

Introduction

La création de la Cour pénale internationale (CPI) est généralement décrite comme l'aboutissement d'un long projet de justice internationale qui, s'il n'est pas né à Nuremberg à proprement parler, y a vécu sa première concrétisation véritable¹. Le 17 juillet 1998, le Traité de Rome portant Statut de la CPI était adopté au terme d'une intense conférence diplomatique². Le Statut entrerait en vigueur quelque quatre années plus tard, le 1^{er} juillet 2002, après avoir été ratifié par 60 premiers États³. Près de deux décennies plus tard et 75 ans après le procès pionnier de Nuremberg, il n'est guère aisé de dresser un bilan concis et nuancé de l'action de la Cour⁴. Il est certain qu'en tant que figure de proue contemporaine de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux, cette juridiction internationale permanente et à vocation universelle a tendance à concentrer tant les critiques que les éloges.

Nous proposons de passer en revue les principales facettes de l'action de la Cour en quatre temps. Nous rappellerons d'abord quelques contraintes statutaires et institutionnelles dans le contexte desquelles la Cour est amenée à opérer (section 1). Nous dresserons ensuite un panorama de ses premières activités juridictionnelles (section 2) avant d'examiner son influence indirecte à travers l'action des États (section 3). Nous concluons enfin ce bref bilan en soulignant les principaux défis et perspectives qui attendent la Cour pour la poursuite de ses activités (section 4). Sans pouvoir prétendre à quelque exhaustivité, nous tenterons d'illustrer systématiquement notre propos à l'aide d'affaires et de cas concrets qui ont marqué les deux premières décennies de la Cour.

I. Le contexte et les contraintes institutionnelles

Destinée à juger les personnes suspectées d'avoir participé aux « crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale »⁵, soit le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime d'agression⁶, la CPI est une juridiction d'un genre résolument particulier.

¹ Voy. par ex. R. BADINTER, « De Nuremberg à La Haye », *Rev. int. dr. pén.*, vol. 75, 2004, pp. 699-700.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2187, p. 3.

³ Statut de Rome, art. 126.

⁴ Pour d'autres tentatives récentes, voy. not. M.-L. HÉBERT-DOLBEC *et al.* (dir.), « Le Statut de la Cour pénale internationale a 20 ans : approches critiques et interdisciplinaires », *e-legal*, vol. 3, 2019 ; Th. HERRAN (dir.), *Les 20 ans du Statut de Rome : bilan et perspectives de la Cour pénale internationale*, Paris, Pedone, 2020 ; D. EMMANUEL (dir.), *Les vingt ans du Traité de Rome portant Statut de la Cour pénale internationale*, Paris, Institut Universitaire Varenne/L.G.D.J., 2019 ; P. GAETA et P. I. LABUDA, « Bilan des quinze premières années de la Cour pénale internationale », in J. FERNANDEZ *et al.* (dir.), *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article*, 2^e éd., Paris, Pedone, 2019, tome 1, pp. 299-319.

⁵ Statut de Rome, préambule, cons. 4.

⁶ Statut de Rome, art. 5.

1) Une juridiction à vocation universelle dont l'autorité repose sur un traité

La Cour prend tout d'abord la forme d'une organisation internationale dotée de la personnalité juridique internationale⁷ et dont l'existence repose sur un traité ouvert à la ratification des États : le Statut de Rome. Ceci la distingue de ses deux prédécesseurs immédiats, les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, institués d'autorité par le Conseil de sécurité en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁸. La Cour, pour sa part, puise son autorité dans la volonté – ou non – des États de se soumettre à son Statut. On compte ainsi aujourd'hui 123 États parties⁹, mais de nombreux absents parmi les États à l'avant-plan de la scène géopolitique mondiale, dont les États-Unis, la Chine, la Russie, Israël ou encore la Syrie¹⁰.

Bien que la compétence de la Cour ne connaisse pas, en tant que telle, de limite géographique, son pouvoir d'action se voit directement limité par cette universalité partielle. La Cour ne peut en effet connaître d'une situation que si son Statut a été ratifié par l'État sur le territoire duquel le comportement en cause a eu lieu (principe de territorialité) ou par l'État dont la personne suspectée est un ressortissant (principe de personnalité active)¹¹. *A contrario*, la Cour ne peut exercer son action lorsque les faits concernés ont été commis sur le territoire d'un État tiers et par le ressortissant d'un État également étranger au Statut de Rome.

Le principe ainsi posé, trois observations s'imposent. Premièrement, ces limites ne trouvent pas à s'appliquer lorsque le Conseil de sécurité a lui-même déféré une situation à la Cour d'autorité, comme ce fut le cas du Darfour et de la Libye¹². Deuxièmement, un État non partie au Statut conserve la possibilité de consentir à la compétence de la Cour par voie de déclaration ponctuelle¹³. L'Ukraine est un exemple¹⁴. Troisièmement et enfin, la jurisprudence naissante de la Cour révèle une lecture souple du principe de territorialité (qui est d'ailleurs conforme à la pratique belge¹⁵). Des chambres préliminaires ont en effet jugé suffisant, aux fins d'asseoir la compétence de la Cour, que *l'un* des éléments constitutifs du crime se soit matérialisé sur le territoire d'un État partie¹⁶. Dans le cas d'espèce, ceci permet aux juges internationaux de connaître des déportations de Rohingyas par le Myanmar (État tiers) vers le Bangladesh voisin (État partie), l'un des éléments constitutifs de la déportation comme crime contre l'humanité tenant à l'existence d'un franchissement de frontière.

⁷ Statut de Rome, art. 4, § 1.

