

UNE JUSTICE JUSTE?

Société civile,
justice internationale
et quête de
redevabilité en Afrique

Novembre 2011

International
Refugee
Rights
Initiative



Introduction

L'Afrique est devenue un terrain d'essai pour la justice internationale et, plus particulièrement, pour la justice pénale internationale. Dans les quinze dernières années, le continent a été le site de nombreuses démarches visant la promotion de la responsabilité pénale, qu'il s'agisse de tribunaux ad hoc (le Tribunal Pénal International pour le Rwanda et le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone) ou de mesures adoptées pour traduire en justice l'ancien Président tchadien Hissène Habré au nom de l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), ou même des enquêtes menées sur sept situations nationales par la Cour Pénale Internationale (CPI).¹

La prédominance de ces activités par les instances de justice internationale n'a rien d'étonnant vue la prolifération des conflits en Afrique depuis deux décennies. Cependant, des questions sérieuses se posent au sujet de l'impact et de l'efficacité de ces démarches. Comment les activités de justice internationale ont-elles impacté les contextes social, politique et économique sur le terrain ? Qui peut déterminer quel type de justice doit être rendue et pour qui ?

Pour répondre à ces questions, il faut s'interroger sur les forces motrices qui régissent le processus. Il est certain que les efforts déployés par la justice internationale en Afrique s'inscrivent dans le cadre des démarches entreprises à l'échelle mondiale pour promouvoir la redevabilité et lutter contre l'impunité pour les crimes graves, ce qui fait partie de l'évolution du mouvement universel des droits de l'homme. Dans une certaine mesure, cette « expérience de justice internationale » en Afrique a été menée par les états africains eux-mêmes et par les impératifs normatifs de la nouvelle UA. Les campagnes dynamiques des organisations de la société civile (OSC) déterminées à « mettre fin à

l'impunité » tant de l'intérieur que de l'extérieur du continent ont aussi joué un rôle important.

Or, l'acceptation de la justice internationale comme positionnement par défaut pour aborder l'existence d'un niveau élevé d'impunité pour les crimes graves en Afrique est aussi une source significative d'inquiétude. Pour certaines personnes, l'intervention des mécanismes de justice internationale en Afrique est perçue comme une autre forme de néocolonialisme douteuse. D'autres émettent des réserves quant à son impact potentiellement néfaste sur la paix nationale et les processus politiques, citant un manque de compréhension des contextes locaux. D'autres encore critiquent ces interventions en raison de leur incapacité à traiter efficacement les besoins des communautés victimes et à protéger adéquatement les personnes qui participent à cette quête de justice.

Dans certains cas, les personnes qui critiquent les efforts de la justice internationale sont celles dont l'opposition semble évidente : les personnes qui craignent qu'elles seront l'objet de poursuites judiciaires futures. Cependant, les personnes qui sembleraient être les alliés naturels de la justice internationale - les communautés sinistrées, les OCS locales et autres mouvements sociaux - expriment aussi de plus en plus d'inquiétudes. Ces acteurs ont essayé de formuler des critiques portant sur la capacité des mécanismes internationaux de redevabilité à concrétiser les promesses transformatrices du projet de justice internationale. Malheureusement, ces opinions sont souvent minimisées, ignorées, voire ouvertement dénigrées en étant étiquetées comme « anti-justice » ou « pro-gouvernementales ». Le plus souvent, les partisans passionnés de la redevabilité pénale internationale (qu'ils soient africains ou étrangers) ont un accès plus facile aux ressources et au langage « correct » des relations internationales. Ils ont tendance à dominer les débats, et sont peu disposés à

participer aux discours critiques. En ce qui concerne les partisans issus de la société civile, les voix des organisations non-gouvernementales (ONG) les plus grandes et les plus puissantes – généralement les ONG internationales – sont les plus fortes pour promouvoir les mécanismes de la justice pénale internationale.

Force est de constater qu'après avoir bataillé pour atteindre un consensus mondial en matière d'instruments, tel que le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, il existe naturellement un désir de sauvegarder cet acquis. L'acceptation de la notion de justice internationale constitue une avancée extraordinaire dans l'évolution de la gouvernance internationale. En dépit de ses valeurs normatives, il est clair qu'un bilan rigoureux de l'impact *pratique* de la justice internationale s'impose, en particulier du point de vue des communautés où elle s'applique.

