

«La crédibilité de la CPI est renforcée»

EXPERTISE Professeur de droit international à l'Idheap Andrew Clapham analyse l'annonce faite lundi par le procureur général de la Cour pénale internationale de demander l'établissement de mandats d'arrêt contre trois leaders du Hamas et deux ministres israéliens, dont Benyamin Netanyahu

PROPOS RECUEILLIS
PAR STÉPHANE BUSSARD
✉ @StephaneBussard

La demande par le procureur général de la Cour pénale internationale (CPI) d'émettre des mandats d'arrêt internationaux contre trois leaders du Hamas – Ismaïl Haniyeh, Mohammed Deif et Yahya Sinouar – et contre le premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu, et le ministre de la Défense, Yoav Gallant, a provoqué de vives réactions de soutien et de rejet. Professeur de droit international à l'Institut de hautes études internationales (Idheap), Andrew Clapham commente une action qui fera date dans l'histoire de la justice pénale internationale.



«L'idée que la CPI serait un jour saisie contre des leaders politiques d'un Etat soutenu par l'Occident paraissait très improbable»

Quelle importance accordez-vous à l'annonce de Karim Khan? C'est un moment majeur, car l'annonce envoie un signal montrant que les lois de la guerre et les mécanismes de redevabilité existent. Jusqu'ici, on a constaté un grand scepticisme dans les médias et au sein de l'opinion publique par rapport à des institutions comme la CPI, qui donnaient l'impression de concentrer leur travail sur l'Afrique, et plus récemment sur la Russie. L'idée que la Cour pénale internationale serait un jour saisie contre des leaders politiques d'un Etat soutenu par l'Occident paraissait très improbable. La CPI a pourtant démontré qu'elle était capable d'agir malgré les pressions considérables exercées par des responsables politiques occidentaux.

La crédibilité de la CPI en sort-elle renforcée? Oui, certainement. Mais la CPI va au-delà d'une période agitée face aux milieux qui étaient déjà ambivalents à son égard ou carrément hostiles. Ce qui importe toutefois, ce n'est pas l'image ou la réputation de la cour, mais le travail qu'elle accomplit et les preuves qu'elle apporte dans le cas de graves violations du droit international.

Les Etats-Unis ont fustigé l'annonce de la CPI. Ils avaient déjà sanctionné l'ex-procureure générale Fatou Bensouda. Craignez-vous qu'il en soit de même avec Karim Khan? C'est effectivement ce que fit l'administration Trump. Je ne sais pas si les politiciens américains veulent emprunter cette voie, mais quelle que soit l'attitude des Etats-Unis, cela ne changera pas le fonctionnement de la CPI.

Comment analysez-vous les charges portées contre les leaders du Hamas? Elles relèvent spécifiquement de la prise d'otages, de la captivité découlant de l'attaque du 7 octobre 2023 par le Hamas sur son territoire israélien. Elles portent sur le viol et autres formes de violence sexuelle en tant que crime contre l'humanité et en tant que

crime de guerre. Mais Karim Khan n'exclut pas d'apporter à l'avenir de nouvelles charges contre eux par rapport aux attaques du 7 octobre.

Qu'en est-il des charges contre Netanyahu et Gallant? Ils sont accusés d'avoir affirmé délibérément des civils comme méthode de guerre. Mais aussi d'avoir dirigé intentionnellement des attaques massives contre la population civile relevant elles aussi de possibles crimes de guerre. L'annonce de Karim Khan parle aussi de crimes contre l'humanité relatifs à l'extermination ou au meurtre de civils. D'autres actes inhumains pourraient aussi relever de crimes contre l'humanité.