⁸ CSNU, résolution 827 du 25 mai 1993 ; CSNU, résolution 955 du 8 novembre 1994.

⁹ La Belgique a ratifié le Statut de Rome le 28 juin 2000. Voy. également la loi du 25 mai 2000 portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998, *M.B.*, 1^{er} décembre 2000 (vig. 11 décembre 2000).

¹⁰ Voy. la Collection des traités des Nations Unies, disponible sur <https://treaties.un.org/> (consulté le 25 août 2021).

¹¹ Statut de Rome, art. 12, § 2.

¹² CSNU, résolution 1593 du 31 mars 2005 ; CSNU, résolution 1970 du 26 février 2011.

¹³ Statut de Rome, art. 12, § 3.

¹⁴ Pour d'autres précédents, voy. N. HAUPAIS, « Article 12 », in J. FERNANDEZ *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 761-765.

¹⁵ Cass., 4 février 1986, *Pas.*, 1986, I, p. 671.

¹⁶ CPI, *Bangladesh/Myanmar*, ICC-RC46(3)-01/18, Ch. pré. I, Decision on the "Prosecution's Request for a Ruling on Jurisdiction...", 6 septembre 2018, §§ 62-72 ; CPI, ICC-01/19-27, Ch. pré. III, Decision Pursuant to Article 15..., 14 novembre 2019, §§ 42-62.

2) Une juridiction permanente et compétente uniquement pour l'avenir

En vertu de l'article 11 de son Statut, la Cour est uniquement compétente pour les faits commis à compter de l'entrée en vigueur de celui-ci le 1^{er} juillet 2002 (ou encore, selon les cas, à compter de sa ratification ultérieure par l'État concerné). Cette absence de rétroactivité, encore réaffirmée à l'article 24 du Statut, n'est pas anodine dans le contexte d'une justice pénale internationale qui, de Nuremberg aux tribunaux *ad hoc*, avait toujours été conçue selon une mécanique fondamentalement *ex post*, tant dans la mise en place même des juridictions qu'en lien avec certains aspects du droit matériel appliqué¹⁷.

Mais la compétence *rationae temporis* de la Cour est encore singulière à un autre égard : contrairement aux tribunaux militaires internationaux et *ad hoc*, qui n'avaient pas vocation à subsister dans le temps, la compétence de la CPI ne connaît pas de limite pour l'avenir¹⁸. Le système de la CPI est donc actif pour une durée indéterminée. Certes, les États parties demeurent libres de dénoncer le Statut¹⁹. Plusieurs États l'ont envisagé et deux se sont, à ce jour, effectivement retirés alors que le Bureau du Procureur s'intéressait aux actions de certains de leurs dirigeants : le Burundi et les Philippines. Conformément à l'article 127 du Statut, la Cour demeure toutefois compétente à l'égard des faits commis dans le cadre de ces deux situations avant l'entrée en vigueur des retraits respectifs²⁰.

3) Une juridiction qui s'inscrit dans le contexte des relations internationales

La question des retraits conduit à une autre réflexion : bien que la CPI constitue assurément un outil juridictionnel, il faut bien admettre que son action s'inscrit aussi dans le contexte des relations internationales, dont elle demeure partiellement tributaire²¹.

Sans y être formellement rattachée, la Cour est d'abord intimement liée au système des Nations Unies, et en particulier à son Conseil de sécurité, institution politique s'il en est, qui exerce sur le fonctionnement de la Cour une influence importante. Celle-ci se matérialise de la façon la plus controversée à travers l'article 16 du Statut, qui permet au Conseil de sécurité de suspendre les poursuites l'égard de faits déterminés pendant une période (renouvelable) de douze mois²². Ce mécanisme fut activé, dès 2002, à l'initiative des États-Unis, de façon préventive et bien moins circonscrite que ce qui avait probablement été envisagé par les négociateurs du Statut²³.

¹⁷ S'agissant de Nuremberg, voy. par ex. H. KELSEN, « Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law? », *Int. Law Quarterly*, vol. 1, 1947, pp. 164-165.

¹⁸ Voy. Statut de Rome, art. 11, § 1.

¹⁹ Voy. H. P. BOMPELA, « Les retraits du Statut de Rome », *A.F.R.I.*, vol. 19, 2018, pp. 693-716.

²⁰ Voy. CPI, « Les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête sur la situation au Burundi », 9 novembre 2017, disponible sur <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1342&ln=fr> (consulté le 25 août 2021) ; CPI, « Déclaration de la CPI sur la notification de retrait des Philippines... », 30 mars 2018, disponible sur <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1371&ln=fr> (consulté le 25 août 2021).

²¹ Fr. MÉGRET, « La Cour pénale internationale comme objet politique. Cour pénale internationale et politique internationale : essai de conceptualisation », in J. FERNANDEZ *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 55.

²² Voy. I. PREZAS, « La justice pénale internationale à l'épreuve du maintien de la paix : à propos de la relation entre la Cour pénale internationale et le Conseil de sécurité », *R.B.D.I.*, vol. 39, 2006, pp. 81-91.

²³ Voy. M. EL ZEIDY, « The United States Dropped the Atomic Bomb of Article 16 of the ICC Statute: Security Council Power of Deferrals and Resolution 1422 », *Vanderbilt J. Trans. L.*, vol. 35, 2002, pp. 1503-1544.