Comment les acteurs et groupes locaux - qui se définissent aussi bien par leurs hétérogénéité que par leurs similarités - perçoivent-ils les activités de cette justice internationale ? Trouvent-ils ces activités en adéquation avec leur propre compréhension du contexte local et de ce qui est nécessaire pour aboutir à une transformation pérenne ? Ou bien y a-t-il discordance ? Comment les attentes et la compréhension de la justice internationale ont-elles évolué dans le temps ? Quelles sont les voix qui orientent ou qui sont capables d'influencer le processus stratégique de la justice internationale en réponse à ces points de vue ? Quels sont les forums disponibles pour débattre ? Lorsque des inquiétudes existent, comment peuvent-elles être exprimées et prises en compte ?

D'après l'expérience de l'IRRI au cours des sept dernières années, l'adhésion enthousiaste à la *promesse* de la justice internationale n'a pas permis une réflexion honnête sur la *pratique* et la *réalité* de cette justice surtout du point de vue des partisans et des communautés locales en

Afrique. De plus, cette absence de débat a endigué l'évaluation de l'efficacité de la mise en place des objectifs de la justice internationale.²

En réponse, l'IRRI lance une série de documents de travail intitulée : *Une Justice juste ? Société civile, justice internationale et quête de redevabilité en Afrique*. La série reflétera les points de vue locaux de la justice telle qu'elle est appliquée en Afrique. Elle aura pour but d'approfondir le débat autour d'un ensemble de questions et de controverses auxquelles se heurte la concrétisation de la justice internationale. Ce débat s'établira à partir des réflexions issues du terrain, ce qui inclut la société civile locale, nationale, régionale et continentale. Le public visé comprend la société civile, les décideurs et les politiques, les praticiens et les donateurs du monde entier qui travaillent dans des domaines traitant des questions relatives à la justice pénale internationale.

Historique de la série

En 2008, l'IRRI a mené une étude sur la justice internationale intitulée, *In the Interests of Justice? Prospects and Challenges for International Justice in Africa*. (Dans l'intérêt de la justice ? Les perspectives et défis de la justice internationale en Afrique).³ Depuis, l'éventail d'engagements de la justice internationale en Afrique - en particulier, mais pas exclusivement, de la justice pénale internationale - a explosé autant par son ampleur que par sa complexité :

- De nouvelles enquêtes ont été ouvertes par la CPI dans trois nouvelles situations nationales (le Kenya, la Libye et la Côte d'Ivoire) et il y a eu une évolution des procédures judiciaires dans six dossiers de 12 accusés.⁴
- Au niveau de l'UA, les discussions avancent au sujet de l'attribution de la compétence pénale à la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme qui est en cours de développement.

- De plus en plus, les composantes de la justice internationale figurent dans les approches des organismes régionaux relatives à la paix et à la sécurité : les pourparlers se poursuivent pour étendre la compétence de la Cour de Justice de l'Afrique de l'Est et un nouveau Comité régional sur la prévention et la répression du génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et de toute forme de discrimination vient d'être instauré dans le contexte la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs.
- Au niveau national, des tribunaux pour crimes de guerre ont été créés avec des degrés variés d'engagement international ou, dans plusieurs territoires, leur création est en train d'être envisagée.
- Pour la deuxième fois, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSONU) a renvoyé une situation africaine à la CPI afin de renforcer la paix et la sécurité aux niveaux régional et international.

Nouveaux défis

Ce tourbillon d'activité a suscité de nouvelles questions et a métamorphosé les anciens débats de façon significative pour les acteurs locaux. Ci-dessous, quelques exemples du type de questions qui seront abordées dans cette série.

