



ÉTAT D'ISRAËL
BUREAU DU PROCUREUR GÉNÉRAL

**L'ABSENCE DE COMPÉTENCE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE CONCERNANT
LA PRÉTENDUE « SITUATION EN PALESTINE »***

20 Décembre 2019

SOMMAIRE

1. Dès sa fondation, l'État d'Israël s'est engagé pour la cause de la justice pénale internationale. Établi au lendemain des événements catastrophiques du XX^{ème} siècle, notamment l'Holocauste perpétré contre le peuple juif, Israël a été un défenseur précurseur et passionné de la création d'une cour pénale internationale qui ferait rendre des comptes aux auteurs de crimes odieux qui choquent profondément la conscience de l'humanité. Il a pris une part active aux négociations ayant mené en 1998 à l'adoption du Statut de Rome et persiste à considérer qu'un tribunal pénal international permanent agissant de façon diligente peut jouer un rôle constructif dans le but de dissuader la commission d'atrocités de masse et de punir ceux qui les commettent.
2. Malgré son soutien aux valeurs qui ont motivé la création de la Cour pénale internationale (« CPI »), Israël a très tôt exprimé sa profonde inquiétude, également partagée par d'autres États, que cette Cour pourrait être exposée à des manipulations politiques qui pourraient la conduire à dévier de son mandat. Dès lors, Israël a décidé de ne pas devenir État Partie du Statut de Rome, tout en continuant de jouer un rôle actif au sein de divers efforts internationaux pour mettre fin à l'impunité pour les crimes internationaux les plus graves.
3. Les tentatives palestiniennes d'amener la CPI à se pencher sur des aspects politiques fondamentaux du conflit israélo-palestinien ont mis en évidence le risque que la Cour soit exploitée à des fins politiques illégitimes. Comme le démontre le mémorandum du Procureur Général, la Cour n'a manifestement pas la compétence pour connaître de la prétendue « situation en Palestine ». La question de la compétence juridictionnelle n'est pas qu'une simple formalité. Au contraire, la compétence joue un rôle essentiel dans la définition de l'autorité judiciaire afin d'empêcher l'abus de procédure et de prémunir le droit contre les abus de pouvoir et le populisme. Tout tribunal dérogeant à ces règles essentielles qui régissent son activité trahirait les exigences de son caractère judiciaire et porterait gravement atteinte à son intégrité juridique.
4. Dans le cas de la « situation en Palestine », la condition préalable fondamentale à la compétence inscrite dans le Statut de Rome – à savoir qu'un État ayant compétence pénale sur son territoire et ses ressortissants ait délégué cette compétence à la Cour – n'est manifestement pas remplie. Comme le démontre le mémorandum, une enquête juridique de fond sur cette question est incontournable; et une telle enquête conduit inévitablement à la conclusion que la condition préalable n'est en effet pas remplie.

* N.B.: Veuillez noter que ce document est une traduction. Le seul document faisant foi est l'original en langue anglaise, la traduction française n'étant indiquée qu'à titre informatif.



