie entre paix et justice et la Cour pénale internationale.*

54. Cette position a été toutefois critiquée par certains auteurs qui expliquent qu'elle ignore les réalités et les comportements sur le terrain. Source : Allen, T. 2008, *Ouganda : la justice traditionnelle est-elle une alternative viable à la Cour pénale internationale*

55. Keller, L., 2008, *La fausse dichotomie entre paix et justice et la Cour pénale internationale.*

56. Statut de Rome, Article 16.

57. Keller, L., 2008, *La fausse dichotomie entre paix et justice et la Cour pénale internationale.*

58. Keller, L., 2008, *La fausse dichotomie entre paix et justice et la Cour pénale internationale.*

59. La dissuasion est une théorie conséquentialiste : les poursuites et sanctions sont justifiées parce qu'elles ont l'effet ou la conséquence de prévenir de futurs crimes. La dissuasion peut être spécifique (prévenir un nouveau crime de l'accusé) ou générale (prévenir les crimes des autres). Le but principal de la CPI est la dissuasion générale. Source : Drumbl, M., 2007, *Atrocity, Punishment, and International Law.*

PARTIE 2

Le Burundi

Les citoyens burundais sont victimes d'une crise politique majeure et subissent des violations de leurs droits humains depuis avril 2015. Inquiète de la dégradation de la situation, la CPI ouvre un examen préliminaire. En réaction, le gouvernement burundais décide de se retirer de la CPI. Il ne parviendra néanmoins pas à échapper aux poursuites puisque l'enquête pour crimes contre l'humanité s'ouvre avant que ce retrait ne devienne effectif.

Ce chapitre se penche sur le contexte burundais et examine la pertinence et l'impact de l'enquête récemment ouverte. Nous en profiterons pour examiner des enjeux parallèles comme le problème de la collaboration des États parties.

1. Un climat de terreur et d'impunité

Depuis avril 2015, le Burundi est en proie à une grave crise politique qui s'est rapidement doublée d'une importante détérioration de la situation humanitaire et du respect des droits humains.⁶⁰

1.1. D'une crise politique...

Le 25 avril 2015, le Président Pierre Nkurunziza – au pouvoir depuis 2005 – annonce qu'il se portera candidat à un troisième mandat présidentiel, violant ainsi les Accords d'Arusha⁶¹ et la Constitution burundaise⁶².

Pour y parvenir, il tente d'abord de modifier la Constitution burundaise, mais sans succès. C'est finalement une interprétation très contestée de cette dernière par la Cour constitutionnelle qui lui permet de maintenir sa candidature.⁶³

Les importantes manifestations à Bujumbura, capitale du pays, témoignent de vives oppositions à ce troisième mandat. En mai 2015, le général Godefroid Niyombare tente un coup d'État pendant le déplacement à l'étranger de Pierre Nkurunziza. Après deux jours d'affrontements entre loyalistes et putschistes, Nkurunziza reprend le contrôle du pays tandis que Niyombare doit annoncer sa reddition et prendre la fuite.

En juillet 2015, Pierre Nkurunziza est finalement réélu pour un troisième mandat avec près de 70 % des voix⁶⁴. En octobre 2017, le Conseil des Ministres adopte un projet de révision constitutionnelle qui sera soumis à la population en mai 2018 par référendum. Ces amendements permettraient au Président de briguer dès 2020 deux nouveaux mandats de sept ans –et donc de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2034.⁶⁵

Le gouvernement burundais considère que les bailleurs de fonds, les organisations de défense des droits humains et les journalistes prennent le parti de l'opposition, elle-même qualifiée d'*organisation terroriste*. Il s'isole sur la scène internationale, en refusant toute influence extérieure qu'il considère comme de l'ingérence. Outre son isolement, il est frappé de sanctions économiques et diplomatiques ciblées et d'un arrêt du soutien budgétaire de l'Union Européenne.

1.2. ... aux crimes contre l'humanité

L'annonce de Pierre Nkurunziza de son troisième mandat, les manifestations et le coup d'État manqué ont été décisifs dans la détérioration du respect des droits humains au Burundi, dont les violations sont potentiellement constitutives de crimes contre l'humanité selon les Nations Unies et la CPI.^{66, 67}

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

60. Nations Unies, 2017, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*.

61. L'accord d'Arusha est un accord de paix signé le 28 août 2000 pour tenter de mettre fin à la Guerre civile burundaise débutée en 1993.

62. Constitution du 18 mars 2005.

63. Les autorités de Bujumbura avaient estimé que le premier mandat de Pierre Nkurunziza ne devait pas être pris en compte car il était issu d'un accord de paix, les Accords d'Arusha.

64. Libération, 2015, *Burundi : Pierre Nkurunziza est réélu pour un troisième mandat*.

65. Jeune Afrique, 2017, *Burundi : le gouvernement adopte un projet de révision constitutionnelle permettant à Nkurunziza de se maintenir au pouvoir en 2020*.

66. Nations Unies, 2017, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*.

67. Les Nations Unies estiment que les violations des droits humains sont donc principalement des violations du droit à la vie, à la liberté d'association et de réunion, à la liberté de circulation, à la liberté et à la sécurité de la personne en plus des disparitions forcées, des violences sexuelles et des tortures et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Source : Nations Unies, 2017, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*.

Réactions de la communauté internationale

La CPI n'est pas la seule à réagir aux violations des droits humains au Burundi. Les instances régionales et internationales tentent également d'influencer le gouvernement burundais dans le cadre de leurs relations diplomatiques.

En décembre 2015, l'Union Africaine a pour projet d'envoyer au Burundi des troupes africaines composées de 5.000 hommes avec une mission de prévention et de protection. Ce projet échoue en raison de la forte opposition du Président Nkurunziza, qui affirme qu'une telle mission serait apparentée à une force d'invasion et d'occupation.⁶⁸

En août 2016, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte une résolution⁶⁹ appelant au déploiement de 228 agents de police non armés. À la suite du refus persistant des autorités burundaises, seuls trois experts indépendants sont finalement envoyés. Ils publient un rapport sans équivoque sur l'état des droits humains dans le pays. À la suite de sa publication, le Burundi annonce rompre tout lien avec le bureau du Haut-commissaire chargé des droits humains, et déclare les trois experts *persona non grata*.⁷⁰

Parallèlement à ces événements, les sanctions internationales à l'encontre du Burundi se multiplient. L'Union Européenne adopte des sanctions ciblant quatre responsables⁷¹ "dont les activités ont été considérées comme compromettant la démocratie ou faisant obstacle à la recherche d'une solution politique à la crise burundaise".⁷² L'aide directe venant de la Belgique, des Pays-Bas, des États-Unis, et de l'Union Européenne est également suspendue.

La Commission Justice et Paix Belgique travaille de longue date avec les décideurs politiques belges et européens et leur adresse régulièrement des recommandations. Nous nous positionnons en faveur d'un maintien et d'un élargissement des sanctions diplomatiques tant que les violations des droits humains perdurent au Burundi.

Entre avril 2015 et octobre 2017, les violences ont causé la mort d'au moins 1.200 personnes.⁷³ Ce sont des milliers de personnes placées en détention illégale, torturées et victimes de disparition forcée. Les victimes

sont généralement des opposants au gouvernement Nkurunziza, ou sont, à tout le moins, perçues comme telles.⁷⁴

La situation humanitaire au Burundi (2017)

Le Burundi est le deuxième pays le plus pauvre au monde en termes de PIB par habitant.⁷⁵

190.000 personnes sont déplacées à l'intérieur du pays. Près de 400.000 sont réfugiées à l'extérieur.⁷⁶

1,8 million de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire (soit 8% de la population).⁷⁷

La plupart des crimes sont commis par "des membres du service national de renseignements, de la police, de l'armée et de la ligue des jeunes du parti au pouvoir, communément

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

appelés les *Imbonerakure*".⁷⁸ Les *Imbonerakures* sont le symbole de la dérive du régime et aggravent la répression du pays. Ils mènent des arrestations arbitraires en l'absence de tout mandat légal et remettent des individus aux services de renseignements, qui sont accusés de torture.⁷⁹ Ils sont également accusés de harcèlements, de viols et d'assassinats.⁸⁰

Ces violations des droits de l'homme sont entretenues par "les discours de haine des autorités" et "l'impunité générale aggravée par un manque d'indépendance du système judiciaire".⁸¹ Le tout serait commandité non pas par le gouvernement, mais par le Président entouré "d'un cercle restreint de généraux".⁸²

68. Plus tard, l'Union Africaine autorise le déploiement de 100 observateurs des droits humains et 100 observateurs militaires, mais seul un petit nombre d'entre eux est effectivement déployé en raison de désaccords avec le Gouvernement burundais.

69. Nations Unies, résolution 2303.

70. *Persona non grata* est une sanction diplomatique qui stipule qu'un individu n'est pas autorisé sur le territoire d'un État.

71. Les sanctions cherchent à susciter un changement de politique ou de comportement de la part des personnes ou entités visées. Dans le cas du Burundi, ces sanctions concernent un gel des avoirs détenus dans l'Union Européenne, doublé d'une interdiction d'entrée dans l'Union de trois hauts responsables de la sécurité du pouvoir en place, et d'un des principaux acteurs du putsch manqué. Source : Conseil de l'Union européenne, 2016, *Burundi: L'UE renouvelle les sanctions jusqu'au 31 octobre 2017*.

