

Symposium autour de la CPI et de la Palestine : les (non) effets d'Oslo sur les droits et le statut

Jeff Handmaker et Alaa Tartir – OpinioJuris – 6 février 2020



(Jeff Handmaker enseigne le droit, les droits de l'homme et le développement, et il conduit des recherches sur la mobilisation juridique à l'Institut international des Études sociales à l'Université Erasmus, aux Pays-Bas. Il est aussi chercheur principal à la faculté de droit de l'Université de Witwatersrand, en Afrique du Sud. Alaa Tartir est chercheur adjoint à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) à Genève, en Suisse, et il est conseiller de programme à Al-Shabaka : le réseau politique palestinien.)

Le Processus-Accords d'Oslo était au cœur des préoccupations du Bureau du procureur de la CPI quand il a demandé, au titre de l'article 19(3), qu'une décision soit rendue sur la compétence territoriale de la Cour en Palestine (demande ci-après sous le terme « BPC »).

Cependant, le fondement juridique extrêmement contestable du Processus d'Oslo et des accords qui en ont découlé a été extrêmement mal compris et fréquemment déformé, à la fois quant à leur contenu, et, davantage encore, à leur fonctionnement.

Ces malentendus se sont retrouvés dans la demande du BPC, ce qui a abouti à une représentation incomplète, dans la demande du BPC, des droits des Palestiniens et du statut de la juridiction de la Palestine, particulièrement concernant les crimes et le territoire concernés relevant de la compétence de la Cour pénale internationale.

Le processus d'Oslo

Le 13 septembre 1993, Yasser Arafat et Yitzhak Rabin se sont serrés la main sur la pelouse de la Maison-Blanche en la présence du Président Clinton, et tous les participants ont dû ressentir que c'était là une occasion profondément historique. L'occasion consistait à marquer la signature d'un ensemble de documents (« Oslo I ») par les représentants de l'État d'Israël et de l'Organisation de libération de la Palestine, ce qui découle du Processus d'Oslo. Cet accord, et les autres (Wye River, Madrid, etc.) directement liés au Processus (ci-après sous le terme, « Accords ») et signés par les représentants israéliens et palestiniens, présume une solution à deux États comme objectif central à long terme et,

entre-temps, une création de territoires gérés de façon différente (les Zones A, B et C).

En dépit de leurs défauts, ces Accords ont structuré et encadré les tentatives, par les Nations-Unies, les États, et maintenant la CPI, d'examiner les multiples violations du droit international et, en fin de compte, d'apporter la paix dans la région. En outre, le Processus d'Oslo a constitué la base principale, pour l'État de Palestine, pour pouvoir revendiquer un État aux Nations-Unies, ce qui a également déclenché la compétence de la Cour pénale internationale.

Les problèmes avec le Processus d'Oslo

Le Processus d'Oslo a été une tentative opaque et viciée afin d'apporter la paix entre Israël et les Palestiniens. Le processus a adopté une approche exceptionnaliste du droit international, sapant les droits individuels des Palestiniens et l'autodétermination à laquelle ils prétendaient collectivement.

Les Accords sont déficients à quatre égards au moins. Premièrement, le processus y conduisant a impliqué une participation limitée de la pleine représentation politique palestinienne, sans parler des Israéliens et des Palestiniens ordinaires qui, en vertu du droit international, auraient dû avoir la possibilité de décider de leur propre avenir, par exemple par le biais d'un référendum, en garantissant l'autodétermination. Deuxièmement, comme la demande le BPC le reconnaît, le processus a exclu les questions les plus fondamentales, attisant l'impasse, chacune d'entre elles étant reléguée au rang de « statut permanent » pour être résolue ultérieurement, et non par les Accords eux-mêmes. Les

questions exclues de l'Accord étaient : 1) Jérusalem, 2) les réfugiés, 3) les colonies de peuplement, 4) l'organisation de la sécurité, 5) les frontières, 6) les relations et la coopération avec les autres voisins, et 7) les autres questions d'intérêt commun. Troisièmement, le contenu des Accords issus du processus d'Oslo a été très ambigu concernant les obligations d'Israël, particulièrement par rapport au droit humanitaire international (DIH) et aux droits des Palestiniens. Quatrièmement, et plus important encore, alors que les représentants politiques palestiniens ont respecté la plupart de leurs engagements prévus aux Accords, le gouvernement et l'armée d'Israël n'ont que très peu respecté les leurs, violant radicalement à la fois le contenu et l'esprit des Accords ; or, à tout cela, la demande du BPC n'y fait que très peu référence.

