

MAMBO!

Recent research findings in Eastern Africa

Justice internationale pour les atrocités commises en Afrique ? Cour pénale internationale, gouvernements africains et paix durable

Emilie Matignon

Volume IX n° 1; 2011

L'action de la cour pénale internationale (CPI) en Afrique est souvent décriée pour sa partialité et dénoncée comme étant un instrument aux mains d'un néo-colonialisme hégémonique et ingérent. Pour autant, en marge de ces critiques parfois caricaturales, l'analyse de l'intervention, sur le continent africain, de la première institution permanente de justice pénale internationale conduit à soulever certaines remarques relatives aux dilemmes et contradictions découlant de la confrontation entre théorie et pratique qu'elle implique. En outre, la mise en perspective de la CPI au sein d'un ensemble plus large qu'est celui de la justice pénale internationale, puis de la justice transitionnelle (JT) permet d'ajouter certains commentaires relatifs aux défis de tels processus en prenant pour exemple le cas particulier du Burundi.

1. La Cour Pénale Internationale en Afrique, la confrontation entre théorie et pratique

1.1 La Cour Pénale Internationale et le dilemme entre paix et justice

La CPI constitue la principale émanation d'un paradigme relativement récent qui est celui de la moralisation et de la juridictionnalisation des relations internationales et diplomatiques. Dans ce contexte issu d'une prise de conscience des horreurs commises lors de la seconde guerre mondiale et d'un engagement à poursuivre les responsables, l'impunité pour les crimes de masse est devenue inacceptable voire inconcevable. Par conséquent, la philosophie de moralisation du monde s'accompagne d'une lutte acharnée contre l'impunité qui figure en priorité sur la liste des tâches attribuées aux programmes de construction et de maintien de la paix. La vérité et la punition des auteurs des violences du passé sont désormais les réponses privilégiées par rapport à l'oubli et l'amnistie autrefois expérimentés. En théorie, les partisans de la CPI adhèrent à la doxa selon laquelle la paix est atteinte par l'exercice de la justice.

Cette «maxime» a été développée notamment par Kant ou encore évoquée par Gandhi lorsqu'il affirmait qu'il n'y avait pas de paix possible sans justice¹. Toutefois, même si d'un point de vue abstrait il n'y aurait pas de paix possible sans justice, la pratique contredit cette affirmation et révèle le caractère restrictif du débat mené autour du dilemme paix vs justice. Par ailleurs, d'aucuns affirment que la justice n'est viable et opportune que si la paix la précède, la formule est alors inversée. Néanmoins, la véritable énigme à résoudre demeure celle de savoir quelle paix et quelle justice sont exhortées au sein du débat car selon le sens attribué à chacun des termes les enjeux sont différents.

En pratique, la CPI est interprétée comme représentant une justice rétributive en opposition à l'idée de paix. L'instance internationale peut être mobilisée, en tant que menace ou moyen de pression, et saisie, concrètement en tant qu'instrument juridique, à différents moments d'un processus de sortie de crise.

¹ J. SAADA, La justice pénale internationale, entre idéaux et justification, In Revue Tiers Monde, N°205, Janvier-mars 2011, pp. 47-64.

Par ailleurs, si la CPI est associée au concept de « justice », les accords de paix renvoient quant à eux à celui de « paix », dans son acception négative, c'est-à-dire la cessation des combats en opposition à son aspect positif, la réconciliation.

Dans un premier temps, l'exemple ougandais démontre que l'utilisation de la CPI en dehors de la signature d'un accord de paix peut produire certains effets pervers en opposition au but de la mise en place d'une paix durable. En réalité, la CPI constitue un instrument disponible et manipulable par les politiques, tant les gouvernements que les rebelles ou partis d'opposition. En ce sens elle peut facilement constituer une menace à l'encontre de l'adversaire, quel qu'il soit. Certains ont analysé l'action de la CPI en Ouganda comme ayant permis l'accélération des négociations afin de sortir du conflit et signer l'accord de paix tandis que d'autres notent qu'aucun accord n'a été signé et que la cour est un simple moyen d'instrumentalisation et de pression aux mains des rebelles comme du gouvernement. Dans ce cas, la paix semble être une condition préalable nécessaire à toute intervention judiciaire et la CPI en tant que représentation de la « justice » semble avoir faillit à l'endiguement des violences perpétrées.