Premièrement, suite à l'évolution des enquêtes menées par la CPI au Kenya et au Soudan et à la véhémence des réactions des gouvernements africains, le grand public a pris conscience et connaît mieux la Cour et la justice pénale d'une manière générale. A son tour, cela a posé des questions concernant les attentes suscitées et les résultats escomptés de la justice internationale. Au Kenya, par exemple, la ferveur avec laquelle la population a accueilli la possibilité d'un changement fondamental au niveau de la culture politique suite à l'intervention de la CPI, s'est fait voir publiquement dans les médias. En plus de cette

forte médiatisation, le Procureur de la CPI a lui-même promu le rôle de la Cour qui assurera le déroulement pacifique des élections de 2012.⁵ Dans quelle mesure la Cour sera-t-elle ou pourra-t-elle être à la hauteur de sa tâche ?

Deuxièmement, l'impact politique des enquêtes et des procédures internationales se fait de plus en plus ressentir sur le terrain. Dans la situation de la République Centrafricaine (RCA), par exemple, la détention et le procès à la Haye de Jean Pierre Bemba a fait couler beaucoup d'encre non seulement en RCA mais également en République Démocratique du Congo (RDC), pays natal de Bemba.⁶ Candidat principal de l'opposition lors du scrutin de 2006, l'absence de Bemba aux élections présidentielles en novembre 2011 en a changé la trajectoire de façon cruciale.⁷ Comment mieux comprendre les répercussions du rôle politique explicite des mécanismes de justice internationale, non seulement en ce qui concerne les activités de la Cour et les choix qu'elle fait conjointement avec ses alliés, mais également pour les communautés sur le terrain ? A quelles opportunités et contraintes la Cour et les communautés sont-elles confrontées en reconnaissant, négociant et en tirant parti de ces implications ?

Tercio, en vertu de sa définition dans le Statut de Rome comme mécanisme d'intervention en réponse aux menaces à « la paix et à la sécurité internationales », la CPI s'est vue confiée des fonctions politiques et sécuritaires importantes.⁸ La situation de la Libye, actuellement renvoyée à la Cour, illustre les nombreux défis relatifs à l'opérationnalisation de ce rôle - défis non des moindres pour la société civile africaine qui cherche à prévenir les conflits et promouvoir des valeurs et des objectifs de justice internationale.

Suite aux fréquentes informations selon lesquelles les civils seraient ciblés par l'armée libyenne, le CSONU a renvoyé la situation de la Libye à la CPI le 26 février.⁹ La Cour a agi avec une rapidité extraordinaire : la semaine même

de la saisine de la Cour, le Procureur a décidé d'ouvrir une enquête ¹⁰ et, quatre mois plus tard, les Chambres ont émis un mandat d'arrêt à l'encontre du Colonel Kadhafi et de deux autres personnes.

Au regard de l'intervention militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui s'en est suivie, la rapidité des enquêtes de la CPI et la date d'émission des mandats ont contribué à la discréditation du déploiement de la Cour. Les chefs d'état africains, en particulier, ont interrogé la pertinence de l'emploi de la CPI comme instrument pour le mandat de paix et de sécurité du CSONU. Ils ont déclaré que le mandat d'arrêt contre le Colonel Kadhafi « a sérieusement compliqué les démarches qui visaient un règlement politique négocié de la crise en Libye et qui cherchaient à aborder, dans une optique de renforcement mutuel, les questions relatives à l'impunité et à la réconciliation. »¹¹

Ainsi, les débats portant sur la redevabilité deviennent indissolublement liés aux questions plus vastes concernant la réponse aux crimes de masse et le rôle des interventions internationales ainsi que la conception et la mise en œuvre de la norme émergente qu'est la responsabilité de protection. La mort violente du Colonel Kadhafi n'a fait qu'intensifier ces débats. L'évolution de l'efficacité de la justice internationale dépendra des points de vue et de la perspicacité de la société civile concernant ses interactions complexes avec les contextes politiques, sociaux et sécuritaires aux niveaux local et régional.

