



PROTOCOLE DE MALABO:
INCIDENCES JURIDIQUES ET INSTITUTIONELLES DE
L'ÉLARGISSEMENT DE LA CHAMP DE COMPETENCE
ET DE LA FUSION DE LA COUR AFRICAINE

UN APERÇU
3

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

© Amnesty International 2017

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution - Pas d'utilisation commerciale - Pas de modifications - International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site : www.amnesty.org.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

Première publication en 2017. Par Amnesty International Ltd
Peter Benenson House, 1 Easton Street
Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index: AFR 01/6137/2017

Version originale: English

amnesty.org



Photo de couverture : Allégorie de la justice avec le bandeau, le glaive et la balance.
© Amnesty International

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



APERÇU DES INCIDENCES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES DU PROTOCOLE DE MALABO

En juin 2014, le Protocole portant amendements au Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (ci-après le protocole de Malabo) a été adopté par l'Union africaine. Le Protocole de Malabo prévoit d'intégrer dans le mandat de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH) une compétence en matière pénale.

Même si la CAJDH pourrait jouer un rôle extrêmement positif dans un continent touché de façon chronique par le fléau des conflits et où sévit l'impunité pour des crimes relevant du droit international, la proposition d'élargir sa compétence génère un certain nombre d'inquiétudes et de répercussions.

9

Pays qui ont signé le Protocole de Malabo (mai 2017)

0
pays qui ont ratifié le Protocole de Malabo (mai 2017)

0



Date de l'adoption du Protocole de Malabo par l'Union africaine (UA)



**ARUSHA
TANZANIE**
siège proposé pour la CAJDH

15

ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE

qui doivent déposer leurs instruments de ratification pour que le Protocole de Malabo entre en vigueur

IMMUNITÉ

L'un des aspects les plus controversés du Protocole de Malabo est l'immunité judiciaire octroyée aux « chefs d'État et de gouvernement en exercice » et aux « autres hauts fonctionnaires ». Bien qu'en vertu du droit international général coutumier, les chefs d'État et de gouvernement en exercice jouissent d'une immunité devant une juridiction

pénale d'un État tiers, ils ne jouissent pas d'une telle immunité devant des cours pénales internationales. Cette clause empêchera la conduite d'enquêtes concernant des chefs d'État et des hauts fonctionnaires qui souvent abusent de leur pouvoir pour commettre des crimes internationaux. La clause d'immunité mettra en péril la légitimité

de la CAJDH et la lutte contre l'impunité sur le continent, et elle est contraire aux principes fondateurs et d'organisation de l'Union africaine.

Aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'Etat ou de gouvernement de l'UA en fonction, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout autre haut Responsable public en raison de ses fonctions. (Article 46A bis)

CLAUSE D'IMMUNITÉ

aura de graves répercussions sur la légitimité et la crédibilité de la CAJDH

LES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT EN EXERCICE SERONT EXEMPTÉS

d'enquêtes et de poursuites pénales

CAPACITÉ

Il semble difficile que la nouvelle Cour, dotée d'une compétence couvrant trois domaines du droit international conformément au Protocole de Malabo, puisse avoir la capacité de remplir son mandat de façon efficace et efficiente. La Cour aura compétence pour juger 14 crimes différents, et la possibilité d'en ajouter de nouveaux. Seuls trois crimes fondamentaux internationaux

relèvent de la compétence de la CPI, et par conséquent la Cour manque parfois cruellement d'expertise, de ressources et de capacités. Indubitablement, certains de ces crimes ont une résonance particulière en Afrique, notamment les changements anticonstitutionnels de gouvernement et l'exploitation illégale des ressources naturelles. Mais le nombre prévu de

juges est insuffisant pour que la Cour fonctionne correctement. Alors qu'elle n'a compétence que pour juger trois crimes, la CPI dispose de 18 juges. Or, le projet de CAJDH ne prévoit d'affecter que six juges à la Section des crimes internationaux qui aura compétence pour juger 14 crimes.

