

Pourquoi la CPI peine-t-elle à s'impliquer dans le conflit israélo-palestinien et à statuer sur les crimes qui y sont perpétrés ?

Par:

[Anne-Claire Rigole](#)

Language French

Le:

12 January 2024

Lors de son [allocution](#) du 30 octobre 2023 sur le conflit israélo-palestinien, le procureur de la Cour pénale internationale (CPI), Karim Khan déclarait :

« C'est dans des moments comme celui-ci, que nous avons, plus que jamais, besoin du droit. Pas du droit en termes abstraits, pas du droit en tant que théorie pour les universitaires, les avocats et les juges mais nous avons besoin de voir la justice à l'œuvre. [...] Et ce droit, cette justice, doivent être au service des plus vulnérables. Ces notions devraient presque être palpables, telles une bouée à laquelle ils pourraient s'accrocher. C'est le rempart qui doit les protéger lorsqu'ils sont confrontés à tant de pertes, de douleurs et de souffrances. »

Pourtant, l'enquête de la CPI reste au point mort et le peuple palestinien semble être entré dans une période de désenchantement face à un abandon de la communauté internationale. Aujourd'hui et depuis [l'ouverture d'une enquête en 2021](#), la justice à laquelle aspire le procureur n'a pas triomphé, en dépit de violations régulières du droit international.

D'un côté, on observe une volonté du procureur de s'impliquer dans le conflit. De l'autre, on constate qu'aucun mandat d'arrêt n'a été émis depuis l'ouverture des enquêtes. Dès lors, quel est le rôle historique de la CPI dans le conflit ? Quelle est sa compétence ? Et comment expliquer cette inaction ?

I. L'implication de la CPI dans le conflit israélo-palestinien

Dès la fin de la guerre de Gaza de 2008-2009, l'autorité palestinienne s'est tournée vers la CPI par une déclaration *ad hoc* qui reconnaît sa compétence ([Article 12 du Statut de Rome](#)). Cependant, en raison d'un long débat sur son statut étatique, la Palestine n'a eu la possibilité de rejoindre la CPI que trois ans plus tard, [en 2012](#) (au moment où l'ONU lui a accordé le statut d'État observateur à l'Assemblée générale).

Le problème du statut d'État étant résolu, l'autorité palestinienne a, de nouveau, formulé une demande d'adhésion en [2014](#). Un an plus tard, le 1er avril [2015](#), la Palestine a officiellement été élevée au statut de membre de la CPI. Cette adhésion s'inscrit dans une nouvelle stratégie de l'autorité palestinienne qui repose sur le rôle des organisations internationales. Par ces institutions, la Palestine entend renforcer la reconnaissance et la légitimité de son État.

Pour rappel, la CPI a compétence pour enquêter et poursuivre des individus et non des États. C'est pourquoi, bien qu'Israël ne soit pas partie au [Statut de Rome](#), l'adhésion de la Palestine à la CPI a ouvert la possibilité pour le peuple palestinien de poursuivre les crimes perpétrés sur son territoire, par l'armée israélienne. Dès lors, en [2015](#), la procureure de la CPI, Fatou Bensouda, a ouvert un examen préliminaire dans l'optique de futures enquêtes.

En [2019](#), la procureure a affirmé que la situation palestinienne répondait à tous les critères nécessaires pour ouvrir une enquête. Fatou Bensouda a également affirmé avoir assez d'éléments de preuves pour ouvrir une enquête portant sur : (1) Les crimes commis par l'armée israélienne et le Hamas pendant la guerre de Gaza de 2014, (2) La répression de l'armée israélienne lors de la marche du retour de 2018 et (3) la colonisation juive en Cisjordanie.

Néanmoins, un dernier obstacle se dresse devant le Bureau du Procureur pour pouvoir ouvrir une enquête : la question de sa compétence territoriale (*ratione loci*). Ainsi, après que Fatou Bensouda ait demandé à la Chambre préliminaire I de détailler l'étendue du territoire palestinien sur lequel la Cour a compétence, [la Chambre a affirmé](#) que la Palestine comprenait la bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est (territoire

reconnu par la CIJ et l'ONU). Dès lors, il n'y a plus d'obstacle procédural pour mener une enquête. En [2021](#), la CPI a ouvert une enquête sur les accusations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en territoires palestiniens. Pourtant, pour l'instant, les recherches sont longues, les informations sont rares et difficiles d'accès ce qui explique qu'aucun mandat d'arrêt n'ait été déposé.

