La justice pénale internationale a 70 ans : entre âge de fer et âge d'or

Joël Hubrecht

Dans Politique étrangère 2015/4 Hiver , pages 11 à 23
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782365674539
DOI 10.3917/pe.154.0011
Date de mise en ligne : 09/12/2015

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2015-4-page-11?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

La justice pénale internationale a 70 ans : entre âge de fer et âge d'or

Par **Joël Hubrecht**

Joël Hubrecht est responsable du programme Justice pénale internationale et justice transitionnelle à l'Institut des Hautes Études sur la Justice (IHEJ, Paris).

Nuremberg crée le principe moderne de justice pénale internationale, dans un contexte très spécifique. Les années 1990 sont celles d'une renaissance, en particulier avec l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. C'est la convention de Rome qui constitue une percée majeure, en créant une Cour permanente. Celle-ci est critiquée, et son statut n'est pas ratifié par la majorité des membres du Conseil de sécurité. Mais à 70 ans, l'idée de justice pénale internationale est jeune, et toujours une espérance.

politique étrangère

« L'Histoire est nécessairement un raccourci et c'est pourquoi elle resserre et concentre en quelques moments des évolutions qui s'étendent sur des périodes entières : c'est en ce sens qu'elle extrait les changements de la durée », écrivait Maurice Halbwachs dans un essai sur le temps[1], essai interrompu par sa déportation vers Buchenwald. Que dire de l'évolution de la justice pénale internationale depuis 70 ans ? Elle a connu une accélération fulgurante, au point de provoquer un sentiment paradoxal : elle demeure relativement méconnue, non seulement dans sa dimension juridique, quelque peu absconse pour les non-juristes, mais également parce qu'elle concerne maintenant tant de situations – ex-Yougoslavie, Cambodge, Côte d'Ivoire, Colombie, Palestine… – qu'il est impossible d'en dégager une ligne générale. Désormais installée dans notre paysage institutionnel, on lui reproche de n'en faire pas assez. On ne compte plus les articles estimant que la belle idée – une révolution juridique, politique et culturelle – s'est émoussée. Son existence nous est si familière que sa « radicale nouveauté » nous échappe désormais : nous sommes passés,

1. M. Halbwachs, *La Mémoire collective*, Paris, Albin Michel, 1997. Édition critique éditée par Gérard Namer.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

pour reprendre une formule d'Antoine Garapon, des temps « héroïques » de la fondation au temps « prosaïque » de l'institutionnalisation.

Le droit pénal international n'en a pourtant pas fini avec sa phase inaugurale. Pour la seule année 2015, on mentionnera le premier plan de mise en œuvre de réparations collectives du Fonds au profit des victimes (FPV) rattaché à la Cour pénale internationale (CPI) ; le premier procès africain en compétence universelle d'un ex-dictateur, le Tchadien Hissène Habré, devant un tribunal spécial au Sénégal ; le premier tribunal international pour le crime de terrorisme, avec le procès par contumace des exécutants de l'attentat contre l'ancien Premier ministre libanais Hariri… La justice pénale internationale est une jeune pousse à l'arborescence parfois surprenante. La métaphore végétale, aussi ancienne que le symbole de l'arbre dans les représentations de justice, sera d'ailleurs reprise sur la nouvelle façade de la CPI, inaugurée en décembre 2015. Sous la forme d'une Cour permanente, la justice pénale internationale pourra s'installer à demeure dans ses locaux officiels. Entre ce moment et celui de son origine, voici 70 ans, alors qu'elle prenait pour la première fois forme à Nuremberg, qu'est-ce qui a vraiment changé ? Tout, serait-on tenté de répondre. Tout, à part l'essentiel : son projet initial – poser la responsabilité individuelle de criminels de masse au plan international –, et les rapports de force de la scène internationale.

