

L'adhésion de la Palestine à la CPI, un **tournant**

Le 24 mars dernier s'est tenu à l'Assemblée nationale un colloque dont l'objectif était de revenir sur la genèse et les conséquences de l'adhésion, le 1^{er} avril 2015, de la Palestine à la Cour pénale internationale. Synthèse de cette rencontre.

Françoise DUMONT, présidente de la LDH

Au cours de la journée du 24 mars consacrée aux enjeux de l'adhésion de la Palestine à la Cour pénale internationale (CPI) ⁽¹⁾ sont intervenus des praticiens du droit, des représentants de la société civile, des représentants diplomatiques. La LDH était présente, mais aussi Amnesty International, l'association France Palestine solidarité et la fondation Gabriel Péri, ces deux dernières associations étant co-organisatrices du colloque. La demande d'adhésion de la Palestine à la CPI a été mouvementée, ont rappelé les intervenant-e-s. En effet, juste après la fin de l'opération « Plomb durci », le 21 janvier 2009, l'Autorité palestinienne avait déjà produit une déclaration « ad hoc », reconnaissant la compétence de la CPI, conformément à l'article 12 du statut de Rome. Mais ce n'est qu'en avril 2012, après trois années de délibération et juste avant la fin de son mandat de procureur de la CPI, que Luis Moreno Ocampo a fini par rendre publique sa décision, annonçant qu'il n'était pas compétent sur la décision de savoir si la Palestine avait un statut d'Etat, renvoyant la décision aux Nations unies. Si cette demande d'adhésion avait été alors acceptée, Israël aurait-il déclenché en juillet 2014 l'opération « Bordure protectrice » ? Aurait-il fait usage de la

« La question sera de savoir si la CPI peut être un organe qui permette de rendre justice aux victimes. Moment de vérité sur le dossier israélo-palestinien, et, tout autant, pour la CPI elle-même. »

(1) La Cour pénale internationale est le premier tribunal indépendant et permanent habilité d'une part à enquêter sur les individus dans le cadre des crimes les plus graves, notamment les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, et d'autre part à les poursuivre en justice.

même violence, quand on sait que l'attaque israélienne contre l'enclave palestinienne de Gaza a fait, en cinquante jours, 2 140 morts côté palestinien, essentiellement des civils, et 73 côté israélien, dont 66 civils ? On peut aujourd'hui en douter.

Une demande d'adhésion mouvementée

Quoi qu'il en soit, la Palestine a obtenu fin 2012 le statut d'« Etat observateur non membre » auprès de l'assemblée générale des Nations unies, et cela lui a permis d'acquérir la capacité juridique à rejoindre le statut de Rome de la CPI. Fin 2014, l'Autorité palestinienne a déposé une nouvelle demande d'adhésion à la CPI et, en avril 2015, l'adhésion de la Palestine est devenue effective. Pourtant, dès qu'elle a été rendue officielle, la démarche de la Palestine a suscité de nombreuses pressions, plus ou moins ouvertes. Le but étant de la faire avorter.

La France, quant à elle, a toujours, quels qu'aient été les gouvernements en place, pesé de tout son poids pour la création de la CPI et poussé à son extension universelle. A chaque adhésion d'un nouvel Etat, elle a considéré qu'il y avait là un pas supplémentaire vers l'universalité de cette juridiction. Elle s'est particulièrement impliquée dans le cas de

la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo. Elle aurait donc dû soutenir sans ambiguïté la demande de la Palestine. Il n'en a rien été : elle a marqué sa réprobation, reprenant plus ou moins à son compte un certain nombre d'arguments hostiles à une adhésion présentée par certains comme un frein au processus de paix, voire un risque d'aggravation de la situation sur le terrain.

Plusieurs pays, dont certains européens, ont usé de pressions financières et politiques pour convaincre le président Abbas d'abandonner sa démarche. Israël et les Etats-Unis, qui pourtant ne sont pas membres de la CPI, n'ont pas été de reste, mais cela a été aussi le cas de pays comme le Canada ou la Nouvelle-Zélande, qui, fin octobre, a présenté un projet de résolution au Conseil de sécurité. L'objectif affiché était d'apaiser les violences entre Israéliens et Palestiniens. Quoi de plus louable ? Mais d'un côté, on demandait aux Israéliens d'arrêter la construction des colonies et, de l'autre, on demandait aux Palestiniens de renoncer à la saisine de la CPI. En somme, les deux camps devaient faire des concessions. Chose normale après tout, si l'on veut relancer un processus de paix. Sauf que... pour les premiers, il s'agissait de mettre fin à une violation du droit internatio-

nal et des conventions de Genève, alors que pour les seconds, il s'agissait de renoncer à faire valoir les droits des victimes.