INTERVIEW

Plusieurs critiques fustigeant l'annonce de la CPI avancent qu'avant de parler de mandats d'arrêt, la CPI aurait dû laisser Israël mener sa propre enquête, une possibilité prévue par le Statut de Rome... S'il y avait eu d'authentiques enquêtes menées à la tête de l'Etat d'Israël, le procureur général aurait sans doute réfléchi à deux fois avant d'envisager des mandats d'arrêt en vertu du principe de complémentarité. Il sera toutefois toujours possible pour Israël ou les leaders politiques visés de contester la compétence de la CPI sur la base du principe de complémentarité. Si ces derniers peuvent prouver qu'il y a une vraie enquête en cours, la CPI devra céder l'affaire à Israël. Mais nous n'en sommes pas là. L'Etat hébreu n'a montré aucune intention de mener des enquêtes sur d'éventuelles crimes de guerre contre ces deux personnes.

La demande du procureur général doit encore être confirmée par les juges de différentes chambres de la CPI. Faut-il s'attendre à une valida-

Combien de temps va prendre la validation de la demande pour l'établissement de mandats d'arrêt? C'est difficile à dire. Pour le président russe, Vladimir Poutine, il a fallu attendre un mois. Pour le président soudanais Omar el-Béchir, il a fallu neuf mois.

Au début de son mandat, le procureur général Karim Khan semblait plutôt timoré. Il avait, dit-on, fermé le dossier afghan sous la pression des Américains. Comment expliquez-vous l'audace de sa requête? Un facteur a joué. Comme le prévoit le Statut de Rome, un procureur général n'est élu que pour un seul mandat non renouvelable. En l'occurrence, son rôle n'est pas simplement de se charger de tels cas, c'est aussi de traiter des problèmes majeurs auxquels le monde est confronté. Mais au vu du degré des violences visibles sur tous les écrans de télévision en Ukraine ou à Gaza, il n'avait pas vraiment le choix. Je crois que personne ne devrait être surpris par son annonce.

Les chances que les cinq personnes pouvant faire l'objet d'un mandat d'arrêt soient un jour arrêtés sont maigres. Pourquoi de tels mandats sont-ils néanmoins imposés? C'est important pour renforcer la foi dans le droit et les institutions internationales, pour marteler qu'il y a un droit international qui ne s'applique pas de manière sélective, mais à tous. Au-delà du symbole, c'est aussi important car il sera à l'avenir beaucoup plus compliqué, pour un exportateur d'armes par exemple, de continuer à livrer des armes à Israël s'il y a un risque qu'elles proviennent des crimes de guerre. C'est toute la question de la complexité dans la guerre. Cette affaire doit mettre en garde ces gens-là. Ils pourraient tomber dans le vaste file tendu par la justice internationale qui est censée attraper les hauts responsables, mais aussi des acteurs moins importants. ■



«Au vu du degré des violences à Gaza visibles sur tous les écrans de télévision, Karim Khan n'avait pas vraiment le choix», explique le professeur Andrew Clapham au sujet des mandats d'arrêt requis par le procureur de la CPI. (BANDE DE GAZA, 21 MAI 2024/JACK GUEZ/AFP)

L'Europe entre deux chaises

RÉACTIONS Si Paris ou Madrid soutiennent l'indépendance et l'impartialité de la CPI, d'autres pays dénoncent le fait que Benyamin Netanyahu et son ministre de la Défense sont visés en même temps que des dirigeants de l'organisation terroriste du Hamas

VALÉRIE DE GRAFFENRIED, BRUXELLES
✉ @vdegraffenried

En Europe, les réactions à la décision de Karim Khan, procureur général de la Cour pénale internationale (CPI), de réclamer des mandats d'arrêt contre le premier ministre israélien, Benyamin Netanyahu, son ministre de la Défense et trois dirigeants du Hamas révèlent de nettes lignes de fracture. Si Paris affirme «soutenir la CPI, son indépendance, et la lutte contre l'impunité dans toutes les situations», si Madrid met en avant son «impartialité» et son «travail crucial, qui doit être effectué librement et sans interférence», d'autres capitales n'hésitent pas à exprimer clairement leur malaise.