En somme, et suite aux échecs des 25 années passées, on ne peut pas considérer les Accords issus du processus d'Oslo comme étant une base solide pour établir une compétence sur les crimes présumés dans les territoires palestiniens. Compte tenu des déséquilibres structurels de pouvoir et de l'absence de tout mécanisme significatif de responsabilisation sous la surveillance du droit international, les Accords sont essentiellement des accords de sécurité qui ont permis à l'occupation militaire d'Israël de se poursuivre et qui ont facilité l'expansion de ses colonies de peuplement ainsi que l'exercice de son contrôle sur la Cisjordanie.

Les violations par Israël

En l'absence d'obligations claires et de mécanismes efficaces de responsabilisation, Israël a annexé de larges bandes de Jérusalem, il a commis d'innombrables violations du droit humanitaire international et des droits de l'homme, il a

réprimé et exclu des réfugiés, et il a encouragé vivement une construction massive de colonies. Le Golan (territoire syrien occupé) a été annexé et il existe même des propositions, surtout à la lumière du prétendu plan de « Paix pour la prospérité » émanant du gouvernement des USA, afin d'annexer « légalement » de grandes parties de la Cisjordanie autour des colonies israéliennes.

En d'autres termes, plutôt que de résoudre le conflit, il a été dit que cette absence d'obligations claires dans les Accords qui s'inspirent d'Oslo a rendu possible ces nombreuses violations. Et pourtant, la CPI, en dépit de l'histoire très contestée de ces processus de paix manqués, a fait de nombreuses références au contenu des Accords qui en découlent.

Les références qui sont correctes à Oslo par le Bureau du Procureur de la CPI

Il y a une section spécifique dans la demande du BCP, dans un chapitre audacieux juridiquement exact, qui dit que « *les Accords d'Oslo, n'interdisent pas l'exercice de la compétence de la Cour* » (section B3). En outre, le procureur a raison quand il détermine, pour établir sa compétence, que l'Autorité palestinienne (AP) a acquis une autorité par les Accords dans de multiples domaines de gouvernance (§ 65) ; que les Accords équivalaient à un « *transfert fonctionnel et à un transfert territorial* » (§ 66), et que les territoires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza constituaient une « *unité territoriale unique* » (idem). D'abondantes références à la construction de colonies étayent celles que fait le BPC à de nombreux rapports selon lesquels la viabilité d'une solution à deux États était compromise.

De manière cruciale, même s'il répète les affirmations douteuses que l'AP « *n'a aucune compétence en matière pénale concernant les Israéliens ou les crimes commis en Zone C* », le procureur « *n'a pas considéré ces restrictions... comme étant des obstacles à l'exercice de la compétence de la Cour* » (§ 183). En effet, il existe un énorme scepticisme, étant donné le contrôle d'Israël sur toute la Cisjordanie et particulièrement sur ses frontières, sur la capacité de l'AP à exercer cette compétence. Il y a aussi une affirmation importante selon laquelle « *les Accords d'Oslo ne peuvent passer outre le droit à l'autodétermination du peuple palestinien* » (§ 187).

Un bilan incomplet du fonctionnement des Accords

Pourtant, le bilan du minage délibéré du processus de paix par Israël n'est représenté que de façon incomplète dans la demande du Bureau du procureur de la CPI. C'est dû en partie au fait qu'il s'est considérablement appuyé sur un article de Yoram Dinstein. La crédibilité de Dinstein a gravement été compromise après qu'il a été dénoncé pour son double rôle auprès d'ONG internationales et du ministère israélien des Affaires étrangères. Ceci est pertinent non pas tant en lien avec les normes que les Accords ont prévues, et qui sont douteuses en soi, mais avec le fait que cela soulève de graves questions quant à leur fonctionnement.