14

CRIMES

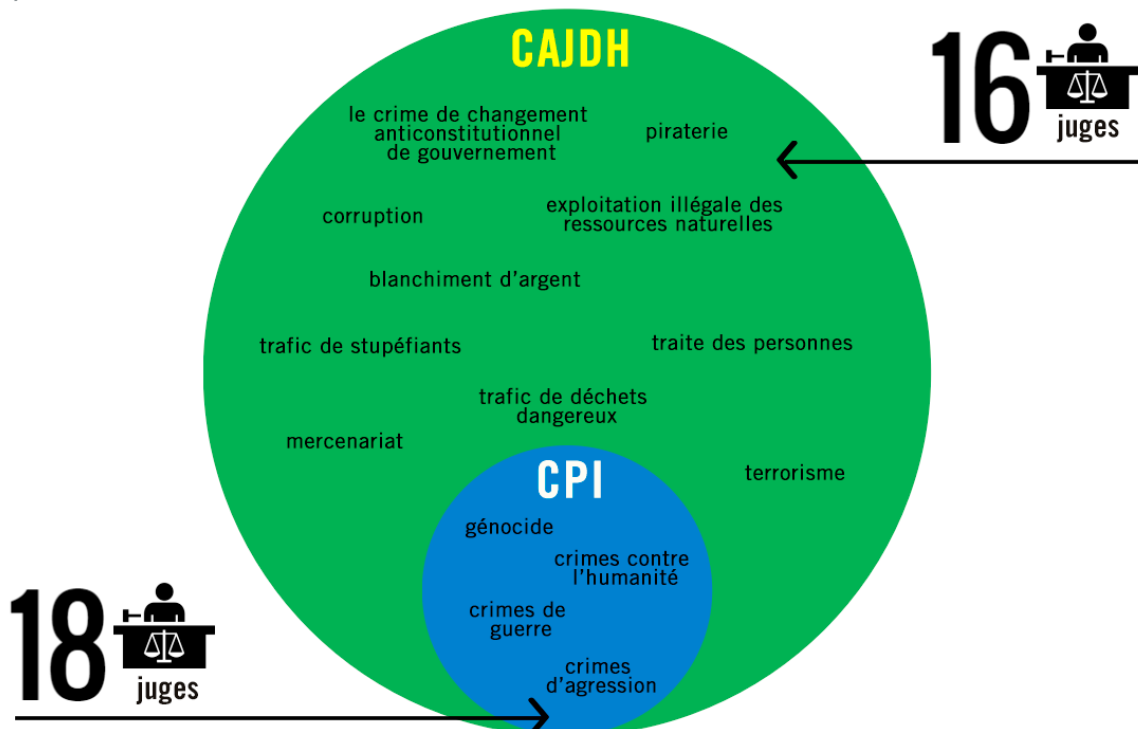
qui relèveront du champ de compétence de la CAJDH (avec la possibilité d'en ajouter d'autres)



3

CRIMES

qui relèvent du champ de compétence de la CPI



DÉFINITION DES CRIMES

Les incidences que peuvent avoir la définition trop vague et générale des crimes dans le Statut de la CAJDH soulèvent des inquiétudes, en particulier les crimes de terrorisme et de changement anticonstitutionnel de gouvernement, qui peuvent par conséquent être utilisés pour imposer

des restrictions à l'exercice légitime de la liberté d'expression, d'association, de réunion et d'autres droits humains. La large définition des crimes telle qu'elle est actuellement rédigée suscite de graves préoccupations quant au respect du principe de légalité énoncé par le droit international.

DÉFINITION DU CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT

dans le cadre de la définition du crime de changement anticonstitutionnel, toute manifestation populaire et pacifique pourrait être considérée comme une infraction



DÉFINITION DU TERRORISME

dans le Protocole de Malabo, est trop large

Article 28G: Terrorisme

Aux fins du présent Statut, « terrorisme » signifie n'importe lequel des actes suivants :

A. Tout acte qui constitue une violation du droit pénal d'un État partie, des lois de l'Union africaine ou d'une Communauté économique reconnue par l'Union africaine, ou par le droit international, et qui peut mettre en danger la vie, l'intégrité ou la liberté, ou occasionner des blessures graves ou la mort d'une personne, d'un nombre ou d'un groupe de personnes ou occasionne ou peut occasionner des dommages au public ou à un bien privé, aux ressources naturelles, au patrimoine naturel ou culturel et qui est planifié ou destiné à :

1. intimider, effrayer, forcer, contraindre ou persuader tout gouvernement, organisme, institution, le grand public ou tout groupe y afférent, à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose, ou à adopter ou à abandonner un point de vue particulier, ou à agir selon certains principes ; ou
2. perturber tout service public, l'exécution de tout service essentiel pour le public ou à créer un danger public ; ou
3. créer une insurrection générale dans un État.