Dans un second temps, l'exemple rwandais constitue une illustration de la faiblesse et de l'ambiguïté politique des objectifs de paix et de reconstruction après la perpétration de violences de masse, et en particulier d'un génocide, même si la justice rétributive est appliquée en tant que moyen d'atteindre la réconciliation, finalité ambitieuse

s'il en est. En effet, dans un tel contexte la justice pénale internationale tout comme la justice pénale nationale ont été utilisées par les « vainqueurs » contre les « vaincus » et non pas dans une dimension transitionnelle. Il est difficile d'affirmer que le Rwanda ait connu une transition politique puisque les vainqueurs et les vaincus n'ont jamais négocié en tant que parties d'un conflit pour trouver une solution consensuelle. L'uniformité de la diffusion de l'histoire des crimes commis ainsi que la rigueur dans l'éradication des récits dits révisionnistes auxquels s'ajoutent l'observation par certains d'une revendication en termes de justice de la part de certains Hutu, sont de plus en plus audibles, laissent perplexes quant à la réalité de la réconciliation nationale. Pour autant, la spécificité, dans l'horreur comme dans son ampleur, du génocide interroge sur les autres options disponibles, leur pertinence, et leur opportunité. Certes le processus rwandais offre une stabilité politique au pays meurtri mais le prix de cette stabilité reste celui d'une génération possiblement sacrifiée et d'une paix décrétée sur la pérennité de laquelle il est autorisé de douter. Les récentes divisions internes essuyées par le parti au pouvoir ne font qu'étayer ces suspicions.

Les contextes ougandais et rwandais sont très différents mais ils mettent en relief la capacité de la CPI et plus largement de la justice pénale internationale à être politiquement manipulées la plupart du temps pour servir des intérêts internes ou externes, tout simplement parce qu'elles sont politiques. De plus les expériences pratiques démontrent la notion restrictive de justice à laquelle il est fait référence et qui est utilisée². En Ouganda parce que la

2 Ch. SRIRAM et S. PILLAY, *Peace versus Justice? The dilemma of transitional justice in Africa*, University of Kwazulu Natal Press, 2010, 373 p.

CPI représente une justice rétributive et au Rwanda parce que la justice exercée l'est au profit d'une partie de la population.

1.2 La Cour Pénale Internationale et le dogme de la justice universelle

En théorie, la CPI est en quelque sorte la consécration d'un vieux rêve de justice, une justice à laquelle personne ne devrait échapper, en particulier les dirigeants politiques, c'est-à-dire le rêve d'une justice universelle. Les défenseurs de la CPI fondent beaucoup d'espoirs dans son potentiel dissuasif résidant dans le symbolisme des quelques enquêtes judiciaires internationales ouvertes contre les « gros poissons » impliqués dans la commission de crimes de masse, génocides, crimes contre l'humanité et crimes de guerre en Afrique.

En pratique, au-delà des critiques classiques émises contre la CPI, telles que la lenteur des procédures ou leur caractère asymétrique, l'une d'entre elles fait douter de l'équité de l'instance : l'aspect sélectif de ses procédures.³ Parmi les différentes possibilités d'ouverture d'une enquête⁴, le rôle du Conseil de Sécurité est prépondérant au sein des procédures d'enquête de la CPI. Il peut demander à la Cour de suspendre ses enquêtes pour une durée renouvelable d'un an et il est la seule autorité pouvant élargir les

3 S. CAPITANT, Réponse judiciaire aux crimes contre l'humanité versus responsabilité de lutter contre leur commission ?, In *Revue Tiers Monde*, N°205, Janvier-mars 2011, pp. 7-27.

4 Lorsqu'une situation est référée au procureur par un Etat partie, lorsqu'une situation lui est référée par les Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU), agissant pour signaler une menace à la paix et la sécurité internationale, ou lorsque la Chambre préliminaire l'autorise à ouvrir une enquête sur la base d'informations reçues par d'autres sources, telles que des sources individuelles ou d'Organisations Non Gouvernementales (ONG).

compétences de la Cour envers une personne non ressortissante d'un Etat partie. Toutefois, parmi les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, trois ne sont pas des Etats parties, les Etats-Unis, la Chine et la Russie. Par conséquent, des Etats non-parties peuvent poursuivre d'autres Etats non-parties devant la CPI mais les Etats non-parties siégeant en tant que membres permanents du Conseil de Sécurité ne peuvent pas en pratique être poursuivis à cause de leur droit de véto.