72. Conseil de l'Union Européenne, 2016, *Burundi: L'UE renouvelle les sanctions jusqu'au 31 octobre 2017*.

73. Nations Unies, 2017, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*.

74. Idem.

75. Données officielles issues de L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

76. Relief Web, 2017, *Bulletin humanitaire Burundi*, Septembre 2017.

77. IPC, 2017, *Burundi, Partie 1: Résultats d'analyse de la situation de l'insécurité alimentaire aiguë actuelle (juillet-septembre 2017) et projetée (octobre - décembre 2017)*.

78. Idem.

79. Jeune Afrique, 2016, *Burundi : les Imbonerakure, "on les sent, mais on ne les voit pas"*.

80. Human Rights Watch, 2016, *La crise des droits humains au Burundi*.

81. Nations Unies, 2017, *Rapport de la Commission d'enquête sur le Burundi*.

82. Idem.

L'alternance démocratique : un rôle de la CPI ?

L'objectif de la CPI est de lutter contre l'impunité – pas de garantir l'alternance démocratique ! Dès lors, la CPI peut agir contre les violations des droits humains dans le cadre de la crise politique, et donc de la volonté de Pierre Nkurunziza de se maintenir au pouvoir. Néanmoins, elle ne peut pas agir contre son maintien au pouvoir *en tant que tel*.

Une telle utilisation serait d'ailleurs fort problématique, car entraînerait une politisation accrue de son action.

2. Une enquête s'ouvre au Burundi

2.1. Des examens préliminaires mènent à des réactions fortes

Face à la détérioration de la situation des droits humains, le Bureau de la Procureure Fatou Bensouda annonce, lors de deux déclarations publiques, surveiller de près la situation au Burundi et être prêt à prendre les mesures nécessaires.⁸³

En avril 2016, près d'un an après l'annonce par Pierre Nkurunziza de son intention de briguer un troisième mandat, le bureau de la Procureure annonce l'ouverture d'examens préliminaires sur la situation au Burundi. Il ne s'agit pas encore d'une enquête – mais d'un processus pour déterminer s'il existe une base raisonnable pour en ouvrir une.

► Réaction du gouvernement burundais

En réaction aux examens préliminaires, le Parlement burundais vote une loi pour le retrait du Burundi de la CPI. Le 28 octobre 2016, le Burundi annonce officiellement son retrait, lequel ne deviendra effectif qu'un an plus tard en vertu des dispositions du

Statut de Rome. Le Burundi espère ainsi quitter la CPI avant l'ouverture de l'enquête, et échapper aux poursuites et à l'obligation de coopération.^{84, 85}

Le retrait du Burundi engendre également une recherche de nouveaux soutiens politiques et financiers, tant régionaux qu'internationaux.⁸⁶ L'impact sur les relations avec les partenaires traditionnels, qui pourraient critiquer cette décision, importe peu puisque leurs relations sont déjà au plus bas.⁸⁷

Au niveau international, ce retrait permet un rapprochement avec les États qui donnent priorité à la souveraineté étatique par rapport à la globalisation de la protection des droits humains et de la justice pénale internationale.⁸⁸ Au niveau régional, certains gouvernements africains y voient un acte assumé démontrant la volonté du Burundi de s'affranchir d'une Cour considérée comme un organe non indépendant et instrumentalisé pour tenter de changer le pouvoir en place.⁸⁹

► Réaction des gouvernements africains

Un mouvement "anti CPI" se propage à travers les États africains. Après la Gambie, l'Afrique du Sud – c'est au tour de l'Union Africaine d'émettre une résolution⁹⁰ qui prévoit une feuille de route pour un retrait collectif de la CPI.⁹¹ Tous accusent la focalisation excessive de la CPI sur des cas africains – la partie 4 reviendra sur cette critique.

Le projet de retrait de la **Gambie** échoue grâce au changement de régime et à l'élection du nouveau Président Adama Barrow qui souhaite maintenir son adhésion à la CPI.

Le projet de retrait **sud-africain** est également reporté, car jugé inconstitutionnel en l'absence de l'aval du Parlement national. Le Gouvernement sud-africain souhaite se retirer de la CPI depuis qu'il a été blâmé pour la non-arrestation d'Omar Al Bashir, Président soudanais sous mandat d'arrêt de la CPI, lors de son séjour en Afrique du Sud. L'Afrique du Sud justifie son action par le respect de l'immunité diplomatique (l'encadré sur la problématique de la collaboration des États parties analysera ce point plus en profondeur). À l'Assemblée des États parties de décembre 2017, le gouvernement sud-africain confirme son souhait de retrait.

Le retrait massif des membres de l'**Union Africaine** n'aboutit pas, car la résolution proposée n'est pas contraignante, et plusieurs pays font connaître leur ferme intention de demeurer État partie, comme le Nigéria, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Burkina Faso, la Tanzanie, la Tunisie, le Cap-Vert, le Botswana et le Tchad.⁹²

Ainsi, alors que les projets de retrait gambien, sud-africain et de l'Union Africaine n'ont pas abouti, seul le Burundi continue sur sa trajectoire – s'isolant davantage encore sur la scène internationale.

2.2. L'enquête s'ouvre officiellement

Le 27 octobre 2017, un an après l'annonce de son retrait, le Burundi n'est officiellement plus État partie du Statut de Rome.⁹³ Ce retrait est une première dans l'histoire de la CPI.

Deux semaines plus tard, la Procureure annonce publiquement l'ouverture d'une enquête pour des crimes contre l'humanité, susceptibles d'avoir été commis au Burundi depuis le 26 avril 2015. La réaction du gouvernement burundais est claire, il ne collaborera pas avec la CPI.

83. Cour Pénale Internationale, 2017, *Déclaration de la Procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, au sujet des récentes violences préélectorales au Burundi 8 mai 2015 et Déclaration de la Procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, au sujet de la situation alarmante quant à la sécurité au Burundi 6 novembre 2015*.

84. Toutefois, l'exemple kenyan montre bien qu'il est possible d'être État partie et de ne pas collaborer avec la CPI sans en subir de conséquences.

85. Vandeginste, S. The ICC Burexit : Free at last ?

86. Idem.

87. La Croix, 2017, *Divorce consommé entre le Burundi et la CPI*.

88. Idem.

89. Vandeginste, S. The ICC Burexit : Free at last ?

90. Cette résolution est proposée par le président kenyan Uhuru Kenyatta victime alors de poursuites de la CPI.

91. Jeune Afrique, 2017, *Union Africaine – CPI : chronique d'un divorce annoncé*.

92. Jeune Afrique, 2017, *Union Africaine – CPI : chronique d'un divorce annoncé*.

93. Le Burundi aura été État partie pendant presque 14 ans puisqu'il a ratifié le Statut de Rome en août 2003.

Le 10 novembre 2017, Aimée Laurentine Kanyana, Ministre de la Justice, déclare : "D'emblée, le Burundi rejette cette décision rendue publique (...) car le Burundi rappelle qu'il s'est retiré du Statut de Rome depuis le 27 octobre 2017. Le gouvernement n'ayant pas été notifié de la décision de la CPI d'enquêter sur le Burundi avant son retrait effectif, (...), il n'est pas lié par cette décision".⁹⁴

En réalité, l'enquête avait été transmise à la Chambre préliminaire en septembre 2017, avant d'être officiellement ouverte le 25 octobre 2017. La procédure était cependant demeurée confidentielle afin de protéger les victimes et témoins potentiels.

La CPI est donc compétente pour mener son enquête. Elle portera "sur les crimes prétendument commis entre le 26 avril 2015 et le 26 octobre 2017, mais [qui] pourra également s'étendre aux crimes connexes perpétrés pendant une autre période ou à ceux qui ont continué d'être commis".⁹⁵ En tant qu'État partie au moment des faits, le Burundi a l'obligation légale de coopérer avec la CPI.

2.3. Des conditions remplies

La CPI a dû montrer que les conditions étaient remplies pour qu'elle puisse ouvrir une enquête sur les crimes commis au Burundi.⁹⁶

► Des crimes qui relèvent de sa compétence

La CPI a jugé qu'elle disposait de suffisamment de preuves pour ouvrir une enquête. Ces preuves concernent des actes de meurtre et de tentative de meurtre, d'emprisonnement ou de privation grave de liberté, de torture, de viol, de disparition forcée, et de persécution.⁹⁷

La CPI a estimé que ces crimes relevaient de sa compétence, car qualifiables de crimes contre l'humanité. L'attaque contre la population civile burundaise est "généralisée" en raison du nombre de victimes civiles, elle est également "systématique" puisque "les actes de violence ne se sont pas produits de manière fortuite mais étaient planifiés et organisés suivant un schéma de violences dirigées contre des civils".⁹⁸ La CPI a également conclu que le seuil de gravité justifiait la qualification de violation du droit international.⁹⁹

La CPI est compétente pour les crimes commis sur le sol burundais, ou commis par un ressortissant burundais, durant la période pendant laquelle le Burundi était État partie.¹⁰⁰ Étant donné "le caractère continu de certains crimes, la Procureure peut aussi étendre son enquête à ces crimes même s'ils se poursuivent au-delà de la date effective du retrait [le 27 octobre 2017]".¹⁰¹

Néanmoins, si des crimes commis après la date de retrait n'ont pas de lien avec la situation pour laquelle l'enquête est ouverte, seul le Conseil de sécurité de l'ONU pourra amener le cas devant la CPI.

