

Les sanctions annoncées par les États-Unis contre le personnel de la Cour Pénale internationale (CPI): brèves remarques

Description

Par Nicolas Boeglin, le 17 juillet 2020

Le 11 juin dernier, les États-Unis ont officiellement adopté certaines sanctions à l'encontre du personnel de la Cour Pénale Internationale (CPI).

Dans le décret présidentiel (à l'Executive Order) adopté par la plus haute autorité américaine (voir [texte intégral](#)), on y lit dans les considérants que, pour l'actuel locataire de la Maison Blanche, la CPI est devenue une menace réelle pour la sécurité des États-Unis, en soulignant que :

« Je détermine donc que toute tentative de la CPI d'enquêter, d'arrêter, de détener ou de poursuivre tout membre du personnel des États-Unis sans le consentement de ce pays, ou du personnel de pays qui sont des alliés des États-Unis et qui ne sont pas parties au Statut de Rome ou qui n'ont pas autrement consenti à la juridiction de la CPI, constitue une menace inhabituelle et extraordinaire pour la sécurité nationale et la politique étrangère des États-Unis, et je déclare par la présente une situation d'urgence nationale pour faire face à cette menace » ; traduction libre de l'auteur de la version officielle qui se lit ainsi :

« I therefore determine that any attempt by the ICC to investigate, arrest, detain, or prosecute any United States personnel without the consent of the United States, or of personnel of countries that are United States allies and who are not parties to the Rome Statute or have not otherwise consented to ICC jurisdiction, constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States, and I hereby declare a national emergency to deal with that threat ».

Le texte de ce décret présidentiel est quelque peu discret en ce qui concerne le malaise croissant causé par la CPI aux États-Unis en raison de son intérêt sur la situation en Palestine au cours des derniers mois, et dont nous parlerons très brièvement ci-dessous.

Une augmentation progressive de la pression américaine

Il sied de rappeler que ce fut depuis la capitale israélienne que l'actuel Secrétaire d'État nord-américain Mike Pompeo avait annoncé, le 16 mai dernier, que l'enquête du procureur de la CPI relative aux exactions commises par Israël dans les territoires palestiniens aurait de « graves conséquences » pour cette juridiction pénale internationale (voir par exemple cette [note de presse](#) de Voice of America intitulée « *Pompeo Warns ICC Against Asserting Authority Over Israel* »).

Ce même mois, le 2 juin, ce fut toujours le Secrétaire d'État nord-américain qui indiqua, au cours d'une conférence réalisée aux États-Unis et dont les propos furent surtout relayés en Israël, que :

« Je pense que la CPI et le monde entier verront que nous sommes déterminés à empêcher que les Américains et nos amis et alliés en Israël et ailleurs ne soient entraînés par cette CPI corrompue » traduction libre de l'auteur de la formule suivante :

« I think that the ICC and the world will see that we are determined to prevent having Americans and our friends and allies in Israel and elsewhere hauled in by this corrupt ICC » (voir [note de presse](#) intitulée « US vows to prevent corrupt ICC from probing Americans, Israelis for war crimes », Times of Israel, édition du 2/06/2020).

En ce qui concerne les pressions de toutes sortes exercées sur la CPI en ce moment par Israël, par son inconditionnel allié nord-américain, auquel le Canada s'est également joint de manière beaucoup plus discrète, nous renvoyons nos lecteurs à notre [note antérieure](#) publiée dans divers sites de langue espagnole (1).

Israël: le filigrane qui tente de se cacher derrière cette annonce

Il est bon de rappeler que le seul État au monde à avoir officiellement salué ces sanctions nord-américaines contre la CPI est Israël : voir parmi bien d'autres cette [note de presse](#) du Times of Israel intitulée « Netanyahu hails Trump for announcing sanctions against corrupt ICC ».



Photo extraite de note de presse intitulée « Netanyahu hails Trump for announcing sanctions against corrupt ICC », Times of Israel, édition du 11/06/2020

Il est en fait très probable que ces sanctions aient été décidées en étroite coordination avec les autorités israéliennes (comme le suggère par exemple le titre de cette autre [note de presse](#) intitulée « Israel coordinated US sanctions against corrupt ICC »).

En effet, jamais dans l'histoire, Israël n'a pu compter avec une administration américaine aussi diligente et attentive à ses revendications comme celle dirigée par l'actuel locataire de la Maison Blanche. Bien que le décret de ce dernier fasse principalement référence aux enquêtes de la CPI sur d'éventuelles exactions commises par des militaires américains, et très sporadiquement à Israël dans sa justification, il faut rappeler que c'est depuis le 5 mars 2020 que la CPI a adopté sa dernière décision relative aux exactions commises en Afghanistan (voir [lien officiel](#) de la CPI): or, suite au 5 mars, et sauf erreur de notre part, nous n'avons su (ni entendu!) d'aucune sanction américaine contre la CPI, comme celles annoncées ce 11 juin 2020.

La chronologie des faits et le ton de l'administration nord-américaine ne semblent donc pas du tout correspondre à l'explication donnée dans certains médias qui mettent et ce presque à l'unisson l'accent sur les enquêtes de la CPI relatives à l'Afghanistan pour justifier cette réaction nord-américaine (voir par exemple cette [note explicative](#) de l'Express en France ou bien encore cette [note](#) plus récente de Voice of America).

Quelques rappels concernant la crainte que provoque la justice pénale internationale pour Israël

Il est utile de se souvenir que, depuis la création de la CPI en 1998, Israël et les Etats-Unis n'ont cessé de déployer d'intenses efforts diplomatiques afin de limiter la possibilité pour la CPI d'enquêter ce qui se passe sur le territoire palestinien.

Il convient de rappeler à ce sujet que ces deux Etats – ainsi que l'Iran – ont procédé au dépôt de la signature du Statut de Rome le dernier jour pour le faire, le 31 décembre 2000: les deux premiers ont procédé ensuite à retirer leur signature quelques années plus tard – tout comme le fera le Soudan, ce qui constitue une véritable innovation en droit international public (voir [notes 4 et 16](#) qui reproduisent les notifications faites en 2002 au dépositaire du Statut de Rome par ces deux Etats).

Le premier accord bilatéral d'immunité (BIA en anglais) afin d'écarter la compétence de la CPI au personnel militaire et non militaire étasunien – mais aussi israélien, réciproquement obligé – fut signé entre Israël et les Etats-Unis le 4 août 2002 (voir [texte](#)). Les Etats-Unis obtiendront par la suite la signature de plus d'un centaine d'accords bilatéraux de ce type. On lit dans un bel article sur le sujet, publié en France en 2003, que :

« La stratégie américaine consiste à déconstruire la coopération internationale mise en place entre la Cour et les Etats dans le statut de Rome et donc à faire vaciller un traité multilatéral par l'intermédiaire d'une multitude de traités bilatéraux » (2).

Il convient aussi de mentionner que lors d'une conversation (privée) entre diplomates nord-américains et leurs homologues israéliens en février 2010 (voir [correspondance diplomatique du 23 février 2010 de l'Ambassade des Etats-Unis à Tel Aviv](#)), on a pu apprendre, grâce à Wikileaks, que :

« Libman noted that the ICC was the most dangerous issue for Israel and wondered whether the U.S. could simply state publicly its position that the ICC has no jurisdiction over Israel regarding the Gaza operation ».

Le Colonel Liron Libman était, du moins à l'époque, un haut fonctionnaire israélien, fin connaisseur des règles existantes en droit international puisqu'il assumait pendant de longues années la Direction du Département de Droit International de l'armée israélienne (connue par ses sigles IDF).

Enfin, il est signalé dans une thèse doctorale publiée en France en 2010 analysant en profondeur la position juridique des Etats-Unis par rapport à la CPI que, lors de déclarations données suite au mois de juillet 1998 par le chef de la délégation des Etats-Unis à Rome:

« En ce qui concerne Israël enfin, David Scheffer reconnut après Rome que la délégalation américaine avait endossé la crainte d'Israël d'être victime d'accusations devant la future Cour en raison de sa politique dans les territoires occupés » (3).

La réaction de la CPI et des Etats parties à la CPI

Indépendamment des intentions réelles des Etats-Unis en annonçant ces sanctions, la CPI a immédiatement rejeté, dans une déclaration officielle, cette décision américaine, sans précéder dans les annales de la justice internationale, en déclarant (voir [le texte intégral](#)) que:

« Ces attaques constituent une escalade et une tentative inacceptable d'interférer avec l'état de droit et les procédures judiciaires de la Cour. Elles sont annoncées dans le but d'influencer les actions des fonctionnaires de la CPI dans le cadre des enquêtes indépendantes et objectives de la Cour et des procédures judiciaires impartiales. Une attaque contre la CPI représente également une attaque contre les intérêts des victimes de crimes d'atrocité, pour qui la Cour représente le dernier espoir de justice »; traduction libre de l'auteur de la version officielle qui se lit ainsi :

« These attacks constitute an escalation and an unacceptable attempt to interfere with the rule of law and the Court's judicial proceedings. They are announced with the declared aim of influencing the actions of ICC officials in the context of the Court's independent and objective investigations and impartial judicial proceedings. An attack on the ICC also represents an attack against the interests of victims of atrocity crimes, for many of whom the Court represents the last hope for justice ».

Pour sa part, le Président de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome a appelé les États et les autres membres de la communauté internationale à réaffirmer leur soutien sans réserve au travail de la CPI, tout en annonçant une réunion urgente des États parties. Dans sa déclaration (voir [texte complet](#)), on peut lire que :

« Je convoquerai une réunion extraordinaire du Bureau de l'Assemblée la semaine prochaine pour étudier comment renouveler notre engagement inébranlable envers la Cour.

« J'invite les États Parties et toutes les parties prenantes du système du Statut de Rome à réitérer à nouveau notre engagement indéfectible à faire respecter et à défendre les principes et valeurs consacrés dans le Statut, et à préserver son intégrité, sans se laisser décourager par quelque mesure ou menace que ce soit contre la Cour et ses responsables, les membres de son personnel et leurs familles ».

Finalement, le 23 juin dernier, 67 États parties au Statut de Rome ont adopté une déclaration conjointe intitulée « Déclaration en soutien à la Cour pénale internationale (CPI) suite à la publication du décret américain du 11 juin 2020 », dans laquelle on y lit que :

« La CPI, en tant que première et unique Cour pénale internationale permanente au monde, est un élément essentiel de l'architecture multilatérale qui défend l'état de droit. Elle incarne notre engagement collectif à lutter contre l'impunité des crimes internationaux. En apportant notre plein soutien à la CPI et en promouvant sa portée universelle, nous défendons les progrès que nous avons accomplis ensemble vers un ordre international fondé sur des règles, dont la justice internationale est un pilier indispensable » (4).

En guise de conclusion

Il ne fait aucun doute que cette décision nord-américaine n'a pas de précédent dans l'histoire du droit international. Elle pourrait éventuellement miner davantage le peu de crédibilité des États-Unis auprès de la communauté internationale, en particulier depuis que l'actuel locataire de la Maison Blanche y a pris ses fonctions (au mois de janvier 2017).

La date choisie pour annoncer publiquement ces sanctions contre la CPI a fait très probablement partie d'un calendrier très précis, convenu par les États-Unis et Israël.

Dans le cadre de ce calendrier, et du jeu diplomatique dangereux auquel tous deux se livrent consistant à remettre en cause de manière récurrente les fondements mêmes de l'ordre juridique international, Israël a inauguré le 14 juin dernier une nouvelle colonie israélienne sur les hauteurs du Golan, portant le nom de l'actuel Président nord-américain (voir cette [note de presse](#) de The Guardian intitulée « Trump Heights » : Israeli settlement in Golan named after US president).

Note (1) : Cf. BOEGLIN N., « Fiscal de Corte Penal Internacional (CPI): solicitud de investigación contra exacciones militares israelíes procede en todos los territorios palestinos, Gaza incluida », disponible [ici](#) .

Note (2) : Cf. COULEE F., « Sur un Etat tiers bien peu discret: les Etats-Unis confrontés à la Cour Pénale Internationale », 39 AFDI /Annuaire Français de Droit International (2003), pp. 32-70. p. 58. Article complet disponible [ici](#) .

Note (3) : Cf. FERNANDEZ J., La politique juridique extérieure des Etats- Unis à l'égard de la Cour Pénale Internationale, Paris, Pedone, 2010, p. 172.

Note (4) : Le texte complet de cette déclaration conjointe en français (disponible [ici](#)) a été divulgué par quelques sites officiels, comme par exemple celui de la Mission Permanente de la France auprès des Nations Unies. Concernant le fait que seuls 67 Etats sur 123 Etats parties au Statut de Rome aient souscrité, nous renvoyons à notre brève note publiée en espagnol: BOEGLIN N., « Sanciones de EE. UU. a la Corte Penal Internacional (CPI): a propósito de la reciente respuesta colectiva de 67 Estados », 9 juillet 2020, site de la Universidad de Costa Rica (UCR), disponible [ici](#).

Nicolas Boeglin est professeur de Droit International Public à la Faculté de Droit de l'Université du Costa Rica (UCR).

date création
2020/07/17