Bien que l'UA ait adopté une position critique à l'égard de l'instrumentalisation de la CPI en tant que dispositif de prévention des crimes de masse en Libye, il ne s'agit pas de l'unique domaine où l'UA s'est opposée à la trajectoire de la justice internationale, mettant en cause les acquis normatifs pour lesquels bon nombre de militants de la société civile ont œuvré d'arrache pied. Dans les cas du Kenya et du

Soudan, l'UA, invoquant l'article 16 du Statut de Rome portant sur la création de la CPI, a demandé au CSONU de suspendre les enquêtes de la CPI. L'Assemblée de l'UA a également demandé aux états membres de ne pas respecter les mandats d'arrêt émis contre le Président soudanais Omar Al-Bachir et le Colonel Kadhafi.¹² Comment sortir de cette impasse ? Y aura-t-il la possibilité pour la société civile locale d'assurer que les mécanismes africains prennent le relais en matière de responsabilité pénale ? Ou, en fin de compte, les normes et pratiques de la justice internationale seront-elles discréditées aux niveaux national et régional ? Face à la cacophonie des voix polarisées aux plans mondial, régional et local – et, sachant que ces opinions sont facilement manipulées par ceux qui cherchent à dénigrer et saboter les objectifs de justice et de redevabilité – quel rôle doivent jouer la société civile et les communautés locales ?

La société civile : un rôle en pleine évolution

On parle de « société civile » pour désigner un ensemble d'organisations non-gouvernementales variées, fragmentées et parfois même en désaccord, allant des petites associations de terrain aux grandes ONG ayant une présence internationale. Quelques unes sont dotées de budgets annuels de plusieurs millions de dollars avec des liens directs avec les décideurs dans les capitales des pays puissants où se trouvent, d'ailleurs, leur siège tandis que d'autres sont dirigées par des bénévoles avec peu de moyens, se démenant pour se faire entendre. La diversité, plutôt que les similarités, parmi les OSC travaillant sur les questions de justice pénale internationale – en termes d'histoire, de vision, de taille, de capacité, d'objectifs, de programmes, et d'influence – est frappante.

Les acteurs de la société civile – particulièrement mais pas exclusivement les

ONG - ont joué un rôle important dans l'évolution de la justice pénale, menant des campagnes dynamiques pour l'adoption et la ratification du Statut de Rome, suivant de près les préparatifs logistiques concernant les budgets et les locaux de la Cour, et participant à l'élaboration des règles de procédure et de la preuve. Une fois les activités de la Cour démarrées, les OSC sont devenues une ressource importante, produisant des rapports détaillés et crédibles sur les violations des droits de l'homme et participant ainsi aux instructions. Au-delà de la CPI, les OSC ont aidé à assurer la mise sur pied des tribunaux ad hoc et des mécanismes nationaux visant la répression des crimes internationaux.

Les OSC ont été les interlocuteurs les plus critiques de la CPI. Elles ont servi de pont vers les communautés sinistrées et ont joué un rôle important autant en matière d'éducation et de relations avec le public que dans les activités quotidiennes de la Cour. Au cours des sept dernières années, les OSC locales ont établi des partenariats avec toutes les sections de la Cour, s'occupant de diverses tâches dont la diffusion d'informations sur les opérations de la Cour, le recueil des informations et des preuves, la formulation de recommandations sur les stratégies d'intervention auprès des communautés, l'aide au déménagement de futurs témoins vers des lieux sûrs, et l'accompagnement des avocats de la défense pour localiser les experts locaux.¹³

Jusqu'à récemment, cette participation s'est faite sans bruit et a été peu reconnue par les instances externes. Or, la suspension du procès de Thomas Lubanga, suite au refus du Bureau du Procureur de dévoiler l'identité d'un « intermédiaire », a permis de porter une attention nouvelle sur ces relations et le devoir de diligence qui incombe à la Cour. Le personnel de la société civile locale et leurs familles ont été harcelés, torturés, détenus et déplacés à cause de leur travail auprès de la Cour. En mars 2009, l'Etat soudanais a publiquement expulsé 13 ONG internationales,¹⁴ et mis fin aux

activités de trois organisations nationales des droits de l'homme en riposte à l'émission d'un mandat d'arrêt à l'encontre du Président Al-Bachir sous prétexte d'une prétendue collaboration entre les organisations et la CPI. La mesure a, non seulement, eu des retombées de grande envergure mais elle a aussi eu pour conséquence l'exil des dirigeants clés du mouvement soudanais des droits de l'homme.¹⁵

Le rôle des OSC locales dans le débat.