► Recevabilité : le critère de complémentarité respecté

La CPI se doit de respecter le principe de complémentarité qui implique qu'elle ne peut pas ouvrir une enquête si l'affaire fait, ou a déjà fait, l'objet d'une enquête ou de poursuites au sein de l'État concerné "à moins que cet État n'ait pas la volonté ou soit dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites".¹⁰²

Pour le cas burundais, la CPI a conclu qu'il n'y avait "pas de conflit de compétence entre le Burundi et la Cour" car "les autorités burundaises sont demeurées inactives".¹⁰³

L'ONG Trial International confirme le constat selon lequel les autorités burundaises n'entreprennent généralement aucune action judiciaire malgré la connaissance des faits et que les enquêtes ouvertes restent, le plus souvent, sans suite.¹⁰⁴

► Les crimes ne vont pas à l'encontre des intérêts de la justice

Dans le cas du Burundi, la Chambre n'a pas considéré que l'ouverture de l'enquête puisse desservir les intérêts de la justice – notamment en mettant la vie des victimes

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

en danger. L'argument de la CPI inclut le fait que les victimes se sont largement déclarées en faveur de l'ouverture d'une enquête.¹⁰⁵ Le point suivant nuance quelque peu ces propos.

3. L'enquête : Quel impact sur le terrain ?

3.1. Un effacement des preuves ?

La CPI se devra d'apporter des preuves solides pour justifier ses poursuites au Burundi. Cette récolte et la protection de ces preuves rencontreront des difficultés importantes au vu de la déclaration de non-coopération du gouvernement burundais.

L'ouverture de l'enquête pourrait d'ailleurs entraîner la commission d'une série de crimes organisés dans un objectif d'effacement de preuves – qui nuiraient au déroulement de l'enquête. Par exemple, l'enquête à l'encontre du Président du Kenya, Uhuru Kenyatta, et du Vice-Président kényan, William Ruto, pour les violences postélectorales de 2008 a été abandonnée

94. Congo Actuel, 2017, *CPI : Bujumbura refuse de collaborer dans l'enquête sur des crimes présumés*.

95. Cour Pénale Internationale, 2017, *Déclaration de la procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, après avoir obtenu des juges l'autorisation d'ouvrir une enquête sur la situation au Burundi*, Déclaration du 9 Novembre 2017.

96. Cour Pénale Internationale, 2017, *Situation en République du Burundi. Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi*. La Chambre préliminaire III.

97. Cour Pénale Internationale, 2017, *Les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête sur la situation au Burundi*. Communiqué de presse : 9 novembre 2017.

98. Cour Pénale Internationale, 2017, *Situation en République du Burundi. Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi*. Chambre préliminaire III.

99. Idem.

100. Cour Pénale Internationale, 2017, *Les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête sur la situation au Burundi*. Communiqué de presse : 9 novembre 2017.

101. Cour Pénale Internationale, 2017, *Situation en République du Burundi. Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi*. Chambre préliminaire III.

102. Statut de Rome, Article 17 (1).

103. Cour Pénale Internationale, 2017, *Situation en République du Burundi. Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi*. Chambre préliminaire III.

104. Trial International, 2017, *Burundi devant la CPI : le critère de complémentarité est-il rempli ?*

105. Cour Pénale Internationale, 2017, *Situation en République du Burundi. Décision relative à la demande d'autorisation d'ouvrir une enquête dans le cadre de la situation au Burundi*. Chambre préliminaire III.

faute de preuves.¹⁰⁶ Pas moins de 16 des 42 témoins ont changé leur témoignage ou refusé de témoigner en expliquant subir des menaces, des intimidations ou craindre des représailles.¹⁰⁷

Certains acteurs de la société civile burundaise ont fait part à la Commission Justice et Paix Belgique d'une impression de "réorientation des méthodes de violence". Les victimes qu'ils recensent semblent de plus en plus avoir été ciblées en raison de leur connaissance des faits (témoins, auteurs ainsi que journalistes). Ils expliquent également que les disparitions sont de plus en plus fréquentes.

La participation des États parties, et principalement des États voisins - puisque nombre de témoins proviendraient des camps de réfugiés - est donc essentielle en matière de protection des victimes et des preuves. Le soutien à la société civile l'est également puisqu'elle joue un rôle essentiel en matière de récolte d'informations et souffre de nombreuses pressions de la part du gouvernement burundais.¹⁰⁸

3.2. Une atteinte au processus de paix ?

Les Présidents tanzanien et ougandais ont condamné publiquement l'ouverture de l'enquête en expliquant qu'elle interférerait avec le processus de médiation entrepris par la Communauté d'Afrique de l'Est.¹⁰⁹

Cet argument nous semble peu convaincant. Ladite médiation était au point mort, notamment en raison du refus par le gouvernement de Pierre Nkurunziza de s'asseoir à la table des négociations avec l'opposition.

Cette enquête vient plutôt troubler la "normalisation de la situation" ; c'est-à-dire qu'elle s'inscrit en opposition à la tendance de certains diplomates, ou autres, d'accepter la situation du Burundi telle qu'elle est. Dans ce contexte d'inertie, un rappel des faits apparaît d'autant plus pertinent : l'on remet les diplomates face aux responsabilités graves du gouvernement burundais et l'on souligne le respect qu'ils doivent aux victimes.

106. Le chef de l'État kényan était poursuivi pour crimes contre l'humanité commis après l'élection présidentielle de décembre 2007. Les violences avaient fait 1.300 morts et forcé près de 600.000 personnes à fuir. Source : Le monde, 2014, *CPI Abandon des poursuites contre le président kenyan Kenyatta*.

107. Jeune Afrique, 2016, Kenya : la CPI abandonne les poursuites contre le vice-président William Ruto

108. Par exemple, les ONG internationales "doivent payer 500 dollars (480 euros) de frais administratifs sans que cela ne leur garantisse d'être accréditées, respecter la réglementation bancaire en vigueur notamment en matière de change, mettre tous leurs fonds en devises sur un compte de la banque centrale et virer le tiers de leur budget annuel sur ce compte avant la signature d'une convention générale de coopération" Source : Jeune Afrique, 2016, *Burundi : adoption d'un projet de loi pour contrôler les ONG*.

109. Jeune Afrique, 2017, *Burundi : les présidents ougandais et tanzanien s'opposent à l'enquête de la CPI*.

110. Hazan, P., 2010, *La Paix contre la justice ? Comment reconstruire un Etat avec des criminels de guerre ?* GRIP.

111. Bitter, S., 2013, *Omar Al Bashir devant la Cour pénale internationale - Une utopie*. Quid Justitia.

112. Mail and Guardian, 2016, *Supreme Court dismisses Al Bashir appeal*.

113. Pace, W., 2017, *Les juges de la CPI confirment que l'Afrique du Sud était tenue d'arrêter El-Béchir*, Coalition pour la CPI.

La problématique de la collaboration des États parties

Le cas du Soudan

Une enquête s'ouvre au Soudan

Bien que le Soudan n'ait pas ratifié le Statut de Rome, le Conseil de sécurité de l'ONU saisit la CPI en mars 2005 et lui demande d'enquêter sur les violations massives des droits humains commises dans la région du Darfour.

En juillet 2008, le Procureur annonce des poursuites contre le Président soudanais, Omar Al Bashir, et quelques mois plus tard, un mandat d'arrêt est délivré à son encontre pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

C'est alors la première fois qu'un Président en exercice est inculpé par la CPI. Cela provoque de vives réactions, assez divisées. Alors que la société civile applaudit à cette inculpation, d'autres dénoncent le "néo-impérialisme" de la CPI et l'accusent de violer la souveraineté soudanaise, de menacer les chances d'un accord de paix et de ne pas respecter l'immunité accordée aux chefs d'État en vertu du droit international.¹¹⁰

L'Union Africaine refuse de collaborer avec la CPI et exhorte ses membres à en faire de même. Omar Al Bashir continue à se déplacer sans être inquiété, et à être invité - y compris par des pays membres de la CPI comme l'Afrique du Sud.

Omar Al Bashir doit-il être arrêté ?

L'obligation d'arrestation d'Al Bashir ne fait pas l'unanimité. Le gouvernement Sud-africain soutient que comme le Soudan n'a jamais été partie au Statut de Rome, il est soumis aux règles qui prévalent *en dehors* du Statut de Rome, à savoir le droit international coutumier qui octroie l'immunité aux chefs d'État. Dès lors, il estime que la CPI ne pouvait lui exiger l'arrestation d'Omar El Bashir puisqu'il est à l'abri de la levée automatique des immunités prévue par le Statut de Rome.¹¹¹

La Cour suprême d'Afrique du Sud a toutefois jugé illégal le refus de son gouvernement d'arrêter Omar Al Bashir lorsqu'il était dans le pays.¹¹² Elle argumente que l'Afrique du Sud ne peut se prévaloir de l'immunité du chef d'État, puisque le droit onusien prévaut sur toutes les autres obligations. Cette position est également défendue par la CPI et les organisations de droits humains.¹¹³

Quelle sanction pour non-coopération ?

La CPI n'a pas renvoyé les faits de non-coopération de l'Afrique du Sud devant l'Assemblée des États parties. Elle explique que ce renvoi n'aurait eu "aucune conséquence" puisque l'obligation de coopération était sans équivoque.¹¹⁴ Par contre, la CPI a renvoyé six fois la question de la non-coopération des États quant à l'arrêt d'Al Bashir devant le Conseil de sécurité de l'ONU, cela n'a jamais eu d'effet.¹¹⁵

Quelle application au Burundi ?

