

Working Group on the Fight against Impunity in Africa:
Promoting Accountability Mechanisms and the Effective Implementation
of the Rome Statute

3-4 July 2019

National Assembly of the Republic of The Gambia

Banjul (The Gambia)

Communication de Sadikh Niass, secrétaire Général de la RADDHO sur :

La compétence universelle, un combat des activistes des droits humains

Introduction

L'universalisation des règles de droit régissant les graves violations des droits de l'homme a été l'une des grandes évolutions de la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Elle s'est traduite par la production d'une série de normes qui obligent de plus en plus les Etats à juger les auteurs de crimes graves quel que soit le lieu de leur commission. Sa construction jurisprudentielle est relativement lente, mais quelques résultats ont été cependant enregistrés. Cet exercice est plus connu sous le vocable *compétence universelle*.

Autant la définition est discutée, autant les notions de compétence universelle absolue et conditionnelle sont souvent utilisées de manière contradictoire.

Une distinction entre compétence universelle absolue et compétence universelle conditionnelle est très souvent opérée. Elle signifie que pour la première la compétence est totale sans possibilité de restriction. Pour la seconde, elle veut dire que la compétence ne s'applique qu'à une certaine catégorie d'infractions jugées très graves. La difficulté, c'est que les Etats ne s'accordent pas dans le classement des infractions.

Dans tous les cas, l'objectif principal de la compétence universelle c'est de lutter contre l'impunité. Elle a pour base juridique la règle de droit international selon laquelle tout État peut poursuivre certains crimes internationaux sans devoir établir de lien juridictionnel avec le territoire sur lequel le crime a été commis, ou tenir compte de la nationalité de l'auteur, des victimes, ainsi que le lieu de commission, ou l'effet du crime sur l'État poursuivant. La compétence universelle est un principe général de droit mais elle peut aussi être contenue dans un traité international.

Ceci signifie donc que les juridictions nationales et les tribunaux pénaux internationaux sont compétents pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commis dans le cadre des conflits.

L'évolution notée dans l'entreprise de concrétisation du principe :

La Compétence universelle n'est « pas une révolte spontanée de la société civile face à l'impunité scandaleuse accordée aux personnes accusées des pires violations des droits de l'homme »¹ mais elle est le fruit de large mobilisation, dans la durée, d'activistes des droits humains, c'est-à-dire d'un ensemble d'acteurs comprenant des défenseurs des droits humains, des juristes, des acteurs politiques et des universitaires.

Depuis la mobilisation pour le jugement de Pinochet, le combat pour la Compétence universelle a été fait en trois phases ou étapes :

Historiquement, les premières tentatives ont été notées dans le domaine de la piraterie en mer, notamment depuis le « Alien Tort Claims Act (ATCA) » et la campagne dans les années 1980 lorsque le Center for Constitutional Rights a réussi à imposer une interprétation en termes de droit de l'homme d'un très ancien article de loi américaine voté en 1789.

Ensuite, le principe de la compétence universelle a été affirmé dans les premières Convention des Nations Unies avant même l'adoption de la Convention contre la torture (1984).

Les Conventions de Genève de 1949 sur le droit de la guerre ont donc créé une compétence universelle obligatoire - elles obligent les États à invoquer leurs compétences. Les États ne sont pas nécessairement obligés de juger les auteurs présumés de violations graves du droit international humanitaire, mais lorsqu'ils ne le font pas, ils doivent engager les procédures appropriées pour les extraditer vers un autre État, d'où le principe de droit international *aut dedere aut judicare*.

C'est dans ce sens que l'article 88 du Protocole additionnel aux Conventions du 12 août 1949 "relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux" (Protocole I du 8 juin 1977) stipule que "*Les Hautes Parties contractantes s'accorderont l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure relative aux infractions graves aux Conventions et au présent Protocole*" et prévoit une coopération en matière d'extradition.

La Convention de 1984 contre la torture met à la charge des Etats ayant ratifié cette dernière l'obligation de juger les responsables accusés de crimes graves. A défaut, l'Etat a le devoir d'extrader ce dernier.

A la lecture de toutes ces Convention il apparait que dans l'application du principe de compétence universelle la territorialité de la loi prime. Par conséquent, les tribunaux de l'État où l'infraction a été commise sont les premiers compétents pour enquêter et punir les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide.

Enfin, la troisième étape de l'évolution de la Compétence universelle coïncide avec la mise en place d'un nouveau système par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le Statut de Rome non seulement s'inspire des autres Conventions des Nations Unies mais limite le champ d'action à un nombre limité de crimes internationaux à savoir les crimes de génocide,

1 1 1 Julien Seroussi, « LA CAUSE DE LA COMPÉTENCE UNIVERSELLE Note de recherche sur l'implosion d'une mobilisation internationale », Le Seuil | « Actes de la recherche en sciences sociales, 2008

les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et les crimes d'agression (principe de complémentarité).