Ainsi, l'adhésion de la Palestine à la CPI a ouvert une nouvelle voie contre l'impunité et pour la résistance palestinienne dont les actions non-violentes, les négociations, les résistances armées, le terrorisme ou le recours à l'ONU n'ont donné aucun résultat.

I. Quels crimes dans le conflit actuel à Gaza ?

Dès les attaques du 7 octobre 2023, les médias se sont empressés d'utiliser de nombreux termes pour définir les crimes commis par les deux États parties au conflit. On entend les termes de « génocide », de « crime de guerre », « crime contre l'humanité »... (voir [ici](#), [ici](#) et [ici](#)). Quid de ces crimes et comment réellement déterminer la véracité de ces accusations ?

Dans le conflit actuel entre Israël et la Palestine, l'ONG (HRW) a affirmé que des crimes de guerre étaient commis par le ciblage délibéré des civils, les tirs de roquettes indiscriminés, les prises d'otages, les contre-attaques israéliennes à Gaza. Ces accusations ne font pas de distinction entre palestiniens et israéliens et accusent les deux parties d'être les auteurs de crimes de guerre. rappelle également, dans un texte publié le 9 octobre 2023, que « [l]e droit de la guerre s'applique à toutes les parties à un conflit, indépendamment de la légalité de leur entrée en guerre ou du déséquilibre des forces entre les parties ». En d'autres termes, la faiblesse des Palestiniens face à la puissante armée israélienne ne peut justifier son usage du terrorisme et son ciblage des civils au regard du DIP. De plus, dans son 9 octobre 2023, le procureur Karim Khan (qui a succédé à Fatou Bensouda en juin 2021) rappelle le rôle impartial de la CPI et affirme sa volonté d'enquêter sur tous les crimes qui ont été commis, incluant ceux sur le sol israélien (État non partie à la CPI).

Les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crime de génocide pour lesquels la CPI est compétente sont définis dans [le Statut de Rome](#) (respectivement aux art. 6, 7 et 8). Leurs définitions répondent à de nombreuses conditions qui doivent avoir été prouvées pour pouvoir affirmer avec certitude de l'utilisation des bons termes. Si l'État israélien avait garanti de réaliser des enquêtes sur les accusations de crimes, alors la CPI n'aurait pas eu à mener une enquête (principe de complémentarité de l'article 1 du [Statut de Rome](#)). Dans le cas où l'État concerné par les accusations n'a pas les capacités ou la volonté d'enquêter ([art. 17. 1. a](#)), alors, seul le Bureau du Procureur, par la réalisation d'enquêtes rigoureuses, peut nommer l'existence d'un crime. De fait, il semble nécessaire d'utiliser ces termes avec prudence pour ne pas céder au sensationnalisme médiatique.

Trouver les bons termes pour définir les actes terribles qui se produisent à la fois du côté israéliens et palestiniens semble indispensable pour la justice et la reconstruction de l'après-guerre. Pour reprendre les mots d'Albert Camus, « [m]al nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde ».

I. Un engouement pour l'Ukraine versus des réserves pour la Palestine ; les limites politiques du pouvoir de la CPI

Peu après l'invasion de l'Ukraine, nous avons assisté à un engouement de la [CPI](#) et de la communauté internationale pour condamner l'agression russe. Plus de 40 États parties ont déféré la situation au Bureau du procureur, contre cinq (Afrique du Sud, Bangladesh, Bolivie, Comores et Djibouti) dans le conflit actuel entre Israël et Palestine. Deux mandats d'arrêt ont également été émis dans le cas de la Russie : un contre le président Vladimir Poutine et un autre contre Maria Alekseïevna Lvova-Belova (tous deux accusés de crime de guerre de déportation et transfert illégaux de population).

Mais alors, comment expliquer un engouement de la CPI et de la communauté internationale pour la guerre russo-ukrainienne et un réel détournement du conflit israélo-palestinien ? Pour rappel, une situation peut être déférée devant la CPI de trois manières différentes: par le Conseil de sécurité des Nations unies ([Article 15. bis](#)), par un État partie ([Art. 14](#)) ou par la compétence *proprio motu* du procureur ([Art. 15](#)). Naturellement, le Conseil de sécurité des Nations unies est, dans ce cas, paralysé par un veto américain inévitable. Concernant la compétence *proprio motu* qui accorde au procureur le droit d'ouvrir une enquête en demandant

l'autorisation à la Chambre préliminaire (cas de la [Géorgie](#) en 2016), il est nécessaire de souligner que son choix de l'enquête dépend des moyens dont il dispose. Sans soutien financier, humain et politique, le procureur et la CPI ne pourra mener à bien cette nouvelle enquête. Dans le cas palestinien, le conflit actuel divise profondément et la Cour a les mains liées par un manque de ressources [décrit](#) par le procureur.