L'arrestation des chefs d'État ou des hauts fonctionnaires en fonction est très délicate diplomatiquement. Le Burundi ne saurait échapper à cette règle.

Bien que le gouvernement burundais puisse brandir son retrait comme excuse pour une non-coopération, il était partie au Statut de Rome au moment de l'ouverture de l'enquête. À cet égard, tant le Burundi que les autres États parties ont, à priori, l'obligation de coopérer. Cette coopération comprend la récolte des preuves, la protection des témoins, le soutien à la société civile et l'application des mandats d'arrêt.

3.3. Une déstabilisation ou un renforcement du régime ?

Bien que la CPI n'ait pas pour mandat de régler la situation politique au Burundi, l'on ne peut nier que l'ouverture de l'enquête entraînera des effets politiques.

L'enquête pourrait d'une part renforcer la volonté du gouvernement de Pierre Nkurunziza de se maintenir au pouvoir, afin

d'empêcher toute collecte des preuves et toute application des mandats d'arrêt qui ne serviraient pas son intérêt.¹¹⁶

Cette enquête pourrait d'autre part déstabiliser le régime, en provoquant une désolidarisation au sein du régime de Pierre Nkurunziza – certaines personnalités souhaitant se distancier dans l'espoir de ne pas être associées aux crimes commis. Cette enquête pourrait également entraver le déplacement à l'étranger de certaines personnes mises sous mandat d'arrêt. Cette dernière hypothèse doit cependant être relativisée vu la difficulté diplomatique d'arrêter un chef d'État en fonction.

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

4. Conclusion

Les crimes commis au Burundi sont d'une telle intensité et atrocité qu'il n'était pas envisageable pour la CPI de ne pas intervenir. L'argumentaire selon lequel la CPI se focalise sur l'Afrique mérite d'être traité – nous y reviendrons dans la quatrième partie.

L'impact de l'enquête sur la situation au Burundi demeure incertain. À court terme, elle empêche une "normalisation de la situation" et assure que les souffrances des victimes sont reconnues. À plus long terme, il n'est pas certain qu'elle affecte la suite des violations des droits humains, ni ne déstabilise le régime.

À tout le moins, pour que cette enquête puisse avoir un réel impact sur la lutte contre l'impunité, la collaboration des États est essentielle, et ce tant pour la récolte des preuves, la protection des témoins, le soutien de la société civile et l'application des mandats d'arrêt.

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

¹¹⁴. Cour Pénale Internationale, 2017, *situation au Darfour (Soudan). Affaire le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*. Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant la non-exécution par l'Afrique du Sud de la demande que lui avait adressée la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Al Bashir.

¹¹⁵. Pace, W., 2017, *Les juges de la CPI confirment que l'Afrique du Sud était tenue d'arrêter El-Béchir*, Coalition pour la CPI.

¹¹⁶. La CPI a le pouvoir d'émettre des mandats d'arrêt à l'encontre d'une personne inculpée qu'elle souhaite priver de liberté pendant le déroulement de l'enquête. En matière d'application des mandats d'arrêt, et donc de l'arrestation des suspects, la collaboration des États est indispensable puisque la CPI n'a pas de force de police.

PARTIE 3

La République Démocratique du Congo

La RD Congo est en proie à une crise politique majeure depuis la fin de l'année 2016. Malgré l'arrivée au terme de son mandat, le Président Joseph Kabila refuse de quitter le pouvoir. Les résistances sont nombreuses, notamment lors de manifestations, mais elles sont sévèrement réprimées par les forces de l'ordre. D'autres formes d'opposition ont émergé dans les provinces du Kasai – impliquant que la RD Congo devenait le pays abritant le plus grand nombre de déplacés internes de toute l'Afrique.¹¹⁷ Plusieurs organisations ont considéré que ces événements étaient constitutifs de crimes contre l'humanité.

Cette troisième partie de l'étude s'interroge sur la légitimité d'une intervention de la CPI pour ces crimes commis dans le cadre du blocage politique qui s'observe en RD Congo. Il s'agira de prendre le contexte en considération puisque le pays a déjà une longue histoire avec la CPI, et ce notamment pour les crimes commis à l'Est du pays.

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

1. Une crise politique qui ne finit pas

1.1. D'une crise politique à la violation des droits humains

En 2016, alors que la crise politique en RD Congo s'enlise de plus en plus, il apparaît évident que le Président Joseph Kabila ne compte pas se retirer du pouvoir malgré l'arrivée à terme de son deuxième et dernier mandat en vertu de la Constitution.

En septembre 2016, des manifestations s'organisent à Kinshasa et sont sévèrement réprimées par les forces de l'ordre. Plus de 422 victimes de violations de droits humains sont recensées.¹¹⁸ Au moins 53 personnes sont tuées dont 48 par les agents de l'État.¹¹⁹ Les principaux auteurs sont les agents de la police nationale congolaise, les militaires des forces armées et les membres de la garde républicaine.¹²⁰

Réactions de la communauté internationale

L'Union Européenne a imposé des sanctions ciblant l'entourage de Joseph Kabila suite aux entraves au processus électoral et aux violations des droits humains. Ces sanctions consistent en un gel des avoirs et une interdiction de voyager au sein de l'Union. Le Conseil de sécurité de l'ONU a également adopté des sanctions, parmi lesquelles figure un embargo des armes.

La Commission Justice et Paix Belgique estime que ces sanctions diplomatiques doivent être maintenues, et étendues à de nouvelles personnalités tant que les violations des droits humains perdurent en RD Congo.

En décembre 2016, alors que la fin officielle du deuxième mandat de Kabila approche, de nouvelles manifestations s'organisent.

Elles sont réprimées à nouveau, et au moins 62 personnes sont tuées par les forces de sécurité.¹²¹ D'anciens combattants du M23¹²²

117. ReliefWeb, 2017, *RD Congo : Tableau de bord humanitaire de janvier à septembre 2017*.

118. Nations Unies, 2016, *Rapport préliminaire d'enquête sur les violations des droits de l'homme et violences perpétrées dans le cadre des manifestations de Kinshasa entre les 19 et 21 septembre 2016*. Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme en RDC.

119. Idem

120. Idem

121. Human Rights Watch, 2017, *Mission spéciale: Recrutement de rebelles du M23 pour réprimer les manifestations en République démocratique du Congo*.

122. Les membres du M23, Mouvement du 23 Mars, sont d'anciens soldats mutinés contre le gouvernement congolais. Ils ont formé un groupe rebelle, responsable de crimes de guerre, dans l'Est du Congo entre 2012 et 2013.

sont enrôlés pour étouffer les manifestations.¹²³ Ils ont reçu des ordres explicites d'utiliser la force létale.¹²⁴ Le rapport de Human Rights Watch contient le témoignage de combattants du M23 : *"de nombreux combattants du M23 ont été déployés pour faire la guerre à ceux qui voulaient menacer le maintien au pouvoir de Kabila"* ; *"nous avons reçu l'ordre de tirer immédiatement à la moindre provocation des civils"*.¹²⁵

Au total, Human Rights Watch évalue à 171 le nombre de personnes tuées par les forces de l'ordre durant les manifestations réclamant l'organisation des élections.

Un espoir de solution à la crise politique apparaît le 31 décembre 2016 avec la signature de l'Accord de la Saint Sylvestre entre les différents belligérants de la crise, sous la médiation de l'Église catholique. Cet accord

prévoit entre autres que les élections auront lieu en décembre 2017 au plus tard, que le premier ministre émanera de l'opposition et que Joseph Kabila – ne se présentant pas pour un troisième mandat – se limitera à assurer le gouvernement de transition.

Durant l'année 2017, la crise politique s'enlise. Les associations dénoncent de nombreuses violations des droits humains : interdictions de manifestations, violations de la liberté d'expression (fermeture de certains médias et arrestation de journalistes), arrestations arbitraires et cas de tortures.^{130, 131}

Le déchaînement de la violence dans les provinces du Kasai s'inscrit dans ce contexte national de crise politique et électorale profonde.¹³² Suite à l'assassinat en août 2016 d'un chef coutumier *Kamuina Nsapu* qui s'était opposé au pouvoir de Kinshasa, un conflit brutal éclate entre des milices tribales et les forces armées.

