



LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE : LA PAIX PAR LA JUSTICE

Résumé : La genèse de la Cour pénale internationale (CPI), créée par le Statut de Rome (1998) et entrée en vigueur en 2002, constitue l'aboutissement d'une philosophie selon laquelle il ne peut y avoir de paix sans justice. Des précédents historiques lointains (procès de Hagenbach, réflexions de Kant) et des tentatives avortées aux XIX^e et XX^e siècles (Gustave Moynier, traité de Versailles, SDN) sont évoqués. Après les tribunaux de Nuremberg et Tokyo, un long silence s'installe durant la guerre froide. La chute du mur de Berlin (1989) puis les guerres en ex-Yougoslavie et le génocide rwandais (1991-1994) relancent le processus, aboutissant à la conférence de Rome (1998). La CPI, compétente pour quatre crimes et dotée d'une compétence subsidiaire, compte 125 États parties mais ni les États-Unis, ni la Russie, ni Israël n'en sont membres. Les premières critiques à l'encontre de la Cour mettaient en avant plusieurs craintes : elle risquerait de faire obstacle à la paix, ne rendrait la justice qu'aux « faibles » et se concentrerait excessivement sur l'Afrique. Vingt ans après son entrée en fonction, la Cour suscite désormais l'inquiétude de certains dirigeants (Israël, Russie) et fait face à des pressions sans précédent (sanctions américaines, menaces diverses). Poursuivre les auteurs de crimes contribue à la paix en mettant fin à l'impunité, même si la justice ne peut, à elle seule, arrêter les conflits.

Mots-clés : Cour Pénale Internationale, Conférence de Rome, Relations internationales, Droit international, Paix, Justice, Droits humains, Crimes de guerre, Crimes contre l'humanité, Génocide, Conventions de Genève, SDN, Nations Unies, Ex-Yougoslavie, Rwanda.

1. Ancien haut-fonctionnaire, avocat, directeur juridique de Médecins du monde, maître de conférences et chargé d'enseignement à l'université, puis magistrat au Tribunal judiciaire d'Amiens et juge à la Cour nationale du droit d'asile. Il a été également expert auprès du Conseil de l'Europe, consultant pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et membre du Conseil national de la vie associative. Il est l'auteur d'une dizaine d'ouvrages et articles sur le droit international et les ONG, ses cours et travaux portant essentiellement sur le rôle des acteurs non étatiques en droit international.

THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT : PEACE THROUGH JUSTICE

Abstract: *The genesis of the International Criminal Court (ICC), created by the Rome Statute (1998) and which entered into force in 2002, constitutes the culmination of a philosophy according to which there can be no peace without justice. Distant historical precedents (Hagenbach's trial, Kant's reflections) and aborted attempts in the 19th and 20th centuries (Gustave Moynier, Treaty of Versailles, SDN) are mentioned. After the Nuremberg and Tokyo tribunals, a long silence ensued during the Cold War. The fall of the Berlin Wall (1989) then the wars in former Yugoslavia and the Rwandan genocide (1991-1994) restarted the process, culminating in the Rome conference (1998). The ICC, which has jurisdiction over four crimes and has subsidiary jurisdiction, has 125 states parties but neither the United States, nor Russia, nor Israel are members. The first criticisms of the Court highlighted several fears: it would risk obstructing peace, would only provide justice to the "weak" and would focus excessively on Africa. Twenty years after taking office, the Court now arouses the concern of certain leaders (Israel, Russia) and faces unprecedented pressure (American sanctions, various threats). Prosecuting the perpetrators of crimes contributes to peace by putting an end to impunity, even if justice cannot, on its own, stop conflicts.*

Key words: *International Criminal Court, Rome Conference, International relations, International law, Peace, Justice, Human rights, War crimes, Crimes against humanity, Genocide, Geneva Conventions, SDN, United Nations, Former Yugoslavia, Rwanda.*

LA CRÉATION DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE le 17 juillet 1998 par la Convention de Rome, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 après sa ratification par 60 États (il y a aujourd'hui 125 États parties), est l'aboutissement d'un long processus dont la philosophie est qu'il ne peut pas y avoir de paix sans justice et que le droit international ne doit plus être, comme le disait le doyen Mario Bettati², promoteur du droit d'ingérence, « *la garantie mutuelle des tortionnaires* ». La création de cette Cour pénale permanente « universelle » était un fait politique majeur dans le système des relations internationales. Il est donc intéressant de s'arrêter sur la genèse de cette Cour tant elle est une illustration de l'aboutissement de la lente construction de l'architecture internationale des droits humains dont le pivot est qu'il ne peut y avoir de paix sans justice.

