



Institut
EGA

Les défis contemporains de la justice internationale pénale

Sarah Clemens

Auditrice de l'Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

Juin 2021

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

ISSN : 2739-3283

© Tous droits réservés, Paris, Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 2021.

Comment citer cette publication :

Sarah Clemens, « Les défis contemporains de la justice internationale pénale », Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, Paris, 30 juin 2021.

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée - 31 Rue de Poissy 75005 Paris

E-mail : secretariat@institut-ega.org

Site internet : www.institut-ega.org

SOMMAIRE

Introduction – P. 2

La perte de crédibilité de la justice internationale pénale – P. 6

L'émergence de nouvelles formes de criminalité transnationale – P. 6

L'incessante lutte contre l'impunité en droit international pénal – P. 8

Les obstacles pour une effectivité de la justice internationale pénale – P. 11

Une Cour pénale internationale aux allures utopiques – P. 12

L'application effective de la justice internationale pénale conditionnée par une coopération fidèle des États – P. 14

Aujourd'hui plus que jamais, la justice internationale pénale est remise en cause. Son efficacité ainsi que sa légitimité sont des sujets qui « *agitent* » tout particulièrement la doctrine, notamment depuis 2017. L'actualité ne cesse de pointer du doigt la multiplication des conflits armés, l'impunité des crimes de masse commis par des chefs de gouvernement en exercice malgré l'absence d'immunité les concernant, le fléau des crimes sexuels dans les conflits ainsi que l'émergence de nouvelles formes de criminalité transnationale. Michel Rouger insiste particulièrement sur le fait qu'il s'agit d'un véritable défi pour la justice internationale pénale contemporaine. Les défis contemporains de la justice internationale pénale sont étroitement liés aux enjeux auxquels est confronté l'organe qui représente la justice internationale pénale, à savoir la Cour pénale internationale (ci-après CPI ou « la cour »). Il apparaît en effet absolument nécessaire que la CPI soit une juridiction juste, efficace et indépendante afin de rendre justice aux victimes des crimes internationaux les plus graves.

Des critiques plus virulentes les unes que les autres s'élèvent contre le système judiciaire pénal international, en particulier contre la CPI. La cour doit sans cesse réaffirmer son autorité dans le domaine de la justice criminelle. On constate ainsi que la crédibilité de cette justice internationale pénale, née avec la création du Tribunal international *ad hoc* pour l'ex Yougoslavie de La Haye en 1993, puis du Tribunal international *ad hoc* pour le Rwanda d'Arusha en 1994, est remise en cause de manière assez fréquente. Plusieurs États ont d'ailleurs initié des procédures de retrait pour quitter la cour, afin de manifester leur mécontentement dans la gestion des affaires judiciaires. Le Gambie, l'Afrique du Sud et le Burundi sont les instigateurs de cette dynamique de retrait et, récemment, les Philippines leur ont emboité le pas. Ce phénomène a nécessairement pour conséquence d'alerter l'opinion publique et la communauté internationale sur les failles de la justice internationale pénale.

La foi en la justice internationale pénale semble ébranlée. En outre, on observe ces dernières années beaucoup d'actions punitives plus que de justice. Une partie de la doctrine pense ainsi que l'État de droit régresse au même titre que la justice internationale pénale. Pourtant, la CPI représente avant tout la justice. Le droit international pénal a pour principal objectif de parvenir à la paix et à la sécurité internationales¹. Pour ce faire, la justice internationale pénale est destinée à assurer l'obligation de « *rendre des comptes* » pour les crimes les plus graves de droit international à savoir le génocide, le crime de guerre, le crime

¹ Coalition pour la Cour pénale internationale « six défis mondiaux que la CPI peut relever ».

contre l'humanité et le crime d'agression. Or, force est de constater aujourd'hui que la cour n'a pas véritablement su remplir ce rôle de manière tout à fait linéaire. La société internationale n'a donc pas toujours eu les réponses espérées. Ainsi, la CPI, habituellement assimilée à la « *voix mondiale des droits de l'Homme* », est aujourd'hui en difficulté, perdant petit à petit la confiance des États. Cette évolution est inquiétante, surtout lorsqu'il a été établi que la justice internationale pénale est le résultat du consentement et du soutien des principaux acteurs du droit international public que sont les États. C'est en effet le soutien de la cour par les États qui permet une véritable lutte collaborative contre l'impunité. Cette collaboration accrue des acteurs internationaux vient à manquer terriblement au XXI^{ème} siècle, une minorité d'États refusant encore de ratifier le Statut de Rome, dont des États extrêmement puissants sur la scène internationale comme les États-Unis d'Amérique, la Chine ou encore Israël, mais également l'Inde qui abrite la majorité de la population mondiale. C'est problématique dans la mesure où ces États ont un pouvoir de nuisance. Ils peuvent conditionner et influencer l'efficacité de la justice internationale au niveau pénal. D'ailleurs, la justice internationale pénale souffre réellement du manque d'aide des États-Unis.

