

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia P. O. Box 3243 Telephone: 5517 700 Fax: 5517844
Website: www.africa-union.org

CONSEIL EXECUTIF

Quatorzième session ordinaire

26 - 30 janvier 2009

Addis-Abeba (ETHIOPIE)

Ex.CL/484 (XIV) Rev. 1

**RAPPORT INTERIMAIRE DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN
OEUVRE DE LA DECISION DE LA CONFERENCE RELATIVE
A L'UTILISATION ABUSIVE DU PRINCIPE DE
COMPETENCE UNIVERSELLE**

I. INTRODUCTION

1. Le principe de compétence universelle est bien établi dans le droit international. Ce principe ne s'applique pas à tous les crimes internationaux, mais plutôt à une catégorie limitée de délits. Il permet à un Etat d'exercer sa compétence nationale pour inculper et poursuivre les auteurs de crimes graves, tels que la piraterie, la torture, le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité qui se sont produits hors de son territoire, quelle que soit la nationalité des auteurs. L'Union africaine respecte ce principe qui est énoncé à l'Article 4(h) de l'Acte constitutif.

2. Il convient de rappeler qu'à la suite de la vive préoccupation exprimée face à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, ainsi que de la demande faite par la Conférence des ministres de la justice et/ou des procureurs généraux qui s'est tenue au Siège de l'Union africaine le 18 avril 2008 à Addis-Abeba, la Commission a réalisé une étude exhaustive sur l'utilisation et le champ d'application du principe de compétence universelle. Cette étude a été soumise au Conseil exécutif et à la Conférence de l'Union africaine en juillet 2008, à Sharm El-Sheikh (Egypte).

II. DECISION ASSEMBLY/AU/DEC. 199(XI)

3. Après un examen approfondi du rapport de la Commission, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à sa huitième session ordinaire tenue à Sharm El-Sheikh (Egypte), en juillet 2008 a, dans sa décision Assembly/AU/Dec.199 (XI), exprimé sa préoccupation face à l'utilisation abusive par certains Etats non africains du principe, et a décidé, *entre autres*, ce qui suit :

- «1. **PREND NOTE** du Rapport de la Commission sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle conformément à la recommandation des Ministres de la Justice/Procureurs généraux le 18 avril 2008 à Addis-Abeba (Ethiopie) ;
2. **RAPPELLE** la Déclaration de Johannesburg du Parlement panafricain du 15 mai 2008 ;
3. **RECONNAIT** que la compétence universelle est un principe du droit international, dont le but est de s'assurer que les individus qui commettent des crimes graves tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, ne le fassent pas dans l'impunité et qu'ils soient traduits devant la justice, conformément à l'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine ;
4. **PREND NOTE** de la Déclaration de Brazzaville du Comité interministériel de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs du 22 mai 2008;

5. **DECIDE** ce qui suit :
- i. L'utilisation abusive du principe de compétence universelle est un acte qui pourrait compromettre le droit, l'ordre et la sécurité au niveau international ;
 - ii. La nature politique et l'utilisation abusive du principe de compétence universelle par des juges de certains Etats non africains contre des dirigeants africains, en particulier du Rwanda, est une violation flagrante de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de ces Etats ;
 - iii. L'abus et l'utilisation abusive de chefs d'accusation contre les dirigeants africains ont un effet déstabilisateur qui aura un impact négatif sur le développement économique, politique et social des États et sur leur capacité à entretenir des relations internationales ;
 - iv. Ces mandats ne doivent pas être exécutés dans les États membres de l'Union africaine ;
 - v. la nécessité de créer un organisme de réglementation international ayant compétence pour examiner et/ou traiter des plaintes ou des appels consécutifs à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle par différents États ;
6. **DEMANDE** au Président de l'Union africaine de soumettre, pour examen, la question au Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'Assemblée générale des Nations Unies;
7. **DEMANDE EN OUTRE** au Président de la Commission de l'UA de convoquer d'urgence une réunion entre l'UA et l'Union européenne (UE), pour examiner la question, en vue de trouver une solution durable à ce problème et, en particulier, de s'assurer que ces mandats sont retirés et ne sont applicables dans aucun pays;
8. **DEMANDE EGALEMENT** à tous les Etats membres des Nations Unies, en particulier les Etats de l'Union européenne, d'imposer un moratoire à l'exécution de ces mandats jusqu'à ce que toutes les questions juridiques et politiques aient été minutieusement discutées entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies. »