Mais au-delà de ces aspects institutionnels, la politisation *juridictionnelle* de la Cour, à travers le traitement même des situations et des affaires, est aussi fréquemment interrogée par les commentateurs, pour laisser place à des appréciations très partagées²⁴. D'un côté, il est difficile de concevoir que la Cour, dont l'action est pleinement dépendante du soutien des États (nous y reviendrons), puisse être totalement imperméable à quelque degré de réalisme judiciaire. D'un autre côté, la CPI a déjà démontré qu'elle pouvait se fendre de décisions (très) impopulaires dans le chef de certaines grandes puissances. La situation en Afghanistan (mais qui concerne de près les États-Unis) peut être citée en exemple. Le 5 mars 2020, la Chambre d'appel de la Cour autorisa en effet l'ouverture d'une enquête sur les crimes de guerre et contre l'humanité qui auraient été commis sur ce territoire depuis le 1^{er} mai 2003²⁵. La riposte étasunienne ne se fit d'ailleurs pas attendre : le 11 juin 2020, par voie de décret présidentiel, l'ancien Président Trump imposa à deux membres de la Cour – dont son ancienne Procureure – des sanctions financières et un *travel ban*²⁶. Très vivement et justement critiquées²⁷, ces mesures ont été révoquées par le Président Biden le 2 avril 2021²⁸.

4) Une juridiction dont le fonctionnement dépend des États

Il est vrai que la CPI – c'est le principal paradoxe au cœur de son existence – doit composer avec le fait que son fonctionnement suppose l'adhésion (ou du moins une certaine adhésion) des États. D'un bout à l'autre du processus judiciaire, la coopération des États est en effet indispensable au déploiement des activités de la Cour²⁹.

Au sein du Statut, la coopération est encadrée par le chapitre IX qui détaille les diverses obligations d'assistance à charge des États parties. En Belgique, ce cadre conventionnel a été mis en œuvre par la loi du 29 mars 2004 concernant la coopération avec la CPI et les tribunaux pénaux internationaux³⁰. Pour relativement méconnue qu'elle soit, cette loi fait l'objet de cas d'application assez nombreux. En mars 2016, il était ainsi fait état d'approximativement 1.000 mesures de coopération belge avec la Cour et les autres mécanismes pénaux internationaux³¹ – citons, à titre d'exemple, l'arrestation de Jean-Pierre Bemba en mai 2008³².

Bien souvent, les échecs et les succès que l'on peut attribuer à la CPI portent ainsi les stigmates de cette coopération étatique nécessaire mais parfois délicate. Au rang des échecs, on compte notamment l'abandon prématuré des poursuites à l'encontre du Président kenyan Uhuru

²⁴ Fr. MÉGRET, *op. cit.*, p. 55. Voy. également, à ce sujet, la contribution de M. FALKOWSKA au sein de ce numéro.

²⁵ CPI, *Afghanistan*, ICC-02/17-138, Ch. d'appel, Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan, 5 mars 2020.

²⁶ Voy. B. VAN SCHAACK, « Introductory Note to Executive Order 13928 on Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court », *Int. Legal Materials*, vol. 60, 2021, pp. 18-23.

²⁷ Voy. M. ALIÉ et M.-L. HEBERT-DOLBEC, « Chronique de droit international pénal (2020/2) », *R.D.P.C.*, 2020, n° 12, p. 1103.

²⁸ Voy. <https://www.state.gov/ending-sanctions-and-visa-restrictions-against-personnel-of-the-international-criminal-court/> (consulté le 25 août 2021).

²⁹ B. SWART et G. SLUITER, « The ICC and International Criminal Co-operation », in H. VON HEBEL *et al.* (dir.), *Reflections on the International Criminal Court. Essays in Honour of Adriaan Bos*, La Haye, Asser, 1998, p. 97.

³⁰ *M.B.*, 1^{er} avril 2004 (vig. 1^{er} avril 2004).

³¹ G. DIVE et J. DE HULTS, « A State's Experience of Cooperation with the International Criminal Court: The Case of Belgium », in O. BEKOU et D. BIRKETT (dir.), *Cooperation and the International Criminal Court. Perspectives from Theory and Practice*, Leiden, Brill, 2016, p. 274 et encore p. 277.

³² Voy. CPI, *Bemba*, ICC-01/05-01/08-3, Ch. prélim. III, Demande d'arrestation provisoire..., 23 mai 2008.

Kenyatta³³, dû à la piètre coopération des autorités nationales dans ce dossier³⁴. L'affaire contre l'ancien Président soudanais Omar Al Bashir illustre encore l'importance de – mais aussi les difficultés liées à – la coopération. Alors que son arrestation est demandée par la Cour depuis mars 2009, les nombreux États parties visités par le suspect ont systématiquement refusé sa remise, estimant qu'une telle demande était contraire à leurs obligations internationales en matière d'immunités, et dès lors inopérante en application de l'article 98 du Statut³⁵. La situation ne semble aujourd'hui se débloquer qu'à la faveur de la chute de l'ancien Président : le 11 août 2021, on rapportait que les (nouvelles) autorités soudanaises avaient formellement consenti à organiser le transfert de M. Al Bashir vers La Haye³⁶.

II. L'activité juridictionnelle de la Cour en un clin d'œil

Formellement instituée en juillet 2002, la Cour était effectivement opérationnelle moins d'un an plus tard³⁷. En juin 2005, des mandats d'arrêt étaient émis, et l'on vit l'ouverture du premier procès en janvier 2009³⁸. Le premier verdict fut prononcé par une chambre de première instance le 14 mars 2012³⁹, dans une affaire dont la phase de réparation au profit des victimes se poursuit jusqu'à ce jour. L'ensemble de cette activité juridictionnelle suit un schéma que nous proposons de résumer – très sommairement – en quatre principaux temps.

1) Les examens préliminaires

Actuellement, des examens préliminaires sont ouverts en lien avec les situations en Colombie, en Guinée, au Nigeria, aux Philippines, en Ukraine, au Venezuela et en Bolivie⁴⁰.

