La situation palestinienne devant la Cour pénale internationale : entre jeux politiques et persistance des violations du droit international (Partie 1 de 2)

Par:
Ismehen Melouka
Langue Français
Le:
20 Juillet 2020

Au-delà des jeux de pouvoir et d'alliances, il est vrai que la situation palestinienne n'est pas évidente à saisir. En effet, alors que la Palestine est devenu en 2015 le 123e État à ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), cette ratification s'est vue critiquée par certains, le statut d'État de la Palestine ne faisant pas consensus au sein de la communauté internationale. Rappelons que, depuis le 29 novembre 2012, la Palestine est reconnue comme un État observateur non-membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à qui une invitation de participation permanente a été annoncée.

16 janvier 2015, le Bureau du Procureur (BdP) annonçait l'ouverture d'un examen préliminaire relativement à la situation en Palestine. Il s'agit du troisième examen préliminaire que le BdP entamait par rapport à la Palestine, cette dernière ayant antérieurement accepté la compétence de la Cour sur une base *ad hoc* en vertu de l'article 12(3) du Statut de Rome, mais aucun de ces examens n'avait mené à l'ouverture d'une enquête (ici, au para. 1).

Le 22 mai 2018, alors que ce troisième examen préliminaire était toujours en cours, la Palestine a elle-même référé la situation à la Cour. Environ un an et demi plus tard, le 20 décembre 2019, la Procureure de la CPI a annoncé la clôture de cet examen préliminaire, affirmant son intention de procéder à l'ouverture d'une enquête.

Aujourd'hui, quelques mois après la fin de cet examen préliminaire, qu'en est-il de la situation palestinienne ? Ce premier billet d'une série de deux présentera le cadre juridique relatif aux examens préliminaires devant la CPI, permettant de comprendre l'évolution des procédures dans les dernières années. Le second billet de la série abordera ensuite les enjeux relatifs à la récente requête de la Procureure concernant la compétence territoriale de la Cour.

Les quatre phases de l'examen préliminaire

En vertu de l'article 15 du Statut de Rome, le BdP est chargé de faire les examens préliminaires. Il doit alors évaluer si les critères prévus dans le Statut sont remplis, afin de déterminer s'il y a lieu de procéder à l'ouverture d'une enquête. Il est à noter que le Statut n'impose aucune limite de temps en ce qui a trait à la durée des examens préliminaires.

Tel qu'établi dans le document de politique générale relatif aux examens préliminaires produit par le BdP en 2013, les examens préliminaires comportent quatre phases. La première consiste en une évaluation des communications reçues en vertu de l'article 15 du Statut. Lors de la seconde, qui « marque formellement l'ouverture d'un examen préliminaire » (para. 80), le BdP évalue si les affaires potentielles relèvent de la compétence de la Cour. Au cours de la troisième phase, le BdP analyse la recevabilité de ces affaires potentielles à la lumière des critères de complémentarité et de gravité. La quatrième et dernière phase vise à déterminer si l'ouverture d'une enquête servirait les intérêts de la justice.

Première phase : l'évaluation initiale

Lors de la première phase de l'examen préliminaire, le BdP reçoit et examine les informations qui lui sont acheminées en vertu de l'article 15 du Statut afin d'en « vérifier le sérieux » (para. 78). Ainsi, pour déterminer s'il existe une base raisonnable permettant de croire qu'un crime relevant de la compétence de la Cour a été ou est en voie d'être commis, le Bureau peut recueillir des informations supplémentaires auprès de multiples sources, notamment les États, les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que les

différents organes de l'Organisation des Nations Unies. Divers types d'informations peuvent être considérés, allant des témoignages écrits aux enregistrements téléphoniques et images satellites, en passant par des preuves médico-légales.

Deuxième phase : l'évaluation de la compétence de la Cour

La deuxième phase de l'examen préliminaire consiste en l'analyse par le BdP de la compétence de la Cour. Ce faisant, le BdP doit considérer quatre éléments. La compétence *ratione temporis* concerne l'aspect temporel : quand est-ce que le ou les crimes allégués ont été commis ? En principe, la Cour a compétence relativement aux crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, soit le 1er juillet 2002. Cela dit, si un État a ratifié le Statut à une date ultérieure, la Cour n'est compétente à l'égard de cet État qu'à partir de la date de ratification du Statut par ce dernier. Également, en vertu de l'article 12(3) du Statut, un État non-partie accepter la juridiction de la Cour sur une base *ad hoc*. C'est précisément ce qu'a fait la Palestine le 1er janvier 2015, avant même de ratifier le Statut le lendemain, soit le 2 janvier. La Palestine a ainsi accepté la compétence de la Cour rétroactivement, à partir du 13 juin 2014, pour les crimes commis dans les territoires palestiniens occupés.