L'idée d'une justice pénale internationale est ancienne. On en trouve déjà une trace, isolée certes, dès le xv^e siècle avec l'établissement d'une cour de justice éphémère pour juger Peter de Hagenbach, gouverneur du duc de Bourgogne, accusé de « *meurtre, viol, parjure et autres crimes contraires aux lois de Dieu et des hommes* » pendant l'occupation de la ville de Breisach en Alsace, cour composée de juges

2. Mario Bettati, professeur de droit, proche de Bernard Kouchner, a contribué à théoriser le droit d'ingérence.

venant d'Alsace, d'Autriche, d'Allemagne et de Suisse³. On pourrait citer d'autres exemples ou encore les réflexions de plusieurs philosophes comme Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), l'abbé de Saint-Pierre (1658-1743) ou Emmanuel Kant (1724-1804), ce dernier publiant en 1795 son traité sur le « *Projet de paix perpétuelle* »⁴ qui part du constat qu'il convient d'organiser la société internationale comme la société nationale et que les différends entre nations devront être soumis à la justice. Nous trouvons là un parfait exemple de la paix par le droit, mais c'est au XIX^e siècle après les guerres napoléoniennes (1796-1815) que l'idée d'une justice internationale au-delà des réflexions philosophiques a fait son chemin, tout comme celle de l'établissement d'une « société » universelle, idées portées par des associations internationales qu'aujourd'hui on appellerait des OING (Organisations internationales non gouvernementales). Toutefois, tous les efforts des associations internationales, de figures tutélaires comme Victor Hugo (1802-1885), de nombreux politiques aujourd'hui oubliés comme les français Louis Renault (1843-1907) ou Paul d'Estournelles de Constant (1852-1924), les Conférences internationales de la paix de La Haye (1899 et 1907) et la création lors de la première conférence (1899) de la Cour permanente d'arbitrage (de La Haye), qui avaient suscité beaucoup d'espoir et qui étaient censées régler par le droit les conflits entre États, auront été vains. De même, le président et l'un des fondateurs du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) Gustave Moynier (1826-1910) en 1872 avait en vain voulu inclure la création d'une juridiction pénale internationale pour juger les auteurs des violations des conventions de Genève⁵. Moynier estimait que le retour vers la paix exigeait que les auteurs des crimes soient jugés. La déflagration de la Première Guerre mondiale (1914-1918) et ses millions de morts ont mis un terme provisoire aux efforts déployés depuis des décennies.

Traité de Versailles et SDN : à la recherche de la paix par le droit

Dès 1919, des négociations s'engagent pour établir un traité de paix reprenant plus ou moins les « 14 points » du président des États-Unis Woodrow Wilson⁶. Le traité prévoit en particulier la création d'un tribunal militaire composé de juges

3. Peter de Hagenbach fut jugé et exécuté du fait de la terreur qu'il avait fait régner dans la ville de Breisach.

4. Kant Emmanuel, *Vers la paix perpétuelle*, 1795, rééd. Paris, Livre de Poche, 2002, 188 p.

5. NDR : Les quatre conventions de Genève ont été signées en 1864, 1906, 1929 et 1949.

6. Wilson Woodrow, *Message du 8 janvier 1918* (« Les 14 points »), Washington, Congrès des États-Unis, 8 janvier 1918, lien : https://en.wikisource.org/wiki/Fourteen_Points_Speech (consulté le 16 juin 2025).

français, anglais, américains, italiens et japonais chargés de juger les responsables allemands de la guerre, et notamment le *Kaiser* Guillaume II réfugié aux Pays-Bas. C'est l'article 227 ainsi rédigé : « *Les puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur d'Allemagne, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités. [...]. Le tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale internationale.* »

Ce tribunal ne verra jamais le jour. Par contre, de nombreux procès par contumace dont l'histoire est méconnue auront lieu en France et en Belgique. D'autres se dérouleront en Allemagne. Parallèlement, les plénipotentiaires décident à la demande du président américain de concrétiser un vieux rêve des associations transnationales, regroupées au sein de l'Union des associations internationales dont le siège est à Bruxelles, une organisation internationale universelle permanente. Ce sera la Société des Nations (1920-1946) dont le siège sera à Genève. Dans le cadre de cette organisation des projets seront étudiés, et le 16 novembre 1937 fut même adopté un texte qui visait à instaurer une juridiction pénale permanente pour juger des violations de la Convention sur le terrorisme, mais cette juridiction ne vit jamais le jour

La Seconde Guerre mondiale

Les terribles crimes commis par les nazis avant et pendant la Seconde Guerre mondiale (1939-1945) ainsi que par les Japonais conduisirent à une réflexion sur la nécessité de juger les auteurs de ces crimes et pas seulement à mettre en cause les États responsables des dits crimes, et donc à mettre en place une justice pénale internationale, aussi imparfaite soit-elle puisqu'elle était celle des vainqueurs contre les vaincus et qu'elle excluait aussi les crimes commis notamment par les armées de l'Union soviétique, condition préalable à l'accord de Londres du 8 août 1945. C'est dans ces conditions que fut mis en place le Tribunal militaire international (de Nuremberg) chargé de juger « *les grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe* », coupables de crimes contre la paix, de crimes de guerre, et de crimes contre l'humanité. Il n'est pas possible d'entrer ici dans les débats juridiques sur la légalité ou la légitimité de ce tribunal. Par la suite, une seconde juridiction internationale vit le jour le 19 janvier 1946, le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient, appelé aussi Tribunal de Tokyo, pour juger des crimes commis en Extrême-Orient par les Japonais.

Pensons-y toujours, n'en parlons jamais

Après Nuremberg et Tokyo, un long silence va s'installer, même si des commissions dans le cadre des Nations Unies, pour faire simple, réfléchissent à la possible création d'une juridiction pénale internationale. Il n'est pas possible en effet, dans le cadre de cet article, d'écrire une genèse des débats qui ont en réalité constamment eu lieu au sein des Nations Unies dans le cadre de la Commission du droit international sur la possible création d'une justice pénale internationale permanente. Précisons que certaines conventions avaient même prévu la création de juridictions pénales internationales qui ne verront jamais le jour, comme la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (1948) qui en son article VI prévoyait des poursuites devant les tribunaux nationaux compétents et à défaut devant une Cour criminelle internationale, ou encore la *Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid* (1973).

Finalement, il faudra attendre la chute du Mur de Berlin (1989) pour que l'idée de la création d'une juridiction pénale internationale voie le jour sous l'impulsion de juristes internationaux comme le professeur Cherif Bassiouni (1937-2017) et d'une coalition d'abord informelle d'OING (organisations internationales non gouvernementales) pour que l'Assemblée Générale des Nations Unies, en 1989, à la demande d'un petit État de la Caraïbe (Trinité-et-Tobago) se saisisse à nouveau de la question et mandate la Commission du Droit international pour qu'elle mette à l'ordre du jour de ses travaux cette question. Finalement, cette question va être d'une actualité « brûlante » du fait de la guerre en ex-Yougoslavie à partir de 1991 et du génocide au Rwanda en 1994, où le Conseil de Sécurité des Nations Unies décidera par deux résolutions de créer des juridictions pénales *ad hoc*⁷. Ces tribunaux auront pour effet d'accélérer le processus de réflexion sur la création d'une juridiction pénale internationale permanente, processus de réaction qui à l'aune des délais pour la naissance des traités internationaux sera relativement bref puisque le comité *ad hoc* se réunira pour la première fois en 1994, puis le comité préparatoire en 1996, pour aboutir à la conférence diplomatique de Rome (1998) qui adoptera le *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, le 17 juillet 1998, statut qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2002 après une intense campagne de ratification⁸.

7. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (créé en 1993 et dissous en 2017), et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (créé en 1994 et dissous en 2015).

8. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Cour Pénale Internationale, 17 juillet 1998, 65 p., lien : [https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute\(f\).pdf](https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf) (consulté le 7 mai 2026).

La Cour pénale internationale : la paix par la justice ?

Aujourd'hui la Cour pénale internationale (CPI), qui siège à La Haye, compte 125 États parties. Mentionnons que ni les États-Unis d'Amérique, ni la Fédération de Russie, ni l'Inde ou l'Iran ainsi qu'Israël ne sont membres de cette Cour. Cette Cour est la première juridiction pénale internationale conventionnelle, c'est-à-dire établie par un traité à vocation universelle. Très rapidement, disons qu'elle est compétente pour quatre crimes : crime de génocide, crime contre l'humanité, crime de guerre, et crime d'agression. Sa compétence est subsidiaire, autrement dit elle ne s'applique que si un État n'est pas en mesure de poursuivre les auteurs de l'un de ces quatre crimes. Elle n'admet aucune immunité. Aujourd'hui cette Cour doit faire face à des attaques d'une extrême gravité de la part de certains pays, et ses membres sont menacés. Nous y reviendrons. Le titre de ce chapitre final porte un point d'interrogation, et il convient de s'en expliquer. De très nombreux débats ont agité la sphère politique voire humanitaire sur l'opportunité d'une telle juridiction. Nombreux étaient ceux qui étaient favorables à des juridictions au coup par coup, comme le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, ou le Tribunal pour le Rwanda, juridictions créées par des résolutions du Conseil de sécurité. Ils faisaient valoir leur crainte que les magistrats de cette Cour poursuivent les auteurs des crimes sans se préoccuper des éventuelles implications politiques des dites poursuites. D'autres pensaient qu'une justice de ce type pouvait être un obstacle à la paix car elle pouvait encourager des belligérants à poursuivre les conflits par crainte d'arrestations et de poursuites en cas de paix. Certains voyaient avec crainte le rôle que les OING jouaient dans cette Cour en pouvant « dénoncer » les crimes. On doutait aussi de sa capacité à pouvoir agir, voire qu'elle ne s'appliquerait qu'aux « faibles », et essentiellement à l'Afrique. Bref, de nombreux arguments venaient remettre en cause l'idée même de l'utilité de cette Cour et de sa fonction pacificatrice.

Aujourd'hui, après vingt ans de fonctionnement, quel bilan pouvons-nous tirer du fonctionnement de cette juridiction ? À ce jour, plus d'une vingtaine de procédures ont été ouvertes concernant aussi bien l'Ukraine que la Palestine, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC) ou la République Centrafricaine. Si les débuts ont été compliqués et certains magistrats contestés, comme le procureur Luis Moreno Ocampo, la Cour aujourd'hui a trouvé son rythme de fonctionnement malgré plusieurs départs. Par contre, il est certain que la Cour, si elle est « méprisée » par certains, ne manque pas d'inquiéter des dirigeants politiques mis en cause, qui souhaitent sa disparition. Quoique l'on puisse dire, le fait d'être recherché ou poursuivi par la Cour est une cause d'inquiétude. Ainsi le Premier

ministre israélien évite soigneusement de passer dans l'espace aérien de certains pays qui ont annoncé qu'ils mettraient à exécution le mandat d'arrêt délivré par la Cour, comme l'Espagne en particulier. Et il n'est pas le seul. Le président russe a été obligé de rencontrer le président américain en Alaska car il craignait une arrestation si son avion survolait certains territoires. L'acharnement mis par les États-Unis d'Amérique à prendre des sanctions contre les magistrats de la Cour est aussi une preuve qu'ils inquiètent. Certains magistrats se voient privés de visas et ne peuvent plus se rendre au siège des Nations Unies à New-York, ou sont interdits de carte de crédit, de billets d'avions, car ils n'ont plus accès au système de réservation, ou quand ils ont cet accès les compagnies qui accepteraient de délivrer se voient menacées d'un retrait de droit de voler aux États-Unis. On pourrait multiplier les exemples. C'est une première dans l'histoire des relations internationales que des fonctionnaires internationaux se voient ainsi directement menacés. Un État comme Israël n'hésite pas à faire peser jusqu'à des menaces physiques.

Tout cela montre que la Cour joue pleinement son rôle qui est de ne pas laisser impunis les crimes visés par le statut. Poursuivre les auteurs des crimes et les juger est un premier pas pour que les victimes soient reconnues comme telles. La disparition du sentiment d'impunité des pires tortionnaires est une voie vers la paix car elle est une façon de dire que violer les principes d'humanité ne restera pas sans conséquences à plus ou moins long terme. Qui aurait pu croire en 1992 que Slobodan Milosevic, le puissant président de la république de Serbie, serait jugé et finirait ses jours dans une prison à La Haye, ou encore que Radovan Karadzic, président de la république serbe de Bosnie, serait arrêté, jugé et condamné à la prison à perpétuité pour génocide ? De même Jean-Paul Akayesu, un des instigateurs du génocide au Rwanda, ne pensait probablement pas que la justice internationale le retrouverait et le condamnerait à la prison à vie. D'autres noms pourraient être cités encore qui prouveraient que la justice internationale fait son travail. Mais attention, on n'arrête pas un génocide ou d'une façon générale un crime contre l'humanité ou un crime de guerre avec des magistrats. La justice ne peut qu'être une contribution à la paix en mettant un terme à l'impunité. C'est le rôle de la Cour pénale internationale. ■

Bibliographie :

- Fernandez Julian, Frouville Olivier (de), Rebut Didier, *Permanence et renouveau de la justice pénale internationale*, Paris, Pedone, 2023, 176 p.
- Kant Emmanuel, *Vers la paix perpétuelle*, 1795, rééd. Paris, Livre de Poche, 2002, 188 p.
- Maison Raphaëlle, *Justice pénale internationale*, Paris, PUF, 2017, 232 p.
- *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, Cour Pénale Internationale, 17 juillet 1998, 65 p., lien : [https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute\(f\).pdf](https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf) (consulté le 7 mai 2026).
- Wilson Woodrow, *Message du 8 janvier 1918* (« Les 14 points »), Washington, Congrès des États-Unis, 8 janvier 1918, lien : https://en.wikisource.org/wiki/Fourteen_Points_Speech (consulté le 16 juin 2025).