

LA DOUBLE PRÉSENCE AU SEIN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES.
UNE ANALYSE DE LA POSITION DES ÉTATS AFRICAINS
FACE AUX MANDATS D'ARRÊT DE LA CPI

Pr. Paul Elvic BATCHOM

*Agrégé de Sciences politiques
Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC)
Université de Yaoundé II/Cameroun*

Pourquoi un Etat adhère-t-il à une position collective dans le cadre d'une institution internationale et affiche au plan interne une conduite contraire ? Pourquoi certains Etats africains, ayant adhéré à la position de l'Union africaine quant aux mandats d'arrêt émis par la CPI contre les présidents El Béchir et Kadhafi adoptent-ils une position contraire au regard de leurs politiques internes ? L'interrogation ainsi soulevée doit être comprise en lien avec la double-appartenance d'un Etat à deux institutions internationales, en l'occurrence, l'Union africaine et la CPI. La problématique des mandats d'arrêts émis par le procureur de la cour pénale internationale contre les présidents El Béchir et Kadhafi permet d'examiner cet aspect du *membership* au sein des institutions internationales, au regard de l'attitude de certains Etats de l'Union africaine (UA) ayant ratifié le statut de Rome créant la CPI. Pourquoi lesdits Etats ont-ils souscrit (au moins par leur silence) à la position commune de l'union africaine qui prône la non coopération avec la CPI à propos de l'exécution des mandats considérés, et au plan interne affichent une attitude contraire qui frise plutôt l'adéquation avec leurs engagements envers la CPI ? Et inversement, pourquoi un Etat partie au statut de Rome refuse-t-il de coopérer avec la CPI, privilégiant *ipso facto* la position de l'Union africaine ? Cet article examine le problème de la double-présence au sein des organisations internationales et le conflit d'engagements qu'il induit.

Les travaux portant sur les Etats au sein des institutions internationales ont manifestement ignoré cet aspect. Ils ont très souvent traité des influences réciproques qui ressortent des tentations d'influence dans les deux sens, des environnements respectifs de l'agent ou de la structure. Les rapports des Etats aux organisations internationales passeraient par exemple par la prégnance d'un feedback institutionnel par lequel l'organisation imprime sa marque sur les contours institutionnels de certains Etats membres (Moravcsik, 1994) dans le cadre de ce que Hyun Kim (2010) appelle l'effet

de ressac. Il en est ainsi notamment de la démocratisation en tant que mode porté par les organisations internationales et qui est proposée aux Etats membres et non membres. Jon C. Pevehouse (2002) montre à ce sujet comment les organisations internationales sont quelques fois des porteuses du processus de démocratisation de certains Etats dans une perspective *outside-in*. Cette lecture est également proche de celle qui insiste sur le rôle de transmission des normes que certains auteurs mettent en avant s'agissant des organisations internationales (Finnemore 1993). Au rebours, certains travaux focalisés sur l'Etat en tant qu'agent dans la structure d'une organisation internationale ont quant à eux, une tendance naturelle à déconstruire les stratégies rationnelles qui révèlent la prégnance des intérêts des Etats ou la marque de leurs préférences sur les parois de l'organisation. Malgré le principe d'indépendance que l'on assigne aux organisations internationales, notamment dans certains cas où l'on observe l'existence d'un organe autonome de prise de décision au sein de certaines organisations (Haftel & Thompson, 2006), les Etats trouvent dans celles-ci un instrument de leur quête de puissance. Les coûts de l'action solitaire sur la scène internationale réduisent les initiatives du « cavalier solitaire » parce que dans la logique rationaliste, un partage du fardeau de l'action internationale peut ne pas impliquer une réduction des bénéfices à engranger. C'est pour cette raison aussi que les Etats agissent à travers les organisations internationales formelles (Abbot & Snidal, 1998), trouvant dans le multilatéralisme formel un moyen de poursuivre les égoïsmes nationaux par d'autres moyens (Badie 1999 : 165-166). Toutefois, qu'il s'agisse du multilatéralisme formel incarné par les organisations multilatérales ou bien l'institution du multilatéralisme qui connote une forme moins structurée mais qui comme la première, renvoie à l'idée de régime (Martin, 1992), ces espaces sont de plus en plus des réceptacles des politiques étatiques en quête de légitimité et de cadre de partage des fardeaux de l'action internationale. Ainsi, peut être interprétée l'action des Etats qui, porteurs des résolutions au Conseil de sécurité des Nations Unies et ceux qui ont constitué le front des opposants à l'exécution des mandats d'arrêt contre les présidents El Béchir et Kadhafi, ont investi les organisations internationales pour envelopper d'une onction multilatérale leurs démarches. Il apparaît dès lors nécessaire de constituer des coalitions au sein des organisations internationales, lesdites coalitions qui sont déterminées par la coalescence des intérêts de certains Etats (Keading & Selck, 2005 ; Dimitrakopoulos & Kassim, 2005). Par ailleurs, comme par un « appel d'empire » dont l'organisation internationale serait l'instrument (Sindjoun et Vennesson, 2000), des coalitions naissent quelques fois au sujet de certaines questions structurées autour d'un Etat-meneur qui nourrit des velléités d'hégémonie dans une région ou une sous-région. Les normes s'avèrent centrales dans les différents cas d'étude, selon qu'elles sont l'instrument ou l'objet qui cristallise les attentions et justifient les actions (Young, 1980 : 331-335 ; Haggard et Beth, 1987 ; Krasner, 1983). Ces deux