1.3 La Cour Pénale Internationale et les victimes en tant que priorité

La CPI offre un rôle et un statut considérables aux victimes des violations des droits humains. En effet, par exemple sa décision du 17 janvier 2006 concernant le cas de la République Démocratique du Congo (RDC) autorise la participation des victimes à partir du stade de l'enquête. Ainsi, la Cour offre à la participation des victimes une double finalité : réparatrice des préjudices subis et répressive des crimes commis. Le double visage de l'action civile est consacré par la juridiction internationale. La CPI accepte d'envisager la réparation des victimes dans une certaine globalité en incluant le droit à une réparation procédural symbolique. D'un point de vue victimologique, cette évolution souligne le potentiel restauratif de la réparation par la participation au processus judiciaire, une réparation symbolique. Néanmoins, à cette consécration de la globalité de la réparation due aux victimes correspond, d'un autre côté, le manque d'efficacité en ce domaine notamment relativement à la protection des témoins, souvent menacés et en danger. En effet, la CPI n'a pas mis en place un

processus d'accompagnement global au bénéfice des victimes et des témoins alliant dimensions légales, judiciaires, psychologiques et sociales. La question est de savoir si l'instance en a les moyens, les capacités et si cette ambition doit lui être pertinemment attribuée.

Par ailleurs, concernant la perception de la CPI par les victimes, un rapport d'avril 2010 intitulé « *l'impact de la CPI sur les victimes et les communautés affectées* » réalisé par le groupe de travail sur les droits des victimes⁵ souligne le manque de sensibilisation dispensée dans les pays où agit la CPI mais aussi dans ceux où elle n'a aucune procédure en cours ainsi que l'importance de poursuivre ces programmes d'information. Est également mis en exergue la déception des victimes face à la lenteur des procédures et au faible nombre de cas traités ainsi que la non représentativité des charges au regard de l'horreur des crimes commis. Le rapport souligne également l'influence positive des interventions de la CPI qui se mesure par exemple à l'aune de la prise de conscience par les victimes de leurs propres droits ainsi que de leur volonté à les faire valoir. La mise en œuvre des procès sur les lieux de commission des actes n'en est pas moins hautement recommandée et le constat d'une déception des victimes face à la compétence temporelle restrictive de la CPI tout comme celui de l'expression d'un sentiment général de lassitude par les victimes directement impliquées dans les procédures de la CPI n'en sont pas moins dressés.

Les attentes par rapport au potentiel pacificateur de la CPI sont immenses et peuvent par conséquent être

5. "The impact of ICC on victims and affected communities", report of the victims' rights working group, April 2010, 40 p, <http://www.redress.org/downloads/publications/Stocktakingreport2010.pdf>

facilement déçues au regard des limitations matérielles de la Cour et des obligations diplomatiques en jeu. Le récent rapport des Nations Unies sur les crimes commis en RDC entre 1993 et 2003 suggère un aveu d'impuissance et appelle à rechercher des solutions complémentaires à celle que représente la CPI en faisant allusion à l'importance de la créativité en la matière.⁶

Les précédents commentaires semblent insister sur l'aspect négatif de l'intervention de la CPI en Afrique. Cependant, ceux-ci ne doivent pas éluder l'existence d'une réelle influence de la Cour sur les processus entamés après la commission de violences de masse. Stephen Brown montre par exemple que la mobilisation de la CPI dans le cas du Kenya a permis de maintenir les activités de la Commission nationale sur les violences perpétrées après les élections de 2007. Même si le travail de la commission stagne et est sujet à polémique, elle est toujours d'actualité.⁷ Si seulement l'un des six leaders kenyans poursuivis par la CPI écope d'une peine de prison, cet événement pourrait être analysé comme un premier effet symbolique positif de la justice pénale internationale dans le pays au regard de l'impunité structurelle ambiante. Il s'agirait d'un progrès significatif en termes de lutte contre l'impunité. Néanmoins, les immenses attentes en termes de justice, de prévention des crimes futurs et d'amélioration et

6 ONU, Rapport publié le vendredi 1er octobre 2010 par le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et relatif aux violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire commises sur le sol congolais entre 1993 et 2003.

7 S. BROWN, Justice pénale internationale et violences électorales, In Revue Tiers Monde, N°205, Janvier-mars 2011, pp. 85-102.

accélération des réformes judiciaires feront inmanquablement des déçus.

La CPI ne peut pas être étudiée en dehors du champ auquel elle appartient, le droit pénal international. La CPI n'est qu'une partie, une émanation de cette discipline plus large. Le droit pénal international appartient lui-même à une sorte de système plus étendu et plus vague, la justice transitionnelle (JT). En conséquence, la CPI serait une partie du droit ou de la justice internationale qui seraient eux-mêmes les instruments de la JT contrairement à l'interprétation selon laquelle justice rétributive et restaurative sont opposées et la dernière est assimilée à la JT.