Les obstacles à l'ouverture d'une enquête

Parallèlement à sa demande d'adhésion, la Palestine avait demandé à la procureure de la CPI, Fatou Bensouda, d'ouvrir une enquête sur les allégations de crimes commis au cours de l'opération de l'été 2014.

Les échanges qui ont eu lieu au cours de cette journée n'ont pas occulté les obstacles qui demeurent avant l'ouverture d'une enquête.

En premier lieu Fatou Bensouda rappelle régulièrement que si, effectivement, elle a lancé dès janvier 2015 un examen préliminaire de la situation en Palestine, elle ne s'est toujours pas prononcée sur la compétence de la Cour pour juger de l'affaire, eu égard au statut de la Palestine. Par ailleurs, la conversion de l'examen en enquête n'est soumise à aucun délai par le statut de Rome. A ce facteur temporel s'ajoutent aussi des considérations budgétaires : les ressources limitées du bureau de la procureure pour 2015-2018 ne lui permettent d'ouvrir qu'une enquête par an.

En second lieu se pose la question de la complémentarité : la CPI ne peut exercer sa compétence qu'à défaut d'exercice de la compétence par les juridictions nationales. Pour maître Alia Aoun, présidente de l'association Avocats et juristes pour le Liban et qui intervenait dans ce colloque, cette question ne devrait pas poser beaucoup de problèmes puisque la Commission d'enquête internationale du Conseil des droits de l'homme de l'ONU a établi que ni la Palestine ni Israël n'avaient exercé leur compétence quant aux allégations de crimes de guerre. Si la Palestine n'a pas les moyens de le faire, Israël n'en a pas la volonté, étant donné notamment que la Cour



© FOUNDATION MAX VAN DER STOEP, LICENCE CC

Fatou Bensouda (procureure de la CPI) rappelle régulièrement que si elle a lancé dès janvier 2015 un examen préliminaire de la situation en Palestine, elle ne s'est toujours pas prononcée sur la compétence de la Cour pour juger de l'affaire, eu égard au statut de la Palestine.

suprême s'est toujours refusée à se prononcer sur la légalité de la colonisation. Quant à apporter la preuve des crimes commis dans les territoires occupés, il semblerait que cela ne doive pas être le plus difficile. A cet égard, l'avis consultatif de 2004 de la Cour internationale de justice (CIJ) concernant les conséquences juridiques du mur fournit un appui particulièrement favorable. La CIJ a en effet considéré qu'Israël, en tant que puissance occupante, se doit de respecter les conventions de Genève de 1949, en particulier l'article 49 de la 4^e Convention qui prohibe les déplacements forcés de population. Or, la Cour a considéré que l'implantation des colonies violait ces obligations.

Finalement, d'après l'intervenante, la difficulté principale concerne le processus d'identification des auteurs. En effet, la CPI ne peut juger que des individus – et non pas des Etats –, qu'il faut identifier.

Quand le moment de vérité arrivera

Les Palestiniens placent beaucoup d'espoir dans la CPI, et l'avenir dira s'ils ont raison. Il est clair que les organisations

palestiniennes ont l'impression d'avoir épuisé tous les autres recours. Les démarches en Israël n'ont rien donné, les juridictions universelles en Europe se sont vu retirer leurs compétences en matière de crimes de guerre et les mécanismes des Nations unies ont échoué.

La perspective de voir des responsables politiques ou militaires israéliens répondre pour la première fois de leurs actes devant une juridiction internationale qui, même imparfaite, est un succès pour l'humanité, peut susciter une certaine incrédulité tant paraît établie cette « règle » d'impunité permanente au bénéfice d'un Etat qui se targue de pouvoir s'affranchir des règles communes et de posséder « l'armée la plus morale du monde ».

Si la phase d'investigations préliminaires peut prendre du temps, le moment de vérité arrivera bien un jour. La question sera de savoir si la CPI peut être un organe qui permette de rendre justice aux victimes. Moment de vérité sur le dossier israélo-palestinien, et, tout autant, pour la CPI elle-même. L'absence de justice dans cette région du monde attise tous les conflits et, sans justice, il ne pourra y avoir de paix. ●