Les Nations Unies ont répertorié au moins 87 fosses communes.¹³³ L'Église catholique indique être directement visée dans le but de *"torpiller sa mission de paix et de réconciliation"*.¹³⁴

Un rapport de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) atteste que les autorités congolaises ont délibérément provoqué le conflit afin de compromettre le processus électoral, mais aussi de menacer la sécurité dans plusieurs provinces.¹³⁵ Le rapport contient le récit de 64 réfugiés en Angola qui témoignent des horreurs subies par les populations civiles *"qui ont fait l'objet, entre mars et juillet 2017, d'exécutions sommaires, d'actes de torture, de mutilations, violences sexuelles, pillages, destruction de biens, arrestations et détentions arbitraires et de transfert forcé de population"*.¹³⁶

La FIDH attribue essentiellement ces crimes *"à des éléments de l'armée et de la police congolaises et à leurs supplétifs de la milice Bana Mura mais également aux éléments de la milice Kamuina Nsapu"*. Il est question de massacres planifiés obéissant à un même mode opératoire où *"les familles des ethnies Tshokwe, Pende et Tetela quittaient les villages quelques jours avant les massacres, de sorte que seuls les Lubas étaient présents lors des attaques"*.¹³⁷ Le rapport note que *"les autorités locales et nationales savaient, ou auraient dû savoir, que de tels massacres allaient être ou avaient été commis, mais n'ont entrepris aucune action efficace permettant de les prévenir ou les arrêter"*.¹³⁸ Le rapport conclut que les crimes commis au Kasai sont des crimes internationaux et pourraient constituer des crimes contre l'humanité.¹³⁹

Les organisations dénoncent un climat général d'impunité, affirmant que très peu d'agents de l'État sont poursuivis.¹⁴⁰ La FIDH affirme qu'aucune enquête effective, indépendante et impartiale n'a analysé les crimes commis dans le Kasai. Les causes de ce climat d'impunité semblent résulter d'un manque probant de volonté, mais aussi de moyens financiers et de l'absence d'indépendance du système judiciaire.¹⁴¹

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

La situation humanitaire en RD Congo (2017)

La RD Congo est en proie à la plus grande crise de déplacement en Afrique.¹²⁶

3,7 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.¹²⁷
Près de 500.000 réfugiés.¹²⁸

7,7 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire.¹²⁹

123. Human Rights Watch, 2017, *Mission spéciale: Recrutement de rebelles du M23 pour réprimer les manifestations en République démocratique du Congo*.
124. Human Rights Watch, 2017, *Mission spéciale: Recrutement de rebelles du M23 pour réprimer les manifestations en République démocratique du Congo*.
125. Idem
126. ReliefWeb, 2017, RD Congo : Tableau de bord humanitaire de janvier à septembre 2017
127. IPC, 2017, *République démocratique du Congo, Situation actuelle de l'insécurité alimentaire aiguë*. Juin 2017. 15^{ème} cycle d'analyse IPC
128. UNHCR, DRC Data. Novembre 2017
129. IPC, 2017, *République démocratique du Congo, Situation actuelle de l'insécurité alimentaire aiguë*. Juin 2017. 15^{ème} cycle d'analyse IPC
130. Amnesty International, 2017, *Democratic Republic of Congo 2016/2017*.
131. Africa News, 2017, *RDC : manifestations interdites, forte présence sécuritaire*.
132. A cet égard voir l'analyse de Justice et Paix, Kasai : une crise symptomatique des maux congolais ? Décembre 2017
133. United Nations, 2017, *Interactive Dialogue on the regular periodic update on DRC*
134. Muderhwa, A., 2017, *Le coup de gueule du cardinal Mosengwo, Kasai Direct*.
135. FIDH, 2017, *Massacres au Kasai : des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé*. Rapport d'enquête.
136. Idem.
137. Idem
138. FIDH, 2017, *Massacres au Kasai : des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé*. Rapport d'enquête.
139. Le Conseil des droits humains de l'ONU décide en juin 2017 d'envoyer un groupe d'experts internationaux pour enquêter sur la situation au Grand Kasai. Leur mission est de collecter l'information, et de fournir une assistance technique à la RD Congo. Cette annonce intervient alors que les Nations Unies pointent la responsabilité des militaires de l'armée congolaise dans les massacres et les fosses communes découvertes dans la zone. Cette nouvelle est appréciée par les ONG et l'Union Européenne, bien qu'elles eussent préféré une commission indépendante pour prévenir toute entrave au bon déroulement de l'enquête. Les résultats seront présentés en juin 2018.
140. Amnesty International, 2017, *Democratic Republic of Congo 2016/2017*.
141. Idem

La situation politique ne s'arrange pas puisque la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) de la RD Congo a annoncé le 5 novembre 2017 que les élections seront organisées en décembre 2018, soit plus de deux ans après le terme du mandat

officiel de Joseph Kabila. **La Commission Justice et Paix Belgique désapprouve ce nouveau calendrier qui retarde les demandes légitimes du peuple congolais en matière d'alternance démocratique.**

La CPI en RD Congo Une enquête pour les crimes à l'Est

La CPI a une longue expérience avec la RD Congo puisqu'une enquête est ouverte depuis juin 2004 pour des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis dans les provinces de l'Ituri et du Kivu.

Cette enquête, qui fut la première menée par le Bureau du Procureur dans l'histoire de la CPI, a débouché sur six affaires. Quatre sont closes – et deux sont encore en cours.

► Affaires closes

- Thomas Lubanga fut condamné à une peine totale de 14 ans de prison pour des crimes de guerre pour l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans en Ituri. Il a été condamné à payer une réparation, mais déclaré indigent.
- Germain Katanga fut condamné à 12 ans de prison pour des crimes contre l'humanité et crimes de guerre en Ituri.
- Ngudjolo Chui fut acquitté des charges de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en Ituri.
- Callixte Mbarushimana avait été accusé de crimes de guerre et crimes contre l'humanité au Kivu, mais faute de preuve, la Chambre préliminaire a refusé l'enquête.

► Affaires en cours

- Bosco Ntaganda, détenu par la CPI, est accusé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en Ituri.
- Sylvestre Mudacumura, en fuite, est sous mandat d'arrêt car accusé de crimes de guerre perpétrés dans la province du Kivu.

2. Un rôle pour la CPI ?

2.1. La CPI "surveille" la situation

Après les manifestations de septembre 2016, la Procureure de la CPI annonce dans un communiqué de presse que certains actes observés pourraient constituer des crimes relevant de sa compétence.¹⁴²

Elle affirme que son bureau surveille "avec une extrême vigilance la situation sur le terrain en RD Congo" et fait savoir que "toute personne qui commet, ordonne, incite, encourage ou contribue de toute autre manière à la commission de crimes relevant de la compétence de la CPI est passible de poursuites".¹⁴³

Elle envoie, en conséquence, une mission à Kinshasa. Cette mission a, d'une part pour objectif de mettre en garde les acteurs étatiques contre la répétition des violences et, d'autre part d'assurer un bon déroulement des procédures judiciaires nationales enclenchées.¹⁴⁴

En mars 2017, la Procureure annonce dans un nouveau communiqué de presse être préoccupée par les "nombreux rapports faisant état d'une situation de violences graves depuis plusieurs mois en RD Congo, en particulier dans les provinces des Kasai".¹⁴⁵

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

¹⁴². Cour Pénale Internationale, 2016, *Déclaration de la procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, suite aux récentes violences survenues en République Démocratique du Congo*. Septembre 2016.

¹⁴³. Idem

¹⁴⁴. RFI, 2016, *Une délégation du bureau de la procureure de la CPI en visite à Kinshasa*

¹⁴⁵. Cour Pénale Internationale, 2017, *Déclaration de la procureure de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, sur la situation dans les provinces des Kasai, en République démocratique du Congo*, Déclaration : 31 March 2017

La CPI – Un effet dissuasif ?

Outre la lutte contre l'impunité, la justice pénale internationale – dans laquelle s'inscrit la CPI – a également comme objectif la dissuasion des crimes. Néanmoins, il est difficile de déterminer si la CPI a un réel effet dissuasif en RD Congo et ailleurs.

Certains experts établissent pourtant une corrélation entre d'une part la ratification du Statut de Rome et, d'autre part, une réduction de la violence et un renforcement de la paix.¹⁴⁶ Ils affirment par exemple que le calme dans lequel se sont déroulées les élections au Kenya en 2013 s'explique par l'inculpation des Président et vice-Président par la CPI pour les violences des élections de 2008.

La plupart des conflits actuels ne sont cependant pas à dimension internationale et concernent plutôt des groupes armés qui n'ont pas signé le Statut de Rome, et le prennent probablement peu en considération.¹⁴⁷ L'on note que c'est la raison qui a conduit le Comité International de la Croix Rouge, particulièrement concerné par cette question, à sensibiliser de manière proactive les groupes armés aux règles du droit international humanitaire.

Human rights Watch explique que l'affaire Lubanga a contribué indéniablement à développer une prise de conscience par rapport au fléau des enfants-soldats en RD Congo, bien que ces pratiques se poursuivent.¹⁴⁸ Cette prise de conscience s'est observée d'une part chez les personnes qui pensaient jusqu'alors que les crimes liés aux enfants-soldats n'étaient pas "graves", et d'autre part chez les chefs de milice qui se découvrent vulnérables face aux poursuites judiciaires.¹⁴⁹

Ainsi donc, le potentiel effet de dissuasion de la CPI en RD Congo reste une question ouverte. Tout travail de sensibilisation et de communication sur le travail de la CPI ne saurait qu'y contribuer.

2.2. Une nécessaire ouverture d'enquête

Alors que les crimes dans le Kasai sont a priori qualifiables de crimes contre l'humanité, l'appréciation de la répression des manifestations n'est pas encore claire – bien que les récents rapports démontrent bien un caractère planifié.¹⁵⁰

Pour l'instant, la stratégie de la CPI en RD Congo est de surveiller la situation, renforcer la justice congolaise et dissuader les crimes futurs en mettant en garde le Gouvernement. **La Commission Justice et Paix Belge défend cette approche, bien qu'elle pourrait ne pas suffire.**

En effet, au vu de la gravité des crimes, la CPI se doit d'ouvrir une enquête si les autorités congolaises maintiennent leur manque de volonté à effectivement enquêter et poursuivre les auteurs.¹⁵¹ Les "intérêts de la justice" ne devraient pas être invoqués pour restreindre l'enquête compte tenu de l'absence de progrès dans les négociations, le report des élections et les constantes répressions de la liberté d'expression.