Nuremberg : matrice et prisme déformant

Le temps de l'éclosion est bien connu. Il est symbolisé, surtout en Occident, par le procès des dirigeants nazis à Nuremberg. Le tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (TMIEO), son pendant asiatique, est moins renommé, et ses archives – jugements et transcriptions des débats – n'ont été publiées qu'à la fin des années 1970. Le 30 septembre et le 1er octobre 1946, 12 hauts responsables nazis étaient condamnés à la pendaison, sept à des peines d'emprisonnement et trois acquittés. Le verdict était rendu par des juges américains, soviétiques, britanniques et français[2]. La constitution de ce collège, issu exclusivement du camp des alliés, était justifiée par deux arguments principaux : les crimes nazis avaient été perpétrés « sans localisation géographique précise », à l'échelle internationale, touchant ainsi un grand nombre de pays ; et les juges réunis entendaient ne pas représenter seulement le point de vue de leur pays mais celui des 21 États signataires des accords de Londres d'août 1945, et les intérêts de l'humanité elle-même, considérée non comme sujet de droit mais comme victime par le biais d'une nouvelle charge créée pour l'occasion : le crime contre l'humanité.

2. Voir K. J. Heller, *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Laws*, Oxford, Oxford University Press, 2011. Sur la contribution française au procès, voir A. Tisseron, *La France et le procès de Nuremberg. Inventer le droit international*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2014.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Cette charge restera secondaire par rapport à celle de « complot contre la paix » et, à l'époque, se distingue encore mal de celle de « crime de guerre ». Le concept de génocide est quant à lui mentionné à l'occasion des débats, et son créateur, le juriste américano-polonais Raphaël Lemkin, s'emploie en coulisse à le faire connaître, mais il ne sera pas utilisé comme qualification juridique. Ce n'est qu'avec la convention onusienne de 1948 qu'en sera établie une définition précise. Ainsi s'échafaude le corpus de base du domaine de compétence de la Cour pénale internationale : crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide et bientôt crimes d'agression. La procédure mise en œuvre à Nuremberg puisait largement dans la procédure de *Common Law* en vigueur en Grande-Bretagne et aux États-Unis, toujours aujourd'hui très – trop ? – influente à la Cour pénale internationale.

Ce moment fondateur n'a pas surgi *ex nihilo*. Il a été rendu possible par une lente maturation de sensibilités souhaitant réduire les souffrances des guerres – création du Comité international de la Croix-Rouge en 1863 –, par une production doctrinale – penseurs du droit de la guerre et du droit des gens, dont Grotius au XVIIIe siècle – et conventionnelle – traités de La Haye de 1899 et 1907 –, autant que par l'onde de choc des deux affrontements planétaires[3], et l'influence de Roosevelt, puis de Truman. S'est ainsi ouverte une nouvelle voie, refusant l'impunité autant que les exécutions sommaires, les parodies de procès et les sanctions collectives. La fondation en 2014 d'une Académie des principes de Nuremberg, qui s'installera dans les lieux mêmes du procès de 1945-1946, témoigne de la force, 70 ans après, des idéaux de justice. Pour Bernard Borchardt, directeur de l'Académie, « le tribunal de Nuremberg est un monument et une preuve du besoin, porté par la justice pénale internationale, que les responsables des crimes les plus graves répondent de leurs actes[4] ». Autre épisode emblématique de la référence à – pour ne pas dire de la révérence à l'égard de – Nuremberg : la prestation, du haut de ses 92 ans, de Benjamin Ferencz, ancien procureur à Nuremberg (à l'époque âgé de 27 ans), invité à prendre la parole lors des plaidoiries au procès de Lubanga en août 2011. Mettant en regard la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 et le Statut de Rome de 1998, il déclarait : « Le progrès le plus significatif que j'ai observé en droit international est presque passé inaperçu. C'est le lent réveil de la conscience humaine. » Même si la perspective conséquentialiste ou utilitariste a désormais pris le

3. Voir « La guerre anticipée : normes juridiques et violence de guerre (Table-ronde) » *in* S. Audoin-Rouzeau, A. Becker, C. Ingrao et H. Rousso (dir.), *La Violence de guerre, 1914-1945*, Bruxelles, Complexe, 2002.
4. Voir <www.ihej.org/la-responsabilite-penale-70-ans-apres-les-proces-de-nuremberg>. Voir aussi le colloque des 20 et 21 novembre 2015 organisé par l'Académie : « The Nuremberg Principles 70 Years Later : Contemporary Challenges ».

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

pas sur l'approche purement déontologique, l'idéal de la paix par le droit résonne encore dans les discours sur la justice pénale internationale.