Le chancelier autrichien Karl Nehammer a ainsi fait savoir qu'il jugeait «incompréhensible» le fait que «le chef de l'organisation terroriste Hamas, dont l'objectif déclaré est l'extinction de l'Etat d'Israël, soit cité en même temps que les représentants démocratiquement élus de ce même Etat...». Le premier ministre tchèque, Petr Fiala, va plus loin. «La proposition du procureur général de la CPI d'émettre un mandat d'arrêt à l'encontre des représentants d'un gouvernement démocratiquement élu et des dirigeants d'une organisation terroriste islamiste est consternante et totalement inacceptable», dit-il.

«Nous ne devons pas oublier que c'est le Hamas qui a attaqué Israël en octobre et tué, blessé et kidnappé des milliers de personnes innocentes», écrit-il sur X. C'est cette attaque terroriste totalement non provoquée qui a conduit à la guerre actuelle à Gaza et aux souffrances des civils à Gaza, en Israël et au Liban.» Pour le ministre italien des Affaires étrangères aussi, cette assimilation est «inacceptable». Mêmes regrets exprimés du côté de l'Allemagne. Le communiqué du Ministère allemand des Affaires étrangères fait état d'une impression de «fausse équivalence». Pour Berlin, «la cour devra répondre à un certain nombre de questions difficiles, y compris celle de sa compétence et de la complémentarité des enquêtes

des Etats de droit concernés», comme Israël n'est pas Etat partie de la CPI.

Au niveau de l'UE, c'est une réaction prudente qui a primé. Le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell, a déclaré lundi «prendre note» de la demande du procureur de la CPI. Il rappelle surtout que «le mandat de la CPI, en tant qu'institution internationale indépendante, est de poursuivre les crimes les plus graves au regard du droit international» et que les 24 Etats qui ont ratifié les statuts de la CPI «sont tenus d'exécuter les décisions de la cour... Or la CPI subit justement des tentatives d'intimidation.

Dans une tribune publiée lundi dans Politico, James A. Goldston, le directeur exécutif de l'Open Society Justice Initiative et grand commissaire de la CPI, souligne que 12 sénateurs américains ont menacé le procureur et son équipe de «sanctions sévères», si les leaders d'Israël étaient visés. «Alors que le haut représentant de l'UE, Josep Borrell, a condamné «toute forme d'intimidation à l'égard de la CPI», les premiers rapports suggèrent que certains alliés européens – bien qu'ils soutiennent les enquêtes de la CPI en Ukraine – pourraient travailler en coulisses pour construire une opposition diplomatique à tout mandat d'arrêt à l'encontre d'Israël», précise-t-il.

Le risque d'une «abdication morale»

Le mandat d'arrêt de la CPI contre Vladimir Poutine, accusé du crime de guerre de déportation illégale d'enfants ukrainiens vers la Russie, émis en mars 2023, n'avait pas suscité de telles réactions. Mais le premier ministre hongrois, Viktor Orban, un des rares leaders européens à entretenir des liens avec le Kremlin, a très vite précisé que son pays ne livrerait pas le président russe à la cour si ce dernier entrerait sur son territoire, invoquant des bases légales lacunaires. La Hongrie est pourtant bien Etat partie de la CPI.

Les accusations d'hypocrisie ne sont pas nouvelles, relève encore James A. Goldston. «Mais ne pas soutenir la CPI à propos d'Israël et de la Palestine sera perçu par beaucoup comme un sacrifice cynique et intéressé des principes fondamentaux de la justice.» Il avertit: «Dans un monde de plus en plus diversifié et multipolaire, une position d'abdication morale à l'égard de la CPI aura des répercussions diplomatiques pendant de nombreuses années.» ■

Les trois objectifs militaires d'Israël à Rafah

GUERRE Les combats entre les troupes de Tshahal et le Hamas se sont nettement intensifiés ce week-end au sud de Gaza. Pour le premier ministre Benyamin Netanyahu, cette «bataille sera décisive»

CHARLOTTE GAUTHIER, JÉRUSALEM
✉ @chagauthier

L'opération d'envergure promise par l'Etat hébreu à Rafah se précise. Après deux semaines d'opérations dites «ciblées» dans la ville du sud de la bande de Gaza, l'armée israélienne a intensifié ses bombardements et tirs d'artillerie et annoncé, samedi, y avoir «éliminé une cinquantaine de terroristes». Le ministre de la Défense, Yoav Gallant, avait annoncé la veille l'entrée de «troupes supplémentaires».