Les examens préliminaires se sont progressivement imposés comme un aspect central des activités du Bureau du Procureur de la Cour⁴¹. Lorsqu'une situation est déférée à la Cour (par un État partie, par le Conseil de sécurité ou par le Procureur *proprio motu*⁴²), l'examen préliminaire consiste à recueillir toute information pertinente en vue de déterminer s'il existe une base raisonnable pour ouvrir formellement une enquête⁴³. À cette fin, le Bureau du Procureur est amené à entrer en dialogue avec les autorités nationales concernées – on parle de

³³ CPI, *Kenyatta*, ICC-01/09-02/11-1005, Ch. pr. inst. V(b), Decision on the withdrawal of charges..., 13 mars 2015.

³⁴ Voy. CPI, *Kenyatta*, ICC-01/09-02/11, Bureau du Procureur, Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Madame Fatou Bensouda, à propos du retrait des charges..., 5 décembre 2014.

³⁵ La Cour adopte pour sa part une lecture différente de cette disposition : CPI, *Al Bashir*, ICC-02/05-01/09-397-Corr, Ch. d'appel, Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal, 6 mai 2019.

³⁶ « Le Soudan va remettre Omar Al-Bachir, recherché pour génocide au Darfour, à la Cour pénale internationale », *Le Monde/AFP*, 11 août 2021, disponible sur <https://www.lemonde.fr/> (consulté le 25 août 2021).

³⁷ W. A. SCHABAS, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*, 2^e éd., Oxford, OUP, 2016, p. 1.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ CPI, *Lubanga*, ICC-01/04-01/06-2842-tFRA, Ch. pr. inst. I, Jugement rendu en application de l'article 74 du Statut, 14 mars 2012 (confirmé par ICC-01/04-01/06-3121-Red, Ch. d'appel, Judgment on the appeal of Mr Thomas Lubanga Dyilo against his conviction, 1^{er} décembre 2014).

⁴⁰ Voy. <https://www.icc-cpi.int/pages/pe.aspx> (consulté le 25 août 2021).

⁴¹ S. WHARTON et R. GREY, « The Full Picture: Preliminary Examinations at the International Criminal Court », *Canadian Yearbook Int. L.*, vol. 56, 2018, p. 1.

⁴² Statut de Rome, art. 13.

⁴³ CPI, Bureau du Procureur, *Document de politique générale relatif aux examens préliminaires*, 2013, § 2.

« complémentarité positive »⁴⁴ –, ce qui est généralement perçu comme un processus favorable et efficace en soi pour stimuler une réponse au niveau national⁴⁵.

Ce processus très peu encadré par le Statut⁴⁶ fait toutefois l'objet d'importantes critiques. L'une d'elles tient aux disparités assez importantes que l'on peut observer d'un examen préliminaire à l'autre⁴⁷. L'examen préliminaire en Colombie se poursuit par exemple depuis plus de 17 ans, alors que celui en Libye a donné lieu à une ouverture d'enquête après seulement 5 jours. Mais plus fondamentale est la critique prise de l'important pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le Procureur dans la sélection des examens préliminaires devant *in fine* conduire à l'ouverture d'une enquête. Si son appréciation est en théorie dictée par le Statut⁴⁸, le caractère malléable de certains critères – dont la « gravité des crimes » et les « intérêts de la justice » – lui confère assurément une marge de manœuvre très importante⁴⁹. Ceci le conduisit, par exemple, à refuser d'enquêter sur l'assaut israélien d'une flottille humanitaire à destination de Gaza en mai 2010⁵⁰, ou encore sur les crimes de guerre qui auraient été commis par les troupes britanniques en Irak⁵¹.

2) Les situations

Lorsqu'une enquête est formellement initiée, elle porte, au départ, sur une *situation*, c'est-à-dire un contexte de crise défini selon des critères principalement temporels et territoriaux, à l'exclusion de toute référence à des individus en particulier⁵². Ainsi, par exemple, la Cour est actuellement saisie et compétente à l'égard des crimes qui auraient été commis au Mali (facteur territorial) depuis le 1^{er} juillet 2002 (facteur temporel).

Seule une telle situation générale peut être déférée à la Cour, dans toutes ses facettes et à l'exclusion de paramètres individuels qui seraient destinés à cibler l'un ou l'autre camp en particulier. À côté du volontarisme qui caractérise le système de la CPI⁵³, ceci devait permettre de dépasser une autre critique originelle du projet pénal international, particulièrement appuyée à Nuremberg, et véhiculée par l'expression bien connue « *justice des vainqueurs* »⁵⁴. Contrairement aux juridictions internes, la CPI n'est d'ailleurs pas formellement soumise au respect des immunités des dirigeants des États à l'égard desquels portent ses enquêtes⁵⁵. En

⁴⁴ Voy. not. J. TILLIER, « The ICC Prosecutor and Positive Complementarity: Strengthening the Rule of Law? », *Int. Crim. L. Rev.*, vol. 13, 2013, pp. 507-591.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 555-558 ; M. HADI ZAKERHOSSEIN, *Situation Selection Regime at the International Criminal Court: Law, Policy, Practice*, Anvers, Intersentia, 2017, p. 409.

⁴⁶ Voy. Statut de Rome, art. 15, § 6.

⁴⁷ Voy. par ex. E. PUES, *Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court*, Oxford, Hart, 2020, pp. 34-35 ; B. BOTECHA, « The International Criminal Court's Selectivity and Procedural Justice », *J.I.C.J.*, vol. 18, 2020, pp. 118-119.

⁴⁸ Voy. Statut de Rome, art. 53, §§ 1-2 et art. 17.