4. Les actes d'accusation émis par certains juges dans des pays européens à l'encontre de personnalités africaines ont également été contestés par le Parlement panafricain, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est (EALA) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), ainsi que certains Etats africains. Ils ont également été contestés par les personnes mises en cause devant

des tribunaux français et belge, ainsi que par le Gouvernement rwandais auprès de la Cour internationale de justice de la Haye. En outre, ces mandats d'arrêt n'ont pas été acceptés par Interpol qui n'a donc pas émis de notices rouges à cet effet.

5. Le présent rapport donne un résumé des actions entreprises auprès des Nations Unies et de l'Union européenne pour mettre en œuvre la décision susmentionnée de la Conférence.

III. ACTIONS ENTREPRISES POUR LA MISE EN OEUVRE DE LA DECISION ASSEMBLY /AU/Dec.199 (VIII)

a) Actions entreprises auprès des Nations Unies

6. La décision de la Conférence demande, entre autres, au Président de l'Union africaine de soumettre la question pour examen au Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

7. En application de cette décision, la question a été portée à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie en septembre 2008, par S.E.M. Jakaya M. Kikwete, Président de la République de Tanzanie. Par la suite, une communication a été également transmise par la Tanzanie au Président de l'Assemblée générale. La Commission de l'Union africaine a en outre soumis cette question au Secrétariat des Nations Unies. Cette question figure également à l'ordre du jour de la Commission du droit international qui l'examine dans le cadre des travaux en cours sur l'immunité des fonctionnaires de l'Etat.

8. Par ailleurs, une délégation de l'Union africaine conduite par le Ministre de la justice, Hon. Mathias Chikawe, accompagné du Ministre de la Justice/Procureur Général du Rwanda, Hon. Tharcisse Karugarama et du Conseiller juridique de l'UA, Ben Kioko, a effectué une visite à New York en décembre 2008 pour des discussions sur cette question avec le Groupe africain et, par la suite, avec le Groupe du Mouvement des non alignés. La délégation a également tenu une réunion avec S.E.M Miguel D'Escoto Brockmann, Président de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies depuis le 16 septembre 2008, en présence de l'ambassadeur Lamamra, Commissaire en charge de la paix et de la sécurité ainsi que les Représentants permanents de la Tanzanie et de l'UA aux Nations Unies.

b) Actions entreprises en ce qui concerne l'Union européenne

9. La décision de la Conférence demandait, entre autres, au Président de la Commission de l'UA de convoquer d'urgence une réunion entre l'UA et l'Union européenne (UE) pour examiner le problème en vue d'y trouver une solution durable et, notamment, de veiller à ce que les mandats d'arrêt en question soient retirés et déclarés comme non exécutoires dans n'importe quel pays.

10. En application de la décision de la Conférence, cette question a été soumise à l'Union européenne, lors de la dixième Réunion des Troïkas ministérielles Afrique-UE, tenue à Bruxelles le 16 septembre 2008 dans le cadre du partenariat entre l'Union africaine et l'Union européenne. Prenant note des préoccupations de l'Union africaine, les Ministres ont décidé que l'Union africaine et l'Union européenne

poursuivent leurs discussions sur cette question. La question a par ailleurs été discutée lors de la réunion entre les Commissions de l'Union européenne et de l'Union africaine, tenue le 1^{er} octobre 2008 à Bruxelles (Belgique).

