

Son Excellence le Dr Nkosazana Dlamini-Zuma
Présidente de la Commission de l'Union africaine
Addis-Abeba, Éthiopie

le 17 janvier 2013

Madame la Présidente,

Nous, soussignées organisations africaines de la société civile et organisations internationales ayant une présence en Afrique, souhaitons vous féliciter de votre élection à la présidence de la Commission de l'Union africaine. Nous vous souhaitons beaucoup de succès au cours de votre mandat et sommes confiants que votre leadership s'emploiera à relever les principaux défis auxquels est confronté le continent africain pour promouvoir le respect de l'État de droit et des droits humains, afin de servir au mieux les intérêts des peuples d'Afrique.

À cet égard, nous vous écrivons pour vous exhorter à aborder la question de l'impunité pour les crimes internationaux commis sur le continent en relation avec l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Les pays africains ont déjà grandement contribué à assurer le devoir de rendre des comptes pour les atrocités commises. Le travail du Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, une large adhésion africaine à la Cour pénale internationale (CPI) et les progrès récents dans l'affaire de Hissène Habré ne sont que quelques exemples témoignant de cette contribution et de cet engagement.

Cependant, il est à noter que ces dernières années les relations entre la CPI et l'Union africaine (UA) sont devenues tendues. Certains membres de l'UA et des représentants des États membres ont maintenu une position selon laquelle la CPI prend injustement pour cible l'Afrique, et des décisions de l'UA ont appelé les États africains à ne pas coopérer dans la remise du président soudanais Omar el-Béchar, qui est recherché par la CPI pour crimes présumés commis au Darfour, et de l'ancien président libyen Mouammar Kadhafi, qui était un suspect de la CPI avant sa mort.

Nous estimons que votre rôle en tant que présidente de la Commission de l'UA offre de nouvelles possibilités importantes pour recentrer l'attention de l'UA sur la garantie de la réparation aux victimes de crimes graves commis en violation du droit international comme un élément essentiel de la contribution de l'UA à la paix et la sécurité sur le continent. Dans cet effort, nous souhaitons vous soumettre plusieurs observations et recommandations qui, selon nous, aideront à promouvoir la justice pour les violations de droits humains les plus graves. Il s'agit de :

1. L'importance de la prise en compte du rôle de l'Afrique dans les appels à l'implication de la CPI dans les pays africains

Alors que certains dirigeants africains ont affirmé que la CPI prend injustement pour cible les Africains, nous pensons que cette conclusion omet des faits importants qui devraient être intégrés

dans votre analyse et vos commentaires publics sur les questions de justice pour les crimes internationaux.

Bien que les enquêtes en cours de la CPI se déroulent entièrement en Afrique, la majorité des enquêtes de la Cour ont été ouvertes à la suite d'une demande formulée par le pays où les crimes ont été commis (l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, et le Mali). Deux autres enquêtes, le Darfour et la Libye, ont été ouvertes à la suite d'une saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies. Notamment, tous les membres africains du Conseil de sécurité au moment de ces renvois à la CPI ont voté en leur faveur. Le procureur de la CPI a en fait agi de sa propre autorité pour ouvrir une enquête sans qu'une demande par le pays où les crimes ont été commis n'ait été émise dans une seule situation, au Kenya.

Nous pensons que la priorité actuelle accordée par la CPI à des situations en Afrique où de graves crimes en violation du droit international ont été commis et que les efforts de la Cour pour rendre justice aux victimes africaines devraient être bien accueillis et non critiqués.

Il existe évidemment des situations en dehors de l'Afrique qui nécessitent l'engagement de la CPI, comme la Syrie, qui n'ont pas été traduites devant la Cour. Cependant, les limites juridiques sur la compétence de la Cour font que certaines situations sont hors de sa portée. Plus précisément, la CPI ne peut exercer sa compétence sur les territoires des États qui ne sont pas devenus parties à la Cour, sauf si le Conseil de sécurité de l'ONU défère la situation ou si l'État qui est touché par les crimes demande à la Cour de mener une enquête.