B. Toute promotion, contribution, aide, incitation, tout parrainage, encouragement, tentative, menace, conspiration, organisation, ou approvisionnement de toute personne, dans l'intention de commettre tout acte visé à l'alinéa (a) (1) à (3).

C. Sous réserve des dispositions des paragraphes A et B, la lutte menée par des peuples conformément aux principes du droit international en vue de leur libération ou leur autodétermination, notamment les conflits armés contre le colonialisme, l'occupation, l'agression et la domination par des forces étrangères ne doivent pas être considérés comme des actes de terrorisme.

D. Les actes couverts par le Droit international humanitaire et commis au cours d'un conflit armé international ou non international par des forces gouvernementales ou par des membres de groupes armés organisés, ne doivent pas être considérés comme constituant des actes terroristes.

E. Les motifs politiques, philosophiques, idéologiques, raciaux, ethniques, religieux ou autres motifs ne doivent pas être une justification légitime à un acte de terrorisme.

Article 28E: Crime relatif au changement anticonstitutionnel de gouvernement

1. Aux fins du présent Statut, « changement anticonstitutionnel de gouvernement » signifie le fait de commettre ou d'ordonner de commettre les actes suivants, avec l'intention d'accéder ou de se maintenir illégalement au pouvoir :

- a) un putsch ou un coup d'État militaire perpétré contre un gouvernement démocratiquement élu ;
- b) toute intervention de mercenaires visant à renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
- c) toute intervention de dissidents armés ou de mouvements rebelles ou à travers l'assassinat politique destinée à renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
- d) tout refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat sorti vainqueur d'élections libres, justes et régulières ;
- e) tout amendement ou révision de la Constitution ou des instruments juridiques, considéré comme une violation des principes du changement démocratique de gouvernement ou non conforme à la constitution.
- f) toute modification substantielle des lois électorales durant les six (6) mois précédant les élections sans le consentement de la majorité des acteurs politiques.

2. Aux fins du présent Statut « un gouvernement démocratiquement élu » est défini conformément aux instruments juridiques de l'Union africaine.

EFFETS SUR LA COMPÉTENCE DE LA COUR EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

Le Protocole de Malabo pourrait avoir des effets délétères sur la compétence de la Cour en matière de droits humains, notamment de nouvelles implications potentiellement négatives sur les futures ratifications de l'actuelle Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Il prévoit de faire passer le

nombre de juges chargés des questions de droits humains de 11 à cinq. Pour la Cour africaine existante, une telle réduction aura des répercussions importantes sur sa capacité à traiter le plus rapidement possible des affaires en matière de droits humains. Le retard enregistré dans le traitement des cas

par la Cour africaine augmente : fin juin 2016, la Cour avait été saisie de 59 affaires, dont seulement 27 avaient été conclues et 4 transférées à la Commission africaine.



réduction du nombre actuel de juges de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, travaillant exclusivement sur les questions de droits humains comme le prévoit le Protocole de Malabo

11 > 5
JUGES

FINANCEMENT



On ignore si l'Union africaine aura les ressources nécessaires pour rendre opérationnelle et appuyer la CAJDH. L'Union africaine a des difficultés à financer suffisamment ses propres activités, notamment ses organes de surveillance des traités relatifs aux droits humains. Elle finance moins de 24 % de son budget (à l'exception du budget des opérations de paix et de sécurité qui est financé presque à 100 % par les donateurs). Et pourtant, l'Union africaine continue de créer de nouvelles institutions. Certains donateurs qui avaient l'habitude de financer l'Union africaine (par ex. l'Union européenne) ont déjà fait savoir qu'ils ne financeraient pas la CAJDH à cause de la clause d'immunité.