À l'exception de l'expansion des colonies de peuplement en Cisjordanie, condamnée par la résolution 2334 du Conseil de sécurité, et de l'affirmation du contrôle d'Israël sur les frontières aériennes, maritimes et terrestres, de la Cisjordanie comme de la bande de Gaza, dans la demande du BPC il n'y a que peu de références, voire aucune, à la façon dont Israël viole systématiquement ses obligations (pourtant

limitées) stipulées dans les Accords d'Oslo.

Israël a renforcé son occupation militaire de la Cisjordanie avec des centaines de check-points militaires (sans que cela ne soit mentionné dans la demande du BPC), il viole systématiquement le territoire de Gaza par des attaques militaires à grande échelle (mention limitée dans la demande du BPC), il a arrêté et emprisonné des membres élus du Conseil législatif palestinien et il a empêché de nouvelles élections (aucune mention de l'un et de l'autre dans la demande du BPC).

Toutes ces violations, et bien d'autres encore y compris la ségrégation raciale en Israël, ont constitué la base de ce que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (HCDH) a déterminé, dans ses observations finales de 2012 et 2019, comme étant le maintien par Israël d'un vaste régime d' « *apartheid* ». Le mot « *apartheid* », crime contre l'humanité, n'est pas mentionné dans ce document de 112 pages. En effet, dans le document, il n'est fait qu'une référence généralement limitée aux crimes contre l'humanité.

En bref, tant dans ses normes que dans son fonctionnement, le Processus d'Oslo était structurellement incapable d'apporter une résolution provisoire, et encore moins définitive, entre Israël et les Palestiniens. Il est par conséquent fâcheux que la demande du BPC s'y réfère si largement.

La portée de la compétence de la CPI est plus vaste que ne le spécifie la demande du Bureau de son procureur

Baser l'intervention de la CPI sur un cadre fondamentalement vicié (les Accords d'Oslo) en reproduit les mêmes problèmes,

malgré ce qui semble être des bonnes intentions du Bureau du procureur. Alors qu'il existe une prise de conscience croissante des limites fondamentales des Accords d'Oslo et que l'on recherche, voire qu'on envisage, d'autres idées pour des cadres/paradigmes alternatifs pour mieux refléter les réalités du terrain, il est crucial de considérer les Accords d'Oslo, et les accords qui en découlent, comme ayant une valeur juridique douteuse.

En fait, la portée de la compétence de la CPI est considérablement plus vaste que le Bureau du procureur ne le spécifie dans sa demande.

Donc, à mesure que ce dossier avance, la compréhension par la CPI de la portée de sa compétence ne doit pas être entravée par un encadrement exceptionnaliste du processus d'Oslo. Cela comprend les droits fondamentaux des Palestiniens et, en particulier, la compétence de la CPI en matière de crimes contre l'humanité, notamment le crime d'apartheid, dont les preuves sont abondantes.

Une enquête efficace de la CPI va de pair avec une direction palestinienne responsable

Une future enquête de la CPI relèvera probablement d'un processus long et intimidant, consommant les rares ressources des organisations de défense des droits humains, palestiniennes, israéliennes et internationales, des directions politiques et des organismes (inter) gouvernementaux. Essentiellement, une direction palestinienne légitime, représentative et responsable constitue un préalable vital afin de garantir une enquête efficace et sérieuse de la CPI.

Outre sa pertinence pour les droits des Palestiniens et le statut du territoire palestinien sous compétence de la Cour, *l'heure de la CPI* pourrait être aussi une occasion importante pour les Palestiniens de renforcer leurs structures de gouvernement et leurs modèles de direction, dans la réalisation de leurs revendications de longue date pour l'autodétermination et la justice.

Traduction : BP pour l'Agence Média Palestine

Source: [Opiniojuris](#)