En conséquence, il est clair que la structure et l'efficacité de la justice internationale pénale sont loin d'être abouties même si, établie en 2002, la CPI a déjà accompli des progrès considérables dans la responsabilisation des personnes coupables des crimes internationaux les plus graves. Il semblerait malgré tout que l'accès global à la justice demeure inégal et de nombreux gouvernements continuent à nier la compétence de la CPI où elle est le plus nécessaire.

Néanmoins, il convient de nuancer ces propos car la cour existe pour atteindre un idéal international et pour favoriser un monde plus juste. Or, il convient de s'interroger sur la réalité et la faisabilité de ce projet. La même question s'était posée quant à la possibilité et le caractère souhaitable ou non de créer une Cour mondiale des droits de l'Homme à vocation universelle². Les avis étaient plutôt pessimistes. D'aucuns ont pris l'exemple de la CPI, première institution internationale pénale permanente à vocation universelle, l'accent étant mis sur les difficultés et les échecs qu'elle rencontrait. Le fait est que la pratique internationale tend à démontrer des attentes trop élevées et trop nombreuses, fixées par la société internationale³. À titre d'illustration, il est attendu de la CPI une réponse internationale ayant vocation à

² V. le professeur Peggy Ducoulombier.

³ Saada, 2011 ; Damaska, 2008.

satisfaire à la fois les victimes mais aussi les États, ainsi qu'une administration exemplaire et universelle de la justice pénale. Force est de constater que ces objectifs sont difficiles à atteindre pour une CPI jugée « *trop faible* ».

Ainsi, si certains évoquent désormais une altération entre la paix et la justice⁴, il convient de constater que la CPI, symbole de la justice internationale pénale, n'est « *pas libre d'accomplir n'importe quelle action pour défendre l'humanité* » (Jordan Goulet). En témoigne la liste interminable des lieux où se commettent des actes dont tout laisse à penser qu'ils relèvent de la justice internationale pénale (le Yémen et le Liban, entre autres). De cette manière, il est clair que « *Le Statut de Rome n'a pas encore accouché d'un système global et peut être ne le fera-t-il jamais. Son application concrète reste délicate et il demeure l'objet d'interprétations divergentes entre juges* »⁵. Le progrès juridique semble exiger une part d'utopie, qui impose une réflexion sur les causes des aliénations contemporaines⁶.

L'objet de cette étude est donc d'apporter un regard à la fois objectif et critique sur l'état actuel de la justice internationale pénale, celle-ci étant confrontée à des défis contemporains de taille. C'est à l'aide de différents exemples doctrinaux, de conférences à thèmes, mais également de la jurisprudence fournie en droit international public, ainsi que de faits d'actualité qu'il conviendra de comprendre quels sont les obstacles et défis à venir pour la justice internationale pénale. En d'autres termes, il s'agit de savoir quels sont les principaux défis contemporains de la justice internationale pénale. Ce questionnement permettra à terme d'émettre un avis sur l'avenir envisageable de la justice internationale pénale.

Selon Nicolas Michel, l'honnêteté intellectuelle et le sens du réalisme exigent de reconnaître non seulement les progrès considérables accomplis par la justice internationale pénale, mais aussi les défis, parfois formidables, auxquels cette justice est confrontée. Parmi les plus importants, figure très certainement celui de regagner en crédibilité auprès de la communauté internationale. Pour cela la justice internationale pénale doit affronter les difficultés du droit pénal international dans le contexte du monde moderne, bien que parfois la tâche s'avère extrêmement complexe. C'est d'autant plus vrai eu égard à la fragilité de la CPI, une fragilité due aux changements globaux à

⁴ Terme employé par Jean-Baptiste Merlin.

⁵ Cairn. Info

⁶ Rafaëlle Maison, professeur à l'Université de Paris Saclay, dans Dalloz « focus sur la justice internationale pour le Rwanda ».

l'échelle internationale depuis sa création. La conséquence directe de cette évolution implique que la justice internationale pénale peine à être efficace et rencontre des obstacles non négligeables.