La capacité des membres permanents du Conseil de sécurité à utiliser leur droit de veto a fait que l'action du Conseil a été influencée par des considérations politiques et a paralysé les possibilités de faire progresser la justice dans certaines situations. Il semble qu'une grande partie de la frustration qui a émané de l'UA à l'égard de la CPI relève donc davantage des actions du Conseil de sécurité que de la Cour. Un grand nombre de nos organisations travaillent actuellement afin de s'assurer que le Conseil de sécurité agisse de façon plus homogène et équitable afin que la justice soit rendue pour les crimes internationaux. Nous vous encourageons à aider l'UA à répondre aux préoccupations qui ont trait aux actions du Conseil de sécurité de façon plus directe. Nous pensons que cela permettra de garantir que les vues de l'UA soient transmises avec plus de précision et de promouvoir une approche plus raisonnée de la part du Conseil.

2. L'importance du soutien de l'UA à la capacité des pays africains à poursuivre à l'échelle nationale les crimes graves commis en violation du droit international

La CPI est une juridiction de dernier ressort et n'est pas destinée à être le forum principal pour les enquêtes et les poursuites de crimes graves commis en violation du droit international. Le Statut de Rome de la CPI prévoit que les États eux-mêmes prennent la direction des enquêtes et des poursuites de ces crimes, conformément à ce qui est connu comme le régime et le système de complémentarité de la CPI.

L'intervention de la CPI est limitée aux situations dans lesquelles les pays ne peuvent ou ne veulent pas poursuivre les personnes soupçonnées de responsabilité pénale. Pourtant, il reste le

fait que bien trop peu de pays — y compris ceux d’Afrique — possèdent la législation et la capacité de poursuivre les crimes graves commis en violation du droit international.

Certains États africains ont intégré le génocide, les crimes de guerre, les crimes contre l’humanité, les principes de la responsabilité de commandement et la coopération avec la CPI dans leur droit interne. L’Île Maurice a adopté une telle législation en 2012 et d’autres pays — notamment le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Kenya, le Sénégal, l’Afrique du Sud et l’Ouganda — ont précédemment adopté de telles lois. Cependant, le nombre total de pays de la région disposant d’une législation complète pour poursuivre ces crimes reste inférieur à 10. En outre, la plupart des législations adoptées comportent des lacunes qui pourraient empêcher les autorités d’enquêter ou de poursuivre les crimes conformément au droit international.

Un rôle important pour l’UA, à notre avis, peut être d’aider les États à renforcer leurs capacités nationales techniques et législatives pour rendre la justice. En conséquence, nous vous demandons d’encourager les États membres de l’UA à renforcer leurs systèmes de justice pénale pour juger les crimes graves commis en violation du droit international. Cela permettra non seulement de répondre aux préoccupations de l’UA sur les efforts de justice effectués à l’extérieur du continent, mais permettra également à l’Afrique de mieux s’assurer que les victimes puissent obtenir réparation. En outre, si les tribunaux nationaux peuvent garantir la justice pour les crimes commis dans leurs pays, la confiance du public et le respect envers l’État de droit dans les pays et les sous-régions touchés va s’améliorer.

3. La reconnaissance du fort soutien pour la CPI en Afrique

Les États africains constituent un grand bloc régional d’États parties au Statut de Rome de la CPI. Trente-trois États africains sur 54 sont déjà des États parties au Statut et l’engagement de l’Afrique a joué un rôle central dans la création de la Cour.

En plus des États africains qui ont demandé à la CPI d’ouvrir des enquêtes sur les crimes commis sur leurs territoires, il existe également une liste croissante de pays — notamment le Botswana, le Burkina Faso, le Malawi, l’Afrique du Sud, le Niger, l’Ouganda et la Zambie — qui ont expressément déclaré qu’ils s’acquitteront de leurs obligations au regard du Statut de Rome d’arrêter les personnes sous le coup de mandats d’arrêt de la CPI, si elles pénètrent sur leurs territoires.