La CPI pourrait procéder aux enquêtes selon deux méthodes distinctes. D'une part, le Bureau du Procureur peut décider d'inclure ces cas à l'enquête ouverte depuis 2004. Cette démarche est pertinente si le bureau considère qu'ils sont liés et appartiennent à la même situation. D'autre part, le Bureau du Procureur peut ouvrir une nouvelle enquête à sa propre initiative s'il n'établit pas un lien de connexité suffisant entre ces dossiers. La procédure sera alors plus longue, et nécessitera l'approbation de la Chambre préliminaire.

3. Conclusion

Les récents rapports d'*Human Rights Watch* et de la FIDH témoignent de la gravité et du caractère planifié des violations des droits humains pendant les manifestations publiques et les affrontements dans les provinces du Kasai.

Au vu de la gravité de la situation, les crimes relèvent certainement de la compétence de la CPI. C'est donc le principe de complémentarité qui justifiera son intervention. La CPI suit actuellement de près les démarches de renforcement du système judiciaire congolais, mais cette approche ne peut suffire si les autorités conservent

leur volonté de ne pas ouvrir d'enquête ou poursuivre les auteurs des crimes. Aussi, la CPI se doit de prendre en charge le dossier soit en assimilant les nouvelles affaires à l'enquête déjà ouverte, soit en ouvrant une nouvelle enquête de sa propre initiative.

Toutefois, il faudra lui garantir les moyens financiers et logistiques nécessaires, potentiellement plus limités en raison des nouvelles affaires récemment ouvertes (Géorgie, Burundi et probablement Afghanistan).

146. Beth A. Simmons and Allison Danner, 2010, *Credible commitments and the International Criminal Court*, 64(2) International Organization.

147. Il est important de noter que ces groupes rebelles sont toutefois tenus à respecter les règles du droit des conflits armés. Ils peuvent le cas échéant faire l'objet de poursuites devant la CPI.

148. Human Rights Watch, 2012, *RD Congo: Questions-réponses sur le premier verdict de la CPI, dans l'affaire Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*

149. Idem

150. Human Rights Watch, 2017, *Mission spéciale: Recrutement de rebelles du M23 pour réprimer les manifestations en République démocratique du Congo*

151. FIDH, 2017, *Massacres au Kasai: des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé*. Rapport d'enquête.

PARTIE 4

Critiques, solutions et conclusions

Cette dernière partie aborde les différentes critiques émises à l'encontre de la CPI à savoir son manque d'indépendance et son "acharnement" les cas africains.¹⁵² Elle présente également différentes solutions qui permettraient d'y remédier, et ainsi garantir sa légitimité. Nous nous attarderons également sur les pistes à suivre par nos décideurs politiques pour soutenir le travail de la CPI au Burundi et en RD Congo. Nous concluons en rappelant que la CPI est le complément d'autres formes de justice, et qu'elle n'est dès lors qu'une partie prenante pouvant apporter des solutions qui contribuent à la construction d'une paix durable. Les relations bilatérales et internationales peuvent également influencer les violations des droits humains dans la région des Grands Lacs.

1. Évaluation critique de la CPI

Bien que la lutte contre l'impunité semble être un objectif accepté et partagé par le plus grand nombre, aucune des affaires amenées devant la Cour n'a fait l'objet d'un consensus unanime.¹⁵³ Tous ses choix ont été attaqués, et aucune de ses décisions

n'a satisfait ni ses partisans ni ses détracteurs.¹⁵⁴ Or, la légitimité de la Cour est le fondement qui garantira son efficacité dans la lutte contre l'impunité. Il importe donc de prendre très au sérieux les critiques portées à son encontre.

1.1. Une justice de vainqueurs ?

La CPI est parfois critiquée pour son manque d'indépendance et l'instrumentalisation dont elle fait l'objet. Certains la qualifient de "justice des vainqueurs". Diverses révélations montrent, en effet, que la CPI a été par le passé au service des plus puissants sous couvert d'une lutte contre l'impunité. Force est de constater que les procédures de la CPI peuvent difficilement être déliées de l'état des rapports de force au niveau mondial.

Les quelques lignes ci-dessous expliquent le fondement de ces critiques, avant de nuancer et de proposer des solutions.

► Les grandes puissances influencent le Statut de Rome

L'influence des grandes puissances sur la CPI se retrouve dans les dispositions mêmes du Statut de Rome, dont certains articles sont le résultat de leurs intérêts, et non de leur volonté de défendre les droits humains et la lutte contre l'impunité.

L'article 124, par exemple, permet à un État de refuser la compétence de la Cour pour les crimes de guerre commis pendant une période de sept ans après la ratification du traité. Il est le résultat de l'influence de la **France** qui aura bénéficié d'une impunité en matière de crimes de guerre jusqu'en 2008.^{155, 156}

L'influence des **États-Unis** sur le Statut de Rome est également observable, et ce malgré qu'ils aient toujours voté en sa défaveur. Leur objectif a été de protéger leurs ressortissants, et en particulier leurs militaires engagés dans des conflits extérieurs.¹⁵⁷ Ils sont parvenus à limiter le champ d'application des crimes constitutifs de crimes de guerre – et également des crimes contre l'humanité – en obtenant une définition précise et énumérative.^{158, 159}

La volonté des États-Unis de diminuer l'influence de la CPI a été assez loin sous l'administration de Georges Bush. Ainsi, l'*American Service Members' Protection Act* – surnommée *the Hague Invasion Act* – : *interdit à l'exécutif comme aux tribunaux américains toute coopération avec la CPI ; il bannit l'assistance militaire aux pays ayant ratifié le Statut de Rome, sauf les alliés essentiels ; il impose à la participation américaine aux opérations de maintien de la paix de l'ONU des conditions qui mettent les soldats engagés hors de portée de la CPI ; il autorise le Président à utiliser "tous les moyens nécessaires et appropriés pour libérer un citoyen américain détenu par la CPI".*¹⁶⁰

152. RTBF, 2016, "Acharnement": les dirigeants africains envisagent de se retirer de la CPI.

153. Boka, M., 2014, *La CPI entre droit et relations internationales*. Institut Universitaire Varenne. Collection de Thèses.

154. Idem.

155. La Colombie aura également été protégée jusqu'en 2009.

156. Ferlet, P. et Sartre, P., 2007, *La Cour pénale internationale à la lumière des positions américaine et française*.

157. Idem.

158. Idem.

159. Par exemple, les crimes de guerre n'incluent pas l'emploi des armes nucléaires, biologiques et chimiques, ni les mines anti-personnel. Les États-Unis n'obtiendront pas gain de cause pour toutes leurs revendications, car dans les crimes constitutifs de crimes de guerre demeure la responsabilité des exécutants et des chefs en ce qui concerne les dommages collatéraux sur les populations civiles.

160. Idem.

En parallèle, les États-Unis ont établi une centaine d'accords bilatéraux, par des promesses et des intimidations économiques et politiques, qui visaient à créer une obligation internationale de non-extradition de ressortissants américains vers la CPI.¹⁶¹

D Les puissants sont protégés par le Conseil de sécurité de l'ONU

Seul le Conseil de sécurité de l'ONU a le pouvoir d'adresser une enquête à la CPI lorsque des crimes graves sont commis dans les États non-parties.¹⁶² Cette place prépondérante donnée à une institution si peu démocratique est problématique puisque les plus puissants sont à l'abri d'une justice pénale internationale, tout en ayant la capacité d'influencer les poursuites d'autres situations – potentiellement en fonction de leurs propres intérêts politiques et économiques. En effet, les membres permanents (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie) – et leurs alliés – sont protégés grâce au droit de veto.

Ainsi, la Russie et la Chine ont toutes deux opposé leur veto à plusieurs tentatives de soumettre la situation syrienne à la CPI.¹⁶³ Par contre, le Conseil de sécurité de l'ONU a voté à l'unanimité la saisie de la CPI dans le cas de crimes commis en Libye – alors même que trois des membres permanents n'étaient pas État-partie.¹⁶⁴

Nam imus quam quassinihit,
officti as sam, ne plabora
voluptio dolenditint que
etusam harume esequuntia
consenet faceaque

1.2. Un acharnement sur les cas africains ?

Certains acteurs, dont notamment les gouvernements africains, accusent la CPI d'être "une justice de blancs" qui ne s'attaque qu'aux cas africains.

Il est vrai que parmi les onze enquêtes ouvertes au mois de décembre 2017, dix concernent des pays africains (RD Congo, Mali, Côte d'Ivoire, Soudan, Kenya, Libye, Ouganda, le Burundi et deux enquêtes en République Centrafricaine). La Géorgie est la seule exception, avec éventuellement l'ouverture prochaine d'une enquête pour la situation en Afghanistan.

Toutefois, six de ces enquêtes (RD Congo, Ouganda, Côte d'Ivoire, Mali et deux enquêtes en République Centrafricaine) ont été ouvertes à la demande du gouvernement de l'État concerné. Il n'y a que deux cas africains parmi les trois enquêtes ouvertes à l'initiative du Bureau du Procureur (Kenya, Burundi et Géorgie), et c'est le Conseil de sécurité de l'ONU, et non le Bureau du Procureur, qui a saisi la CPI pour le Soudan et la Libye.