Au moment où les débats font rage au sujet de la position des états africains sur la CPI et sur le soutien organisé au niveau mondial en faveur de la Cour, de la justice pénale internationale et de la justice internationale en général, les opinions prépondérantes sont normalement celles des gouvernements et des organismes intergouvernementaux tels que l'UA et, dans une moindre mesure, des grandes ONG internationales. Comme conséquence de cette crise, les ONG africaines se sont retrouvées en première ligne pour défendre et plaider quotidiennement pour la consolidation du système du Statut de Rome. En revanche, les points de vue locaux sur l'impact complexe des opérations de la Cour ne reçoivent pas toujours la considération qu'ils méritent et, souvent, sont passés sous silence ou tout simplement ignorés - et ce pour plusieurs raisons. Ce dialogue est compliqué à établir : de nombreux obstacles entravent la création d'un espace de réflexion directe et ouverte des OSC locales sur l'impact des interventions de la justice internationale sur leurs propres opérations, sur le contexte dans lequel elles travaillent et, enfin, sur les perspectives de réussite d'une « justice juste ». A titre d'exemple, la complexité des rapports de force en jeu face au mouvement pour la justice internationale et les attentes inhérentes à l'avènement de la Cour figurent parmi les facteurs qui entravent l'engagement : les questions relatives à la réalité de ce que la Cour peut ou devrait

pouvoir faire peuvent être difficiles à poser lorsque les attentes sont si élevées.

Ainsi, les OSC locales s'évertuent à réagir aux conséquences politiques et sociales de la quête de redevabilité internationale - et à transmettre cette analyse avec succès pour alimenter le débat. En Ouganda, par exemple, l'intervention de la CPI a déclenché un débat important sur le rôle approprié d'un tribunal international dans la résolution d'un conflit en cours. De nombreuses OSC locales ont soutenu qu'une intervention porterait préjudice aux pourparlers et fragiliserait l'efficacité de la loi sur l'amnistie. Les ONG internationales qui avaient défendu l'engagement de la CPI se sont opposées, souvent de façon virulente, à ces OSC. S'ajoute à cette difficulté le fait que, pour plusieurs OSC, la collaboration réelle ou imaginaire avec la CPI a souvent eu des conséquences désastreuses, citées ci-dessus, tels que des agressions et l'amenuisement de leurs capacités et opérations organisationnelles.

C'est pourquoi le niveau d'engagement et d'aide accordé par les OSC locales à la CPI et aux dispositions prises par la justice internationale n'a pas toujours bénéficié de la volonté concomitante (ni de la part des institutions de justice internationale, ni des sympathisants, ni même des OSC locales) pour

examiner l'impact de l'intervention de la Cour sur leurs activités et sur leurs communautés et pour examiner les limites des fonctions et des mandats respectifs. Dans quelle mesure, par exemple, les OSC peuvent-elles ou doivent-elles exiger de la CPI une plus grande connaissance et compréhension du contexte local, un contexte dans lequel, trop souvent, les exigences de justice vont bien au-delà de ce que ladite Cour est à même de réaliser ?

La série

La série de documents de travail fournira une tribune pour ponctuer et étudier ces questions et les points sensibles du partenariat avec les représentants de la société civile locale. Les premières communications de la série porteront sur la CPI en tant qu'outil de justice internationale et comprendront : une analyse de l'intervention initiale de la CPI en Ouganda du point de vue des OSC locales ; un examen de l'impact des premiers procès de la CPI sur le tissu politique et social des communautés et sur la société civile dans l'Ituri en RDC ; et des réflexions sur la dimension politique de l'intervention de la Cour dans la situation du Soudan – ses implications pour la quête locale de redevabilité.

L'IRRI vous invite à partager vos idées ainsi que vos propositions pour les documents à venir et pour des partenariats futurs. Nous nous réjouissons de partager les analyses et les recommandations issues du débat.

¹ Il s'agit des sept pays suivants : la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire, la République Démocratique du Congo, le Kenya, la Libye, le Soudan et l'Ouganda.

² Ce dialogue se met en place au niveau international. Voir, par exemple, Human Rights Watch, "Course Correction: Recommendations to the Prosecutor for a More Effective Approach to Situations Under Analysis (Une trajectoire à rectifier: Recommandations au Procureur en vue d'une approche plus efficace pour des situations faisant l'objet d'une analyse)," juin 2011.