2. Une justice transitionnelle sans justice au Burundi

2.1 Les particularités du processus de Justice Transitionnelle au Burundi

Le Burundi, dont la population de 8 millions d'habitants est composée d'environ 85% de Hutu, 14% de Tutsi, 1% de Twa et de quelques Ganwa appartenant à la lignée royale, a connu différents cycles de violence au cours de son histoire. Parmi les violations de masse des droits humains commises, les événements de 1972 et de 1993 ont pu être qualifiés par certains de génocide ou d'actes de génocide envers respectivement une grande majorité de Hutu puis de Tutsi. L'aspect polémique de la qualification juridique des crimes ainsi que l'absence d'unanimité en la matière sont visibles à travers l'utilisation du terme générique, événements. En 1994, une guerre civile éclata et s'installa officiellement jusqu'en 2006 mais dans les faits, c'est-à-dire lorsque le bruit des armes cessa, jusqu'en 2008. Malgré ce contexte,

un accord de paix fut signé en août 2000, l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Le texte précise que le conflit burundais est fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes et qu'il est le fait d'une lutte de la classe politiques pour accéder et/ou se maintenir au pouvoir. Il s'agit ici de la particularité du cas burundais car les négociations et la médiation correspondante ont eu lieu pendant les combats, c'est-à-dire concomitamment à la guerre civile. Il n'y a eu ni vainqueurs ni vaincus seulement des hommes armés qui ont décidés de dialoguer pour espérer chacun et respectivement conquérir le pouvoir et ensuite s'y maintenir. Selon la définition donnée par Arusha il s'agit de la poursuite du conflit au sein duquel les arguments stratégiques s'affrontent et non plus les armes de guerre. Cette configuration peut expliquer pourquoi les négociations ont été aussi longues, et perdurent toujours à ce jour.

Une sorte de système consociationaliste a été mis en place au Burundi en tant que modèle d'organisation du partage du pouvoir.⁸ Au sein du jeu politique du partage du pouvoir le dilemme entre paix et justice apparaît à travers l'instrumentalisation de la justice rétributive assimilée à la « Justice » et la vérité et le pardon réclamés au nom de la « Paix ». Ces évocations restent cantonnées au registre des discours mais dans une perspective historique il convient

8 S. VANDEGINSTE, *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, In F. REYNTJENS et S. MARYSSE (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006. Dix ans de transitions conflictuelles*, Paris, L'Harmattan, 2006 et S. VANDEGINSTE, *Burundi: entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre*, In S. Marysse et al. (eds.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 55-76.

de noter que la justice rétributive a toujours été utilisée comme moyen de disqualification ou d'élimination physique des opposants politiques. Bien que l'accord d'Arusha, ainsi que les négociations ultérieures, ont décidé la mise en place d'un double mécanisme de JT, une cour spéciale pour les crimes commis au Burundi entre 1962 (date de l'indépendance du pays) et 2008 et une Commission Vérité Réconciliation (CVR), le processus n'a toujours pas débuté. Seulement des Consultations Nationales (CN) ont été organisées de juillet à décembre 2009 mais elles n'échappent pas aux critiques et suspicions quant à leur pertinence et leur objectif.

Autre particularité du cas Burundais, les réformes judiciaires et juridiques entamées pendant la transition sont nombreuses. En effet, le droits des mineurs, le droit foncier, le droit électoral, le code pénal ou encore le code de la famille font l'objet ou ont fait l'objet de modifications sans compter l'adhésion du Burundi à la grande majorité des textes internationaux de protection des droits humains existants. Toutefois cette logorrhée législative se heurte indéniablement à un problème de taille et de fond, la question de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

2.2 Le dilemme entre paix et justice au Burundi, le choix de la paix ou de l'oubli?

Les Consultations Nationales avaient pour but de recueillir l'avis des burundais sur le processus de JT. Toutefois, bien que plus de 4000 personnes fussent consultées, la formulation des questions posées peut faire douter de la pertinence de ces consultations par rapport à leur objectif affiché d'inclusion et d'implication des vœux populaires.

En réalité, les burundais n'ont pas été invités à choisir quels instruments de JT ils voudraient voir s'appliquer mais à confirmer les décisions prises en aval par l'ONU et le gouvernement burundais. Cette approche n'est donc pas réellement inspirée par le souci de trouver un équilibre entre les besoins de la population et les impératifs des standards internationaux mais au-delà ce qui pose vraiment question est la possibilité pour les différentes parties politiques d'utiliser les résultats en leur faveur.

