



Quelques réflexions sur la décision de la Chambre préliminaire de la CPI, par François Dubuisson

Description

Quelques réflexions sur la décision de la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale du 5 février, se prononçant sur la juridiction territoriale de la Cour en Palestine à?? François Dubuisson

Câ??est peu dire que la décision de la Chambre sur lâ??ouverture dâ??une enquête dans la situation de Palestine était attendue, tant le processus visant à saisir la Cour pénale internationale de lâ??examen des crimes internationaux commis sur le territoire palestinien, dans le contexte de lâ??occupation israélienne sâ??est avéré long et tumultueux, depuis la première tentative remontant à 2009.

Dans sa décision rendue le 5 février, la Chambre préliminaire confirme la position du Bureau du procureur, énoncée dans le document qui lui avait été transmis en décembre 2019, selon laquelle la Palestine doit être considérée comme un Etat pour les besoins de la mise en œuvre de la compétence de la CPI, que la juridiction territoriale de la Cour sâ??attend à lâ??ensemble des territoires palestiniens occupés, en ce compris Jérusalem-Est et que les Accords dâ??Oslo nâ??ont aucune incidence sur la compétence et la juridiction de la Cour.

Examinons la manière dont chacun de ces points ont été tranchés par la Chambre, pour ensuite évaluer quelles seront les conséquences de la décision, tant dans le cadre de la CPI que de manière plus générale.

1. La Palestine est un Etat, dans le cadre du Statut de Rome

Dans sa décision, la Chambre a essayé dâ??adopter une attitude prudente pour limiter la portée de son raisonnement au cadre particulier du Statut de Rome et de la compétence de la Cour, sans que cela nâ??emporte de conséquences plus générales sur lâ??issue du différend entre la Palestine et Israël. La Chambre sâ??est donc gardée de se prononcer sur la qualité dâ??Etat de la Palestine en droit international général, qui serait opposable à tous les Etats, mais sâ??est contentée de déterminer que la Palestine devait être considérée comme un « Etat partie au

Statut Â», car elle avait Â©tÂ© acceptÂ©e comme telle par le SecrÃ©taire gÃ©nÃ©ral de lâ??ONU et par lâ??AssemblÃ©e des Etats parties au Statut de Rome, suite Ã la reconnaissance de son statut dâ?? Â« Etat non membre des Nations Unies Â» en 2012, par lâ??adoption de la rÃ©solution 67/19 de lâ??AssemblÃ©e gÃ©nÃ©rale de lâ??ONU. En tant quâ??Etat partie au Statut de Rome, la Palestine peut donc dÃ©clencher la compÃ©tence de la CPI, en particulier sa juridiction territoriale, et peut Â©galement soumettre un dÃ©fÃ©rement (plainte) au Bureau du Procureur, ce quâ??elle a fait en 2018. La premiÃ©re condition dâ??exercice de la compÃ©tence de la CPI est donc remplie.

2. La CPI peut exercer sa juridiction pÃ©nale sur lâ??ensemble du territoire palestinien occupÃ© depuis 1967

Le second point crucial consistait Ã dÃ©terminer lâ??Ã©tendue prÃ©cise des territoires sur lesquels la Cour peut exercer sa juridiction pÃ©nale. Selon le Statut de Rome, la Cour peut exercer sa compÃ©tence pour les crimes commis sur le territoire dâ??un Etat partie au Statut. En lâ??espÃ©ce, la question Â©tait de savoir quelle Â©tait prÃ©cisÃ©ment lâ??Ã©tendue du territoire de la Palestine, compte tenu de lâ??occupation israÃ©lienne et de lâ??annexion de JÃ©rusalem-Est. Devant la Chambre, des contestations avaient Â©tÃ© soulevÃ©es Ã cet Â©gard, pointant le fait quâ??il ne devait pas revenir Ã la CPI de fixer les frontiÃ©res de lâ??Etat palestinien, qui demeuraient contestÃ©es par IsraÃ©l, et que trop dâ??incertitudes persistaient Ã cet Â©gard.

A nouveau, la Chambre a entourÃ© sa dÃ©cision de prÃ©cautions en indiquant quâ??elle ne devait que dÃ©terminer le cadre de la juridiction territoriale pÃ©nale dans le contexte du Statut de Rome, mais pas fixer de maniÃ©re absolue les frontiÃ©res sÃ©parant la Palestine et IsraÃ©l : Â« Ã ce titre, il convient de souligner que la prÃ©sente dÃ©cision est strictement limitÃ©e Ã la question de compÃ©tence Â©noncÃ©e dans la requÃªte du Procureur et nâ??implique aucune dÃ©termination sur les litiges frontaliers entre la Palestine et IsraÃ©l. Â» Pour Â©tablir que le territoire de la Palestine sur lequel la Cour a juridiction comprend lâ??ensemble des territoires palestiniens occupÃ©s, la Chambre sâ??est fondÃ©e principalement sur la prise en considÃ©ration du droit Ã lâ??autodÃ©termination du peuple palestinien, tel quâ??Ã©noncÃ© dans de trÃ©s nombreuses rÃ©solutions de lâ??AssemblÃ©e gÃ©nÃ©rale de lâ??ONU. En particulier, la Chambre sâ??est rÃ©fÃ©rÃ©e Ã la rÃ©solution 67/19 accordant Ã la Palestine le statut dâ??Etat non membre observateur, qui Â« rÃ©affirme le droit du peuple palestinien Ã lâ??autodÃ©termination et Ã lâ??indÃ©pendance dans un Ã©tat de Palestine situÃ© sur le territoire palestinien occupÃ© depuis 1967 Â».

La Chambre a soulignÃ© que le droit Ã lâ??autodÃ©termination devait dâ??autant Ãªtre pris en compte quâ??il relevait des droits humains fondamentaux, revÃªtu dâ??un caractÃ©re erga omnes, et quâ??il avait Â©tÃ© reconnu en faveur du peuple palestinien par de nombreuses instances internationales.

3. Lâ??absence dâ??incidence des Accords dâ??Oslo sur la dÃ©termination de la compÃ©tence de la CPI

Un des principaux arguments soulevÃ©s par les dÃ©tracteurs de la compÃ©tence de la Cour pour la situation de Palestine consistait Ã invoquer certaines dispositions des Accords dâ??Oslo, au terme desquelles lâ??AutoritÃ© palestinienne nâ??a pas de compÃ©tence pÃ©nale Ã lâ??Ã©gard des ressortissants israÃ©liens, pour les crimes commis en territoire palestinien. La Palestine nâ??aurait donc pu transfÃ©rer Ã la Cour une compÃ©tence quâ??elle ne peut elle-mÃªme exercer. La Chambre a Â©cartÃ© ce raisonnement, en considÃ©rant que de tels Accords nâ??avaient aucun effet sur la

compétence territoriale de la Cour, mais pouvaient uniquement affecter les questions de coopération des autorités nationales ou de complémentarité (existence de procédures d'enquête ou de poursuites nationales par un Etat compétent à la Palestine ou Israël -, susceptible de rendre une affaire particulièrement irrecevable). Le cas échéant, des arguments tirés des Accords d'Oslo pourraient donc être avancés, mais dans le contexte des demandes de coopération transmises par la Cour ou de mise en accusation d'un individu. La Chambre a donc validé la compétence de la Cour de manière maximale, sans restriction territoriale, ce qui va permettre au Bureau du Procureur de mener ses enquêtes pour l'ensemble des crimes commis sur le territoire palestinien, en ce compris Jérusalem-Est.

Quelles seront les conséquences précises de la décision de la Chambre, pour la procédure devant la CPI mais aussi de manière plus générale, dans le cadre du conflit israélo-palestinien ?

4. Les conséquences de la décision de la Chambre sur la suite de la procédure devant la CPI

Le Bureau du Procureur va désormais pouvoir formellement ouvrir une enquête visant à établir des responsabilités pénales individuelles pour des crimes relevant du Statut. Jusqu'à présent le Bureau du Procureur a identifié quatre grandes catégories de crimes de guerre qu'il entend investiguer : les crimes commis par le Hamas et d'autres groupes palestiniens dans le contexte de la guerre de Gaza de 2014 (Bordure Protectrice), consistant principalement en des tirs de missiles vers des populations civiles israéliennes ; les crimes commis dans le même contexte par l'armée israélienne, consistant principalement dans la prise pour cible et le meurtre de civils palestiniens et la destruction de bâtiments civils ; les crimes commis par l'armée israélienne dans le cadre de la « marche pour Gaza » de 2018, au cours de laquelle des soldats avaient ouvert le feu et tué environ 200 civils palestiniens et blessé de nombreux autres ; enfin les crimes commis dans le cadre de la politique de colonisation du territoire palestinien, en particulier l'installation de population civile juive israélienne. Le Bureau du Procureur a indiqué que ces différents faits pourraient être complétés par d'autres dans le courant de l'enquête. On remarque en effet que seuls des crimes de guerre ont été retenus, alors que de nombreux rapports internationaux font état de crimes contre l'humanité, spécialement lorsque l'on considère la politique israélienne d'occupation dans sa globalité.

A cet égard, la prise en considération de la commission du crime d'apartheid va très sérieusement se poser, notamment compte tenu des récents rapports rendus par les associations israéliennes Yesh Din et B'tselem, qui ont conclu à l'existence d'un crime d'apartheid imputable aux autorités israéliennes, compte tenu de toutes les caractéristiques de la politique d'occupation, qui établit une discrimination systématique entre les colons israéliens et la population palestinienne.

La tâche du Bureau du Procureur va désormais consister à enquêter de manière plus précise sur les faits les plus graves et identifier les individus responsables, pour lesquels un procès devrait être tenu. De ce point de vue, la situation sera différente selon qu'il s'agit de suspects palestiniens ou israéliens.

Pour les premiers, la Cour peut se fonder sur l'obligation de coopération qui incombe à la Palestine en tant qu'Etat partie au Statut, qui concernera tant l'enquête sur les faits que la possible arrestation des personnes sur lesquelles porteront des charges. Pour les crimes concernant

des responsables israéliens, les choses seront plus compliquées, car Israël refusera toute coopération et fera obstacle à tout accès pour les enquêteurs au territoire israélien mais aussi palestinien. L'enquête devra donc se baser principalement sur des éléments d'information fournis par d'autres sources et des rapports internationaux existants. Il sera également extrêmement difficile d'obtenir l'arrestation des suspects israéliens.

Néanmoins, pour les aspects les plus évidents des crimes commis par des responsables israéliens, comme la politique de colonisation mise en œuvre de manière triviale officielle, par des canaux de décision assez aisément identifiables, la détermination des responsabilités personnelles individuelles sera normalement plus aisée et pourra remonter aux plus hauts degrés de décision de l'Etat. Même si la tenue d'un procès à La Haye envers des responsables israéliens peut paraître hypothétique, la simple mise en accusation ou la délivrance d'un mandat d'arrêt à l'égard de divers hauts responsables israéliens, militaires ou politiques, serait d'une grande force symbolique, susceptible de mettre une certaine pression sur les Etats occidentaux, alliés de l'Etat d'Israël.

5. Les conséquences plus générales sur le statut de la Palestine

Bien que la Chambre, comme on l'a relevé plus haut, a pris soin de limiter le champ de sa décision au cadre strict de la Cour pénale internationale, force est de constater que la position juridique de la Palestine sur la scène internationale en sort renforcée.

Premièrement, la Palestine doit bien être considérée comme un Etat pour toutes les démarches juridiques qu'elle est susceptible d'entreprendre, devant la CPI ou ailleurs (comme dans le cadre de la procédure pendante devant la CIJ relative à l'installation de l'ambassade américaine à Jérusalem).

Deuxièmement, et de manière encore plus fondamentale, le droit du peuple palestinien à un Etat est reconnu comme devant s'appliquer sur l'ensemble des territoires occupés depuis 1967, en ce compris Jérusalem-Est. Bien que la Chambre ait formellement indiqué qu'elle ne se prononçait que sur la juridiction pénale de la Cour, sa décision porte bien en réalité sur la substance du droit à l'autodétermination et sur le cadre territorial sur lequel il doit s'exercer.

Il est donc bien admis que les Palestiniens « ont droit à » tous les territoires occupés en deçà de la ligne verte, et que les prétentions territoriales d'Israël à cet égard, qui paraissent manifestées dernièrement à travers des projets d'annexion, sont sans fondement. La suite du processus d'enquête du Bureau du Procureur va encore probablement prendre des années, de sorte que les résultats concrets vont se faire attendre encore quelque temps. Mais la portée à la fois pratique et symbolique de la décision se fait sentir dès à présent.

date créée

2021/02/06