³ Dans le Plan d'Action élaboré par l'IRRI et ses partenaires, deux questions clés ont été identifiées : le défi de la responsabilité de la justice internationale face aux communautés de rescapés et l'importance de prendre en compte le contexte social et politique dans lequel évolue la justice internationale.

⁴ Des procès sont en cours contre Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui pour la République Démocratique du Congo(RDC) et contre Jean Pierre Bemba pour la République Centrafricaine (RCA) ; le procès contre Abdallah

Banda Abakaer Nourain et Saleh Mohammed Jerbo Jamus concernant la situation du Darfour doit bientôt commencer ; et les audiences de confirmation des charges contre six individus dans la situation du Kenya ont déjà commencé (trois personnes ont été accusées du côté du gouvernement, Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta et Mohammed Hussein Ali et trois du côté du parti politique « Orange Democratic Movement », William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang) ainsi que contre Callixte Mbarushimana dans la situation de la RDC.

⁵ A titre d'exemple, en annonçant les charges pénales du dossier kenyan, le Procureur a dit : « En brisant le cycle de l'impunité pour crime de masse, les victimes et leurs familles verront la justice rendue. Et les Kenyans peuvent ouvrir la voie vers des élections paisibles en 2012 ». CPI, Bureau du Procureur, la violence postélectorale au Kenya: le Procureur de la CPI présente le dossier des charges retenues contre six individus pour crimes contre l'humanité, le 15 décembre 2010, ICC-OTP-20101215-PR615.

⁶ Olivia Bueno, "Gone But Not Forgotten: Bemba and Congo's 2011 Presidential Elections," (Bemba est parti mais il n'est pas oublié: les élections présidentielles au Congo 2011) LubangaTrial.org, le 29 août 2011.

⁷ En RDC, plusieurs personnes considèrent que les charges retenues contre Bemba ont un caractère politique et il continue à jouir d'un soutien important sur le terrain. Entretien avec un journaliste congolais à Bunia, le 18 octobre 2011.

⁸ L'inclusion des pouvoirs de renvoi et le report de l'article 16 qui habilite le Conseil à agir en vertu du Chapitre VII du Statut est la preuve la plus visible de cette approche.

⁹ Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies (Document des Nations Unies no. S/RES/1970 (2011), 26 février 2011.

¹⁰ Cinq jours après l'adoption de la Résolution du Conseil de Sécurité, le 3 mars 2011, le Procureur a annoncé qu'il ouvrirait une instruction. Voir le communiqué de presse de la CPI « ICC Prosecutor to open an investigation in Libya (Ouverture d'une enquête en Libye par le Procureur de la CPI) », le 2 mars 2011.

¹¹ Décision sur la mise en place des décisions de l'assemblée sur la Cour Pénale Internationale, Doc. EX.CL/670 (XIX).

¹² Ibid.

¹³ Le Bureau du Procureur reconnaît, par exemple, le rôle critique des ONG stipulant : « aucun objectif du Bureau du Procureur ne peut être atteint sans échange permanent avec les ONG à toute étape de ses activités : l'élaboration des politiques et des pratiques, la prévention des crimes, la promotion des procédures nationales, les suivis, les examens préliminaires, les enquêtes et poursuites judiciaires, la coopération, et les efforts déployés en vue d'optimiser l'impact de son travail et de promouvoir la compréhension des victimes et des communautés touchées, » Bureau du Procureur, *Prosecutorial Strategy 2009-2012, (La Stratégie en matière des poursuites 2009-2012)*, Document de travail, 19 août 2009, paragraphe 53.

¹⁴ Depuis lors, le Procureur a souligné le fait que son Bureau ne demande et ne reçoit aucune information des organisations humanitaires.

¹⁵ Voir le Consortium de Darfour : « "One Month on in Darfur and Sudan: The Expulsion and Suspension of International and National Humanitarian and Human Rights Organisations (Un mois au Soudan et au Darfour : Expulsions et suspensions des organisations humanitaires et des droits humains internationales et nationales) », avril 2009.