⁴⁹ La décision du Procureur d'ouvrir ou non une enquête peut toutefois faire l'objet d'un certain contrôle judiciaire (voy. Statut de Rome, art. 53, § 3).

⁵⁰ Voy. en particulier CPI, *Navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien*, ICC-01/13-115, Ch. prélim. I, Decision on the Request for Leave to Appeal..., 21 décembre 2020.

⁵¹ CPI, Bureau du Procureur, *Irak/Royaume-Uni*, Rapport final – Extrait, 9 décembre 2020, disponible sur <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-fra.pdf> (consulté le 25 août 2021).

⁵² Voy. à cet égard CPI, *République démocratique du Congo*, ICC-01/04-101, Ch. prélim. I, Décision sur les demandes de participation à la procédure..., 17 janvier 2006, § 65.

⁵³ *Supra*, section I., 1).

⁵⁴ Voy. par ex. J. FIERENS, *Droit humanitaire pénal*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 129-130.

⁵⁵ Statut de Rome, art. 27.

pratique, il reste que la participation au pouvoir des personnes suspectées de crimes internationaux complique très largement l'action de la Cour à leur égard, comme l'indiquent notamment les cas de MM. Al Bashir et Kenyatta évoqués plus tôt⁵⁶.

Depuis l'entrée en vigueur du Statut, 13 situations ont été placées sous enquête, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Darfour (Soudan), en République centrafricaine, au Kenya, en Libye, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Géorgie, au Burundi, au Bangladesh/Myanmar, en Afghanistan et en Palestine⁵⁷. S'il est vrai que la concentration de conflits y est la plus importante du globe⁵⁸ et que nombre de ces contextes ont été déferés par les États concernés eux-mêmes⁵⁹, il reste frappant de constater qu'une large majorité des situations traitées par la Cour sont localisées sur le continent africain. Jusqu'en 2016, l'Afrique concentrait d'ailleurs la totalité des situations sous enquête, ce qui valut à la CPI une avalanche de critiques⁶⁰.

3) Les affaires

L'ensemble des situations énumérées ci-dessus n'a pas encore donné lieu à l'ouverture d'affaires concrètes, c'est-à-dire, à l'émission de citations à comparaître ou de mandats d'arrêt individuels devant conduire à un procès⁶¹. À ce jour, les 13 situations actives devant la Cour ont donné naissance à 30 affaires (dont certaines sont aujourd'hui closes) impliquant 46 individus en totalité. Seules huit de ces affaires ont déjà conduit à un verdict au fond, à l'égard de Thomas Lubanga⁶² Mathieu Ngudjolo⁶³ Germain Katanga⁶⁴, Ahmad Al Faqi Al Mahdi⁶⁵, Jean-Pierre Bemba⁶⁶, Laurent Gbagbo & Charles Blé Goudé⁶⁷, Bosco Ntaganda⁶⁸ et Dominic Ongwen⁶⁹.

Sur ces huit verdicts, l'on compte trois acquittements, au profit de MM. Ngudjolo, Bemba, Gbagbo et Blé Goudé. Si cette issue nous paraît constituer, en soi, un gage rassurant d'indépendance et d'équité juridictionnelles, de nombreux commentateurs y voient surtout des

⁵⁶ *Supra*, section I., 4).

⁵⁷ Voy. <https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx?ln=fr> (consulté le 25 août 2021).

⁵⁸ Voy. H. STRAND *et al.*, « Trends in Armed Conflict, 1946-2019 », *Conflict Trends*, vol. 8, 2020, p. 3.

⁵⁹ Voy. <https://www.icc-cpi.int/pages/situation.aspx?ln=fr> (consulté le 25 août 2021).

⁶⁰ Voy. sur le sujet E. A. ANKUMAH (dir.), *The International Criminal Court and Africa*, Anvers, Intersentia, 2016.

⁶¹ Voy. Statut de Rome, art. 58.

⁶² *Supra* à la note 39.

⁶³ CPI, *Ngudjolo*, ICC-01/04-02/12-3, Ch. pr. inst. II, Jugement..., 18 décembre 2012 (confirmé par ICC-01/04-02/12-271-Corr-tFRA, Ch. d'appel, Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur..., 27 février 2015).

⁶⁴ CPI, *Katanga*, ICC-01/04-01/07-3436, Ch. pr. inst. II, Jugement..., 7 mars 2014.

⁶⁵ CPI, *Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15-171-tFRA, Ch. pr. inst. VIII, Jugement..., 27 septembre 2016.

⁶⁶ CPI, *Bemba*, ICC-01/05-01/08-3343, Ch. pr. inst. III, Jugement..., 21 mars 2016 (réformé par ICC-01/05-01/08-3636-Red-tFRA, Ch. d'appel, 8 juin 2018, Arrêt relatif à l'appel interjeté par Jean-Pierre Bemba...).

⁶⁷ Voy. CPI, *Gbagbo & Blé Goudé*, ICC-02/11-01/15-1263-tFRA, Ch. pr. inst. I, Motifs de la décision rendue oralement le 15 janvier 2019..., 16 juillet 2019 (confirmé par ICC-02/11-01/15-1400-tFRA, Ch. d'appel, Arrêt relatif à l'appel interjeté par le Procureur..., 31 mars 2021).

⁶⁸ CPI, *Ntaganda*, ICC-01/04-02/06-2359, Ch. pr. inst. II, Jugement, 8 juillet 2019 (confirmé par ICC-01/04-02/06-2666-Red, Ch. d'appel, Judgment on the appeals of Mr Bosco Ntaganda and the Prosecutor..., 30 mars 2021).

⁶⁹ CPI, *Ongwen*, ICC-02/04-01/15-1762-Red, Ch. pr. inst. IX, Trial judgment, 4 février 2021 (dont appel).

choix stratégiques et procéduraux inadéquats, par le Bureau du Procureur, dans la sélection ou le traitement de certains dossiers⁷⁰.

Le premier dossier mené à son terme (du moins dans son volet répressif) est l'affaire contre Thomas Lubanga. Le 14 mars 2012, cet ancien dirigeant des Forces Patriotiques pour la Libération du Congo fut reconnu coupable de conscription et d'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans en tant que crime de guerre⁷¹. Le verdict fut suivi d'une décision sur la peine, qui vit M. Lubanga condamné à 14 années d'emprisonnement⁷². Ce premier aboutissement judiciaire dans le chef de la CPI n'a pas pour autant échappé à la (légitime) critique. Certains ont reproché en particulier à la Cour d'avoir fait l'impasse sur de possibles charges pour des faits de violence sexuelle⁷³. D'autres encore ont regretté le caractère relativement « modeste » de cette première affaire par comparaison avec d'autres crimes de masse relevant de la compétence de la Cour⁷⁴.

4) *La réparation au profit des victimes*

À travers ses décisions, la CPI contribue progressivement, comme les autres juridictions internationales avant elle, à l'interprétation et à l'évolution progressive du droit international humanitaire (DIH) et des droits humains dans leurs aspects matériels⁷⁵. C'est toutefois surtout sur le plan procédural que la Cour semble avoir, jusqu'à présent, participé le plus significativement au développement du projet pénal international. La place accordée aux victimes est un exemple évident. En rupture avec ce qui prévalait devant les tribunaux militaires internationaux et les juridictions *ad hoc*, le Statut de Rome ne leur permet pas uniquement de participer à la procédure en exprimant leurs « vues et préoccupation », il ébauche également un mécanisme de réparation⁷⁶. Au procès proprement dit succède ainsi, devant de la CPI, la phase des réparations au profit des victimes. Ce processus particulièrement long et délicat est en cours dans les affaires contre MM. Lubanga, Katanga, Al Mahdi et Ntaganda⁷⁷.

Quoiqu'il s'agisse d'une des contributions phares de la CPI au projet pénal international, le rôle procédural et la réparation au profit des victimes se sont distingués parmi les thématiques les plus clivantes des premières décennies d'activité de la Cour⁷⁸. Le risque de déséquilibrer une

⁷⁰ Pour un commentaire plus accommodant, voy. R. GOLDSTONE, « Acquittals by the International Criminal Court », *EJIL:Talk!*, 19 janvier 2019, disponible sur <https://www.ejiltalk.org/acquittals-by-the-international-criminal-court/> (consulté le 25 août 2021).

⁷¹ *Supra* à la note 39.

⁷² CPI, *Lubanga*, ICC-01/04-01/06-2901-tFRA, Ch. pr. inst. I, Décision relative à la peine, 10 juillet 2012 (confirmé par ICC-01/04-01/06-3122, Ch. d'appel, Judgment on the appeals of the Prosecutor and Mr Thomas Lubanga Dyilo..., 1^{er} décembre 2014).

⁷³ M. WÉRY, « Violences sexuelles et droit des conflits armés : une approche féministe », *R.I.E.J.*, vol. 86, 2021, p. 80. Voy. également M. ALIÉ et D. SCALIA, « Crimes internationaux : condamnation des plus hauts responsables, et après ? (Première partie) », *J.T.*, 2016, n° 32, p. 576.

⁷⁴ M. EL ZEIDY, « The Gravity Threshold under the Statute of the International Criminal Court », *Crim. L. Forum*, vol. 19, 2008, p. 41.

⁷⁵ Voy. par ex. CPI, *Ntaganda*, ICC-01/04-02/06-1707-tFRA, Ch. pr. inst. VI, Deuxième décision relative à l'exception d'incompétence..., 4 janvier 2017 (jugant que les violations graves du DIH – en l'espèce, des violences sexuelles – ne sont pas nécessairement exemptes de poursuites à titre de crime de guerre du seul fait qu'elles ont été dirigées à l'encontre de membres des propres forces de l'auteur).

⁷⁶ Statut de Rome, art. 68, § 3 et art. 75.

⁷⁷ *Supra* à la note 57.

⁷⁸ Voy., sur le sujet, la contribution de M.-L. HÉBERT-DOLBEC au sein de ce numéro.

balance historiquement accusatoire entre le Procureur et l'accusé, mais surtout le danger de nourrir, dans le chef des trop nombreuses victimes, des attentes dont il est à présent clair qu'elles ne pourront être raisonnablement rencontrées, figurent parmi les principales difficultés⁷⁹.

III. L'action indirecte de la Cour à travers celle des États

Le bilan qui se dessine au fur et à mesure de ces lignes ne paraît, jusqu'ici, guère flatteur. Parmi les éléments qui nous poussent toutefois à un certain optimisme, nous souhaiterions mettre en avant le rôle fondamental joué par les États, au départ du système de la CPI mais au sein même de leur ordre juridique interne.

La mission des États parties au Statut de Rome ne se limite en effet pas à une coopération secondaire dans le cadre des procédures conduites à La Haye. Le système de la CPI repose surtout sur l'idée que la poursuite des crimes internationaux appartient, en premier ordre, aux États, la Cour ayant vocation à jouer un simple rôle de filet de sécurité pour les cas qui échapperaient à toute réponse domestique. En pratique, cette idée est traduite par le principe de complémentarité, visé aux articles 1^{er} et 17 du Statut de Rome. En application de celui-ci, sont seules recevables devant la Cour, les causes pour lesquelles les juridictions nationales normalement compétentes n'ont pas la volonté ou la capacité d'agir.