11. En dépit de la décision Assembly/AU/Dec.199 (XI) de la Conférence demandant à tous les Etats de l'UE d'imposer un moratoire à l'exécution des mandats d'arrêt émis jusqu'à ce que toutes les questions juridiques et politiques aient été examinées entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies et jusqu'à l'achèvement des discussions de haut niveau entre la Commission de l'Union africaine et l'Union européenne, Madame Rose Kabuye, Chef du Protocole d'Etat du Rwanda a été arrêtée le 9 novembre 2008 en Allemagne en exécution d'un mandat d'arrêt délivré par un juge Français, alors qu'elle était en mission officielle. Elle a ensuite été transférée en France après avoir été maintenue en garde à vue en Allemagne pendant près d'une semaine. A son arrivée en France, elle a été présentée à un juge puis libérée sous caution en attendant son procès.

12. La Commission a adressé une Note de protestation aux gouvernements de France et d'Allemagne et à l'Union européenne, se déclarant consternée du fait qu'en dépit de la décision de la Conférence et malgré les consultations en cours, le mandat d'arrêt a été exécuté et un haut fonctionnaire arrêté. Le Parlement panafricain, le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda ont également exprimé leur consternation et grave préoccupation.

13. La question a été également discutée par la onzième réunion de la Troïka ministérielle Union africaine-Union européenne, tenue les 20 et 21 novembre 2008 à Addis-Abeba (Ethiopie), durant laquelle les deux parties ont reconnu que la question a des incidences négatives sur les relations entre les deux parties. La Troïka a décidé de mettre en place un groupe *ad hoc* d'experts technique pour clarifier l'interprétation respective de l'UA et de l'UE du principe de compétence universelle, d'en faire rapport à la prochaine réunion de la Troïka en avril 2009 et de soumettre un rapport préliminaire avant la fin du mois de janvier 2009.

14. Le paragraphe pertinent du communiqué (paragraphe 12) de la onzième Troïka ministérielle, tenue les 20 et 21 novembre 2008 à Addis-Abeba est libellé comme suit :

« Les Ministres ont examiné et souligné la nécessité de lutter contre l'impunité dans le cadre du droit international afin de veiller à ce que les individus qui commettent de graves infractions, telles que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité soient traduits en justice. L'UA a exprimé sa préoccupation concernant l'application abusive du principe, qui peut compromettre le droit international. L'Union européenne a pris note de la préoccupation exprimée par la partie africaine lors du sommet de Sharm el Sheikh. Les deux parties ont reconnu que cette question a des conséquences négatives sur les relations entre l'UE et l'Afrique. Les Ministres ont décidé de poursuivre les discussions sur la question et de mettre en place un groupe *ad hoc* d'experts pour clarifier leur interprétation respective du principe de compétence universelle, d'en faire rapport à la prochaine réunion de la Troïka avec un rapport préliminaire à soumettre avant fin janvier 2009 ».

15. En application de la décision de la onzième réunion ministérielle des Troïkas qui a eu lieu, un groupe d'experts techniques consultatifs *ad hoc* a été mis sur pied par l'Union africaine et l'Union européenne pour orienter les discussions entre l'UE et l'UA sur le principe de compétence universelle, en particulier pour clarifier la compréhension respective de l'UA et l'UE sur le principe de compétence universelle et en faire rapport à la douzième réunion ministérielle de la Troïka UE-UA qui se tiendra à la fin du mois d'avril 2009.

16. Conformément aux termes de référence définis pour le groupe d'experts, son rapport :

- Donnera une description de la notion juridique de compétence universelle établissant les distinctions entre la compétence des tribunaux pénaux internationaux et l'exercice de compétence universelle et des concepts connexes par les différents Etats sur la base de leurs législations nationales.
- Identifiera les accords respectifs de l'Union africaine et de l'UE concernant le principe de compétence universelle et son application et fera, le cas échéant, des recommandations pour promouvoir une meilleure compréhension mutuelle entre l'UE et l'UA de l'objectif et de la pratique de compétence universelle.