Avec cette offensive au sol, Israël vise trois objectifs stratégiques cruciaux. Le premier, selon Yossi Kuperwasser, est de «prendre le contrôle du corridor de Philadelphie», à savoir la route passant par Rafah qui borde la frontière égyptienne. Pour l'ancien directeur de la Division recherche du renseignement militaire au Ministère des affaires stratégiques israélien, «il y a une dizaine de tunnels sous ce corridor, par lesquels les Palestiniens font entrer leur matériel militaire de façon illégale. Pour empêcher le Hamas de se réarmer et de se reconstituer à l'avenir, nous devons contrôler ce corridor.»

MAIS ENCORE

Un direct sur Gaza coupé par Israël
L'agence de presse américaine Associated Press a annoncé hier soir que son direct vidéo sur Gaza avait été coupé par Israël qui l'accuse de violer une loi ayant permis aux autorités israéliennes d'interdire et fermer la chaîne de télévision qatarie Al Jazeera sur leur territoire. (AFP)

Des leaders insaisissables

Deuxième objectif: s'attaquer au «dernier bastion du Hamas». L'armée israélienne dit avoir démantelé 20 des 24 bataillons du groupe armé palestinien. «Les quatre derniers sont dans la grande région de Rafah. Ça représente environ 3000 combattants, plus quelques centaines qui les ont rejoints depuis le nord de l'enclave», détaille le Pr Kobi Michael, chercheur à l'Institut des études de sécurité nationale en Israël (INSS). «Pour démanteler le Hamas comme force gouvernementale souveraine à Gaza, nous devons accomplir notre mission à Rafah», tranche l'ex-chef du bureau palestinien au Ministère des affaires stratégiques israélien.

Dans l'optique de cette opération terrestre massive, l'armée israélienne a ordonné d'évacuer Rafah dès le 6 mai. Elle affirme, comme l'ONU, que 800 000 du 1,4 million de civils réfugiés ont quitté la ville. Israël leur a indiqué une «zone humanitaire» où se rendre, située au nord-ouest de la ville, entre Al Mawasi et Khan Younés. «Israël a fourni 40 000 tentes et a autorisé les ONG à y installer un camp, un accès aux aides et aux soins», détaille Kobi Michael. Mais les civils gazawiens sur place assurent que «même les tentes sont bombardées» et «qu'il n'y a pas d'endroit sûr» où se réfugier.

Enfin, troisième objectif: mettre la main sur les principaux leaders du Hamas dans Gaza. Yahya Sinwar, numéro 1 du mouvement, et Mohammed Deif, chef de la branche militaire. L'armée israélienne affirme ces dernières semaines que Yahya Sinwar se trouvait à Rafah, puis finalement à Khan Younés. «Les services de renseignement font tout leur possible pour les localiser, mais jusqu'à présent, ils n'ont pas vraiment réussi. Ils l'ont fait pour Marwan Issa, le numéro 3 du Hamas, et certains commandants, que nous avons éliminés. Mais on finira par les trouver», veut croire Yossi Kuperwasser. Pour lui, achever ces trois

objectifs à Rafah est «nécessaire pour faire passer le message dans toute la région qu'Israël sort victorieux de cette guerre».

Mais sur le terrain, la situation militaire reste très compliquée. Ces dix derniers jours, Israël a dû reprendre d'intenses combats dans le nord de la bande de Gaza, à Jabalia, où cinq de ses soldats ont été tués. L'armée israélienne a admis que le mouvement contrôlait «totalement» la ville «il y a quelques jours», après avoir pourtant annoncé dès janvier que le Hamas y avait été neutralisé. Quant aux villes israéliennes de Sdéro et Ashkelon, voisines de Gaza, elles ont été la cible de quelques dizaines de roquettes ces derniers jours.