Ce constat temporelise la critique d'*un excès de focalisation sur l'Afrique* – d'autant plus que les gouvernements africains – soutenus par leurs alliés occidentaux – ont potentiellement utilisé la CPI pour se débarrasser de rivaux.¹⁶⁵ Il serait en effet plus correct d'affirmer que "ce n'est pas la CPI qui a couru derrière l'Afrique, c'est l'Afrique qui a couru derrière la CPI".¹⁶⁶

En Ouganda, la CPI s'est intéressée aux crimes de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), mais pas à ceux de l'armée ougandaise. En RD Congo, seuls les chefs de milices ont été poursuivis sans s'en

prendre aux commanditaires. En République Centrafricaine, Jean-Pierre Bemba fut poursuivi pour crimes de guerre – ce qui accommodait son rival politique congolais, Joseph Kabila. En Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo a été poursuivi alors que les troupes de son rival, le nouveau Président Ouattara, ne l'ont jamais été malgré leurs exactions.

Au lieu de parler d'un acharnement sur l'Afrique, ces exemples montrent que la CPI a été instrumentalisée par les gouvernements africains – à deux exceptions près : le Kenya et le Soudan. Or, l'argumentaire d'une justice biaisée s'est précisément développé après l'inculpation du Président soudanais, et après les charges portées à l'encontre des Président et vice-Président kenyans. Cette critique des gouvernements africains apparaît donc davantage comme une tentative de discréditation invoquée par des chefs d'État qui craignent de voir leur propre responsabilité soulevée par la Cour.¹⁶⁷

Les cas kenyan et soudanais montrent d'ailleurs que la CPI n'est pas outillée pour faire face aux "gros poissons".¹⁶⁸ Omar Al Bashir est toujours en liberté et l'enquête à l'encontre du Président du Kenya, Uhuru Kenyatta, et du vice-Président kényan, William Ruto, pour les violences postélectorales de 2008 a été abandonnée faute de preuves.

Les obstacles pour une justice capable de faire face aux plus hauts placés sont nombreux. Ils concernent notamment l'absence de force de police internationale, de capacité de forcer la coopération des États, le manque de légitimité et de moyens. Ils expliquent pourquoi la CPI s'est souvent résignée à poursuivre des cas symboliques ou des rivaux politiques pour justifier son existence.

1.3. Nuancer les critiques

L'ensemble des critiques mentionnées ci-dessus doit toutefois se comprendre dans son contexte. Les plus fortes critiques concernent principalement les enquêtes qui ont eu lieu au début de l'histoire de la CPI – alors qu'elle était encore une institution en construction.

Ces enquêtes furent, par ailleurs, menées pendant le mandat de l'ancien Procureur, Luis Moreno Ocampo, dont l'indépendance et l'intégrité furent fortement remises en cause.¹⁶⁹ Avec l'arrivée de la nouvelle Procureure en 2012, Fatou Bensouda, la CPI pourrait saisir l'opportunité d'apprendre de ses erreurs passées.

161. Idem.

162. Toutefois, il est également possible pour un État non-partie de faire une requête spécifique pour reconnaître la compétence de la CPI. (cf. Côte d'Ivoire avant qu'elle ne devienne État partie)

163. Les Echos, 2016, *La Russie désavoue à son tour la Cour pénale internationale*.

164. Résolution 1700 (2011).

165. Hazan, P., 2016, *Les bonnes et mauvaises raisons de la fronde africaine à l'égard de la Cour pénale internationale*. Le Monde Afrique.

166. Hazan, P., 2016, *Ce n'est pas la CPI qui a couru derrière l'Afrique, c'est l'Afrique qui a couru derrière la CPI*, Blog Le temps.

167. Hazan, P., 2016, *Les bonnes et mauvaises raisons de la fronde africaine à l'égard de la Cour pénale internationale*. Le Monde Afrique.

168. Bakama Bope, E., 2016, *L'Expérience Congolaise de La Cour Pénale Internationale*.

169. Voir le dossier de Mediapart "Les secrets de la Cour". Ce dossier fait notamment référence aux sociétés offshores de l'ancien procureur et de son grave manque d'indépendance dans les enquêtes kenyanes et ivoiriennes.

En effet, des changements récents et positifs peuvent s'observer. Au mois de décembre 2017, les trois quarts des examens préliminaires (Afghanistan, Colombie, Gabon, Guinée, Irak/Royaume-Uni, Nigéria, Palestine et Ukraine) ne se situent pas en Afrique. Ils incluent également les puissants comme Israël (soldats israéliens en Palestine), le Royaume-Uni (des soldats britanniques en Irak) et les États-Unis (soldats américains en Afghanistan). Afin de passer au stade de l'enquête, la Procureure devra examiner les conditions mentionnées en première partie (compétence, complémentarité, intérêts de la justice), la détention de preuves, et les capacités financières de la Cour.¹⁷⁰

2. Solutions pour une justice pénale internationale

La Commission Justice et Paix Belgique estime que les décideurs politiques belges et européens ont un rôle important à jouer pour renforcer la qualité du travail de la CPI. Ils se doivent d'une part de refuser un système qui porterait atteinte à la légitimité et à l'action de la CPI, et d'autre part d'offrir un soutien direct aux enquêtes menées, entre autres, dans la région des Grands Lacs.

2.1. Une justice pénale internationale pour le monde entier

La CPI ne peut ignorer les situations où des crimes graves sont commis, mais où le système l'empêche d'agir. C'est notamment le cas des États non-parties au Statut de Rome – tels que les États-Unis ou la Syrie – protégés par le Conseil de sécurité de l'ONU. Nous identifions deux solutions à cette problématique.

Le cas de l'Afghanistan a récemment avancé puisqu'en novembre 2017, la Procureure a demandé aux juges l'autorisation d'enquêter sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité – en ce compris par les forces armées américaines sur le territoire afghan et par des agents de la *Central Intelligence Agency* (CIA).

En tout état de cause, l'absence de poursuite à l'encontre de certains pays ne peut servir de justification à une impunité généralisée.

La première solution consiste en la suppression du droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU. En l'absence du droit de veto, aucun membre permanent n'aurait le pouvoir de bloquer l'ouverture d'une enquête. La suppression du droit de veto est cependant difficile politiquement puisqu'un tel projet nécessiterait précisément d'être accepté par le Conseil de sécurité.

La deuxième solution est d'élargir le nombre d'États parties au Statut de Rome au-delà des 123 membres actuels. La Procureure aurait alors la capacité d'ouvrir des enquêtes à sa propre initiative – sans passer par le Conseil de sécurité de l'ONU – et pourrait intervenir sur de nouvelles situations, comme en Syrie ou aux États-Unis.

Les décideurs belges et européens ont donc la responsabilité d'inciter les États non-parties à devenir membres de la CPI, et en particulier, les membres permanents

et non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU.¹⁷¹ La signature d'accords ou de traités est l'occasion de mettre en place ce genre de pression sur base de certains traités comme l'Accord révisé de Cotonou qui prévoit que les "*parties s'efforcent de prendre les mesures en vue de ratifier et de mettre en œuvre le statut de Rome et les instruments connexes*".¹⁷²

2.2. Proposer un budget à la hauteur des attentes

Les attentes auxquelles doit répondre la CPI sont légitimement importantes vu la gravité des crimes qui relèvent de la compétence de la Cour. À cet égard, il est difficile d'accepter que l'action de la CPI puisse être limitée par des considérations budgétaires, d'autant plus qu'une dizaine d'États¹⁷³ préconisent une "croissance zéro" du budget. Or, une augmentation budgétaire est nécessaire au vu de l'inflation générale et de l'augmentation importante du nombre d'États parties ces dernières années. En 2015, la CPI disposait de moyens financiers bien inférieurs à ceux des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* comme celui pour la Yougoslavie.

Des moyens supplémentaires permettraient à la CPI d'ouvrir plus d'enquêtes avec de meilleurs moyens d'investigation : présence sur le terrain, protection des témoins ou

encore aide légale.¹⁷⁴ Ce soutien financier supplémentaire avait déjà été jugé nécessaire par un organe expert indépendant.¹⁷⁵ Ce besoin de financement concerne également le Fonds pour les victimes.

2.3. Une Cour légitime

La CPI se doit de se protéger de toute intervention du politique, afin que le politique ne prime pas sur le juridique. La CPI ne peut être une justice de vainqueurs – elle se doit, en toute objectivité, de suivre sa stratégie de priorisation des affaires, et d'intervenir uniquement en fonction de faits objectifs.

D'autres institutions pourraient renforcer et/ou compléter l'action de la CPI. Une Cour pénale africaine serait, par exemple, à encourager puisqu'elle permettrait plus de proximité et de légitimité auprès de la population du continent. Cette idée pourrait se concrétiser avec le Protocole de Malabo dont l'objectif serait d'intégrer une compétence pénale à la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme. La ratification de 15 États est nécessaire pour l'entrée en vigueur de ce texte ; aujourd'hui seuls 4 États l'ont ratifié.¹⁷⁶

Toutefois, le texte actuel du protocole est très problématique. La principale lacune est l'immunité des chefs d'État en exercice.

170. Le tout doit également entrer en ligne de compte avec la "stratégie du bureau du procureur". Cette stratégie, sur laquelle nous ne nous attarderons pas ici, dicte la sélection des affaires et ses critères de hiérarchisation.

171. Parlement européen, 2011, *Motion for a European parliament resolution: On EU support for the ICC: facing challenges and overcoming difficulties*.