angles d'étude laissent transparaître en filigrane deux positions qui, l'une rend raison de la vocation pacificatrice et intégratrice des organisations internationales (Russet, Oneal et Davis, 1998) ; et l'autre, consolide l'argument de Hafner-Burton et Montgomery (2006) qui reconnaissent en l'organisation internationale quelque germe catalyseur de conflits.

Globalement, la distance entre l'action d'un Etat au sein d'une institution internationale et sa conduite interne quant à une question précise n'a fait l'objet d'analyse que pour démontrer par ces variations, la rémanence des intérêts à préserver ou à promouvoir de la part des Etats. L'écartèlement induit par les engagements de la double-présence à deux institutions internationales n'a pas encore fait l'objet d'un examen. Harold Jacobson, William Reisinger et Todd Mathers (1986) ont examiné le phénomène de la multi-présence des Etats au sein des organisations internationales pour en expliquer les raisons. Selon eux, le fait de la multi-appartenance aux organisations internationales trouve quelque explication dans l'argument fonctionnaliste de la demande interne de développement et la disponibilité par le fait des avancées technologiques, des opportunités dans l'adhésion aux organisations internationales. D'autre part, la vague de décolonisation a produit un effet multiplicateur en raison de l'explosion des candidatures au lendemain des indépendances nationales des anciennes colonies. Cependant, ces auteurs n'ont guère analysé la gestion de cette multi-présence, notamment en ce qui concerne l'écartèlement devant des problèmes dont les solutions opposent les différentes organisations. Même la littérature consacrée en droit international à la CPI n'a pas relevé cette problématique, les auteurs ayant beaucoup plus prêté attention aux aspects techniques tels que les conflits de compétence entre la CPI et l'Afrique, notamment la coopération ambiguë des Etats africains avec cette Cour dans le cadre plus général de leurs relations avec les juridictions internationales (Mouangue Kobila, 2012). De même, le débat suscité par la posture des procureurs successifs de la Cour a inspiré des études sur la responsabilité et la légitimité de cette fonction, tout comme la légitimité du Conseil de sécurité à saisir la Cour, étant donné l'indifférence de certains de ses membres permanents et non permanents vis-à-vis de celle-ci (Simmala 2013). L'ambition de cette étude est de *comprendre* au sens wébérien du terme, la distance qui s'affiche quelques fois entre la position d'un Etat au sein d'une institution internationale et sa conduite interne concernant une question précise. Lorsqu'un Etat en raison de sa double-présence est confronté à une situation qui oppose les deux institutions, pourquoi s'aligne-t-il derrière l'une plutôt que l'autre ?

Le droit international n'offre pas de solution tranchée à cette situation. Il se focalise sur la contradiction des traités tandis que notre propos examine non pas les traités en soi, mais en quelque sorte la hiérarchie pragmatique de ceux-ci. Etant donné qu'il n'existe pas de hiérarchie absolue entre les sources

du droit international, peut-on dans le cas d'espèce, donner raison à la maxime *lex posterior priori derogat*, étant entendu que de toutes les manières, les Etats concernés sont liés par le principe *pacta sunt servanda* mais vis-à-vis de deux traités constitutifs simultanément ? La position du droit international consiste à laisser la place au réalisme et au pragmatisme des Etats. En clair, il s'agit de penser que la variation constatée entre la position internationale d'un Etat au sein d'une institution et ses agissements à l'interne est justifiée par la poursuite de l'intérêt national au gré des positions favorables au niveau d'un système intermédiaire qu'est l'institution internationale dont la position est un cadre favorable aux objectifs de l'Etat ; avec la possibilité d'un déséquilibre en faveur d'une institution en raison de l'empire de certaines variables explicatives systémiques ou domestiques. Cette perspective justifie des prises de position d'apparence contradictoires mais totalement cohérentes au regard de l'intérêt national des Etats. Entre ce que Kenneth Waltz appelle « *second image* » et le « *second image reversed* » de Peter Gourevitch, il s'agit de penser en mode complémentaire les deux images, la réalité de chacune subsistant à côté de l'autre dans l'interaction et en cela, se trouve l'explication globale de ces variations de positions qui donnent l'impression de contradiction.