17. La Commission de l'Union africaine et la Commission de l'Union européenne nommeront chacune trois (3) experts (au total six) assistés par un secrétariat de quatre (4) fonctionnaires ; deux (2) de l'UA et deux (2) de l'UE. Le groupe d'experts de l'UA est dirigé par un ancien président de la Cour de justice et comprend deux intellectuels. Le groupe de l'Union européenne est composé de trois (3) intellectuels dont un (1) est un ancien président de la chambre d'appel de la Cour pénale internationale pour l'ancienne Yougoslavie.

18. A sa première réunion tenue les 14 et 15 janvier 2009 à Bruxelles, le groupe d'experts a adopté, entre autres, ses méthodes de travail en élisant ses co-Présidents (Dr Mohammed Bedjaoui et Professeur Antonio Cassese).

IV. RESUME DES TRAVAUX DES EXPERTS ET DE LEURS PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

19. Au cours de la première réunion, les experts ont identifié les points qui nécessitaient leur attention pour examiner minutieusement la question. Le principe de compétence universelle au titre du droit international a été examiné et des distinctions ont été faites entre la compétence des tribunaux pénaux internationaux d'une part et l'exercice de compétence universelle et des concepts connexes par les différents Etats sur la base de leur législation nationale, d'autre part. Les experts ont également échangé de vues sur les approches à la compétence universelle dans les législations nationales des Etats européens et indiqué la position de l'Union africaine sur la question de la compétence universelle. Les législations nationales des Etats africains sur la compétence universelle seront examinées par les experts à leur prochaine réunion. Les experts ont également examiné les préoccupations exprimées par les Etats africains et européens concernant l'exercice de la

compétence universelle. Finalement, les experts ont également examiné les possibles recommandations concernant l'exercice de la compétence universelle pour promouvoir une meilleure compréhension mutuelle entre l'Union africaine et l'UE des objectifs de la compétence universelle.

20. A la fin de cette réunion, les experts ont adopté les recommandations suivantes contenues dans les paragraphes 18 à 21 :

a) « Contenu proposé du rapport des experts »

21. Le rapport portera sur les points suivants : (1) la définition et le contenu de la compétence universelle dans le droit international et la distinction avec d'autres bases de compétence au titre de droit international et l'absence de hiérarchie de compétences internationalement acceptables ; (2) les grandes lignes des approches à la compétence universelle dans les législations nationales des Etats membres de l'UE et de l'UA ; (3) la compétence de la Cour pénale internationale ; (4) les principaux points de préoccupation de l'UA et de l'UE concernant la compétence universelle ; et (5) les recommandations et les directives sur les conditions pour l'exercice de la compétence universelle par les Etats membres de l'UE et de l'UA.

b) Recommandations proposées

22. Les recommandations proposées seraient d'abord envoyées aux autorités de l'Etat qui veut exercer la compétence universelle sur les crimes internationaux qui seraient commis à l'étranger contre des non nationaux par des personnes qui ont le statut de haut fonctionnaire d'Etat et qui portent sur :

- L'établissement d'un équilibre approprié entre la lutte contre l'impunité et la préservation des relations internationales pacifiques ;
- Le traitement du présumé auteur (respect de la présomption d'innocence et de l'exercice de fonctions officielles) ;
- Le respect des immunités dont les fonctionnaires d'Etat peuvent bénéficier ;
- Le mode de notification des actes d'accusation (par exemple préférence pour les mandats de comparution ou mesure équivalente plutôt que les mandats d'arrêts) ;
- La mise en œuvre des directives proposées pour l'exercice de la compétence universelle ;
- Les mécanismes possibles basés dans l'UE pour la coordination des poursuites et des actions judiciaires dans le cadre de l'exercice de la compétence pénale universelle y compris la liaison et la coopération avec les Etats membres de l'Union africaine et de l'Union européenne ;
- Renforcement des capacités dans les questions juridiques y compris une formation juridique dans le cadre du Partenariat stratégique Afrique-UE ;
- Adoption de mesures législatives nationales et autres en Afrique en vue de prévenir et punir les crimes de guerre, le génocide, la torture et les crimes contre l'humanité ;
- Ratification par tous les Etats des traités internationaux pertinents, y compris la Convention contre la torture et le traitement dégradant et

inhumain et l'acceptation du droit de l'individu d'adresser des pétitions aux organes des Nations unies chargés de l'élaboration des traités ;