Mais, indirectement, la complémentarité a aussi vocation à susciter une certaine culture de lutte contre l'impunité des crimes internationaux dans l'ordre juridique interne. Ainsi, bien qu'il ne s'agisse pas à strictement parler d'une obligation qui découlerait du Statut de Rome⁸⁰, le principe de complémentarité comporte certainement une invitation implicite, destinée aux États parties, à incorporer les crimes internationaux dans leur droit national puis à assurer les enquêtes et la poursuite de ceux qui seraient commis sous leur juridiction⁸¹. Si tous ne saisissent pas cette invitation, il semble que le système du Statut de Rome a effectivement pu contribuer à (re)donner, ces dernières années, une certaine place aux violations graves du DIH et des droits humains au sein des agendas législatif et judiciaire nationaux⁸². En Belgique, par exemple, l'introduction des crimes de génocide et contre l'humanité dans le code pénal en février 1999⁸³ est le fruit de la volonté belge de ratifier le Statut de Rome⁸⁴. Depuis lors, les dispositions pertinentes du code pénal ont encore été ajustées pour continuer d'intégrer les évolutions propres à la CPI⁸⁵.

⁷⁹ Pour une meilleure synthèse, voy. Ch. VAN DEN WYNGAERT, « Victims before International Criminal Courts: Some Views and Concerns of an ICC Trial Judge », *Case Western Reserve J. Int. L.*, vol. 44, 2011, pp. 475-496.

⁸⁰ P. AKHAVAN, « Whither National Courts? The Rome Statute's Missing Half: Towards an Express and Enforceable Obligation for the National Repression of International Crimes », *J.I.C.J.*, vol. 8, 2010, pp. 1248-1250 ; O. BEKOU, « Crimes at Crossroads: Incorporating International Crimes at the National Level », *J.I.C.J.*, vol. 10, 2012, p. 678.

⁸¹ Voy. par ex. D. VANDERMEERSCH, « Droit belge », in A. CASSESE et M. DELMAS-MARTY (dir.), *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Paris, PUF, 2002, p. 81.

⁸² S. VASILIEV, « National Prosecution of International Crimes », in R. CRYER et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 4e éd., Cambridge, CUP, 2019, pp. 80-81.

⁸³ Loi du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves de droit international humanitaire, *M.B.*, 23 mars 1999 (vig. 2 avril 1999).

⁸⁴ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1998-1999, 1-749/3, p. 14.

⁸⁵ Voy. dernièrement l'art. 72 de la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social. Sur l'expérience belge en matière de crimes internationaux en général, voy. la contribution de Ph. MEIRE au sein de ce numéro.

Au demeurant, l'influence du système de la CPI sur la sphère interne est parfois plus discrète. Il arrive que nos juridictions, appelées à appliquer le DIH ou certains champs juridiques voisins, s'inspirent de ou s'en réfèrent directement à l'acquis de la CPI. Dans plusieurs décisions, par exemple, les juridictions belges ont convoqué l'article 8 du Statut de la CPI (relatif aux crimes de guerre) aux fins d'éclairer – avec plus ou moins de succès⁸⁶ – la notion de « conflit armé » inscrite à l'article 141bis du code pénal⁸⁷. Certes, s'agissant de la poursuite d'infractions dans l'ordre juridique interne, c'est le code pénal et l'ensemble de la législation belge pertinente qui sont d'application ; à ce titre, l'analogie avec l'acquis international peut parfois présenter certaines limites (dont nos juridictions paraissent d'ailleurs bien conscientes⁸⁸). Il n'empêche que le Statut de Rome et la jurisprudence de la CPI ont vocation à constituer un guide interprétatif particulièrement utile pour la compréhension et la mise en œuvre du DIH dans l'ordre juridique national⁸⁹.

IV. Les défis et perspectives

Un peu moins de vingt ans après l'entrée en vigueur de son Statut, la CPI n'est plus une institution naissante mais demeure certainement adolescente. La création de la Cour a été accueillie comme une avancée majeure pour la *prévention* et la *lutte contre l'impunité* des crimes internationaux⁹⁰. Il est assurément trop tôt, à ce jour, pour affirmer de façon définitive que la Cour parvient efficacement, ou non, à rencontrer ce double objectif⁹¹.

La question de savoir si la Cour contribue utilement à la *prévention* des crimes internationaux est, par essence, partiellement divinatoire et extrêmement délicate⁹². S'il faut bien constater que les violations massives des droits humains et du droit humanitaire n'ont connu aucune trêve ces deux dernières décennies, il est difficile sinon impossible de déterminer si la situation eût été identique ou plus déplorable encore en l'absence de Cour pénale internationale⁹³. Il semble en tout cas que le potentiel dissuasif de la Cour ait pu être objectivé dans le cadre de certaines situations, telles que l'Ouganda et le Soudan⁹⁴. D'un autre côté, certains relèvent que, dans d'autres contextes, l'ombre de la Cour pourrait bien, tout à l'inverse, contribuer à accentuer les

⁸⁶ Voy. not. Ph. JACQUES et R. VAN STEENBERGHE, « L'article 141bis du Code pénal : première application dans l'affaire du PKK. À propos de l'interaction entre la législation antiterroriste et le droit international humanitaire », *J.T.*, 2019, n° 9, pp. 178-181.

⁸⁷ Voy. par ex. Corr. Bruxelles (70^e ch.), 6 novembre 2015, n° 4601, FD35.98.212/11, inédit, p. 10.