Notre démarche se veut essentiellement réaliste (Mastanduno et al. 1989). Elle vise à pister l'Etat dans la gestion de sa double-présence au sein des institutions internationales. Ce faisant, il est cependant contraint par la structure des systèmes, à cause de ce que Peter Gourevitch (1978) appelle « *second image reversed* ». Un système international au sens large caractérisé par l'anarchie qui ici, s'exprime au travers d'une absence de hiérarchie entre les deux sources de droit auxquelles ont souscrit les Etats. De plus, au sens restreint, la discipline interne et les règles au sein des institutions internationales considérées impactent la conduite des Etats qui sont liés par leur adhésion aux traités desdites institutions. Dans un sens, l'Etat est conditionné par la structure du système dans une approche néo-durkheimienne esquissée par Kenneth Waltz (1979), et qui reconnaît le poids du système sur l'Etat en tant que partie. De façon prosaïque, un Etat va s'aligner derrière la position d'une institution internationale parce qu'elle représente de par ses structures, sa flexibilité, son environnement, ses modes de fonctionnement, sa dynamique etc., la meilleure chance pour l'atteinte de ses intérêts. C'est dire qu'il y a forcément une affinité entre cette institution et l'Etat-suiveur. Au rebours, la position des Etats au sein de ces institutions reflète leurs intérêts c'est-à-dire, les intérêts des groupes de pressions, des partis politiques, des principaux animateurs de la politique interne, des porteurs de la politique étrangères de ces Etats, bref des groupes dominants au sein de l'Etat (Moravcsik, 1991 ; 1994). La figure ci-dessous schématise le cadre de cette analyse.

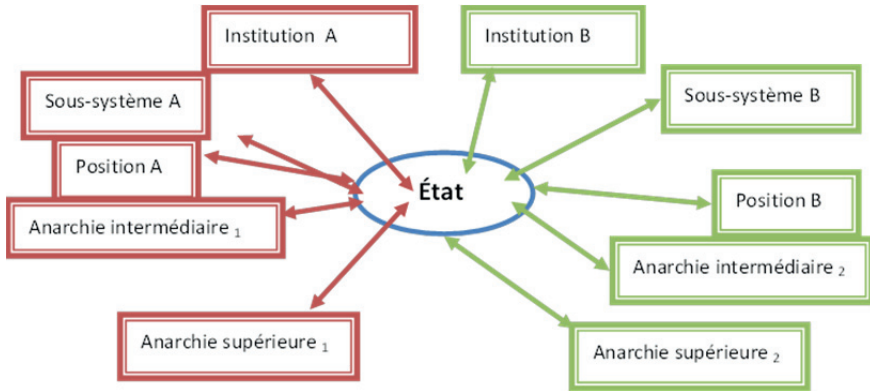


Figure 1 :
Le réalisme diffus en situation de double-présence

Pour conduire cette analyse, l'on va s'appuyer sur une panoplie de sources secondaires, notamment les différentes déclarations des hommes d'Etat faites sur les mandats d'arrêt considérés et contenues dans les coupures de presses et les sites internet, les articles des journaux et radios portant notamment sur les crises au sein de l'ANC en Afrique du sud, la crise post-électorale au Kenya en 2009, les postures du président tchadien et son homologue soudanais, la position de M. Jean Ping alors président de la Commission de l'UA et la présidente Joyce Banda du Malawi. Une interprétation de ces sources à la lumière des contextes politiques interne et internationale permettra de façon déductive, de présenter les facteurs possibles qui ont motivé la coopération ou la non-coopération de certains Etats africains avec la CPI au sujet des mandats d'arrêt considérés. Dans un premier temps, les positions de l'Union africaine et de la CPI dans leur opposition et les positions contraires de certains Etats seront lues sous le prisme de l'international comme explication des postures des Etats (I). Ensuite, il s'agira de scruter les déterminants et les dynamiques internes (et internes par biais) qui informent les positions tant à l'international qu'au plan national de certains Etats au regard des mandats d'arrêt contre les présidents El Béchir et Kadhafi (II).