

Le retrait du Burundi de la Cour pénale internationale et ses implications

*Professeur Pacifique Manirakiza
Faculté de droit/Section de Common Law
Université d'Ottawa*

I. Introduction

1. En date du 6 octobre 2016, à l'issue des délibérations du Conseil des ministres, les Burundais et la communauté internationale apprennent, essentiellement par la voix du premier Vice-Président de la République, M. Gaston Sindimwo, que le Burundi projette se retirer du Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (CPI). Un projet de loi a été adopté à cet effet et il a par la suite été soumis au Parlement bicaméral. Dans une procédure accélérée, le projet de loi a été voté par l'Assemblée nationale (94 pour; 14 abstentions et 2 contre) et ensuite par le Sénat à l'unanimité et ce, en une même journée, le 12 octobre 2016. Pour rendre effective cette décision, il ne reste plus qu'à satisfaire à deux autres procédures relativement simples, à savoir la promulgation de la loi ainsi votée et le dépôt de la notification de retrait. La première sera remplie sans aucune surprise; puisque le projet est d'initiative gouvernementale, on imagine mal comment le chef de l'exécutif y opposerait un veto! Quant à la deuxième, elle est également relativement facile. En effet, contrairement à certains autres traités, le Statut de Rome exige un simple dépôt d'une notification écrite de retrait au depositaire du traité, à savoir le Secrétaire général des Nations unies.

2. Cette décision s'inscrit principalement dans la nouvelle stratégie politique de défiance et de résistance du gouvernement du Burundi face à la communauté internationale dont il dénonce, à tort ou à raison, la partialité et l'ingérence dans les affaires internes de l'État,

portant ainsi atteinte à sa souveraineté nationale. En toile de fond, on peut subsidiairement l'inscrire dans le cadre du projet des États membres de l'Union africaine de se retirer de la Cour pénale internationale.

3. Comme la décision de retrait est imminente, cette note n'a pas pour objectif de questionner les motivations qui ont poussé le gouvernement à se retirer. Il se penche plutôt à en explorer les implications éventuelles (III) après une brève description de l'état du ménage entre les deux partenaires (II).

II. Une relation d'amour-haine

4. En réalité, la relation entre la CPI et le Burundi n'a jamais été celle de confiance totale. D'un côté, on peut signaler que durant les négociations de Rome, le Burundi faisait partie des États pilotes (liked-minded states), profondément attachés à l'idée d'une cour indépendante. C'est ainsi qu'il a signé le Traité de Rome le 31 janvier 1999 avant d'y adhérer en date du 21 septembre 2004, devenant ainsi le 95ème État membre de la CPI. Aussitôt après l'accession au traité, le pays a opéré une réforme législative dans le but notamment d'intégrer des dispositions de mise en œuvre du Statut de Rome. Les nouvelles dispositions pertinentes reprennent presque textuellement les définitions des crimes portés par le Statut de la CPI. Enfin, le Burundi participe régulièrement aux réunions de l'Assemblée des États parties, instance de prise de décisions concernant le fonctionnement de la CPI.

5. D'un autre côté, on remarque que le processus d'adhésion a mis beaucoup de temps (6 ans) pour un État qui se présentait initialement comme un ami de la Cour! Néanmoins, l'acte inamical le plus important que le Burundi a posé, après avoir signé le traité, est indubitablement la signature, le 7 juillet 2003, d'un accord bilatéral avec les États-Unis

d'Amérique (accord toujours en vigueur), aux termes duquel les deux parties se sont engagées l'une envers l'autre, à ne pas remettre à la CPI, directement ou indirectement, leurs ressortissants recherchés aux fins des poursuites. Et finalement, le divorce va être définitivement consommé avec le retrait imminent du Burundi du système de la CPI.

6. Si on peut questionner les motifs réels qui poussent le gouvernement à se retirer du régime instauré par le Statut de Rome à ce moment précis de son histoire, le côté légalité de cette initiative est bétonné. En effet, le Statut de la Cour est clair. L'article 127 dispose que « Tout État Partie peut, par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, se retirer du présent Statut. Le retrait prend effet un an après la date à laquelle la notification a été reçue, à moins que celle-ci ne prévoie une date postérieure ».