ÉTAT D'ISRAËL
BUREAU DU PROCUREUR GÉNÉRAL

5. Une enquête juridique de fond sur les conditions préalables à la compétence de la Cour ne peut être évitée, principalement parce que les événements entourant la prétendue adhésion de la « Palestine » au Statut de Rome en 2015 n'ont pas réglé la question très controversée de l'existence ou non d'un État palestinien. En fait, la circulation administrative du prétendu instrument d'adhésion palestinien était accompagnée d'une clarification explicite selon laquelle elle avait été exécutée sans préjuger de la question juridique de l'existence d'un État palestinien. La résolution 67/19 de l'Assemblée générale des Nations Unies, sur laquelle reposait l'instrument palestinien d'adhésion, concernait uniquement une question procédurale de la représentation palestinienne au sein de l'ONU, et avait de toute façon fait référence à l'État palestinien comme relevant d'une aspiration future. De même, la participation ultérieure de la « Palestine » à l'Assemblée des États Parties à la CPI a été facilitée justement par l'idée que la question juridique de savoir s'il existait un État palestinien serait laissée à d'autres. Dans ce contexte, la décision de janvier 2015 du Procureur de la CPI d'ouvrir un examen préliminaire sur ce qu'elle a appelé la « situation en Palestine » était sensée ne pas préjuger la question de la compétence de la Cour, laquelle demeure en suspens.
6. Si une évaluation sérieuse des développements juridiques et factuels était entreprise, sa conclusion inévitable en serait qu'il n'existe pas d'État palestinien souverain et donc, que la condition préalable à la compétence de la Cour ne peut être remplie. Il en est ainsi car la souveraineté sur la Cisjordanie et la bande de Gaza reste en suspens, et l'entité palestinienne échoue manifestement à répondre aux critères nécessaires pour la reconnaissance d'un État en vertu du droit international général. Notamment, l'Autorité palestinienne ne jouit pas d'un contrôle effectif sur le territoire concerné (et, en affirmant que le territoire est occupé par Israël, elle reconnaît essentiellement qu'elle n'en a pas le contrôle). La prétendue reconnaissance de la « Palestine » par certains États ne saurait pallier à l'absence des critères constitutifs établis d'un État; et le droit des Palestiniens à l'autodétermination ne doit pas être confondu avec une quelconque prétention à un État. La prétention palestinienne à un État déjà constitué est en effet truffée de contradictions importantes, telles qu'avouées par de hauts responsables palestiniens eux-mêmes quand ils continuent à faire référence à un État palestinien au futur.
7. L'absence d'un État palestinien souverain signifie en outre qu'il n'y a manifestement aucune capacité souveraine de poursuivre susceptible d'être déléguée à la Cour, et qu'il n'y a donc pas de « territoire » d'un État (au sens du Statut de Rome) sur lequel la Cour puisse exercer sa compétence. Toute délimitation par la Cour du territoire concerné l'obligerait à agir en violation des accords israélo-palestiniens en vigueur qui remettent expressément ces questions à la négociation directe entre les parties. Une telle délimitation constituerait par ailleurs une prise de décision inadéquate pour un tribunal pénal international. Il n'y a pas lieu, dans ce contexte, à faire référence à des termes lourds de sens politique tels que « les territoires palestiniens occupés ». Bien que ces termes soient souvent employés, ils ne sauraient préjuger la question fondamentalement juridique du titre de souveraineté.
8. Enfin, même si le Statut de Rome devait être interprété de manière erronée au point de permettre à des entités non souveraines de conférer compétence à la Cour, les accords israélo-palestiniens existants indiquent clairement que les Palestiniens n'ont aucune compétence pénale, ni en droit ni en fait, ni sur la zone C, ni sur Jérusalem, ni sur les ressortissants israéliens – et ne peuvent donc valablement pas déléguer cette compétence à la



ÉTAT D'ISRAËL
BUREAU DU PROCUREUR GÉNÉRAL

Cour. Ici aussi, toute conclusion selon laquelle la condition préalable à la compétence de la Cour est remplie s'écroulerait devant un examen juridique et factuel sérieux et se heurterait inévitablement aux termes mêmes du Statut de Rome ainsi que, plus largement, aux règles du droit international général.

9. Israël reconnaît que l'absence de compétence de la part des tribunaux internationaux à l'égard d'un différend particulier ne soustrait pas les États à leur devoir de s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales. Dans le contexte actuel, Israël reste disposé et apte à répondre aux griefs palestiniens par le biais de diverses voies de recours (y compris des mécanismes d'examen déjà en place aux différents échelons du système), ainsi que par des négociations bilatérales directes. Les tentatives cyniques de manipuler la CPI pour qu'elle agisse là où sa compétence fait manifestement défaut menacent d'ébranler non seulement la légitimité et la crédibilité de la Cour, mais aussi les perspectives de parvenir à un règlement juste et durable tant attendu à la fois par les Israéliens et les Palestiniens.