La compétence *ratione materiae*, quant à elle, concerne la nature des crimes allégués. Le BdP analyse alors si les crimes allégués relèvent de la compétence de la Cour, laquelle est compétente par rapport aux crimes contre l'humanité, au génocide, aux crimes de guerre et au crime d'agression, en vertu de l'article 5 du Statut.

Enfin, les compétences *ratione loci et ratione personæ* font respectivement référence au territoire auquel le ou les crimes allégués sont rattachés, et à l'identité de la personne accusée. En vertu de l'article 12(2) du Statut de Rome, la CPI est compétente si l'État sur le territoire duquel le crime a été commis est un États Partie au Statut de Rome, ou si la personne accusée du crime est un ressortissant d'un État Partie (Article 12(2)). Un État non Partie au Statut peut également accepter la compétence de la Cour sur une base *ad hoc* (article 12(3)).

Troisième phase : la détermination de la recevabilité

La troisième phase de l'examen préliminaire concerne la recevabilité. En vertu de l'article 17 du Statut, l'évaluation de la recevabilité comporte deux aspects, lesquels réfèrent au principe de complémentarité et au critère de gravité.

La complémentarité touche à la capacité et à la volonté de l'État à mener à bien des poursuites. Les alinéas (a) à (c) du paragraphe 1 de l'article 17 mentionnent trois éventualités. Premièrement, une affaire est irrecevable lorsque les crimes allégués font déjà l'objet d'enquêtes ou de poursuites de procédures judiciaires au niveau national. Deuxièmement, si une enquête a effectivement été menée au niveau national et n'a pas débouché sur une ou plusieurs accusations, l'affaire est également irrecevable. Troisièmement, une affaire est irrecevable si la personne concernée a préalablement été jugée pour le crime allégué, conformément au principe *ne bis in idem* (article 20, paragraphe 3).

En vertu de l'article 17(d) du Statut, une affaire n'est pas recevable si elle « n'est pas suffisamment grave pour que la Cour y donne suite. » Selon la norme 29(2) du Règlement du Bureau du Procureur, pour évaluer la gravité d'une affaire, le BdP prend en considération plusieurs éléments tels que l'échelle (incluant notamment la répartition temporelle et géographique des crimes allégués), la nature (c'est-à-dire le caractère propre au crime, tel que, par exemple, son caractère sexuel), le mode opératoire (qui réfère notamment au degré de participation et à l'intention des auteurs allégués) ainsi que les impacts des crimes allégués (incluant les souffrances des victimes et les ravages socio-économiques).

Quatrième phase : l'analyse des intérêts de la justice

Enfin, lors de la dernière phase de l'examen préliminaire, le BdP examine s'il a des raisons sérieuses de croire que l'ouverture d'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice. Pour procéder à cette analyse, le BdP examine notamment les intérêts des victimes, conformément à l'article 53(1)(c) du Statut de Rome (para. 68). Il est à noter que même si toutes les conditions de compétence et de recevabilité sont réunies, le Procureur n'est pas tenu de conclure qu'il soit dans l'intérêt de la justice de conclure une enquête.

Les examens préliminaires : une innovation importante

En conclusion, bien que souvent critiqué pour les délais qui y sont rattachés, l'examen préliminaire appert comme une innovation nécessaire au fonctionnement adéquat de la CPI. En effet, cette procédure, qui n'existait pas devant les tribunaux *ad hoc*, permet d'effectuer un premier filtre de la multitude de situations par rapport auxquelles la CPI pourrait avoir compétence, permettant ainsi une meilleure utilisation des ressources de la Cour.

Cela dit, l'efficacité d'un examen préliminaire dépend notamment du niveau de coopération des autorités nationales concernées avec la CPI. En ce qui a trait à la situation en Palestine, les critiques véhémentes du premier ministre israélien Benjamin Netanyahou concernant la clôture de l'examen préliminaire en Palestine ne permettent pas d'envisager un futur collaboratif entre la CPI et les autorités israéliennes. Il est fort à parier que le cas de la Palestine continuera de soulever les passions, notamment dans le contexte de la récente requête du BdP visant à obtenir un jugement sur la compétence territoriale de la Cour, qui sera abordée dans le second billet de cette série de deux.

La publication de ce billet et la participation de l'auteur.e à la 18e Assemblée des États Parties à la Cour pénale internationale sont financées par le Partenariat canadien pour la justice internationale *et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.*

CPIJ PCJI
CANADIAN PARTNERSHIP FOR INTERNATIONAL JUSTICE
PARTENARIAT CANADIEN POUR LA JUSTICE INTERNATIONALE

Sujet:
Cour pénale internationale