I. La perte de crédibilité de la justice internationale pénale

Gilbert Bitti et d'autres auteurs témoignent leur pessimisme à l'égard de l'avenir de la justice internationale pénale et affichent une vision davantage réaliste du monde contemporain. Un monde dans lequel émergent de nouvelles formes de criminalité transnationale. En outre, si le droit international pénal est une discipline relativement récente qui tient une place toujours plus grande dans le règlement des conflits depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, il s'avère que le chemin est encore long jusqu'à la fin de l'impunité.

A) *L'émergence de nouvelles formes de criminalité transnationale*

Le monde est en proie à de nouvelles violences, due à l'émergence de nouveaux espaces comme internet. Aussi, une attention est portée à des biens communs tel que l'environnement, ou encore à des idéologies meurtrières nourries par des foyers de conflit lointains, à savoir les terrorismes contemporains⁷. C'est en avril 2015, lors du 132^{ème} Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale, que l'accent fut mis pour la première fois sur ces « *formes nouvelles et émergentes de criminalité transnationale* ».

Ces nouvelles formes de criminalité internationale brouillent les repères des juristes et de ce fait ceux du droit pénal international qui a besoin de prévisibilité pour incriminer des comportements. En conséquence, de nombreuses questions se posent, que ce soit en termes de qualification des actes ou d'engagement de la responsabilité de leurs auteurs⁸. Il ne fait aucun doute que ces nouvelles formes de criminalité internationale affectent le droit international pénal de façon considérable et viennent poser des défis contemporains non négligeables à la justice internationale pénale. En 2017, soit deux ans après le 13^{ème} Congrès des Nations unies qui mettait en lumière l'émergence de nouvelles formes de criminalité transnationale, Interpol publie un document sur « *la stratégie mondiale de lutte contre la criminalité organisée et les nouvelles formes de criminalité* ». De nombreuses études ont été réalisées à ce sujet depuis, explicitant ainsi l'importance de ce phénomène et les défis qu'il représente pour la justice internationale. S'agissant des cyberattaques notamment, une

⁷ Anne-Laure Chamette et Raphaëlle Parizot, *Les nouvelles formes de criminalités internationales*, Ed Pedone, Paris, 12 mars 2021, 250 p.

⁸ Colloque organisé à l'Université de Paris Nanterre par le Centre de droit international de Nanterre et le centre de droit pénal de criminologie, « apprécier les nouvelles formes de criminalité internationale affectant le droit international pénal ».

question demeure : celle de savoir quelle qualification envisager, ou encore à quel crime de droit international pénal peuvent-elles être rattachées⁹. En effet, ces nouvelles formes de criminalité internationale peuvent-elles constituer un crime contre l'humanité, ou à quelles conditions pourraient-elles constituer un crime d'agression ou de guerre ?

En outre, il ne faut pas omettre les défis subsistants depuis plusieurs années, qui figurent incontestablement parmi les plus importants pour la justice internationale. C'est le cas de l'inégalité entre les sexes et les violences sexuelles. Il s'agit d'un défi contemporain de grande ampleur pour la justice internationale pénale. En témoignent les violences sexuelles qui ont systématiquement lieu en temps de conflit et qui sont malheureusement très souvent « *ignorées* » sinon méconnues par l'opinion publique. Force est de constater aujourd'hui que les survivants ont souvent peu d'espoir de voir leurs agresseurs répondre de leurs actes devant la justice alors même que ces agressions sexuelles peuvent représenter « *une véritable arme de guerre pouvant faire obstacle à la consolidation de la paix* » selon Cécile Guignard dans son rapport « *Violences sexuelles en temps de guerre : armes méthode, stratégie ou pratique ?* ». Les conflits en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Mali, au Darfour, en Irak ou encore en Syrie, entre autres, témoignent de ce phénomène. Il est difficile de quantifier le nombre exact de victimes de violences sexuelles dans des conflits, néanmoins Parfait Oumba, juriste spécialiste en droit humanitaire relève qu'il y a eu entre 250 000 et 500 000 femmes victimes de viols pendant le conflit au Rwanda de 1994 et entre 200 000 femmes et enfants victimes avec 500 000 enfants nés de ces viols depuis le début du conflit en République Démocratique du Congo, soit depuis 1996¹⁰. La CPI a prononcé sa première condamnation pour viol en tant que crime de guerre et en tant que crime contre l'humanité en 2016 seulement, contre l'ancien chef de la milice rebelle congolaise, Jean-Pierre Bemba. Ainsi, bien qu'il s'agisse d'un processus long, il convient de constater des évolutions de la justice internationale pénale. En développant une jurisprudence sur les violences sexuelles, la CPI montre que ces violences ne peuvent *a priori* plus être considérées comme un crime collatéral, même si dans la pratique les responsables peinent encore à être poursuivis et les victimes à être reconnues.

⁹ Colloque « Les nouvelles formes de criminalité internationale », Dialogue entre pénalistes et internationalistes.

¹⁰ Rappelé à l'occasion de « 19 juin 2015 - Journée internationale pour l'élimination de la violence sexuelle en temps de conflit promulguée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies ».

Un autre défi contemporain auquel fait face la justice internationale pénale est certainement le manque d'accès à la justice au niveau national. Les États ont l'obligation de mettre en œuvre des moyens afin de réprimer les crimes internationaux, mais il a été établi que les autorités nationales de certains pays peinent à mener des enquêtes effectives, des poursuites efficaces ou ne serait-ce qu'à entendre les victimes. Pourtant dans de nombreuses affaires, une justice nationale est plus dissuasive et réparatrice qu'un procès international¹¹. Quoiqu'il en soit, la CPI peut et doit renforcer l'accès à la justice au niveau national dans certains pays. En encourageant des institutions plus fortes au niveau national, le Statut de Rome améliore l'accès des victimes à la justice et s'efforce de garantir l'égalité d'accès à la justice pour les victimes. En pratique c'est encore quelque chose de difficile à mettre en œuvre. Néanmoins, la CPI a du potentiel malgré les nombreux *a priori* à son sujet. Quant à la crise des réfugiés et le phénomène de déplacement de populations qui ne cesse de s'intensifier avec la multiplication des conflits, la dégradation des conditions climatiques et environnementales,¹² l'accapement des terres, etc. il s'agit nécessairement de défis contemporains majeurs pour la justice internationale pénale. Il a par ailleurs été établi que les réfugiés sont vulnérables aux crimes, y compris les crimes internationaux en dehors des zones de conflit. Dans de telles circonstances, la justice internationale pénale se doit de jouer et joue déjà un rôle crucial. Les juges de la CPI ont commencé à poursuivre l'ancien commandant de la LRA, Dominic Ongwen, pour les attaques dirigées contre les camps de personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda.

B) L'incessante lutte contre l'impunité en droit international pénal

La CPI s'est imposée non pas comme une évidence mais comme une nécessité pour sanctionner le *jus cogens* et tenter de faire de la paix le principe et non l'exception¹³ : « *la CPI est la pierre angulaire d'un fort désir de mettre un terme à l'impunité. Dès lors, le travail qu'effectuera la Cour pénale internationale en faisant respecter les normes fondamentales et en décourageant les crimes de masse améliorera non seulement la sécurité des personnes mais aussi la stabilité internationale, selon la règle de la primauté du droit* »¹⁴. La CPI se trouve être particulièrement critiquée aujourd'hui concernant ce travail

¹¹ Selon la présidente de l'association pour les victimes du 28 septembre 2009 en Guinée.

¹² L'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a signalé qu'à la fin 2016, il y avait 65,3 millions de personnes déplacées de force dans le monde entier, que ce soit à cause de guerres, des persécutions ou des catastrophes naturelles.

¹³ Thomas Cassuto, Vice-Président de l'Institut Présaje, Directeur de la collection Macro droit micro droit.

¹⁴ Les enjeux et les défis de la mise en œuvre de la CPI, La construction des institutions, par Philippe Kirsch, président de la Cour pénale internationale. Université de Montréal, les 1^{er} et 2 mai 2003.

car il semblerait que ses poursuites à l'égard des responsables des crimes les plus graves soient « *encore partielles sinon partiales* » vues d'un œil extérieur¹⁵. La cour peine en effet à poursuivre et sanctionner les auteurs des crimes les plus graves et cela contribue nécessairement à mettre en doute sa capacité mais aussi la crédibilité de la justice internationale pénale. Malgré les impressionnants progrès réalisés par celle-ci pour mettre fin à l'impunité, le phénomène est à nouveau d'actualité ces dernières années. Au gré du temps, le nombre de crimes impunis semble augmenter. En d'autres termes, les crimes les plus graves sont les moins punis et c'est l'un des véritables défis posés à la justice internationale pénale, à savoir poursuivre efficacement les auteurs de ces crimes et accorder une réparation à toutes les victimes.

Il est devenu courant que les victimes ainsi que la société internationale attendent pendant trop longtemps une réponse concrète en matière de justice internationale pénale. En témoigne le cas de la Guinée : les victimes du massacre du 28 septembre 2009 sont aujourd'hui toujours en attente d'un procès près de douze ans après les faits. La présidente de l'association des victimes du 28 septembre 2009 et mère de l'une des victimes du massacre, Asmaou Diallo, a récemment affirmé¹⁶ être toujours en quête de reconnaissance pour les victimes du massacre en Guinée, qui seraient aujourd'hui près de 525 à être enregistrées au sein de l'Organisation. Asmaou Diallo a toutefois mis l'accent sur le fait qu'il y avait bien eu une avancée de la justice sur le massacre en Guinée, bien qu'elle soit lente, voire trop lente. En tout état de cause, les victimes sont toujours en attente du procès alors que celui-ci leur avait été promis pour juin 2020. La pandémie liée à la Covid-19 fut un bon prétexte pour reporter cette échéance.

En tout état de cause, l'avancée judiciaire serait surtout due aux partenaires internationaux de l'Organisation pour les victimes du massacre, à savoir la FIDH (Fondation internationale des droits de l'Homme) et l'OGDH (Organisation guinéenne de défense des droits de l'Homme). Ces derniers les ont soutenus pour pouvoir avancer au niveau judiciaire. Dans cette affaire, les juges en charge de l'instruction de l'enquête et chargés d'entendre les victimes étaient logés au même endroit que les militaires. Il s'agit ici d'un problème d'accès à la justice au niveau national, véritable défi pour la justice internationale pénale. Dans le cadre de cette affaire, les organisations non gouvernementales ont été d'une aide précieuse, tout comme les Nations unies. Quant à la

¹⁵ Julian Fernandez, Olivier de Frouville (dir.), *Les mutations de la justice pénale internationale ?*, Ed. Pedone, Paris, 22 novembre 2018, 192 p.

¹⁶ Conférence, « Massacre du 28 septembre 2009 en Guinée : les victimes toujours en attente d'un procès », Cours d'été en Droit international & Relations internationales, Institut EGA, Juin 2021.

CPI, malgré les critiques qui lui sont infligées en masse, elle a également « *aidé* » à faire avancer la situation en Guinée. L'ancien procureur de la CPI était très impliqué dans cette affaire et s'est déplacé à plusieurs reprises sur le terrain afin d'entendre les témoignages des victimes. Il est important d'insister sur le fait que la CPI s'est déplacée sur le terrain plusieurs fois afin d'encourager le gouvernement guinéen à faire évoluer le futur procès. La cour a donc rempli sa mission en essayant tant bien que mal de mettre la pression aux autorités nationales chargées de l'enquête ainsi que de la tenue d'un procès, en vertu du principe de subsidiarité. Cependant, il semble que les autorités nationales bloquent encore l'accès à la justice pour les victimes du massacre ainsi que leurs familles. Force est de constater que le dossier guinéen n'a pas été jugé car le président guinéen refuse d'ouvrir le procès. De ce fait, les Guinéens pensent qu'il serait lui-même impliqué dans les événements tragiques du 28 septembre 2009. En outre, le processus pour parvenir à la tenue d'un procès est particulièrement long car certains des inculpés sont au pouvoir et peuvent ainsi aisément bloquer l'avancée de la justice. Dans ces circonstances, les craintes ne cessent de s'élever sur la tenue d'un procès équitable où tous les inculpés comparaitraient au cours d'un procès qui ne serait pas bâclé par la justice nationale. En ce sens, l'État qui est censé rendre justice est le principal acteur l'entravant. C'est le parfait exemple des carences du système de la justice pénale nationale dans certains pays qui se répercutent nécessairement sur la crédibilité et l'efficacité de la justice internationale pénale, censée rendre des comptes à la communauté internationale.

En outre, l'organisation de la poursuite des responsables des crimes de masse est présentée comme un phénomène contemporain, multidimensionnel et surtout incertain¹⁷. Toutefois, l'arrestation de Roger Lumbala à Paris fut un pas important pour la justice internationale pénale contre l'impunité, selon le prix Nobel de la paix Denis Mukwege.

Néanmoins, dans le cas guinéen, dramatique mais loin d'être unique malheureusement, les failles du système judiciaire international pénal sont particulièrement mises en avant. Même si la CPI apporterait *a priori* sa complémentarité lors du futur procès, il est peu probable que tous les inculpés se présentent au procès et que toutes les victimes soient reconnues. Il existerait le même problème si la cour venait finalement à se saisir du procès. Selon le professeur Gilbert Bitti, l'accès réel des

¹⁷ Julian Fernandez, Olivier de Frouville (dir.), *Les mutations de la justice pénale internationale ?*, Ed. Pedone, Paris, 22 novembre 2018, 192 p.

victimes à la CPI se heurte lui aussi indéniablement à de nombreuses difficultés tenant à l'éloignement de la cour par rapport aux communautés affectées, à une information insuffisante donnée aux victimes par la Cour, à une exigence documentaire trop lourde, etc.

Il conviendrait que le nouveau procureur Karim Khan prenne la relève du procureur Fatou Bensouda dans cette affaire. En tout état de cause, selon la présidente de l'association des victimes du massacre du 28 septembre 2009, si aucun procès équitable et aucune reconnaissance des victimes avec réparation n'ont lieu, celles-ci « *vont prendre la rue* » et le risque qu'un nouvel événement tragique se déroule ne ferait qu'augmenter étant donné l'état actuel du droit dans le pays.

Au Darfour Soudan, il a fallu attendre treize ans pour qu'une personne soit remise à la CPI. Au Kenya il y a également eu de nombreux échecs en matière de protection de témoins. Quant à la Lybie, aucun mandat d'arrêt n'a jamais été exécuté. Ce sont des faits qui amènent nécessairement l'opinion publique ainsi qu'une partie de la communauté internationale à douter aujourd'hui de l'efficacité de la justice internationale pénale. Sans compter le fait qu'il n'existe pas de responsabilité pénale des personnes morales, comprenant ainsi les associations ou les multinationales par exemple, pourtant souvent au cœur de scandales criminels de taille.

Ainsi, selon Nicolas Michel, il est évident que « *les acquis de la justice internationale pénale sont limités et fragiles et les objectifs loin d'avoir atteint le niveau des ambitions* »¹⁸. Bien que les progrès réalisés par la justice internationale pénale soient réels et non négligeables, le droit international pénal doit encore être affermi. De nombreux obstacles demeurent pour parvenir à une meilleure effectivité de la justice internationale pénale, qui tiennent pour certains à la structure même de la communauté internationale.

II. Les obstacles pour une effectivité de la justice internationale pénale

On parle de l'avenir de la justice internationale pénale comme d'« *un phénomène incertain car si la CPI s'affirme (...) comme la pièce centrale de la justice pénale internationale, si elle fait pleinement partie du paysage institutionnel international, elle peine à correspondre à*

¹⁸ Nicolas Michel, « La justice pénale internationale : un bilan », AFRI, Volume XII, 2011, Justices internationales centre THUCYDIDE.

l'idéal du glaive et de la balance »¹⁹. La CPI n'est pas un organe dont les prérogatives permettent de braver les souverainetés et les politiques nationales. Bien au contraire, « *l'exercice de la justice internationale intervient avec le concours et le soutien des États* »²⁰. Dans ces circonstances, il semble bien difficile d'envisager une justice internationale pénale dite « universelle ».

A) *Une Cour pénale internationale aux allures utopiques*

On observe ces dernières années la multiplication de l'ouverture d'enquêtes par la CPI et ce malgré le fait que cette dernière n'ait pas la capacité de les poursuivre. La multiplication des examens préliminaires apparaît *a priori* comme un moyen pour la cour d'essayer de pousser les États à diligenter eux-mêmes des enquêtes. Toutefois, l'article 53 du Statut de la CPI l'oblige à ouvrir des enquêtes dès lors que les critères énoncés sont remplis. À ce propos, le procureur de la cour n'a qu'un pouvoir discrétionnaire limité.

Aujourd'hui, si la CPI a eu pendant longtemps la volonté de garder des situations sous examen dans l'objectif de pousser les nations elles-mêmes à enquêter, cela n'a pas bien fonctionné, en témoigne la situation en Afghanistan. Souvent, pour des raisons avant tout politiques, les États ne souhaitent pas ouvrir d'enquête. Dès lors, les critiques adressées à la justice internationale pénale et à ses institutions tendent à se multiplier. La politisation des sujets est indéniable au sein de la justice internationale pénale.

Il ne reste que peu d'examens préliminaires en cours. En revanche, il existe un commencement d'enquête pour trois situations. Il s'agit du Nigéria, de l'Ukraine et des Philippines. Ces affaires viennent s'ajouter à celles déjà en cours. En conséquence, il y a désormais dix-sept enquêtes en cours à la CPI. Cette situation vient accentuer le fardeau déjà trop grand de la justice internationale pénale. En outre, rien n'est écrit dans le Statut de Rome sur le délai dans lequel une enquête doit s'achever. Pour l'Ouganda et le Congo, les enquêtes sont ouvertes depuis dix-sept ans et sont actuellement toujours en cours. Ce ne sont malheureusement pas les seules dans cette situation puisqu'il y a également les situations de la Palestine, du Burundi, de la Géorgie et de l'Afghanistan. S'agissant des mandats d'arrêts, les critiques sont également virulentes. En Lybie par exemple, aucun mandat d'arrêt

¹⁹ Julian Fernandez, Olivier de Frouville (dir.), *Les mutations de la justice pénale internationale ?*, Ed. Pedone, Paris, 22 novembre 2018, 192 p.