Le soutien africain pour la CPI est, cependant, souvent négligé dans les décisions et communications de l’UA et nous pensons qu’il est important que ce soutien soit mieux pris en compte lors des actions futures de l’UA. Cela inclut le non renouvellement des décisions de l’UA appelant à la non-coopération avec la Cour, qui vont à l’encontre des obligations des États parties africains à la CPI au regard du Statut de Rome et de l’Acte constitutif de l’UA. Ces décisions mettent également dans une situation difficile les États parties africains à la CPI ne souhaitant pas renier leurs obligations conventionnelles internationales de coopérer avec la CPI.

4. L’extension de la compétence de la Cour africaine

L'UA a lancé une initiative visant à étendre la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (la Cour africaine) pour y inclure la compétence en matière de poursuites des crimes internationaux. Nous estimons que des possibilités accrues de justice sont positives, en principe, mais il sera important de s'assurer que le mandat élargi de la Cour africaine est en mesure de faire progresser la justice pour tous les crimes relevant de sa compétence. À cet égard, nous avons préparé une lettre qui décrit les domaines qui, selon nous, méritent un examen additionnel par rapport au projet d'extension, disponible à l'adresse suivante : <http://www.hrw.org/fr/news/2012/05/03/lettre-conjointe-l-attention-des-ministres-de-la-justice-ou-procureurs-g-n-raux-des->

En résumé, les questions et les préoccupations comprennent, mais sans s'y limiter :

- l'impact possible de l'expansion sur la mise en œuvre du mandat de droits humains de la Cour africaine ;
- la capacité de la Cour africaine à obtenir les ressources intensives qui seront nécessaires à la réalisation d'un mandat élargi, essentiellement la création d'un nouveau tribunal au sein de la juridiction existante ;
- l'importance de veiller à ce que la cour proposée ne compromette pas la capacité de la CPI et des juridictions nationales à rendre la justice dans les zones relevant de leur compétence ; et
- la valeur des consultations avec la société civile sur l'expansion, en plus d'autres questions de justice internationale.

5. L'amélioration de la communication entre l'UA et la CPI

Au vu des relations tendues entre l'UA et la CPI, nous estimons qu'une communication accrue jouerait un rôle décisif et positif. Les deux institutions sont complexes et ont des mandats nuancés. Un échange plus fréquent d'informations pourrait aider à clarifier les malentendus et promouvoir une meilleure compréhension des rôles respectifs de ces institutions.

La CPI a déjà cherché à établir un Bureau de liaison entre l'UA et la CPI à Addis-Abeba. Ce bureau est similaire à un bureau de liaison de la CPI qui existe à l'ONU. Nous vous encourageons à revoir la mise en place d'un tel bureau et à procéder à sa création. Il est à noter que des États parties africains ont déjà écrit à l'UA en appelant expressément à la création de ce bureau.

* * *

Nous espérons que ces informations vous seront utiles pendant votre mandat à l'UA. Nos organisations — qui sont basées dans de nombreux pays d'Afrique — ont travaillé pendant des années pour garantir la justice pour les victimes d'atrocités de masse. Notamment à travers le plaidoyer collectif pour promouvoir un soutien de principe à la Cour pénale internationale. Nous sommes convaincus que, bien que la CPI ne soit pas exempte de défauts, la CPI est une juridiction de dernier ressort essentielle qui devrait être soutenue.

Nous vous serions reconnaissants de donner l'occasion à certains membres de nos organisations de vous rencontrer pour discuter de ces questions plus en profondeur. Vous pouvez nous joindre à anicj@issafrika.org pour organiser une réunion si cela est possible.

Félicitations encore une fois pour votre élection et nous sommes impatients de travailler avec vous.

Veillez croire, Madame la Présidente, en l'expression de notre haute considération.