9

MILLIONS DE DOLLARS

budget 2016 de la Cour africaine des
droits de l'homme et des peuples¹



71

MILLIONS D'EUROS

budget 2016 de la Cour
européenne des droits de
l'homme²

211

EMPLOYÉS

minimum requis pour que
l'extension du champ de
compétence de la Cour couvre
les crimes internationaux (selon
l'évaluation effectuée par la PALU)



1309

EMPLOYÉS

nombre d'employés
actuel de la Cour pénale
internationale

4.42

MILLIONS DE DOLLARS

coût de personnel estimé de la
Cour (selon l'évaluation effectuée
par la PALU)

8.6

MILLIONS D'EUROS

budget final pour le
procès de Hissène Habré
devant les Chambres
Africaines Extraordinaires
au Sénégal³

30

MILLIONS DE DOLLARS

coût d'exploitation annuel
moyen du Tribunal spécial
pour la Sierra Leone

¹ 2016 Rapport d'activités de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

² Programme et budget du Conseil de l'Europe 2016-2017 (2017 ajusté). Disponible sur: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8d29>

³ Brody, R. "Victims bring a Dictator to Justice: The Case of Hissène Habré", Disponible sur: https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/Analysis70-The_Habre_Case.pdf

OBLIGATIONS CONCURRENTES

Les membres de l'Union africaine qui sont également parties au Statut de Rome seront probablement confrontés à plusieurs difficultés. Le Traité de Rome, qui porte création de la CPI, a été ratifié par 34 États membres de l'Union africaine. Ces États auront à la fois des obligations envers la CPI et la CAJDH. On ignore comment ces obligations concurrentes seront traitées par le Protocole de Malabo. Dans le cas où la CAJDH et la CPI inculperaient une même personne et ordonneraient

sa remise, les États parties au Statut de Rome et au Protocole de Malabo pourraient devoir choisir laquelle des obligations ils respecteraient et laquelle ils violeraient. Le même dilemme peut surgir également des demandes concurrentes de coopération. Le Protocole de Malabo stipule que la CAJDH a le droit de demander la coopération ou l'aide de cours régionales ou internationales. Mais si la tension existante entre l'Union africaine et la CPI persiste après la mise

en place de la CAJDH, la probabilité d'une coopération entre cette dernière et la CPI sera très mince. En outre, le Statut de Rome comme le Protocole de Malabo exigent une législation d'application au niveau national, mais les deux traités présentent un certain nombre de différences, telles que les définitions des crimes, ce qui constitue une autre difficulté pour les États parties aux deux instruments.

COOPÉRATION CPI-CAJDH

Le Protocole de Malabo ne fait aucune référence au Statut de Rome et à la CPI indiquant clairement comment les deux cours collaboreront



DOUBLE CHARGE FINANCIÈRE

pour les États membres de l'Union africaine qui sont également États parties au Statut de Rome



LA TRANSPOSITION DANS LE DROIT INTERNE DU PROTOCOLE DE MALABO

sera difficile pour les États membres africains de la CPI, qui ont déjà intégré le Statut de Rome dans leur droit interne ou sont en train de le faire



34
États africains parties à la
Cour Pénale Internationale

ONG ET INDIVIDUS

ACCÈS LIMITÉ POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

auront un accès limité à la CAJDH:

- seuls les organes de l'UA pourront solliciter des avis consultatifs;
- seuls les individus africains ou les ONGs auraient accès à la CAJDH

En vertu du Protocole de Malabo et des précédents amendements, les États membres ont introduit des révisions qui risquent de restreindre la capacité des ONG opérant en Afrique à avoir recours à la CAJDH. En substance, seuls les organes et institutions de l'Union africaine seront autorisés à solliciter des avis consultatifs conformément au Protocole de Malabo. Les ONG perdront l'accès dont elles jouissaient avant la Cour africaine des droits humains.

Article 30: Autres entités admises à ester devant la Cour

Les entités suivantes ont également qualité pour saisir la Cour de toute violation d'un droit garanti par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique ou par tout autre instrument juridique pertinent relatif aux droits de l'homme, auxquels sont parties les États concernés::

- a) les États parties au présent Protocole ;
- b) la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples;
- c) le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant;
- d) les organisations intergouvernementales africaines accréditées auprès de l'Union ou de ses organes;
- e) les institutions nationales des droits de l'homme;
- f) Les individus africains ou les Organisations non-gouvernementales africaines ayant le statut d'observateur auprès de l'Union africaine ou de ses organes et institutions, mais seulement à l'égard de l'État ayant fait la Déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir des affaires et des requêtes qui lui sont soumises directement. La Cour ne peut pas recevoir une affaire ou une requête impliquant un État partie qui n'a pas fait cette Déclaration conformément à l'article 9 (3) de ce Protocole.