- Lancement rapide dans tous les Etats de poursuites judiciaires contre les auteurs de crimes internationaux, ou l'extradition desdites personnes

c) Directives concernant les conditions de l'exercice de compétence universelle

23. En application des recommandations proposées, les Experts proposent également de formuler des directives détaillées concernant l'exercice de la compétence universelle, couvrant les trois sujets suivants : A) Principes généraux sur la compétence universelle relatifs aux crimes internationaux ; B) Conditions requises pour l'exercice de la compétence universelle ; et C) Arrestation de personnes accusées à l'étranger de crimes internationaux et conditions de leur extradition vers l'Etat requérant.

d) Etapes suivantes

24. Les Experts tiendront une seconde réunion en mars 2009 à Addis-Abeba au cours de laquelle ils décideront de la nécessité de tenir des réunions supplémentaires. Le rapport final sera préparé avant la douzième Troïka UE-UA qui se tiendra en avril 2009.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

25. Ce rapport est soumis pour information dans le cadre des actions entreprises en vue de la mise en œuvre de la décision Assembly/AU/Dec.199 sur l'utilisation abusive du principe de compétence universelle.

26. La Commission estime que le travail déjà accompli par le Groupe d'Experts indépendants est crédible et a largement contribué à dissiper les préoccupations exprimées par l'Union africaine et à trouver une solution durable à même de faire face aux conséquences négatives que l'application abusive du principe de compétence universelle a sur le partenariat entre l'Afrique et l'Union européenne.

27. La Commission recommande que l'exercice déjà entamé devrait être encouragé et que la question devrait être réexaminée au prochain Sommet en juillet 2008.

28. En conséquence, il est recommandé que la Conférence :

- i) **PRENNE NOTE** du rapport intérimaire de la Commission sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/Dec.199(XI) adoptée par la Conférence à Sharm El-Sheikh (Egypte), en juillet 2008, relative à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle ;

- ii) **PRENNE EGALEMENT NOTE** du travail accompli par le Groupe *ad hoc* d'experts conjoint UA-UE, mis en place par la onzième réunion de la Troïka ministérielle UA-UE avec pour mandat d'explicitier la conception que les Africains et l'Union européenne ont, respectivement, du principe de compétence universelle ;
- iii) **DEPLORE** qu'en dépit de la décision de son dernier Sommet demandant un moratoire et du fait que l'Union africaine et l'Union européenne sont déjà en discussion pour trouver une solution durable à cette question, un mandat d'arrêt a été exécuté contre un haut fonctionnaire d'un Etat africain, créant ainsi une situation de tension inutile entre l'UA et l'UE;
- iv) **REITERE** son appel à tous les Etats membres des Nations Unies, en particulier à ceux de l'Union européenne, afin qu'ils imposent un moratoire à l'exécution des mandats émis par des pays européens, jusqu'à ce que toutes les questions juridiques et politiques aient été examinées entre l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies ;
- v) **RÉITÈRE EN OUTRE** son appel au Président de l'Union africaine pour qu'il suive cette question afin qu'elle fasse l'objet de discussions approfondies au niveau du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Assemblée générale des Nations Unies ;
- vi) **DEMANDE** aux Commissions de l'Union africaine et de l'Union européenne d'apporter l'appui nécessaire au Groupe *ad hoc* conjoint d'experts ;
- vii) **DEMANDE** à la Commission de suivre la question en vue de trouver une solution définitive à ce problème et de faire rapport, par l'intermédiaire du Conseil exécutif, à la prochaine session ordinaire de la Conférence, en juillet 2009.

2009

Rapport Interimaire de la Commission sur la Mise en oeuvre de la Decision de la Conference Relative a l'Utilisation Abusive du Principe de Competence Universelle

Union Africaine

Union Africaine

<http://archives.au.int/handle/123456789/3213>

Downloaded from African Union Common Repository