1. Access to Justice, Nigeria
2. Action Contre l'Impunité pour les Droits Humains, République démocratique du Congo (RDC)
3. Action des Chrétiens Activistes des Droits de l'Homme à Shabunda, RDC
4. Action Humanitaire et de Développement Intégral, RDC
5. Action pour la Protection des Droits de l'Homme, Côte d'Ivoire
6. Africa Legal Aid, avec des bureaux en Afrique du Sud et au Ghana
7. African Center for Justice and Peace Studies, Soudan
8. Alliance des Femmes pour l'Egalité et le Genre en Guinée, Guinée
9. Amnesty International Section Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
10. Amuria District Development Agency, Ouganda
11. Association des Jeunes Avocats pour un Leadership Intégral, RDC
12. Association pour la Promotion de la Culture Islamique, Defense des Droits des Enfants et des Femmes, Guinée
13. Association pour les Droits de l'Homme et l'Univers Carcéral, RDC
14. Association Congolaise pour l'Accès à la Justice, RDC
15. Association des Jeunes pour la Promotion des Droits de l'Homme, Burundi
16. Arry Organization for Human Rights, Égypt
17. Borno Coalition for Democracy and Progress, Nigeria
18. Cameroon Coalition for the ICC, Cameroun
19. Caucus des Femmes, RDC
20. Cause Commune, RDC
21. Centre d'Ecoute de Femmes et des Enfant, Guinée
22. Centre d'Études sur la Justice et la Résolution 1325, RDC
23. Centre d'Initiatives pour le Développement Intégral, RDC
24. Centre de Recherche sur l'Environnement, la Démocratie et les Droits de l'Homme, RDC
25. Centre d'Observation des Droits de l'Homme et d'Assistance Sociale, RDC
26. Center for Peace and Development Effectiveness, Libéria
27. Centre for Accountability and Rule of Law, Sierra Leone
28. Centre for Democracy and Development, Nigeria
29. Centre for Gender Education, Nigeria
30. Centre for Human Rights and Rehabilitation, Malawi
31. Children Education Society, Tanzanie
32. Church of Central Africa Presbyterian, Synod of Livingstonia, Malawi
33. Civil Liberties Committee, Malawi
34. Civil Resource Development and Documentation Centre, Nigeria
35. Civil Society Legislative Advocacy Centre, Nigeria
36. Club Union Africaine – Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
37. Coalition Burundaise pour la CPI, Burundi
38. Coalition Centrafricaine pour la CPI, République centrafricaine
39. Coalition for the International Criminal Court, avec des bureaux au Bénin et en RDC

40. Coalition Ivoirienne des Défenseurs des Droits Humains, Côte d'Ivoire
41. Coalition Ivoirienne pour la Cour Pénale Internationale, Côte d'Ivoire
42. Coalition of Eastern NGOs, Nigeria
43. Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires au Congo, RDC
44. Concerned Christian Community, Libéria
45. Congo Peace Network, RDC
46. Connecting Gender for Development, Nigeria
47. Conseil National des Techniciens en Développement Rural du Congo, RDC
48. Consortium des Organisations de Jeunes pour la Défense des Victimes de Violences en Guinée, Guinée
49. Coordination des Organisations de Défense des Droits Humains, Guinée
50. Ditshwanelo - The Botswana Centre for Human Rights, Botswana
51. East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project, Ouganda
52. Egi Women Council, Nigeria
53. Egyptian Initiative for Personal Rights, Égypte
54. Encadrement des Femmes Indigènes et des Ménages Vulnérables, RDC
55. Espace Humanitaire de Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
56. Fastlane Women Organizations, Nigeria
57. FIDA Nigeria, Nigeria
58. Fédération Internationale des Droits de l'Homme, avec des bureaux au Kenya
59. Fondation Point de Vue des Jeunes Africains pour Développement, RDC
60. Groupe d'Appui-Conseils aux Réalisations pour le Développement Endogène, RDC
61. Groupe d'Associations de Défense des Droits de l'Homme et de la Paix, RDC
62. Groupe Justice et Libération, RDC
63. Groupe Lotus, RDC
64. Global Justice and Research Project, Libéria
65. Human Rights Concern, Érythrée
66. Human Rights Consultative Committee, Malawi
67. Human Rights Law Service, Nigeria
68. Human Rights Monitor, Nigeria
69. Human Rights Network – Uganda, Ouganda
70. Human Rights Network for Journalists – Uganda, Ouganda
71. Human Rights Social Development and Environmental Foundation, Nigeria
72. Human Rights Watch, avec des bureaux en Afrique du Sud, au Kenya, en République du Congo et au Rwanda
73. Initiative Congolaise pour la Justice et la Paix, RDC
74. Institut de Recherche sur la Démocratie et l'Etat de Droit, Guinée
75. International Center for Policy and Conflict, Kenya
76. International Commission of Jurists, Kenya
77. International Crime in Africa Programme, Institute for Security Studies, Afrique du Sud
78. International Center for Transitional Justice, avec des bureaux en Côte d'Ivoire, en RDC, au Kenya, et en Ouganda
79. International Society for Civil Liberties & the Rule of Law, Nigeria
80. Jinsiangu, Kenya
81. Justice Plus, RDC