A la suite des attaques israéliennes des mois d'octobre et novembre 2023, trois associations palestiniennes (Al Haq, Al Mezan et le Centre palestinien pour les droits humains) ont demandé à la CPI d'émettre un mandat d'arrêt contre le président israélien (Isaac Herzog), le Premier ministre israélien (Benjamin Netanyahu) ainsi que le ministre de la Défense (Yoav Gallant). Néanmoins, il semble nécessaire de rappeler que la CPI ne peut pas être saisie sur la base d'accusations à l'égard d'individus. Il doit s'agir, avant tout, d'une situation sur laquelle la CPI pourra mener une enquête, et avisera si les individus concernés sont, en effet, suspectés de crimes internationaux. Ainsi, sans les fonds et le soutien international nécessaire, la CPI ne semble pas en mesure de mener ses enquêtes de manière efficace, d'émettre un mandat d'arrêt contre Netanyahu et de répondre au besoin de justice des victimes.

Dans l'enquête en cours depuis 2021, le budget alloué au cas de la Palestine n'est que d'un million d'euros sous Karim Khan, ce qui constitue le bas de l'échelle des ressources nécessaires pour mener des enquêtes. [Francesca Albanese](#) (rapporteur spécial du Conseil des droits de l'Homme à l'ONU, pour la Palestine) affirme que l'enquête est « bloquée » du fait d'un « manque de personnel et de ressources ».

En addition au manque de moyen, le rôle qu'aurait pu jouer la CPI est paralysé par l'ingérence américaine. En 2020, une [lettre](#) signée par des représentants du Congrès américain interpelle le gouvernement et réitère la volonté des parlementaires à continuer de « défendre Israël contre les enquêtes à motivation politique de la Cour pénale internationale ». Cela sape la légitimité et la crédibilité des enquêtes de la CPI et de l'institution de manière générale.

Bien que non membre de la CPI, les États-Unis n'ont pas hésité à empêcher le bon déroulement des enquêtes. Sous la présidence de Donald Trump, un décret a été adopté, qui, selon [Susan Power](#) (responsable de la recherche juridique et du plaidoyer à Al-Haq, une association de défense des droits de l'homme en Cisjordanie), vise « à cibler directement les enquêteurs, les avocats, les victimes, les témoins, les défenseurs des droits de l'homme et aussi les financeurs d'ONG, y compris ceux qui travaillent à la poursuite des auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité dans le territoire palestinien occupé, afin de contourner le cours de la justice. »

De même, la CPI est constamment décrédibilisée par les acteurs politiques israéliens qui perçoivent ses enquêtes comme une ingérence politique et judiciaire. Netanyahu n'hésite pas à jouer sur la corde sensible de l'antisémitisme comme lors d'une [entrevue](#) donnée au lendemain de l'ouverture d'une enquête par la CPI, où il a affirmé : « L'État d'Israël est attaqué ce soir. La partielle CPI de la Haye a pris une décision qui est l'essence même de l'antisémitisme et de l'hypocrisie. Elle a décidé que nos soldats courageux et moraux qui luttent contre les terroristes les plus cruels de la planète sont des criminels de guerre ».

Dans le cas du conflit actuel entre Israël et Palestine, les deux belligérants semblent avoir succombé à la violence indiscriminée. Dans l'évaluation des crimes générés par cette violence, les questions de légitimité, de soutien populaire, de contexte ou encore de persécution historique n'entrent pas en compte et ne permettent pas de dédouaner les auteurs des crimes. De fait, l'opposition entre israéliens et palestiniens révèle toute la pertinence des propos de Nietzsche (1886) qui [affirmait que](#) « [q]uiconque lutte contre des monstres devrait prendre garde, dans le combat, à ne pas devenir monstre lui-même. Et quant à celui qui scrute le fond de l'abysse, l'abysse le scrute à son tour. »

Les réflexions contenues dans ce billet n'appartiennent qu'à leur.s. auteur.e.s. et ne peuvent entraîner ni la responsabilité de la Clinique de droit international pénal et humanitaire, de la Chaire de recherche du Canada sur la justice internationale pénale et les droits fondamentaux, de la Faculté de droit de l'Université Laval, de l'Université Laval ou de leur personnel respectif, ni des personnes qui ont révisé et édité ces billets, qui ne constituent pas des avis ou conseils juridiques.

Sujet:

[Palestine](#)