«**Organisation intergouvernementale africaine**», une Organisation créée avec comme objectif l'intégration socio-économique et à laquelle certains États membres ont cédé certaines compétences pour agir en leur nom ainsi que d'autres organisations sous-régionales, régionales ou inter-africaines ;

«**Organisation non gouvernementale africaine**», une Organisation non gouvernementale aux niveaux sous-régional, régional ou inter-africain y compris celles de la diaspora telles que définies par le Conseil exécutif .

Article 53: Requête pour avis consultatif

1. La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de la Conférence, du Parlement, du Conseil exécutif, du Conseil de Paix et de Sécurité, du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC), des institutions financières ou de tout autre organe de l'Union autorisé par la Conférence.
2. Les questions sur lesquelles l'avis consultatif est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite, formulée en termes précis. Il est joint à la requête tout document pertinent.
3. La demande d'avis consultatif ne doit pas se rapporter à une requête pendante devant la Commission africaine ou le Comité africain d'experts.

RECOMMANDATIONS

Amnesty International a formulé une série de recommandations aux États membres de l'Union africaine, au conseil juridique de l'Union africaine et aux organisations de la société civile qui, si elles sont prises en compte, permettront à la Cour en voie de création de se rapprocher de son noble objectif initial. Parmi les recommandations qui ciblent différents acteurs, Amnesty International exhorte les **États membres de l'Union africaine** :

à examiner les incidences de l'extension du champ de compétence du projet du CAJDH et les inquiétudes que cela soulève;

adopter un processus d'allocation budgétaire transparent pour le CAJDH afin d'assurer son indépendance;

amender la clause d'immunité (l'article 46A *bis*) ou émettre des réserves lors de la ratification si la disposition n'est pas révisée;

veiller à ce que les définitions des crimes y compris le terrorisme respectent le principe de légalité;


amender l'article qui limite l'accès des individus et des organisations de la société civile à la Cour.

Pour plus de détails sur les informations données dans cet aperçu, veuillez consulter le rapport complet publié par Amnesty International en janvier 2016 à l'adresse <https://www.amnesty.org/en/documents/afr01/3063/2016/fr/>.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES TOUS
CONCERNÉS.**

NOUS CONTACTER

 info@amnesty.org

 +44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART A LA CONVERSATION

 www.facebook.com/AmnestyGlobal

 @Amnesty

PROTOCOLE DE MALABO: INCIDENCES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA CHAMP DE COMPÉTENCE ET DE LA FUSION DE LA COUR AFRICAINE

UN APERÇU

En juin 2014, l'Union africaine (UA) a adopté le Protocole portant amendements au Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Protocole de Malabo). Ce Protocole étend le champ de compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH) — une Cour qui n'est pas encore mise en place — à des crimes relevant du droit international et à des crimes transnationaux. La Cour aura compétence pour juger 14 crimes différents, notamment les actes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. La CAJDH, telle que prévue dans le Protocole de Malabo, pourrait jouer un rôle extrêmement positif dans un continent touché de façon chronique par le fléau des conflits et où sévit l'impunité pour des crimes relevant du droit international.

Toutefois, la proposition d'élargir la compétence de la CAJDH génère un certain nombre d'inquiétudes et de répercussions. En raison de l'extension de son champ de compétence, la Cour pourra difficilement remplir son mandat de façon efficace et efficiente avec un effectif de 16 juges. En outre, on peut se demander si l'Union africaine aura les ressources nécessaires pour que la CAJDH fonctionne efficacement. Enfin, la clause d'immunité intégrée dans le Protocole de Malabo viole le consensus et les pratiques existant au niveau international en accordant l'immunité aux chefs d'État et aux hauts fonctionnaires.

Ce rapport invite les États membres de l'Union africaine à modifier des dispositions spécifiques du Protocole de Malabo. Il exhorte également les organisations de la société civile et les citoyens à s'engager auprès de leurs gouvernements et de l'UA pour répondre à ces préoccupations et faire en sorte que la CAJDH, lorsqu'elle sera instaurée, devienne la Cour régionale la plus efficace possible.

Index: AFR 01/6137/2017

Mai 2017

amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL

