

Analyse de François Dubuisson sur la déclaration de la Procureure de la CPI concernant la situation de la Palestine

François Dubuisson est professeur à l'Université Libre de Bruxelles (ULB) et chercheur au Centre de droit international. Il est également président du Réseau francophone de droit international (RFDI)

1. La Palestine a adhéré au Statut de Rome le 2 janvier 2015 (entrée en vigueur le 2 avril) tout en faisant une déclaration faisant remonter la compétence de la Cour pénale internationale au 14 juin 2014, de façon à inclure les faits relatifs à l'opération « Bordure protectrice », menée par Israël à Gaza, depuis cette date. Le 16 janvier 2015, le Bureau du Procureur a lancé un « examen préliminaire », phase qui consiste à examiner si des faits correspondants à des crimes prévus dans le Statut de Rome semblent avoir été commis dans le cadre de la situation concernée, et si la Cour a compétence et juridiction sur ces faits. En l'occurrence, bien qu'Israël ne soit pas membre de la Cour pénale internationale, la compétence pour les crimes commis à Gaza et en Cisjordanie est donnée à la Cour par le biais de la compétence territoriale, découlant du lieu de commission des actes. On peut donc relever qu'il a fallu près de cinq ans au Bureau du Procureur pour terminer cette phase d'examen préliminaire, ce qui apparaît comme un délai très long, et déclarer les éléments réunis pour ouvrir une enquête (sous la réserve examinée ci-dessous).

2. Après 5 ans d'examen préliminaire, la Procureure a donc déclaré « qu'il existe une base raisonnable justifiant l'ouverture d'une enquête dans la situation en Palestine », en jugeant être « convaincue : i) que des crimes de guerre ont été commis ou sont en train de l'être en Cisjordanie, notamment à Jérusalem-Est, et dans la bande de Gaza ; ii) que les affaires susceptibles de résulter de la situation en cause seraient recevables ; et iii) qu'il n'existe aucune raison sérieuse de penser que l'ouverture d'une enquête desservirait les intérêts de la justice » (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx...>). Toutefois, avant d'entamer effectivement les enquêtes, la Procureure demande à la Chambre préliminaire « de se prononcer quant à la portée de la compétence territoriale de la Cour pénale internationale dans la situation en Palestine », et ce « compte tenu du caractère unique et hautement controversé des questions juridiques et factuelles liées à cette situation, à savoir le territoire au sein duquel l'enquête peut être menée ». En clair, la Chambre préliminaire va devoir déterminer l'étendue du « territoire palestinien », ce qui va définir le champ de la compétence territoriale de la Cour, et donc de l'enquête que va pouvoir mener le Bureau du Procureur. Cette problématique renvoie aux questions du statut de la Palestine en tant qu'Etat, seul un Etat pouvant devenir partie au Statut de Rome, et à la détermination de ce qui peut être considéré comme constituant son « territoire ». Dans le document transmis à la Chambre préliminaire (https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2019_07637.PDF), le Bureau du Procureur défend une position selon laquelle la Palestine doit bien être considérée comme un Etat, en capacité d'adhérer au Statut de Rome, et que la compétence de la CPI s'étend au « territoire palestinien occupé », qui, selon les résolutions pertinentes des Nations Unies, recouvre Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est, territoires sur lesquels s'applique le droit à l'autodétermination du peuple palestinien. Le Bureau du procureur conclut ainsi : « the Occupied Palestinian Territory is the "territory" of Palestine

over which the Court can exercise its jurisdiction. The international community has recognised the right of the Palestinian people to self-determination and to an independent and sovereign State and has long associated it with the Occupied Palestinian Territory, delimited by the 'Green Line' or pre-1967 lines ». La décision de la Chambre préliminaire aura dès lors une importance significative, dépassant le cadre strict de la délimitation territoriale du champ d'investigation des crimes relevant de la compétence de la Cour, en se prononçant sur l'existence de l'Etat de Palestine et sur l'assise du territoire relevant cet Etat et de l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.

3. Concernant la nature des crimes retenus à ce stade par le Bureau du Procureur, il faut observer que l'approche se révèle pour le moment plutôt minimale. Dans le document transmis à la Chambre préliminaire, trois contextes distincts sont retenus. Tout d'abord, la guerre de Gaza de l'été 2014. Dans ce cadre, la Procureure a identifié des possibles crimes de guerre commis tant par l'armée israélienne (attaques disproportionnées, homicides intentionnels à l'encontre de civils,...) que par le Hamas et d'autres groupes palestiniens (attaques dirigées contre des personnes ou des biens civils, homicides intentionnels, utilisation de boucliers humains,...). Ensuite, la politique de colonisation de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, ce qui renvoie à la commission du crime de guerre de transfert de population civile en territoire occupé, commis par des membres des institutions israéliennes. Enfin, la répression des manifestations tenues dans le cadre de la « Grande marche du retour » à Gaza depuis 2018, et la possible commission de crimes de guerre par les forces armées israéliennes. On remarque qu'aucune charge de « crime contre l'humanité » n'est à ce stade retenue, alors que cette qualification est souvent évoquée dans des rapports internationaux pour viser la politique d'occupation

israélienne prise dans sa globalité, ou les tirs massifs de roquettes par certains groupes armés palestiniens. Dans le défèrement qu'elle a déposé en 2018, la Palestine demandait que soient soumis à enquête différents faits susceptibles de constituer une « attaque systématique contre une population civile », tombant sous la qualification de crime contre l'humanité, dont des pratiques d'apartheid et de persécution, le transfert de population, les détentions arbitraires, la torture,... Il n'en est donc pas question au stade actuel de la procédure, mais le Bureau du procureur précise toutefois : « the crimes identified above are illustrative only. Once the Prosecutor proceeds under article 53(1), her investigation will not be limited only to the specific crimes that informed her assessment at the preliminary examination stage. The Prosecution will be able to expand or modify the investigation with respect to the acts identified above or other alleged acts, incidents, groups or persons and/or to adopt different legal qualifications, so long as the cases identified for prosecution are sufficiently linked to the situation. In particular, the situation in Palestine is one in which crimes allegedly continue to be committed ».

4. On peut penser que le Bureau du Procureur, en sollicitant une décision de la Chambre préliminaire avant de mettre en œuvre l'enquête sur la situation de la Palestine, a choisi de gagner encore un peu de temps. Dans le cours de la procédure, les parties intéressées, dont la Palestine, Israël et les victimes, pourront faire valoir leurs arguments, et on peut évaluer le délai nécessaire pour le prononcé d'une décision à environ un an, sans compter une possible procédure d'appel. Cela étant, cela signifie malgré tout qu'une juridiction internationale va dans un délai rapproché se prononcer sur le statut de la Palestine et de son territoire, ce qui constituera un élément très significatif, à la fois sur le plan juridique et symbolique.