Le prisme de Nuremberg peut pourtant être trompeur : son contexte était exceptionnel et, malgré l'absence du principal responsable, Adolf Hitler, idéal pour tenir un procès : capitulation sans condition et arrestation de la plupart des hauts dignitaires nazis, grand nombre de preuves collectées et archives saisies, nul défenseur ou allié pour plaider en faveur des nazis, la réprobation de leurs crimes étant unanime – d'où une « dépolitisation de l'enjeu (c'est une affaire de droit commun et non pas une question politique), et construction d'une unanimité morale (celle du "tous contre un")[5] ». Cette configuration ne s'est pas reproduite, et le défi de notre temps est de continuer à soutenir l'idée de justice pénale internationale inspirée par Nuremberg dans des situations radicalement différentes : les combats perdurent ou menacent de reprendre, les responsables sont en fuite ou ont négocié la sortie de conflit, la collecte des témoignages et des preuves est très compliquée, la justice s'inscrit dans un contexte très politisé et clivant où les risques d'instrumentalisation sont forts, etc.

L'idéal de la paix par le droit

Seule une contextualisation fine peut donc rendre pertinente la référence aux procès de Nuremberg, appréhendés dans leur diversité – non seulement le procès de Goering et des hauts dignitaires, mais également ceux conduits par les Américains contre les médecins, les juges, les industriels, les commandos *Einsatzgruppen*, ainsi que les procès d'après-guerre dans les autres pays alliés –, et la comparaison avec les juridictions internationales postérieures. Ce qu'a fait par exemple Robert Cryer[6] en soulignant plusieurs convergences – l'autonomie et le rôle des juges à Nuremberg et pour les TPI *ad hoc* –, et divergences – sur le droit des accusés notamment.

Considérée à l'échelle de l'histoire humaine, la justice pénale internationale a fait en quelques décennies des pas de géant. Les détails sont évidemment plus compliqués, comme l'a rappelé en 1970 le livre de Telford Taylor, ancien procureur à Nuremberg, *Nuremberg and Vietnam : An American Tragedy*[7], comparant les crimes américains impunis au Vietnam et les crimes nazis condamnés à Nuremberg, ou encore l'abandon, durant

5. A. Garapon et J. Hubrecht, « La justice reconstitutive : un objectif diplomatique pour prévenir et surmonter les crimes de masse », *Rapport de l'IHEJ*, Paris, juin 2013, p. 15, disponible sur : <http://ihej.org>.
6. R. Cryer, « International Criminal Justice in Historical Context : the Post-Second World War Trials and Modern International Criminal Justice » *in* G. Boas, W. A. Schabas, M. P. Scharf (éd.), *International Criminal Justice. Legitimacy and Coherence*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012.
7. T. Taylor, *Nuremberg and Vietnam: An American Tragedy*, Chicago, Quadrangle Books, 1970.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

trois décennies, des rushes non répertoriés des images des procès de Nuremberg, jusqu'à leur exhumation dans une base militaire du Maryland[8]. Pour reprendre une expression de Claude Lombois, « Nuremberg, moment de droit, était devenu droit d'un seul moment[9] ».

Les quatre décennies de guerre froide ne forment pas pour autant un trou noir absolu et le Vietnam n'est pas le tombeau des illusions perdues. Les avancées ont été très notables sur le plan conventionnel avec la Convention sur la protection des biens culturels dans les conflits armés de 1954, la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968, la Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid de 1973, les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1977, la Convention contre la torture de 1984, et des conventions régionales comme la Convention interaméricaine. Même si ces conventions sont soumises à la ratification des États, sans mécanisme effectif de sanction pour violation, elles amorcent un mouvement de « pénalisation » des droits de l'homme et des textes qui s'y rapportent.

Les tribunaux d'opinion, comme le Tribunal Russell sur le Vietnam de 1966 ou le Tribunal permanent des peuples sur le génocide arménien de 1984, en s'appuyant sur le droit international, témoignent d'une évolution concomitante, celle du rôle croissant de la société civile, des intellectuels, de l'opinion publique et des ONG sur la scène internationale. De ce point de vue également, Nuremberg apparaît daté : les associations de déportés y avaient été tenues en retrait et elle était d'abord l'œuvre des États alliés, comme en 1961 le procès Eichmann était celle d'Israël[10]. La justice internationale a ainsi commencé sa mue, fruit d'un long travail souterrain, tirant profit des opportunités de l'histoire qui lui ont permis à certains moments de progresser.

Les années 1990 : un foisonnement et des changements de perspective

En 1992, l'ONU publie l'Agenda pour la paix. Cette dernière n'y est plus réduite à la cessation des hostilités, mais reliée au développement et à la démocratisation. Le climat change : les projets de tribunaux internationaux redeviennent envisageables. En vertu du chapitre 7 de la Charte, le Conseil de sécurité crée le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

8. Voir le travail de M. Ophüls dans *The Memory of Justice* (1976), film-fleuve du réalisateur du film *Le Chagrin et la Pitié*, qui porte autant sur la question de la mémoire (individuelle et collective) que sur celle de la justice.
9. Y. Jurovics, *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris, LGDJ, 2002.
10. H. Rousso (dir.), *Juger Eichmann. Jérusalem 1961*, Paris, Mémorial de la Shoah, 2011.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

en mai 1993 et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) en novembre 1994. Ces tribunaux ne sont pas le geste de puissances triomphantes mais un palliatif à leur impuissance à mettre un terme au nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie[11] ou à empêcher le génocide au Rwanda[12].

Dotées d'un statut similaire, les deux juridictions, la première basée à La Haye, la seconde à Arusha, partagent durant quelques années le même procureur et les sept juges de la Chambre d'appel. Elles ne jouissent pas pour autant du même prestige, ni du même soutien, et connaîtront des évolutions assez différentes. À ce jour, le TPIR aura mis en accusation 93 personnes, en aura condamné 61, acquitté 14, et il reste encore 3 fugitifs. Le TPIY aura mis en accusation 161 personnes, en aura condamné 61, acquitté 18, et 14 sont en appel ou en cours de procès. Le TPIR aura prononcé la première condamnation en justice pénale internationale pour le chef de génocide, en reprenant la définition de la Convention de 1948. Il a en la matière jeté les bases d'une jurisprudence que le TPIY a lui aussi contribué à faire évoluer en reconnaissant le massacre de juillet 1995 à Srebrenica comme un génocide.

Cette jurisprudence des TPI est, en l'absence de précédents, considérable. Elle n'a pas manqué de faire débat, des spécialistes l'estimant trop restrictive – sur la preuve généralement délicate à établir de l'intention génocidaire et le complot en vue de le commettre –, ou pas assez – sur la destruction en tout ou partie d'un groupe dans le cas de Srebrenica, où seuls les hommes capturés étaient voués à l'extermination alors que les femmes et les enfants étaient expulsés de force[13]. La jurisprudence sur le crime contre l'humanité est elle aussi décisive. Sa définition a été modifiée et les jugements ont permis de dégager sa spécificité, de mieux le distinguer des crimes de guerre. On perçoit également l'évolution des sensibilités avec l'accent mis sur la répression des viols en tant que crimes contre l'humanité et crimes de génocide.

Échecs et dysfonctionnements ne manquent pas : au TPIY, doute sur des pressions exercées sur les juges pour obtenir l'acquittement en appel du général croate Gotovina, ou gâchis de six années de procédure avec le

11. Voir R. Lukic, *La Désintégration de la Yougoslavie et l'émergence de sept États successeurs*, Laval, Presses de l'université Laval, 2013.
12. L. Melvern, *Complicités de génocide : comment le monde a trahi le Rwanda*, Paris, Karthala, 2010, et J.-P. Kimonyo, *Rwanda. Un génocide populaire*, Paris, Karthala, 2008.
13. Voir W. A. Schabas, « Le crime de génocide », *in* H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2012, ainsi que R. Maison, « Le crime de génocide dans la jurisprudence internationale : débats et hypothèses », *in* C. Tomuschat, E. Lagrange et S. Oeter (éd.), *The Right to Life*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

décès de Milosevic avant la fin de son procès. L'ex-président serbe était le premier chef d'État en exercice à être poursuivi devant une juridiction internationale. Le sens de son inculpation ne tient pas seulement au statut de l'accusé. Il tient au moment de l'inculpation, en mai 1999, la guerre au Kosovo battant encore son plein. De même, en 1995, le TPIY avait mis en accusation une vingtaine de Serbes de Bosnie, dont les leaders politiques et militaires Karadzic et Mladic qui se trouvèrent de ce fait exclus du processus officiel des négociations (les contacts n'ayant jamais été rompus en coulisse où, les tractations de Richard Hoolbrooke le montreront, les accommodements en défaveur du TPIY restaient possibles).

C'est là une des évolutions majeures de la justice pénale internationale : elle n'est plus activée seulement après la fin du conflit. D'où, d'une part, un glissement du débat justice / reconstruction – pour la dénazification, fallait-il abandonner les poursuites contre les industriels allemands afin de ne pas gêner la reconstruction ? – vers un débat paix / justice – notions contradictoires ou complémentaires ?[14] –; et de l'autre, une tension entre une configuration qui politise l'exercice de la justice (on parle alors de « diplomatie judiciaire ») et la prétention purement légaliste de ses acteurs. Cette politisation, dans le cas du TPIY, s'est prolongée même après les accords de paix de Dayton et la capitulation de Milosevic face à l'OTAN, par le biais d'une stratégie de conditionnalité liant l'avancée du parcours d'intégration dans l'UE des États issus de l'ex-RFSY (République fédérative socialiste de Yougoslavie) à l'appréciation de leur collaboration avec le TPIY. Cette politisation était contraire au juridisme apolitique affiché par le TPIY, juridisme « offrant une narration totalement anhistorique des atrocités, en les présentant comme si elles avaient été commises par quelques individus isolés, et dans un vide politique total[15] ».

La justice n'attend plus la fin du conflit

Les juges du TPIY et du TPIR, contrairement à leurs prédécesseurs de Nuremberg et Tokyo, ne relevaient pas de la justice militaire et ne venaient pas de pays ayant directement participé à la guerre – même si certains avaient contribué aux missions des Casques bleus, à l'implication de l'OTAN dans les Balkans ou, pour la France, à l'opération Turquoise au Rwanda. Dans les deux cas, la compétence des juges internationaux prévalait sur celle des juges nationaux. « Les rapports entre États sont basés sur le principe de l'égalité formelle ; ceux entre un État et une juridiction pénale

14. Voir R. Cryer, *op. cit.*, p. 176, et J.-B. Jeangène Vilmer, *Pas de paix sans justice ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
15. K. Andrieu, *La Justice transitionnelle*, Paris, Gallimard, 2012, p. 91.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

internationale s'inspirent, en revanche, du principe hiérarchique », écrit Antonio Cassese, président du TPIY de 1993 à 1997. « Les juges de La Haye ont ainsi avancé une conception juridique nouvelle qui rompt avec des concepts désuets et fait prévaloir la vision de la communauté internationale préconisée par Emmanuel Kant sur celle prônée par Hobbes[16]. »

La collaboration des États directement concernés et touchés restait néanmoins déterminante, et l'hostilité des autorités rwandaises ou des autorités de Serbie et de Croatie ont lourdement entravé le travail des TPI : boycott des témoins, blocage quasi complet du TPIR qui ne parviendra pas, en dépit des tentatives du Bureau du procureur, à ouvrir des enquêtes contre le Front patriotique rwandais (FPR) ; soutien aux fugitifs, les plus hauts gradés, le général Gotovina en Croatie et le général Mladic en Bosnie, n'ayant été arrêtés que très tard. Malgré les graves défaillances des TPI, il n'en reste pas moins que la totalité – dans le cas du TPIY –, ou la quasi-totalité – dans celui du TPIR – des inculpés ont été jugés, alors que les juridictions nationales de ces pays n'auraient pas voulu, ou n'auraient pas pu, hors de l'aide ou de la tutelle internationales, rendre une justice équitable. Mais le problème de l'appropriation par les institutions et les populations des pays concernés demeure posé. Au Rwanda ou dans les Balkans, elle s'est avérée particulièrement difficile. Ce qui a poussé à imaginer d'autres types de juridictions, où des juges nationaux siégeraient au côté de juges internationaux.

Cette tendance a été marquée par la création en 2005 d'une chambre spéciale pour les crimes de guerre à Sarajevo, prenant le relais du TPIY, et de nombreux tribunaux mixtes au Timor Leste (2000), en Sierra Leone (2002), au Cambodge (2003), au Liban (2009)[17]. Même si cette « hybridation » n'est pas sans problème (tensions entre les juges locaux et leurs homologues étrangers, pressions politiques, difficultés de financement, corruption), aujourd'hui c'est essentiellement sous cette forme que l'on envisage la mise en place de nouveaux TPI *ad hoc*, et non sur le modèle du TPIY et du TPIR. Après l'échec d'une saisie de la CPI, l'idée est par exemple avancée dans le cas de la Syrie.

Dans la conception élargie de la paix des années 1990, les juridictions pénales internationales se voient fixer, en sus de leur fonction punitive, d'autres finalités. On entend qu'elles contribuent à la réconciliation et à la

16. A. Cassese, « Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des États et justice pénale internationale ? », *in* A. Cassese et M. Delmas-Marty (dir.), *Crimes internationaux et juridictions internationales*, Paris, PUF, 2002, p. 15.
17. Voir H. Ascensio, É. Lambert-Abdelgawad, J.-M. Sorel (dir.), *Les Juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Paris, Société de législation comparée, 2006.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

reconstruction des institutions d'un état de droit. Elles s'inscrivent ainsi dans les *topoï* d'un discours sur les transitions qui, en parallèle, met en valeur des instruments non juridiques locaux comme les commissions vérité-réconciliation (CVR). Celles-ci furent d'abord vues comme une alternative par défaut, en Argentine notamment, avant d'être présentées comme une alternative positive en Afrique du Sud. La renommée de la CVR de 1995 a promu une justice « restauratrice », anti-pénaliste, centrée sur le pardon, au fort ancrage traditionaliste (valorisant *l'umbutu*) et concurrençant la vocation répressive et universaliste de la justice pénale internationale. L'affrontement théorique, face aux limites pratiques des deux voies, finira par s'émousser au profit d'une vision soulignant leur complémentarité plus que leur opposition. Le guide pratique publié par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) en 2014 entend promouvoir « cette logique de cohérence des processus de transition, justice, vérité et réconciliation avec les activités en matière de justice pénale internationale[18] ».

La configuration des TPI *ad hoc* est bouleversée à la fin des années 1990 par la logique conventionnelle du Statut de Rome, qui crée une Cour permanente. Tout en s'inspirant partiellement des précédents du TPIR et du TPIY, le statut de la CPI en diffère aussi fortement sur bien des points : supervision par une Assemblée des États-parties élisant les juges, possibilité pour les victimes de participer à la procédure comme partie distincte, mise en place en amont du procès d'une chambre préliminaire, et en aval d'un fonds de réparation, logique dite de « complémentarité » avec les juridictions nationales, etc. Au terme d'une première étape de ratification, la CPI est entrée en fonction en 2002. Bien qu'elle n'englobe pas toute la justice pénale internationale, des TPI continuant à fonctionner et à être créés, et des procédures en compétence universelle continuant à être ouvertes, elle devient naturellement son emblème.

Après 2002 : un temps « prosaïque », de doutes et d'espoirs

À l'aube du nouveau millénaire, l'ONU confirme ses ambitions en cherchant une articulation entre le national et l'international, considéré comme subsidiaire mais non inférieur au premier, et en portant l'accent non plus seulement sur *l'après* mais aussi sur *l'avant*, c'est-à-dire sur l'enjeu de la prévention. Après les échecs en ex-Yougoslavie et au Rwanda, le concept de « responsabilité de protéger » est formulé en 2001 et consacré au sommet

18. « Guide pratique : les processus de transition, justice, vérité et réconciliation dans l'espace francophone », Organisation internationale de la francophonie, Paris, octobre 2013, p. 13, disponible sur : <www.francophonie.org>. Voir aussi P. Flory, « International Criminal Justice and Truth Commissions: from Strangers to Partners? », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 13, n° 1, mars 2015, p. 19-42.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

de 2005. La justice pénale internationale n'en est qu'un élément[19]. Mais les discours qui l'entourent, dans ce cadre – qui servira en 2011 pour l'intervention en Libye – mais aussi ailleurs, font de plus en plus ressortir l'effet dissuasif que l'on attend d'elle. Son exemplarité est donc cruciale. Au-delà des procès concrets, longs et peu nombreux (22 affaires ont été ouvertes mais seulement trois procès – Lunbanga, Katanga et un acquitté, Ngudjolo Chui – achevés), elle doit représenter une « force symbolique », témoignant non seulement d'une mutation de l'ordre juridique international mais contribuant également à un nouvel ordre international. Ce rôle de modèle et d'impulsion réoriente la dynamique de la justice pénale internationale.