82. Kebetkache Women Development and Resource Centre, Nigeria
83. Kenya Human Rights Commission, Kenya
84. Kenyans for Peace with Truth and Justice Coalition, Kenya
85. Kituo Cha Sheria, Kenya
86. Lawyers for Human Rights, Afrique du Sud
87. Legal Resources Centre, Afrique du Sud
88. Ligue des Électeurs, RDC
89. Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme, Côte d'Ivoire
90. Man and Water Survival Foundation, Nigeria
91. Media Foundation for West Africa, Ghana
92. Mouvement des Peuples pour l'Education aux Droits Humains - Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
93. Mouvement Ivoirien des Droits Humains, Côte d'Ivoire
94. Mouvement pour la Defense des Droits de l'Homme et d'Action Humanitaire, République centrafricaine
95. National Coalition on Affirmative Action, Nigeria
96. National Coalition of Human Rights Defenders – Kenya, Kenya
97. Niger Delta Women for Justice, Nigeria
98. Nigeria Coalition for the ICC, Nigeria
99. Observatoire Congolais des Droits Humains, RDC
100. Ogbakiri Women Peace Forum, Nigeria
101. Ogoni Solidarity Forum, Nigeria.
102. Plateforme Nationale des Citoyens Unis pour le Développement, Guinée
103. Promotion de la Justice Réparatrice des Initiatives de Développement Intégral, RDC
104. Radiant Women Association, Nigeria
105. Regional Associates for Community Initiatives, Ouganda
106. Regroupement des Acteurs Ivoiriens des Droits Humains, Côte d'Ivoire
107. Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme, Sénégal
108. Renforcement Local des Associations et des Initiatives Sociales, Guinée
109. Réseau des Associations des Droits de l'Homme du Sud Kivu, RDC
110. Réseau Equitas Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
111. Réseau National des ONGs pour le Développement de la Femme en République Démocratique du Congo, RDC
112. Réseau Provincial des ONGDH au Congo, RDC
113. Réseau Provincial des ONG des Droits de l'Homme de la Ville de Kinshasa, RDC
114. Rescue Alternatives Liberia, Libéria
115. Rumuekpe Women Prayer Warriors, Nigeria
116. Rural Health and Women Development, Nigeria
117. Socio-Economic Rights and Accountability Project, Nigeria
118. SOS Exclusion, Côte d'Ivoire
119. Southern African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, Zambie
120. Southern Africa Litigation Centre, Afrique du Sud
121. SPEAK Human Rights and Environmental Initiative, l'Île Maurice
122. Sudan Democracy First Group, Soudan
123. Syndicat des Travailleurs de l'Enseignement du Burundi, Burundi
124. Tjombe-Elago Law Firm, Namibie
125. Toges Noires, RDC

126. Trade Union Confederation of Sierra Leone, Sierra Leone
127. Transformation Resource Centre, Lesotho
128. TrustAfrica, Sénégal
129. Uganda Coalition for the International Criminal Court, Ouganda
130. Uganda Victims' Foundation, Ouganda
131. Union d'Actions pour les Initiatives de Développement, RDC
132. Vision Sociale, RDC
133. West African Bar Association, Nigeria
134. West African Civil Society Forum, Nigeria
135. West Africa Network for Peacebuilding – Nigeria, Nigeria
136. Women and Youths Empowerment, Nigeria
137. Women Environmental Programme, Nigeria
138. Women Information Network, Nigeria
139. Women, Law and Development Centre, Nigeria
140. Women's Right to Education Programme, Nigeria