Ainsi la Cour n'est en effet qu'un outil parmi d'autres dans l'entreprise globale de lutte contre l'impunité et en mettant en avant le principe de complémentarité, elle n'agira que lorsque le ou les États qui ont compétence en l'espèce « *n'[auront] pas la volonté ou [seront] dans l'incapacité de mener véritablement à bien l'enquête ou les poursuites* » (Statut de Rome, art. 17, paragr.1a).

L'analyse des fondements de la compétence universelle (I) nous conduira à l'étude des limites de la notion (II)

I- Les fondements de la compétence universelle

A- Les conventions internationales

L'humanité a vécu ces dernières années des crimes de masses qui ont déclenché un processus de production des droits que certains ont voulu universel. Face à la spécificité de la territorialité de la loi pénale et à la souveraineté régulièrement brandie par les Etats, un système transcendant les frontières des nations avait été institué.

L'application de la compétence universelle exige cependant un préalable, l'État qui doit exercer sa compétence à juger une personne doit le fonder solidement en droit international. La disposition est en général contenue dans un traité.

L'État ne peut exercer sa compétence tant que l'État où l'infraction a été commise n'a pas démontré qu'il ne voulait ni enquêter ni poursuivre, ou qu'il ne pouvait le faire. Dans l'affaire Hissène Habré, c'est cette situation qui avait amené les victimes à le poursuivre devant les Tribunaux sénégalais.

Par ailleurs tout Etat est tenu de rechercher les auteurs de crimes de droit international et est tenu soit de les poursuivre pénalement pour ces faits, quelle que soit la nationalité des auteurs, des victimes et le lieu où les faits ont été commis, soit d'extrader les auteurs, selon le droit de l'Etat requis, vers tout Etat qui les réclame aux fins de poursuites.

La Belgique avait attiré le Sénégal devant la Cour internationale de justice qui a d'ailleurs condamné le Sénégal pour n'avoir pas respecté ses engagements internationaux en violant les obligations contenues dans la convention de 1984 contre la torture. Cette législation internationale doit être suivie de l'adoption d'un texte au plan interne.

B- Les lois pénales nationales

La loi belge du 16 juin 1993 "relative à la répression des infractions graves aux conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 juin 1977, additionnels à ces conventions" confère aux tribunaux la compétence universelle pour juger les infractions graves aux Conventions de Genève et au Protocole I ainsi que les violations du Protocole II, ratifiés par la Belgique. Cette loi a été modifiée en février 1999.

L'article 7 prévoit expressément la compétence universelle pour toutes les infractions à la loi de 1999. Le premier paragraphe dispose : «Les juridictions belges sont compétentes pour connaître des infractions prévues à la présente loi, indépendamment du lieu où celles-ci auront été commises.

C'est en vertu de cette loi Belge de 1999 que, en 2005, à la demande de ses victimes les juridictions belges avaient demandé l'extradition de Hissène Habré en Belgique puisque le Sénégal ne voulait pas le juger.

Pour rappel en Janvier 2000 sept tchadiens avaient déposé une plainte contre Hissène Habré à Dakar. En Février, un juge sénégalais l'avait inculpé de crimes contre l'humanité, actes de torture et de barbaries. Mais en Mars 2001, la cour de cassation juge que les tribunaux sénégalais n'avaient pas la compétence de juger des crimes commis en dehors du territoire national.

Cette première tentative de la mobilisation pour la compétence universelle fut donc un échec du fait du vote tardif de la loi 2007-02 du 12 février 2007 modifiant le code pénal sénégalais en y introduisant le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'impunité.

Donnant suite à l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 20 juillet 2012 enjoignant au Sénégal de procéder, « sans délai », au jugement de Hissène Habré ou à son extradition vers la Belgique. Le gouvernement sénégalais et la Commission de l'Union africaine, à la lumière de la décision de la CEDEAO de 2000, ont conclu, le 22 août 2012, un accord établissant les Chambres extraordinaires africaines au sein du système judiciaire sénégalais chargées de poursuivre et juger les auteurs présumés des crimes internationaux commis au Tchad entre le 7 juin 1982 et le 1er décembre 1990.

II- Les limites à l'application de la compétence universelle

A- Les limites juridiques de la compétence universelle

Le principe Non bis in ibidem est une limite à l'application de la compétence universelle. Il signifie textuellement « pas deux fois pour la même (chose) ». D'après ce principe, nul ne peut être pénalement poursuivi ou puni deux fois à raison des mêmes faits. On ne peut pas juger et condamner deux fois une personne pour les mêmes faits.