7. Le Burundi, État souverain, a les prérogatives de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux, de les dénoncer et, le cas échéant, de s'en retirer. Contrairement à certains traités qui impliquent le Conseil de sécurité dans le processus de retrait (ex : Traité de la non-prolifération des armes nucléaires), le régime de retrait prévu par le Statut de Rome est très généreux. A part la conditionnalité procédurale, aucune conditionnalité de fond n'est exigée, notamment quant aux motivations du retrait.

III. Implications de la décision de retrait

8. La décision de retrait du Burundi n'est pas sans conséquences. D'abord, sur le plan juridique, le retrait ne devient effectif qu'à la date du premier anniversaire du dépôt de la notification. Dans l'entre-temps, le Burundi reste lié par les obligations qui découlent de sa qualité de membre de la CPI, notamment les obligations financières et l'obligation de coopérer avec la CPI dans l'exécution de ses décisions, s'il est requis à cet effet.

Néanmoins, compte tenu du fait que la Procureure de la CPI a indiqué que son bureau entamait un examen préliminaire en avril dernier, on peut se poser la question de savoir si le Burundi est tenu de coopérer avec les représentants du bureau du Procureur. Une lecture du statut donne une réponse satisfaisante. L'art. 127(2) prescrit que le « retrait ne dégage pas l'État des obligations mises à sa charge par le présent Statut alors qu'il y était Partie, y compris les obligations financières encourues, et n'affecte pas non plus la coopération établie avec la Cour à l'occasion des enquêtes et procédures pénales à l'égard desquelles l'État avait le devoir de coopérer et qui ont été commencées avant la date à laquelle le retrait a pris effet ; le retrait n'affecte en rien la poursuite de l'examen des affaires que la Cour avait déjà commencé à examiner avant la date à laquelle il a pris effet ». Le champ d'application de cet alinéa ne présente donc aucune ambiguïté. En cas de retrait, l'État est tenu de coopérer si sa décision intervient après que des enquêtes ou des poursuites aient été commencées ou lorsqu'une affaire est déjà pendante devant la Cour (ça aurait été le cas du Kenya si la menace de retrait avait été mise à exécution). L'article 127(2) ne vise pas les situations d'examens préliminaires. En réalité, c'est le souci de transparence procédurale qui pousse la Procureure à annoncer qu'elle amorce un examen préliminaire d'une situation. Elle n'est pas juridiquement tenue de rendre sa décision publique. À ce stade donc, l'État concerné n'encourt aucune obligation étant donné qu'il n'a rien à répondre devant la justice (no case to answer yet!).

9. L'examen préliminaire se fait essentiellement sur base des renseignements portés à la connaissance du Procureur par différentes sources (organisations de la société civile, États, organisations intergouvernementales, etc.). Dans le cadre de la complémentarité positive prônée par le Bureau de la Procureure, l'objectif d'un examen préliminaire n'est

pas nécessairement d'aboutir à des enquêtes à tout prix; c'est plutôt de stimuler l'appareil judiciaire national d'entamer des enquêtes et éventuellement engager des poursuites; ce qui aurait pour effet d'alléger le fardeau à la Procureure et l'empêcher ainsi de passer à l'étape suivante d'enquête.

10. Puisqu'il est clair que le Burundi ne serait pas obligé de coopérer dans une telle situation d'examen préliminaire, un scénario qui risque de se produire est le suivant : le Bureau de la Procureure, compte tenu des informations à sa disposition, s'il estime qu'il a une base raisonnable de poursuivre, pourrait s'adresser à la Chambre préliminaire de la CPI pour demander l'autorisation d'ouvrir une enquête au Burundi. S'il obtient l'autorisation de mener l'enquête endéans les douze mois courant à partir de la date de notification du retrait, dans ce cas le Burundi sera juridiquement tenu de coopérer. Or, on sait que les examens préliminaires initiés par le Procureur durent parfois des décennies avant d'être clôturés ou d'aboutir à des enquêtes. À titre d'exemple, l'examen préliminaire de la situation en Afghanistan débuté en 2007, celui Colombie en 2004, au Nigéria en 2010, etc. sont toujours en cours et n'ont pas encore abouti. Le Burundi va-t-il faire exception au point que son examen préliminaire, vieux de 6 mois seulement, pourrait aboutir dans les délais utiles pour le maintenir lié par ses obligations découlant du Statut de Rome? Rien n'est sûr. En tout état de cause, ça serait extrêmement délicat pour la Procureure de s'aventurer, sous prétexte de l'urgence, pour chercher une autorisation d'enquêter sans que son dossier soit ficelé. Les juges de la CPI se montrent de plus en plus rigoureux et moins complaisants face aux dossiers « vides » comme la situation du Kenya l'a démontré. Bref, indépendamment de ce que l'intérêt de la justice