Par exemple, concernant la composition de la chambre spéciale, une première question demande au burundais s'ils préfèrent que les juges siégeant soient internationaux tandis qu'une deuxième question cherche à savoir s'ils veulent plutôt que ces juges soient nationaux. Finalement, les pourcentages obtenus pour l'une ou l'autre réponse sont parfois tellement proches que les résultats peuvent être utilisés dans un sens ou son contraire, au profit de la paix ou de la justice.

A travers ces différentes critiques apparaît l'habitude burundaise de rechercher « l'agenda caché » derrière le discours officiel. De telles suspicions sont renforcées par le constat de la réticence exprimée par le gouvernement burundais envers le double mécanisme transitionnel et en particulier le tribunal spécial.

Au regard de situation burundaise, certains observateurs ont pu affirmer que le choix de la paix avait été fait et que peut-être, jusqu'à une période récente, cette option en dépit d'efforts fournis en matière de lutte contre l'impunité judiciaire, fonctionnait. Les élections de 2010 ont été l'occasion de défaire cette théorie dans la mesure où elles ont démontré que la paix durable ou

du moins la paix négative n'était pas encore solidement établie au Burundi. En effet, un boycott électoral fut organisé par les partis politiques d'opposition dénonçant des fraudes massives à l'annonce d'une large victoire du parti au pouvoir lors du premier scrutin. En l'absence d'adversaire, le président sortant et son parti furent réélus avec une très large majorité dans tout le pays. Selon certains, le boycott de 2010 correspond à un véritable suicide politique.⁹

2.3 Les défis d'un processus global de justice transitionnelle

Le blocage du processus de JT n'est pas la seule manifestation du processus de JT au Burundi. En effet, durant plus de 10 ans diverses activités ont été mises en place par la société civile. Parmi celles-ci figure par exemple une expérience théâtrale qui propose une représentation sur le conflit et les victimisations parmi la population Hutu, Tutsi et Twa. Après le spectacle, le public est invité à participer à un groupe de parole afin d'exprimer leurs sensations à propos de la pièce. Des psychologues animent le débat et posent des questions sur la JT. Cette expérience revêt la spécificité d'utiliser une approche restaurative en dehors de tout processus institutionnel.¹⁰

Cependant, bien que plusieurs activités de ce genre ait été mises en œuvre au Burundi il convient de rappeler que la société civile demeure essentiellement urbaine, "alimentaire" et protestataire ce

⁹ International Crisis Group (ICG), Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique, Rapport Afrique N°169, 7 février 2011, 33 p.

¹⁰ RCN Justice & Démocratie, Paroles de Burundais sur la justice d'après-guerre, Expérience de consultations réalisées auprès de la population sur la justice et le conflit au Burundi, Rapports 2006-2007, 239 p.

qui rend difficile une extension de ces initiatives à tous le territoire. L'éparpillement et l'isolement des activités de JT de la société civile témoignent également des difficultés pour les corps institutionnels à déléguer leurs fonctions en particulier dans le champ de la justice.

Le cas burundais conduit à constater dans de telles circonstances particulières, mais peut-être dans tous les processus transitionnels, l'importance des autres acteurs de la JT à côté des officiels. Par exemple, la société civile mais aussi les historiens, les médias, les acteurs religieux, ou l'utilisation du registre spirituel et bien sûr les besoins de la population, sont autant d'éléments dont l'analyse aide à comprendre les contours d'un système de JT donné ou permet de révéler le potentiel « réconciliateur » de certains.

Le principal défi de la JT est de trouver un équilibre entre les besoins internes et externes. Il s'agit d'un processus pour lequel le temps et la multiplicité des acteurs, des champs et des outils ne sont peut-être pas une faiblesse mais une force.

La possibilité de saisir la CPI ou la Cour Africaine des Droits de l'Homme dans le cas burundais appartient a priori à la société civile mais c'est une décision qui requiert beaucoup de courage au regard des dangers qu'elle implique et qui demeure une solution parmi d'autres au sein d'un tel processus de Justice Transitionnelle.

Émilie Matignon est doctorante en Droit et Sciences Criminelles à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et travaille sur le thème de la justice transitionnelle au Burundi (sous la direction de Robert Cario et le co-encadrement de Christian Thibon).

MAMBO! présente les travaux récents de chercheurs, doctorants ou étudiants en master associés à l'IFRA.

Directeur de l'IFRA: Christian Thibon
Mambo! édité par Amélie Desgropes