⁸⁸ Voy. par ex. Cass. (2^e ch.), 27 mai 2020, P.20.0146.F, *R.D.P.C.*, 2020, n°s 9-10, p. 959 (suggérant que l'élément contextuel supplémentaire du crime de génocide qui émane des Éléments des crimes de la CPI, et qui tient à l'existence d'un « plan génocidaire », ne trouve pas à s'appliquer dans l'ordre juridique belge) ; Bruxelles (30^e ch.), 25 février 2019, n° 2019/714, 2017/PGB/4902, inédit, pp. 18-19 (jugant que l'incompétence de la CPI à l'égard des personnes de moins de 18 ans n'implique pas l'existence d'une coutume internationale, applicable dans l'ordre juridique belge, qui s'opposerait à la poursuite de mineurs pour le seul fait d'avoir rejoint un groupe armé).

⁸⁹ Voy. S. VASILIEV, *op. cit.*, p. 82.

⁹⁰ Voy. à cet égard Statut de Rome, préambule, cons. 5.

⁹¹ En ce sens, voy. également S. GARIBIAN et M. VIRONDA-DUBRAY, « La lutte contre l'impunité et la prévention des crimes internationaux », in J. FERNANDEZ *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 119.

⁹² W. A. SCHABAS, *op. cit.*, p. 45 ; S. GARIBIAN et M. VIRONDA-DUBRAY, *op. cit.*, p. 119.

⁹³ Pour un essai de réponse, voy. B. J. APPEL, « In the Shadow of the International Criminal Court: Does the ICC Deter Human Rights Violations? », *J. Conflict Resolution*, vol. 62, 2018, pp. 3-28.

⁹⁴ N. GRONO et A. DE COURCY WHEELER, « The Deterrent Effect of the ICC on the Commission of International Crimes by Government Leaders », in C. STAHN (dir.), *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford, OUP, 2015, p. 1230 ; W. A. SCHABAS, *op. cit.*, pp. 46-47.

violences⁹⁵. Dans son bestseller *Congo. Une histoire*, David Van Reybrouck rapporte que lors d'une rencontre avec des rebelles du Congrès National pour la Défense du Peuple dans l'Est de la République démocratique du Congo, ses interlocuteurs lui auraient fait savoir : « [d]e toute façon nous irons à la Cour pénale internationale (...) alors autant violer et tuer, sinon nous y serons pour rien ! »⁹⁶.

Les défis demeurent également très nombreux en termes de *lutte contre l'impunité*. La lenteur des procédures (nous relevons plus tôt l'aboutissement de seulement huit procès, dont un est encore soumis à la Chambre d'appel), combinée au coût de fonctionnement très important de la Cour (pour l'année 2020, son budget provisionnel s'élevait à près de 150 millions d'euros⁹⁷), compte parmi les principales critiques adressées à la juridiction. Comment expliquer en effet que Jean-Pierre Bemba ait seulement été définitivement jugé – et du reste acquitté – le 8 juin 2018, soit après dix ans de procédure et de détention préventive sous l'autorité de la Cour ?

Certes, l'on peut aujourd'hui observer une certaine tendance à l'accélération de la cadence judiciaire. Revenant aux huit affaires précitées, concentrant les 13 décisions de fond prononcées à ce jour par la Cour (en instance ou en appel), il est relativement encourageant de noter que cinq d'entre elles l'ont été au cours des deux dernières années. Au demeurant, comme nous l'avons suggéré plus tôt⁹⁸, il serait à notre avis réducteur de dissocier les accomplissements modestes de la CPI de ce que celle-ci suscite, indirectement, dans la sphère nationale⁹⁹. Mais les faiblesses de la CPI ne demeurent pas moins réelles. Elles témoignent de ce que le projet de justice pénale internationale – éprouvé pour la première fois à Nuremberg – n'est ni abouti, ni achevé. Le cadre et l'action de la CPI réclament certaines réformes. Ce processus est en cours : en septembre 2020, un groupe d'experts indépendants établi par l'Assemblée des États parties au Statut a publié un rapport important sur l'efficacité de la Cour et du système du Statut de Rome dans son ensemble¹⁰⁰. De nombreuses recommandations concrètes y sont formulées, en lien notamment avec la conduite des examens préliminaires, la réparation au profit des victimes et l'organisation interne de la Cour¹⁰¹.

Christophe DEPREZ,
chargé de cours à l'ULiège,
chargé d'enseignement invité aux
universités de Lille et Aix-Marseille,
avocat au barreau de Bruxelles

⁹⁵ Voy. à ce sujet J. KU et J. NZELIBE, « Do International Criminal Tribunals Deter or Exacerbate Humanitarian Atrocities? », *Washington U. L. Rev.*, vol. 84, 2006, pp. 777-883 ; N. GRONO et A. DE COURCY WHEELER, *op. cit.*, p. 1236 ; S. GARIBIAN et M. VIRONDA-DUBRAY, *op. cit.*, p. 132.

⁹⁶ D. VAN REYBROUCK, *Congo. Une histoire*, Arles, Actes Sud, 2012, p. 560.

⁹⁷ Assemblée des États Parties, 19^e session, résolution ICC-ASP/19/Res.1 adoptée le 16 décembre 2020.

⁹⁸ *Supra*, section III.

⁹⁹ Voy., du même avis, M. HADI ZAKERHOSSEIN, *op. cit.*, p. 405.

¹⁰⁰ Assemblée des États Parties, 19^e session, *Examen de la Cour pénale internationale et du Système du Statut de Rome par des experts indépendants. Rapport final 30 septembre 2020*, ICC-ASP/19/16.

¹⁰¹ Voy. à ce sujet M. ALIÉ et M.-L. HEBERT-DOLBEC, *op. cit.*, pp. 1100-1102.