Bien que le Statut de Rome soit un compromis, recèle des ambiguïtés plus ou moins « constructives » et ait reporté l'examen de points sensibles, comme la définition du crime d'agression – adoptée par l'assemblée de révision de 2010 et encore en voie de ratification –, il cristallise l'intérêt des juristes[20], avec ce paradoxe qu'un procès lent et décevant pour les médias, ou portant sur un accusé de faible stature – Tadic au TPIY ou Lubanga à la CPI –, peut générer une jurisprudence déterminante en droit. Un même procès n'est pas vu par les juristes, les politologues, les journalistes, les victimes, avec les mêmes lunettes.

Les juristes sont sans doute les mieux lotis, le droit des crimes de masse ne cessant de s'affiner, de se perfectionner. Il ne constitue pas encore un tout homogène, cohérent, mais il n'est plus aussi parcellaire, éclaté, que par le passé. « À partir d'un certain stade – et nous estimons que ce stade est en passe d'être atteint par la justice pénale internationale –, écrit Hervé Ascensio en 2001[21], il n'y aura plus lieu d'évoquer une spécificité du droit international, souvent synonyme de faiblesse par rapport au droit interne […] Pour l'avenir, le degré de précision atteint par le droit international pénal en matière de définition des infractions correspondant à des violations massives des droits de l'homme devrait fournir une référence peu contestable, y compris aux juridictions internes, en raison de leur portée universelle […] car, davantage qu'une justice internationale auguste mais rare, il s'agit de construire un système juridictionnel global et efficace, fondé sur la complémentarité entre juridictions internationales

19. A. Ba, « La Cour pénale internationale et la responsabilité de protéger », *in* A.-L. Chaumette et J.-M. Thouvenin (dir.), *La Responsabilité de protéger, dix ans après*, Paris, Pedone, 2013, p. 77-94.
20. Voir la somme en deux tomes de J. Fernandez et X. Pacreau (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, Paris, Pedone, 2012.
21. H. Ascensio, « La justice pénale internationale de Nuremberg à La Haye », actes du colloque de novembre 2001, *in* S. Gaboriau et H. Pauliat, *La Justice pénale internationale*, Limoges, Pulim, 2002, p. 41 et p. 44.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

et juridictions internes. » De fait, les enjeux liés à l'interprétation et à la mise en œuvre de la complémentarité[22], à l'appropriation et au développement des stratégies de sensibilisation des populations, occupent une place centrale dans les débats sur la CPI.

À l'heure actuelle, 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 – en témoigne la place des représentants des victimes, qui a pu varier selon les affaires. Surtout, la relation de la Cour avec les États, et même avec les États membres, est loin d'être apaisée. La Cour est permanente et dotée d'un organe politique de contrôle, l'Assemblée des États-parties : ce rapport diffère donc de celui qu'entretiennent les TPI *ad hoc* avec les États. Plus que d'un rapport, il faudrait d'ailleurs parler de rapports à la fois évolutifs et ambivalents. Le statut a été ratifié par une majorité d'États – 123 à ce jour –, dont récemment le Japon – ce qui lui apporte un financement appréciable –, et la Palestine – ce qui lui pose un défi considérable. La minorité d'États (70) qui ne l'a pas fait abrite la majorité de la population du globe (États-Unis, Inde, Chine, Russie…) L'adhésion de l'un d'eux serait une avancée majeure mais elle est peu probable dans l'immédiat, sans pour autant être impossible.

La Cour a vu ses rapports s'améliorer avec les États-Unis tandis qu'ils se sont détériorés avec plusieurs États africains. D'un côté, la Cour a été assez forte pour résister aux attaques frontales de l'administration Bush – *Hague Invasion Act* et accords bilatéraux d'immunité –; d'un autre, elle est grevée par la campagne de dénigrement de l'Union africaine, et l'action de certains États membres lui reprochant une politique discriminatoire focalisée sur les pays d'Afrique. D'autres zones ont pu faire l'objet d'examen, mais tous les procès ouverts concernent des situations africaines. D'un côté, le Conseil de sécurité qui ne lui était pas particulièrement favorable *a priori* (la majorité des P5 n'a pas ratifié le Statut) l'a déjà saisie à deux reprises : pour le Soudan et la Libye. Mais parce que les principales grandes puissances ne sont pas États membres, la saisie par le Conseil de sécurité est souvent perçue comme emblématique du « deux poids deux mesures » qui règne dans les relations internationales. Les tentatives de résolution pour saisir la Cour sur les crimes commis en Syrie ont toutes été bloquées par la menace de veto russe. D'un côté, lorsque la République démocratique du Congo et

La Cour rejetée par les grandes puissances ?