²⁰ Jordan Goulet dans un article de la Revue québécoise de droit international/Québec journal of International Law ; volume 32, Numéro 2, 2019, pp. 107-126.

délivré n'a été exécuté. D'autre part, même lorsque les mandats d'arrêts sont exécutés et qu'un procès international débute, il est souvent difficile pour les victimes de se déplacer à la CPI. C'est pourquoi il serait utile que le procès ait lieu là où les faits se sont produits, notamment pour que tous les inculpés soient présentés.

Les problématiques soulevées sont dues à des problèmes dits externes d'une part, concernant principalement le manque voire l'absence de coopération entre les États dans les enquêtes et, d'autre part, à des problèmes dits internes, qui concernent plutôt la qualité des enquêtes du bureau du procureur qui s'arrêtent au stade préliminaire. Sur ce point, plusieurs auteurs en doctrine sont confiants et pensent que le nouveau procureur présentera des affaires plus solides et donc plus efficaces comme avait commencé à le faire la procureure Fatou Bensouda. En tout état de cause, le budget de la CPI ne correspond plus à sa charge de travail et à sa compétence et les difficultés à ce sujet ne risquent en revanche pas de disparaître. Ainsi, envisager d'élargir sa compétence pour la poursuite et la répression du crime d'écocide serait irrationnel en l'état actuel.

In fine, bien que la CPI soit la plus haute juridiction pénale, dépasser la valeur symbolique de la CPI ne paraît que difficilement envisageable. En témoigne entre autres la décision concernant l'Afghanistan qui montre le pragmatisme de certains juges et illustre en quelque sorte un aveu d'impuissance de ces derniers, prouvant alors une fois de plus que la CPI n'est pas réaliste. Beaucoup d'États critiqués par les organisations non gouvernementales pour le non-respect du droit humanitaire s'appuient sur la cour car cela leur donne « une belle image ». La justice internationale pénale aujourd'hui a une fonction qui est avant tout symbolique et « celle-ci semble indissociable d'un enjeu posé en termes de foi ; il s'agit en effet de croire ou de faire comme si l'on croyait à l'existence d'une communauté internationale, fondée sur des valeurs communes qui viserait à asseoir la justice pénale internationale »²¹. Néanmoins, il convient de nuancer ces propos en rappelant l'existence de « bonnes pratiques » expérimentées, telles que la création d'un Bureau de la défense au Tribunal spécial sur le Liban. Aussi, la CPI a amélioré sa collaboration avec plusieurs organisations internationales ou régionales comme l'ONU et l'UE²².

²¹ Clémence Thune, cours de droit pénal international, formation « droit international et relations internationales », Institut EGA, Juin 2021.

²² Cairn. Info « L'avenir de la justice internationale pénale ».

B) L'application effective de la justice internationale pénale conditionnée par une coopération fidèle des États

Aujourd'hui, il n'est pas exagéré d'écrire que la justice internationale pénale dépend pour une grande partie - si ce n'est majoritairement - des États. Le caractère universel de la cour fixe comme objectif le respect du droit international par l'entière des pays. Il existe en effet une relation verticale et horizontale entre la cour et les États. Cependant, des États n'ont pas ratifié le Statut de Rome et dans ce cas précis, la CPI ne peut pas intervenir. Ainsi, si la justice est indépendante par principe et dans les textes, il s'avère en effet que la CPI est totalement dépendante des États, en particulier des États dits puissants. La vie de la CPI est d'ailleurs assez rythmée par les aléas de sa relation avec les États-Unis.

