L'efficacité de la Cour pénale internationale mise à l'épreuve des conflits en Ukraine et en Palestine : défis et opportunités

---

Ce billet a été rédigé sans aucun recours à l'intelligence artificielle générative et fait suite à une conférence donnée par l'auteur dans le cadre de la Chaire Publique AELIÉS.

Le droit international est-il mort, simplement en perte de vitesse, ou au contraire plus pertinent que jamais ? Il s'agit d'une interrogation de plus en plus récurrente au sein du milieu académique et de l'opinion publique. La Cour pénale internationale (CPI), « bras armé » du droit international sur le plan judiciaire, cristallise une partie de ces inquiétudes : si son intervention dans le cadre des conflits armés en Ukraine et en Palestine a pu être considérée comme audacieuse dans un premier temps, en rappelant aux grandes puissances que leurs dirigeants ne se situaient pas au-dessus du droit international, les difficultés à mettre en application ces mandats d'arrêts suscitent aujourd'hui des inquiétudes sur sa pertinence. C'est pourquoi ce billet propose un état des lieux des limites et des perspectives de la CPI, à travers une analyse croisée des situations en Ukraine et en Palestine ayant pour objectif de montrer ses lacunes, mais aussi ce qui contribue au renforcement du droit international.

Le 17 mars 2023, la Chambre préliminaire II de la CPI a délivré deux mandats d'arrêts relatifs à la situation en Ukraine : un à l'encontre du président encore en place, Vladimir Vladimirovitch Poutine, un autre à l'encontre de Maria Alekseïevna Lvova-Belova, sa Commissaire aux droits de l'enfant. Les mandats visent des cas de déportation et de transfert illicites d'enfants ukrainiens, constitutifs de crimes de guerre en vertu des articles 8.2.a.vii et 8.2.b.viii du *Statut de Rome*. Le 21 novembre 2024, la CPI annonçait dans le cadre de la situation en Palestine l'émission de mandats d'arrêts à l'encontre du Premier ministre d'Israël, Benyamin Netanyahu, et de son ancien ministre de la Défense, Yoav Gallant, en plus des mandats d'arrêts adressés aux chefs du Hamas. Ces mandats d'arrêts visent des crimes de guerre (article 8 du *Statut de Rome*) de famines et d'attaques contre

des civils, ainsi que des crimes contre l'humanité (article 7 du *Statut de Rome*) de persécution, d'extermination, de meurtres et d'autres actes inhumains.

Au mois de février 2026, aucun de ces individus n'a encore été présenté devant la CPI. Les perspectives de procès sont au point mort et de nombreuses victimes civiles continuent d'être causées dans chacun de ces conflits. Faut-il pour autant voir dans ces situations un échec de la CPI et un rejet du droit international de la part des États ?

Cet article entend répondre à cette question à travers un point de vue nuancé, en expliquant dans un premier temps les raisons juridiques et politiques de ces absences de procès (I), avant de mettre en avant dans un second temps les opportunités offertes par le droit international pénal, même en l'absence de ces procès (II).

I-Pas d'accusés, pas de procès ?

Cette première partie a pour objectif de présenter les deux principales raisons expliquant les absences de procès dans les affaires en Ukraine et en Palestine : les immunités dont bénéficieraient certains suspects (A) ; l'impossibilité de tenir des procès *in abstentia* devant la Cour (B).

A-Les immunités devant la CPI : limites juridiques ou manque de volonté étatique ?

Premièrement, il est reconnu en droit international coutumier et par la Cour internationale de justice qu'il existe deux types d'immunités protégeant les membres de gouvernements de poursuites pénales devant des tribunaux étrangers :

1. Les immunités fonctionnelles (ou matérielles), qui protègent à vie tous les membres d'un gouvernement pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions ;
2. Les immunités personnelles, qui protègent les présidents, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères pour les actes de nature privée, mais uniquement pendant la durée de leurs fonctions.

En théorie, de telles immunités sont inopposables devant la CPI, en vertu de l'article 27 du *Statut de Rome*, qui mentionne qu'elles : n'exonèrent pas un individu de sa responsabilité pénale en vertu du présent statut ; n'empêchent pas la CPI d'exercer sa compétence à l'égard de cet individu. Dans ce cas, pourquoi des États parties à la

CPI comme la France, la Mongolie ou encore l'Afrique du Sud dans le cadre du sommet des BRICS, ont-ils mis en avant les règles des immunités pour écarter leurs obligations de coopération consistant à remettre respectivement Netanyahu ou Poutine à la Cour ?