22. Voir le dossier de la revue *Politorbis*, « Tenth Anniversary of the International Criminal Court: the Challenges of Complementarity », n° 54, 2012.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

l'Ouganda ont saisi la Cour, on a reproché au procureur de se laisser instrumentaliser par les pouvoirs en place – qui, il est vrai, ont jusqu'à présent été épargnés par les enquêtes –, et de ne cibler que des accusés de médiocre envergure. D'un autre côté, lorsque le procureur a lancé son premier acte d'accusation contre un chef d'État en exercice, Omar El-Bechir, puis s'est saisi de sa propre initiative de la situation au Kenya, où l'un des accusés, Uhuru Kenyatta, a été élu président, il s'est heurté aux limites de la coopération des États. Conséquence : fin 2014, il a suspendu son enquête contre le premier et a abandonné la procédure contre le second.

Les critiques sont aujourd'hui plus nombreuses que les louanges, ce qui n'est pas une exception réservée à la CPI mais se confond avec une orientation décliniste générale sur la « fin des droits de l'homme[23] », particulièrement frappante au moment de la célébration de la première décennie de la Cour. Le Procureur a beau réagir publiquement aux crises en Ukraine ou au Mali, la durée des procédures et les limites de son champ de compétences produisent des effets de décalage temporel (par exemple pour la Centrafrique) ou géographique (comme pour le Sri Lanka), qui nuisent à sa crédibilité. Arrestations et enquêtes sont difficiles. Tout en cherchant à sauvegarder la part discrétionnaire de son pouvoir de décision, le bureau du procureur fait pourtant preuve d'un réel effort pour rationaliser et expliquer ses stratégies[24]. La représentation des victimes et celle des accusés soulèvent encore des difficultés pratiques, d'où une récente mais maladroite réforme du Greffe, mais le meilleur mode d'organisation n'a pas encore été trouvé. Des « bonnes pratiques » sont toutefois expérimentées, comme la création d'un Bureau de la défense au Tribunal spécial sur le Liban, et la CPI a amélioré sa collaboration avec plusieurs organisations internationales ou régionales, comme l'ONU et l'UE.

La CPI doit s'adapter à l'environnement international pour ne pas rester impuissante et isolée, sans pour autant se normaliser, se fondre dans cet environnement, autrement dit sans devenir une institution internationale de plus. Elle est une institution juste au service d'un monde plus juste. Le défi est de taille. Pour David Bosco, « les doubles standards sont profondément ancrés dans les structures actuelles de gouvernance globale, et il semble que la nouvelle Cour les reflétera plus qu'elle ne les

23. Pour une critique de cette thématique décliniste, voir J.-B. Jeangène Vilmer (dir.), Dossier « La fin des droits de l'homme ? », *Études. Revue de culture contemporaine*, n° 4214, mars 2015.
24. Voir le « Strategic Plan – 2016-2018 » publié sur son site le 6 juillet 2015, ou le rapport annuel sur l'état des examens préliminaires, disponibles sur : <www.icc.org>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 24/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

altérera. [...] La première décennie de la Cour tend à montrer qu'il est possible d'échafauder des institutions internationales autour du pouvoir – mais pas d'y échapper[25] ».

70 ans c'est beaucoup dans une vie d'homme, mais rien pour une idée aussi nouvelle que la justice pénale internationale. Elle a le mérite d'avoir survécu à la guerre froide, et après le 11 Septembre à la campagne américaine de « guerre globale contre la terreur », qui voyait dans le droit international un droit obsolète face au terrorisme et dans la CPI une institution néfaste ou inutile. La justice internationale reste un idéal réclamé par les victimes et elle continue de mobiliser les acteurs d'un monde en proie à de nouvelles violences. Mais une route longue et sinueuse l'attend avant qu'elle puisse prétendre à la maturité – sans parler d'âge d'or.

PE

Mots clés
Droit international
Justice internationale
Cour pénale internationale
Procès de Nuremberg

25. D. Bosco, *Rough Justice. The International Criminal Court in a World of Power Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 189.