La CPI est très limitée par sa compétence. Elle a un Statut qui lui donne que très peu de pouvoir d'« *enforcement* ». En d'autres termes, la CPI rencontre beaucoup de difficultés à faire exécuter ses décisions. Il n'existe pas de force de police²³ à la CPI, ce qui peut paraître plutôt paradoxal dans le sens où l'organe n'a pas de pouvoir de contrainte et se heurte ainsi nécessairement au principe fondamental et inaliénable de souveraineté étatique. De cette manière, il ne fait aucun doute que les œuvres de la cour ne sont « *abouties* » qu'avec la participation volontaire des États. En effet, il n'y a qu'une collaboration effective et volontaire entre les États qui puisse assurer la légitimité de la CPI au niveau national et sur le plan onusien. Pour que la cour puisse remplir ses missions avec efficacité sans se voir opposer la diplomatie ou la politique nationale, une cohésion des États autour de celle-ci est donc indispensable. Mais cette coopération, essentielle au bon fonctionnement de la justice internationale pénale, est en réalité inexistante lorsqu'elle est susceptible de « *gêner* » les États. Par exemple, le président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine n'est pas d'une grande aide pour la CPI concernant la situation en Géorgie. Une enquête est en cours depuis près de cinq ans et aucun mandat d'arrêt n'a été délivré depuis. Force est de s'interroger sur la capacité opérationnelle de la CPI d'aller enquêter en Ukraine, en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine occupée par la Russie. Il s'agit là d'un véritable dilemme de la CPI. Il n'existe en effet aucun accord politique pour donner à la CPI la possibilité d'aller arrêter les personnes directement sur le territoire des États. Il faut nécessairement passer par les autorités nationales car ce sont les acteurs premiers dans la poursuite des crimes

²³ Luis Moreno-Ocampo reconnaissait : « *je suis un procureur sans États même si j'ai plus de 100 États sous ma juridiction et je ne dispose d'aucun policier* ».

internationaux²⁴. C'est ce qui est notamment confirmé par le cas « *terminator* » dans lequel les États-Unis ont bien voulu livrer le suspect à la CPI mais si cela n'avait pas été le cas, la justice internationale pénale n'aurait probablement jamais pu l'appréhender.

Ainsi, la CPI est confrontée à des problèmes de plus en plus lourds alors que la coopération entre les États n'augmente pas. L'exemple phare demeure le conflit israélo-palestinien. Il s'agit d'une situation qui semble inextricable²⁵, d'autant plus qu'il n'y aura *a priori* aucune coopération de la part des États-Unis ni d'Israël concernant l'enquête en Palestine. Dans de telles circonstances, il est légitime de se demander si d'autres États ne vont pas décider d'arrêter d'aider la cour sous pression des États-Unis. Concernant ces derniers, bien que la CPI ne puisse *a priori* compter sur leur aide pour ce cas, le pays a tout de même déjà aidé la justice internationale pénale bien qu'il n'ait pas ratifié le Statut de Rome. Dans le cadre du massacre du 28 septembre 2009 par exemple, parmi les partenaires de l'association d'aide aux victimes qui se mobilise afin d'essayer d'éradiquer les violences en Guinée et d'avancer vers une réconciliation nationale, se trouve une organisation américaine très engagée.

Ces exemples contribuent à illustrer la faiblesse de la CPI, mettant ainsi l'accent sur ce qui est certainement le principal défi auquel elle est confrontée, à savoir l'amélioration de la collaboration et de la coopération avec les États, véritable gage de légitimité pour ses actions. Sans cela, il est fort probable qu'en raison de la faiblesse du système judiciaire international pénal actuel, un certain nombre d'enquêtes n'aboutisse pas. Il s'agira donc essentiellement de déclarations d'intention, sans véritables suites. Le nouveau procureur de la CPI avancera dans les enquêtes pour lesquelles il pourrait avoir une chance d'aller plus loin, mettant ainsi de côté les enquêtes les plus politiques. Il est en effet extrêmement difficile de mener des enquêtes face à des États puissants qui refusent de coopérer avec la CPI et c'est notamment pour cette raison que la CPI s'est beaucoup concentrée sur l'Afrique de 2003 à 2012. La majorité des enquêtes a en effet eut lieu dans des pays d'Afrique pour des raisons de facilité. Ainsi, il ne semble pas envisageable que « *la nouvelle ère* » dans laquelle entre la CPI puisse changer cela. Parmi les nombreux défis contemporains de la cour,

²⁴ Clémence Thune, cours de droit pénal international, formation « Droit international et Relations internationales », Institut EGA, Juin 2021.

²⁵ Manon Chemel, cours de relations internationales, formation « Droit international et Relations internationales », Institut EGA, Juin 2021.

figure celui de la poursuite du chemin vers une plus grande universalité, par l'addition progressive de nouvelles ratifications et adhésions²⁶.

²⁶ Nicolas Michel, Centre Thucydide, « La justice pénale internationale : un bilan », AFRI, Volume XII, 2011, justices internationales.