pour les victimes directes ou indirectes pourrait exiger, le cas du Burundi représente une situation paradoxale où le droit et la justice ne convergent pas.

11. Par contre, l'absence d'obligations juridiques vis-à-vis de la CPI découlant de son retrait n'implique pas, pour le Burundi, qu'il se place dans une situation de non-droit qui lui permet de faire les choses comme bon lui semble. La CPI reste potentiellement pertinente pour le pays, tant qu'il ne s'est pas encore retiré de l'ONU, car le Conseil de sécurité des Nations unies a la prérogative de saisir la CPI, pour autant qu'il conclut à l'existence d'une situation qui perturbe ou menace de rompre la paix et la sécurité internationales. Néanmoins, au regard de la conjoncture politique mondiale actuelle et des positions exprimées par la Chine et la Russie à l'occasion des votes concernant le Burundi, il est peu probable qu'une résolution déférant la situation burundaise à la CPI puisse passer sans veto. De même, l'État n'est pas pour autant délié de ses obligations internationales découlant d'autres conventions similaires au Statut de la CPI comme la Convention sur le génocide, les Conventions de Genève et leurs protocoles, etc. En tant que partie à ces instruments et à bien d'autres, le Burundi a une obligation de poursuivre ou d'extrader les personnes suspectées d'avoir commis des crimes internationaux les plus graves. Enfin, comme le Burundi invoque, entre autres justifications du retrait, l'instrumentalisation de la CPI par les pays de l'Occident dans le but de déstabiliser les États africains, on devrait s'attendre à ce qu'il marque également l'histoire, en étant le premier pays à ratifier le nouveau Protocole de Malabo qui prévoit l'extension de la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples pour connaître les crimes internationaux les plus graves (génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre) ainsi que les crimes présentant une résonance particulière pour

l'Afrique (mercenariat, esclavage, pillage des ressources naturelles, déversement des produits toxiques en Afrique, etc.).

12. Sur le plan politique, comme le retrait est avant tout une décision politique, il emporte certainement des implications politiques. Les États principaux partenaires du Burundi étant également les principaux supporters de la CPI, le retrait risquerait de compromettre les efforts visant à obtenir une reprise de la coopération avec le Burundi. De même, vis-à-vis de la CPI, elle perd un partenaire; le Burundi peut certes être un petit pays mais il n'y a pas de petit État en droit international. Étant donné que la justice pénale internationale a vocation d'être universelle, cet objectif ultime serait compromis si les États commencent à se retirer. Vis-à-vis de l'Afrique, malgré les appels lancés par Bujumbura, je doute fort que le retrait du Burundi puisse constituer un précédent et avoir un effet d'entraînement au point de précipiter un retrait massif des pays Africains du régime de la CPI. Les enjeux n'étant tout simplement pas les mêmes partout!

13. En bref, le Burundi entre dans l'histoire comme étant le premier pays qui s'est retiré de la CPI. C'est surprenant car personne n'a vu cela venir, étant donné qu'il ne se comptait même pas parmi les membres de l'Union africaine les plus vocaux contre la CPI. Les implications légales et politiques de cette initiative doivent avoir été certainement anticipées par les autorités burundaises. Il est à espérer que ces dernières ne donneront pas raison aux voix qui s'élèvent pour décrier le retrait qu'elles interprètent comme une façon de perpétuer l'impunité des crimes graves. L'impunité fait mal à tout le monde, y compris les maîtres actuels de Bujumbura. Tout le monde gagnerait à l'éradiquer complètement, et le gouvernement a un rôle prépondérant à cet égard.