Si l'article 27 du *Statut de Rome* représente un principe, à savoir l'inopposabilité des immunités personnelles ou fonctionnelles devant la CPI, l'article 98.1 vient présenter une potentielle exception : selon certaines interprétations de cet article (voir notamment l'excellent article du professeur Julian Fernandez à ce sujet), la CPI ne pourrait pas contraindre un État partie à agir de manière incompatible avec ses obligations de droit international coutumier relatives aux immunités à l'égard d'un État non partie. En d'autres termes, si les immunités des dirigeants d'États non parties ne peuvent être opposées devant la CPI pour justifier une irresponsabilité de l'individu ou une absence de compétence de la Cour, elles pourraient cependant être utilisées pour justifier une absence de coopération de la part des États parties.

À ce titre, il convient de rappeler que l'article 7 du projet d'articles de la Commission du droit international écarte l'application des immunités fonctionnelles (mais sans toucher aux immunités personnelles) dans le cas des crimes internationaux. La Chambre d'appel de la CPI avait quant à elle considéré dans l'affaire Al-Bashir que l'article 27 du *Statut de Rome*, qui concerne aussi bien les États parties que les États non parties, s'étendait à l'article 98.1 en ce qui concerne les obligations de coopération. Ce dernier ne devant pas être interprété de sorte à créer une « fontaine d'immunités » (au para 130). Cependant cette interprétation de la Cour demeure contestée et l'inopposabilité des immunités prévue dans le projet d'articles de la CDI reste limitée aux immunités fonctionnelles. De plus, d'un point de vue cette fois politique et diplomatique, il est difficile d'attendre de certains États parties la remise de dirigeants étrangers, notamment dans le cas de la Mongolie, enclavée entre la Chine et la Russie, qui joue à un jeu d'équilibriste pour préserver son indépendance.

C'est pourquoi l'exception ouverte par l'article 98.1 du *Statut de Rome* continue à être mise en avant par certains États pour justifier leur absence de coopération avec la Cour, contribuant à bloquer les avancées de la justice dans le cadre des affaires en Ukraine et en Palestine. Est-il nécessaire pour autant de mettre la main sur ces suspects pour tenir un procès ?

B-Les procès *in abstentia* : une fausse bonne idée ?

Face aux absences de Vladimir Poutine, Maria Alekseïevna Lvova-Belova, Benjamin Netanyahu ou encore des chefs du Hamas, le système de la CPI ne permet pas la tenue de procès dits « *in abstentia* », ou par « contumace », à savoir des procès en l'absence des accusés. L'article 63 du *Statut de Rome* est clair à ce sujet : le procès se déroule en présence de l'accusé. Un procès devant la CPI implique la tenue d'un contradictoire entre l'accusé et ses victimes et/ou les témoins, entre son équipe de la défense et celle du Procureur. Permettre à un procès de se dérouler en l'absence de l'accusé mettrait ainsi à mal ce principe du contradictoire, ainsi que les droits de la défense. Au-delà de ces considérations, certaines victimes considèrent que la tenue d'un procès *in abstentia* ne permettrait pas d'atteindre un sentiment de justice optimal, car l'accusé n'aurait pas réellement été mis face à ses responsabilités (voir notamment l'entrevue de Johann Soufi avec le juge Simon Ruel à partie de 00 :42 : 30). À l'inverse, d'autres points de vue considèrent qu'une justice incomplète resterait préférable à une absence totale de justice. Sans rentrer plus en profondeur dans ces considérations sociologiques qui mériteraient des approfondissements, le constat est sans appel : tant que la CPI, ce géant sans bras ni jambes, ne sera pas capable de mettre la main sur les dirigeants russes et israéliens, ou encore sur les chefs du Hamas, les procès n'auront pas lieu.

Au mieux, la CPI pourra tenir une audience de confirmation des charges en l'absence de ces accusés, à l'image de l'audience tenue du 9 au 10 septembre 2025 dans le cadre de l'affaire Joseph Kony, sous réserve de respecter les critères de l'article 61.2 du *Statut de Rome*. Cependant, pour ce qui est de l'étape des procès, il faudra attendre que l'échiquier politique mondial évolue suffisamment pour qu'un État soit en mesure (et accepte) de remettre un ou plusieurs de ces suspects à la CPI. En attendant une potentielle remise qui tarde à se dessiner, ces mandats d'arrêts doivent-ils pour autant uniquement être vus sous le symbole de l'échec ?

II-Les mandats d'arrêts et la quête de la condamnation : la condition *sine qua non* de leur réussite?

Le principal objectif de la CPI, à savoir la lutte contre l'impunité, est clairement mis à mal par l'absence de procès relatifs aux situations en Ukraine et en Palestine, à l'image des mécanismes de réparations directement prévus par la Cour. Cependant, en regardant le droit international pénal sous l'angle de la prévention (A), de la quête de vérité (B), ou même des sanctions et des réparations extérieures à la CPI (C), plusieurs constats factuels laissent apparaître des motifs d'espoir.

A-La prévention : réduire les violations du droit international

Premièrement, un mois après l'émission de mandats d'arrêts relatifs aux crimes de guerre de déportation et de transfert illicites d'enfants, le président ukrainien a annoncé le retour de 371 enfants ukrainiens auprès de leurs familles. En 2026, selon le site « Bring kids back », qui a été créé spécifiquement pour suivre et recenser les disparations et les retours d'enfants ukrainiens, ce chiffre est monté à plus de 2000. Ces résultats sont encore éloignés des estimations de près de 20 000 enfants ukrainiens qui auraient été déportés en Russie, mais une évolution positive de la situation, ainsi qu'une implication plus forte de la communauté internationale et des instances onusiennes sur ce sujet, ont pu être constatées depuis l'émission de mandats d'arrêts en 2023. Sans aller jusqu'à affirmer que ces retours sont essentiellement dus à une pression judiciaire exercée par la CPI, il est possible de considérer que ces mandats d'arrêts ont pu exercer une influence (même minime) sur le comportement de la Russie à l'égard de ces enfants. La Russie et sa Commissaire aux droits de l'enfant mettent par ailleurs en avant des motifs de sécurité pour justifier les transferts de ces enfants (à savoir les éloigner des zones d'hostilités, à l'image d'un pompier-pyromane), et se mettent en scène au moment de réunir certains d'entre eux avec leurs familles. Si ce récit s'inscrit probablement dans une tentative de masquer leur *mens rea* (l'intention coupable) des crimes de déportation et de transfert illicites, toujours est-il que sur le plan médiatique, il les oblige à adopter publiquement une posture plus favorable à la réunion de ces enfants avec leurs familles. Une posture qui, bien qu'imparfaite, est également plus favorable au droit international, au point de voir l'aide apportée par le Comité international de la Croix-Rouge dans le retour des enfants en Ukraine mentionnée et saluée par la Russie. Comme une preuve que le droit international applicable aux conflits armés continue de murmurer aux oreilles des États, même auprès de ceux qui y sont en apparence le plus opposés.

En ce qui concerne la situation en Palestine, en plus d'un accord de cessez-le-feu (dont les effets concrets sont discutables), des données réunies par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) montrent une réduction du nombre de décès palestiniens liés au conflit entre l'année 2024 (avant les mandats d'arrêts) et l'année 2025 (après les mandats d'arrêts). Bien que ces chiffres restent trop élevés et que de multiples violations du droit international continuent d'être constatées en Palestine, notamment le blocage de l'aide humanitaire, la pression de la communauté internationale appuyée par les mandats d'arrêts de la CPI peut contribuer dans une certaine mesure à réduire ces violations. De plus, avec la multiplication des pays qui s'engagent à remettre Netanyahu à la Cour s'il venait à survoler leur territoire (le Premier Ministre du Canada, McCarney,

s’est par exemple engagé à respecter le mandat d’arrêt de la Cour), l’étau de la justice se resserre. Il est donc probable que le gouvernement israélien commence à préparer une éventuelle défense en cas de procès, qui consisterait notamment à démontrer que les civils et les biens palestiniens n’étaient pas intentionnellement pris pour cible. L’heure n’est donc plus à la rhétorique de la riposte sans limites et sans droit international qui était annoncée par le gouvernement israélien au lendemain des attaques du Hamas du 7 octobre 2023, mais à une modération de leurs propos et de leur posture, notamment au regard (et sous le regard) du droit international.

B-La vérité : des motifs raisonnables de croire que des crimes internationaux ont été commis

Si un mandat d’arrêt n’est pas synonyme d’une preuve « au-delà de tout doute raisonnable » que les crimes internationaux ont été commis par les individus visés (ce niveau de preuve étant réservé au procès), il ne peut cependant être émis qu’avec la démonstration qu’il existe des « motifs raisonnables de croire » que ces individus ont commis ces crimes (*Statut de Rome*, article 58). Il ne s’agit pas d’un niveau de preuve permettant d’émettre des mandats d’arrêts au simple bon-vouloir du Procureur : ce dernier doit non seulement déterminer qu’il existe des motifs raisonnables de croire que l’individu a commis les crimes visés par le mandat, mais les juges des Chambres préliminaires de la CPI, afin de les émettre, exercent un contrôle sur la bonne application de ces critères. Les mandats d’arrêts émis à l’encontre des dirigeants russes, des dirigeants israéliens et des chefs du Hamas offrent ainsi à la communauté internationale et au grand public une base solide (ou au moins « raisonnable ») de croire qu’ils ont été à l’origine de crimes internationaux dans ces situations. Si une telle base n’est pas suffisante pour justifier une condamnation judiciaire, elle peut cependant contribuer à nourrir les débats et l’opinion publique, à légitimer les actions de plaidoyer ou de « boycott » de la société civile, mais aussi à exercer une influence sur le regard que les autres États peuvent porter à l’encontre d’Israël et de la Russie. Au point de générer des sanctions indirectes?

C-La sanction : relations internationales et dialogue des juges

Au lendemain des attaques du Hamas du 7 octobre 2023, qui avaient visé des civils israéliens, plusieurs dirigeants de grandes puissances avaient exprimé un soutien sans failles et quasi-inconditionnel à Israël dans son droit de se défendre. En 2025, certains de ces mêmes États, dont la France, le Canada et le Royaume-Uni, ont

menacé Israël de sanctions si l'aide humanitaire à destination de Gaza continuait à être bloquée. Pour rappel, le crime de guerre de famine est inclus dans le mandat d'arrêt à destination des dirigeants israéliens. Les mandats d'arrêts ne sont certes pas responsables à eux seuls de la bascule diplomatique opérée par ces États, mais il est raisonnable de penser qu'ils ont pu contribuer à nourrir la réflexion de dirigeants qui souhaitent se présenter publiquement comme des « bons joueurs » du droit international (voir notamment la posture d'Emmanuel Macron appelant à respecter l' « État de droit » lors du forum de Davos, en janvier 2026). À cet égard, la sanction peut rejoindre la prévention, à l'image du Canada qui a décidé de mettre sur pause ses permis d'exportation d'armes vers Israël et qui a réaffirmé publiquement cette décision durant l'été 2025.

Du côté d'autres juridictions que la CPI, il est intéressant de constater que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a mentionné les mandats d'arrêts de la CPI et les « motifs raisonnables de croire » que des crimes internationaux avaient été commis dans le contexte de l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (aux paras 112-114). Ces mandats d'arrêts de la CPI ont également servi d'« éléments de preuves pertinents » (aux paras 1544 et 1578) pour conclure à une pratique de transferts d'enfants ukrainiens, constituant une violation des articles 3 (interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants), 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la *Convention européenne des droits de l'Homme*. Si ces mandats d'arrêts n'ont pas encore permis de générer des effets concrets au niveau du droit international pénal, ils peuvent cependant contribuer à nourrir le travail d'autres juridictions, nationales ou supranationales, au titre du « dialogue des juges ».

Ainsi, le droit international n'est pas mort. Certes, son efficacité n'est pas optimale et les effets concrets des mandats d'arrêts émis par la CPI dans le cadre des affaires en Ukraine et en Palestine tardent à venir. Cependant, le droit international ne doit pas être vu que sous l'angle de la contrainte et de la sanction : la diffusion, la prévention, ainsi que la pression exercée par les autres États et l'opinion publique contribuent également à sa mise en œuvre. Si le droit international peut contribuer, même ne serait-ce qu'un peu, à diminuer les violences commises en temps de crise, alors c'est qu'il conserve une utilité. Il ne tient qu'à nous de la renforcer.

Ce billet ne lie que la ou les personne(s) l'ayant écrit. Il ne peut entraîner la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de Osons le DIH!, de la Chaire de recherche du Canada sur la justice internationale et les droits

fondamentaux, de la Faculté de droit, de l’Université Laval et de leur personnel respectif, ni des personnes qui l’ont révisé et édité. Il ne s’agit pas d’avis ou de conseil juridiques.

Par
Thomas Roos
Droit international pénal27 février 2026 - 12:00 Droit international pénalCour pénale internationale (CPI)non