Alors si les troupes israéliennes restent globalement motivées par l'objectif «d'éradiquer le Hamas», la lassitude et les doutes s'installent. Comme le confie Yossi, réserviste tout juste revenu de service: «J'ai peur que Rafah soit un énorme piège militaire. Que le Hamas ait compris depuis le début que ça serait la dernière bataille, et qu'ils y aient transféré des terroristes, armes et vivres en quantité industrielle. Qu'ils tentent le tout pour le tout, et que ce soit un carnage pour nos soldats.»

«Il n'y a aucune stratégie»

Gershon Baskin partage cette crainte: «En réalité, le Hamas ne fait que se déplacer d'un endroit à l'autre. Des roquettes sont toujours tirées vers Sdéro et depuis Jabalia, et avant ça c'était depuis Beit Hanoun [dans le nord de Gaza, ndr]. Je croyais qu'on avait nettoyé ces zones, mais le Hamas est de retour. Il n'y a aucune stratégie!», s'empare celui qui fut durant dix-huit ans négociateur pour Israël avec le Hamas. Kobi Michael le concède, le mouvement islamiste reste lourdement armé après plus de sept mois de guerre: «Ils ont toujours des roquettes, mais surtout des missiles antichars, des tonnes d'explosifs cachés dans les tunnels, des kalachnikovs, des grenades, des mines... Et surtout, on voit que même si on nettoie une zone, dès qu'on la quitte, ils reviennent presque instantanément, et poursuivent la guérilla», analyse le professeur en stratégie militaire.

«J'ai peur que Rafah soit un énorme piège militaire. Que le Hamas tente le tout pour le tout, et que ce soit un carnage pour nos soldats»

YOSSI, RÉSERVISTE ISRAËLIEN REVENU DE SERVICE

Pour lui, comme pour Yossi Kuperwasser, l'opération à Rafah ne signifie donc pas la fin de la guerre. «Il faudra du temps pour venir à bout du Hamas comme organisation terroriste structurée dans toute la bande de Gaza», explique le spécialiste du renseignement. Pour Kobi Michael, une fois «l'organisation terroriste démantelée», il faudra qu'Israël «reste au frontières de Gaza». Il plaide à l'avenir pour «des interventions au coup par coup» pour cibler des infrastructures du Hamas «qui s'éparient encore, comme l'armée israélienne l'a fait en Cisjordanie». ■

SUR LE FIL

■ **L'Autorité palestinienne a annoncé hier la mort de sept Palestiniens tués lors d'un raid militaire israélien à Jenine en Cisjordanie occupée.** Ou Tshahal a dit mener une opération contre des cellules armées du Hamas et du Djihad islamique. Il y a eu également neuf blessés dont deux dans un état grave. AFP

■ **L'armée israélienne a indiqué que les corps de quatre otages retrouvés dans la bande de Gaza la semaine dernière se trouvaient dans des tunnels de Jabalia.** Ou avaient eu lieu des combats intenses les jours précédents. Les corps avaient été rapatriés en Israël à l'issue d'une opération menée sur la base de renseignements obtenus lors d'interrogatoires. AFP

ÉTATS-UNIS

Même excédée par le gouvernement Netanyahu, la Maison-Blanche condamne la volonté de la CPI de poursuivre des responsables israéliens. La position de l'administration Biden est de plus en plus inextricable

SIMON PETITE, MIAMI
✉ @simonpetite

Joe Biden avait des mots rageurs lundi à l'égard de la Cour pénale internationale (CPI). Cette requête est «révoltante», a condamné le président dans un bref communiqué. «Quoi qu'insinue le procureur, il n'y a pas d'équivalence – aucune – entre Israël et le Hamas.» Aux Etats-Unis, un large consensus politique prévaut pour dénoncer l'intervention de la justice internationale dans la guerre à Gaza. «Le Congrès examine toutes les options, y compris des sanctions, pour punir la CPI. Si elle peut menacer les dirigeants israéliens, les nôtres pourraient être les prochains sur la liste», a réagi sur X le républicain Mike Johnson, le président de la Chambre des représentants. Rare voix dissonante, le sénateur démocrate du Vermont Bernie Sanders a soutenu la décision du procureur Karim Khan. Car, selon le politicien, Benyamin Netanyahu a lancé en réponse au massacre du Hamas «une guerre de destruction sans précédent contre l'ensemble du peuple palestinien.»