172. Accord de Cotonou. Article 11.7.

173. Au niveau du budget, chaque État partie paye un montant fixe – basé sur son Produit National Brut. Une petite dizaine de pays, dont les plus gros contributeurs de la CPI que sont le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, le Canada, l'Italie et l'Espagne, font pression depuis quelques années pour imposer une croissance zéro du budget.

174. Coalition pour la CPI, *A sufficient budget*.

175. Evenson, E. et O'Donohue, J., *Amnesty International, Les États ne doivent pas invoquer le budget de la CPI pour entraver son travail*, Amnesty International.

176. Amnesty International, 2017, *Protocole de Malabo : Un aperçu*.

Cette clause implique que les chefs d'État et de gouvernement en exercice seront exemptés d'enquêtes et de poursuites pénales. Le protocole comprend d'autres lacunes : son financement, sa définition des crimes ou l'accès de la société civile.¹⁷⁷ Ces lacunes nuisent à sa légitimité et à son objectif de lutte contre l'impunité.¹⁷⁸

2.4. Soutenir les enquêtes ouvertes

Afin d'assurer un travail pertinent de la CPI dans la région des Grands Lacs, l'appui des États parties, dont la Belgique, et de ses partenaires, dont l'Union européenne, est essentiel.

Cet appui est d'ordre multiple : soutiens technique et financier aux activités de la CPI, donation au Fonds pour les victimes, protection des témoins et des victimes, mais aussi soutien à la société civile. Le rôle de la société civile est incontournable pour la récolte et la protection des preuves, et donc essentiel pour que la justice puisse être rendue aux victimes.

3. Quelle suite ?

La Commission Justice et Paix Belgique a voulu analyser le fonctionnement de la CPI et le rôle qu'elle pouvait jouer dans le cadre des violations des droits humains au Burundi et en RD Congo.

Au **Burundi**, les perspectives sont inquiétantes puisqu'un projet de modification de la Constitution pourrait permettre à Pierre Nkurunziza de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2034, alors que son mandat constitutionnel arrivait

Cet appui implique également un soutien pour l'application des mandats d'arrêt et des demandes d'identification, de gel et de saisie des avoirs financiers des suspects.

Les décideurs politiques belges et européens ont également un rôle à jouer vis-à-vis du Burundi et de la RD Congo, ainsi que d'autres États parties. Ils se doivent d'envoyer des messages politiques forts pour que ces États respectent leur obligation légale de coopérer avec la CPI en matières de récolte de preuves, de protection des victimes et d'application des mandats d'arrêt.

L'accord révisé de Cotonou peut être invoqué pour justifier ce devoir d'implication. L'article 11.7 prévoit que les parties réaffirment leur détermination à "*lutter contre la criminalité internationale conformément au droit international, en tenant dûment compte du statut de Rome*".¹⁷⁹

En cas de non-coopération, les condamnations publiques fortes peuvent s'accompagner d'actions plus concrètes telles que les sanctions diplomatiques au niveau bilatéral, à l'Assemblée des États parties ou au Conseil de sécurité de l'ONU.

à terme en 2015. Ce projet rend de plus en plus incertaine la situation des opposants et des nombreux burundais en exil.

L'ouverture d'une enquête à la CPI est une lueur d'espoir vu la détérioration de la situation. Elle apporte un message fort aux victimes de la répression : l'impunité n'est pas tolérée, leur souffrance et les violences qu'elles ont connues sont prises en considération et reconnues par la communauté

internationale. Cette enquête implique également de possibles réparations, bien que limitées au vu des moyens financiers disponibles, pour les victimes.

Néanmoins, les défis pour le bon déroulement de cette enquête sont nombreux vu le refus de collaboration du gouvernement burundais. Bien que le Statut de Rome ne prévoit aucune immunité diplomatique, le chef d'État et les hauts fonctionnaires bénéficieront dans les faits d'une protection au Burundi, et potentiellement également à l'étranger. La collaboration des États voisins est, à ce niveau, essentielle pour faire face à cette difficulté.

En **RD Congo**, la situation reste également très préoccupante au vu du non-respect de l'Accord de la Saint Sylvestre, des interdictions de rassemblements et de l'instabilité au Kasai que la Commission Justice et Paix Belgique documente dans son analyse "*Kasai : une crise symptomatique des maux congolais ?*".¹⁸⁰

La CPI se doit de continuer à surveiller la situation de près, à dénoncer les violences et les répressions, à mettre en garde le gouvernement congolais et à faire la lumière sur des crimes qui ont été commis, et qui sont en train d'être commis en RD Congo. S'il demeure de la part des juridictions nationales une absence de volonté de poursuivre les réels auteurs, la CPI, si elle estime qu'ils remplissent cette définition, se doit d'ouvrir une enquête pour crimes contre l'humanité pour les faits observés dans le Kasai et durant les manifestations publiques dans l'ensemble du pays.

L'intervention de la CPI ne saurait à elle seule amener la justice dans la région des Grands Lacs. Elle ne se concentre que sur ceux qui portent la plus grande responsabilité, et les critiques dont elle fait l'objet montrent qu'elle ne saurait être la seule voie pour traiter des questions de justice. Ainsi, la CPI ne fait que compléter le travail de justice assuré par des tribunaux nationaux, et de réconciliation assuré par des Commissions de Vérité et de Réconciliation.

Indépendamment de la forme utilisée, toute justice se devra d'intervenir de manière séquentielle. Il s'agit d'introduire autant d'éléments de justice – pénale ou alternative – que la situation le permet.¹⁸¹ L'histoire montre que les rapports de force évoluent et que des processus de justice – impossibles à mettre en place initialement – deviennent possibles avec les changements de régime.¹⁸²

La justice n'est qu'une partie de la solution pour une paix durable. La politique et les relations diplomatiques ont également un rôle à jouer à travers le maintien de discussions, de pressions ou encore de sanctions diplomatiques si nécessaire. Outre un soutien aux droits humains, la communauté internationale a aussi – a contrario de la justice – la responsabilité de soutenir l'alternance démocratique – non pas en imposant son agenda politique, mais en appuyant tout processus de médiation et d'accord politique qui reflète la volonté des citoyens burundais ou congolais.

177. Amnesty International, 2017, *Protocole de Malabo : Un aperçu*.

178. Idem.

179. Commission européenne, 2000, *l'accord de Cotonou et le cadre financier pluriannuel 2014-2020*.

180. Justice et Paix, Kasai : une crise symptomatique des maux congolais ? Décembre 2017

181. Hazan, P. 2016, *La justice pénale internationale, obstacle ou condition à la paix ?*, Justice Info.

182. Idem

REMERCIEMENTS



La Commission Justice et Paix Belgique tient à remercier l'ensemble des personnes – académiques, défenseurs des droits de l'homme, membres de la société civile ainsi que le personnel de la Cour Pénale Internationale – qui ont contribué à la réalisation de cette étude.

Leur soutien a permis de mieux comprendre le rôle et les fonctions de la CPI, notamment dans la région des Grands Lacs, tout en conservant un regard critique.

La Commission Justice et Paix remercie en particulier Guillaume de Smet, stagiaire à la CPI, pour ses précieux conseils techniques.





Justice & Paix

La RD Congo et le Burundi traversent respectivement des crises politique majeures. Les conséquences dépassent largement le simple blocage politique : de graves violations des droits humains sont commises et un climat d'impunité prévaut.

Face à ces actes inacceptables, la Commission Justice et Paix Belgique s'est engagée dans la recherche de solutions. Cette étude – qui se concentre sur le rôle de la Cour Pénale Internationale (CPI) – s'inscrit dans cette dynamique.

Alors qu'une enquête pour crimes contre l'humanité s'est ouverte au Burundi, ce dernier a décidé de quitter la CPI remettant en cause son indépendance et dénonçant un "acharnement" vis-à-vis du continent africain.

En RD Congo, aucune enquête n'est encore ouverte pour les crimes commis dans le cadre de la crise actuelle. Nous défendons cependant l'ouverture d'une telle enquête si les juridictions congolaises ne se décident pas à ouvrir, dans un délai raisonnable, des poursuites à l'égard des responsables de ces crimes.

Pour parvenir à restaurer la justice, l'intervention de la CPI ne saurait suffire. Son rôle doit s'appréhender de manière complémentaire avec l'intervention des tribunaux nationaux ou des Commissions de Vérité et de Réconciliation. Par ailleurs, la justice n'est qu'une partie de la solution pour l'instauration d'une paix durable. La communauté internationale a également un rôle à jouer, et notamment dans le soutien qu'elle peut apporter pour le respect de l'alternance démocratique et des droits fondamentaux des citoyens burundais et congolais.

Nous vous proposons de revenir sur ces questions au travers de cette étude qui s'adresse aux citoyens du monde sensibles aux enjeux des droits humains, de démocratie, de justice et de paix.

Commission Justice et Paix francophone de Belgique, asbl
Chaussée Saint-Pierre 208 - B-1040 Bruxelles - Belgique

E-mail : info@justicepaix.be

 facebook.com/justicepaix
 [@Justice_et_Paix](https://twitter.com/Justice_et_Paix)

www.justicepaix.be

Editeur responsable : Axelle Fischer • Commission Justice et Paix francophone de Belgique, asbl
Chaussée Saint-Pierre, 208 • B-1040 Bruxelles - Belgique - Design : www.aeg-bxl.be