C'est aujourd'hui l'une des difficultés qui ont été rencontrées par les victimes dans l'affaire Hissène Habré. Les autorités tchadiennes, comme pour soustraire certains présumés complices Hissène Habré à la justice internationale, ont organisé à N'Djamena, quelques mois avant l'ouverture du procès de Hissène Habré, le procès de sept de ses complices qui ont été condamnés à de lourdes peines. Parmi ceux-ci Saleh Younous, le premier directeur de la Direction de la Documentation et de la Sécurité (DSS), la police politique du régime Habré. D'après certaines indiscretions après quelques mois de prison, ils ont été libérés.

B- Les limites liées au Statut de la CPI

Deux dispositions du statut de la CPI peuvent constituer des obstacles potentiels à l'exercice par la Cour de sa compétence².

Les dispositions de l'article 16 qui donne compétence au Conseil de sécurité des Nations Unies de suspendre des enquêtes ou poursuites contre des membres d'opération des Nations Unies pendant une période de 12 mois. Dans le passé cette disposition a été à la base des résolutions controversées 1422 (2002) et 1487 (2003).

Quant à l'article 98 (2), il a été à la base d'accords « d'immunité » conclus par les États Unis pour soustraire ses ressortissants membres d'opération de maintien de la paix. Actuellement plusieurs États ont signé avec les États Unis des accords dans ce sens.

C- Les limites politiques de la compétence universelle

Au niveau étatique, la poursuite des infractions graves devant les Tribunaux n'est pas toujours la priorité des dirigeants. En effet, en la matière, le volet politique l'emporte généralement sur le désir de rendre justice et cela se traduit par une absence de volonté politique des autorités.

Dans la même logique que certains États, l'UA a montré un parti pris clair dans l'application de la compétence universelle en faveur des autorités politiques accusées de crimes graves. C'est d'ailleurs la raison qui fait que Omar El Bachir n'a jamais été inquiété par le principe de la compétence universelle malgré ses nombreux voyages.

Dans l'affaire Hissène Habré, également, l'Union africaine a proclamé le principe de sa compétence sur les crimes internationaux commis en Afrique (« compétence régionale »³ en réponse à la compétence universelle).

Le Sénégal, qui s'était opposé à la demande d'extradition de Hissène Habré en Belgique, avait soumis le dossier à l'Union africaine, pour décision. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, réunie à Banjul (Gambie), en juillet 2006, avait décidé que l'affaire Habré relevait de sa compétence, dans la mesure où l'Acte constitutif de l'Union condamnait les crimes internationaux comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et la chargeait de lutter contre l'impunité pour ces actes.

Cet argumentaire qui fonde la compétence régionale est basé sur le rapport établi par un comité d'éminents juristes africains créé par la Commission de l'Union africaine pour étudier la question de la compétence universelle en droit international et les implications de son

² Catherine Denis, la Belgique et la Cour Pénale Internationale : Complémentarité et coopération. Actes du Colloque du 17 mai 2004.

³ Mutoy Mubiala ; L'AFRIQUE ET LA JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE, article publié dans la Revue internationale de droit pénal, Jan 2014.

application pour l'Afrique. L'une des principales recommandations de ce comité était de mettre en place des mécanismes africains de justice pénale pour juger les auteurs des crimes internationaux.

Sur la base de ces recommandations, la Conférence des chefs d'Etat avait instruit le président de la Commission de l'Union africaine d'initier un processus de consultations sur la possibilité d'élargir le mandat de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme et des peuples.

En juin 2014, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) réunie à Malabo (Guinée équatoriale), a adopté le très controversé Protocole de Malabo. Ce Protocole étend le champ de compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH) à quatorze crimes relevant du droit international et à des crimes transnationaux en même temps qu'il accorde l'immunité qui mettrait les « chefs d'État et de gouvernement » et les « hauts responsables publics en exercice » à l'abri de poursuites pénales.

Conclusion

Pour conclure, nous pouvons constater que les acquis obtenus dans le cadre de la lutte contre l'impunité sont loin d'être irréversibles. La mobilisation mondiale pour la mise en application du principe de la compétence universelle doit être poursuivie avec autant de d'engagement que dans le passé.

Car comme nous venons de le souligner, le progrès noté dans la concrétisation de la compétence universelle ne pouvait être une réalité s'il n'y avait pas une conjonction de forces positives (acteurs) nées de la pression des victimes, des organisations de la société civile et de leurs partenaires, d'une part, la volonté de mettre en œuvre les recommandations et décisions des mécanismes régionaux et internationaux de droits humains et la volonté politique de certaines autorités au niveau étatique.

En un mot, c'est dans la quête de justice et réparation pour les victimes de graves violations de droits humains que la justice pénale internationale se nourrit et devient une réalité.