Cette défiance est un nouvel épisode de la relation tortueuse des Etats-Unis avec la CPI. Sous la présidence de Bill Clinton, Washington s'était d'abord opposé au Statut de Rome, lors de sa négociation en 1998. Puis le démocrate avait finalement signé le traité instaurant ce tribunal à la toute fin de son mandat. A peine installé, son successeur George W. Bush avait retiré cette signature. Les Etats-Unis avaient fait pression sur de nombreux petits pays pour qu'ils ne livrent jamais de ressortissants américains à la CPI. Le Congrès avait passé une loi permettant d'intervenir militairement à La Haye, le siège de la cour, pour secourir des Américains qui auraient été détenus aux Pays-Bas. «La poursuite de ressortissants américains et de pays alliés à toujours été une ligne rouge pour Washington», commente Reed Brody, ancien procureur à New York membre de la Commission internationale des juristes, basée à Genève.

Après une amélioration des relations avec la CPI sous Barack Obama, Donald Trump avait décrété des sanctions contre l'ancienne procureure Fatima Bensouda et d'autres responsables de la cour, incluant des interdictions de visa et le gel d'éventuels avoirs aux Etats-Unis. Le président voyait alors d'un très mauvais œil les enquêtes pour des crimes commis en Afghanistan, mais aussi une autre procédure lancée pour enquêter sur les agissements de l'Etat d'Israël contre les Palestiniens. L'administration Biden a beau avoir révoqué ces sanctions, elle a maintenu son objection à ce que la CPI puisse poursuivre des ressortissants d'Etats qui n'ont pas ratifié le Statut de Rome. «Comme les Etats-Unis et Israël», précisait le secrétaire d'Etat Antony Blinken.

Deux poids, deux mesures?

Joe Biden s'était pourtant félicité de l'inculpation par la CPI du président Vladimir Poutine pour l'invasion de l'Ukraine et les crimes qui y sont commis par l'armée russe. Or, Moscou n'a pas ratifié

non plus le Statut de Rome. Le président Biden s'est même décidé à collaborer avec l'enquête de la CPI menée en Ukraine, bravant ainsi l'avis des militaires américains qui craignaient de créer un précédent. La Maison-Blanche est aujourd'hui rattachée à cette décision. «Le but de guerre de Monsieur Poutine est de tuer des Ukrainiens innocents, il cible délibérément des infrastructures civiles, cela fait partie de sa stratégie. Ce n'est pas ce que fait l'armée israélienne», a tenté d'opposer lundi face aux médias John Kirby, le porte-parole du Conseil national de sécurité.

Confronté à une guerre qui s'éternise à Gaza, un poison pour sa réélection en novembre, le président voit son salut dans un insaisissable accord de cessez-le-feu en échange d'une libération des otages encore aux mains du Hamas. Un volet régional, à savoir une normalisation des relations entre Israël et l'Arabie saoudite contre la promesse d'un Etat palestinien, serait à bout touchant. Mais le gouvernement israélien ne veut rien entendre, brandissant la menace d'un nouveau territoire contrôlé par le Hamas. Quand le procureur Karim Khan s'est décidé à agir, Jake Sullivan, le conseiller à la Sécurité nationale de Joe Biden, était justement en Israël pour tenter de convaincre Benyamin Netanyahu. L'irruption de la justice internationale à Gaza complique encore davantage la tâche diplomatique des Etats-Unis. «Quoi qu'il en soit, à condition qu'aucun de ses membres permanents ne s'y oppose, le Conseil de sécurité de l'ONU peut toujours geler une enquête de la CPI si elle entrave des efforts de paix», souligne l'ancien procureur Reed Brody. ■