



**Deux affaires pendantes,
deux procédures pour l'histoire**

La justice internationale dans le chaudron de Gaza

Anne-Cécile Robert

Paru dans *Le monde diplomatique* – Juillet 2024

pour le Rwanda, TPIR), celui des Musulmans de Srebrenica (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et CIJ), celui des Vietnamiens et des Chams du Cambodge par les Khmers rouges (Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, CETC).

Le crime de génocide ayant été instauré en 1946, les événements antérieurs à cette date ne peuvent pas être pénalement qualifiés comme tel. Cependant, de nombreux pays et organisations régionales ont, à titre individuel et selon leur droit interne, qualifié de génocide le massacre des Arméniens dans l'Empire ottoman en 1915-1916. En 2021, l'Allemagne s'est pour sa part reconnue coupable du génocide des Hereros et des Namas durant la colonisation de l'actuelle Namibie et a promis de verser 1,1 milliard de dollars de soutien financier compensatoire à Windhoek.

Origines d'un crime contre l'humanité

Anne-Cécile Robert

Paru dans Le monde diplomatique

Juillet 2024

C'est l'infraction pénale la plus grave en droit international, qui implique à la fois des actes (par exemple des massacres) et une intention, celle de détruire une population pour ce qu'elle est (race, ethnie, religion). Ce dernier critère est difficile à déterminer car les auteurs affichent rarement leurs desseins.



Le mot « génocide » a été forgé en 1944 par l'avocat polonais Raphaël Lemkin dans son livre *Axis Rule in Occupied Europe* alors qu'on découvrait l'ampleur et la nature de l'« exterminationisme » nazi. Il se compose du préfixe grec *genos*, qui signifie « race » ou « tribu », et du suffixe « cide » issu du latin *caedere*, qui veut dire « abattre, tuer ». Il est érigé en crime de droit international par l'Assemblée générale des Nations unies en 1946 et fait l'objet d'un traité spécifique dès 1948 : la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ratifiée depuis par 153 pays. Il fait partie des infractions que la Cour pénale internationale (CPI) peut poursuivre avec les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes d'agression.

C'est l'infraction pénale la plus grave en droit international, qui implique à la fois des actes (par exemple des massacres) et une intention, celle de détruire une population pour ce qu'elle est (race, ethnie, religion). Ce dernier critère est difficile à déterminer car les auteurs affichent rarement leurs desseins. En outre, la Cour internationale de justice (CIJ) exige, pour reconnaître l'existence d'une intention, qu'il ne puisse être tiré aucune conclusion logique des actes en cause autre que celle de vouloir commettre un génocide. Or, surtout en temps de guerre, plusieurs raisons peuvent toujours expliquer tel ou tel agissement. À ce jour, seuls les génocides suivants sont internationalement reconnus : celui des Juifs par les nazis, celui des Tutsis du Rwanda (Tribunal pénal international

Les tribunaux internationaux se sont rarement trouvés à ce point sous le feu des projecteurs. Les deux procédures ouvertes à La Haye concernant Gaza — l'une contre l'État d'Israël, l'autre contre deux de ses dirigeants et ceux du Hamas — illustrent les fractures d'une géopolitique bouleversée.



« **U**n dirigeant m'a interpellé : « Cette cour est faite pour l'Afrique et les voyous comme Poutine »¹. » Le 20 mai dernier, sur CNN, le procureur de la Cour pénale internationale (CPI) évoquait les réactions à sa demande d'émission de mandats d'arrêt contre trois chefs du Hamas — MM. Yahya Sinwar, Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri (dit « Deïf ») et Ismaïl Haniyeh — ainsi que contre le premier ministre d'Israël, M. Benyamin Netanyahou, et son ministre de la défense, M. Yoav Galant, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité dans la bande de Gaza. Inédite contre des élus d'un pays démocratique, la requête a été qualifiée de « scandaleuse » par le président américain Joseph Biden, tandis que plusieurs élus républicains menacent de représailles le procureur. M. Netanyahou l'a, pour sa part, balayée d'un revers de la main en réaffirmant que rien n'arrêterait Israël dans ses opérations de « légitime défense ». Inspirée du tribunal de Nuremberg — et de son pendant de Tokyo —, la CPI poursuit des individus, quel que soit leur statut diplomatique ou politique, tandis que la Cour internationale de justice (CIJ) juge des États. La guerre déclenchée à Gaza après les massacres du 7 octobre 2023 fait l'objet de deux procédures concomitantes mais distinctes devant les deux instances installées à La Haye. Saisie par l'Afrique du Sud sur le fondement de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948², la CIJ a déjà rendu trois ordonnances prononçant des mesures conservatoires à la charge d'Israël. Le poids de l'histoire, la qualité des mis en cause (un État — ou ses dirigeants — issu

¹ Propos rapportés par M. Karim Khan lors d'un entretien avec Christiane Amanpour sur CNN le 20 mai 2024. <https://youtu.be/6BquEw4kNNE?t=1141>

² Lire « Comment l'Afrique du Sud défend une cause universelle », Le Monde diplomatique, février 2024. <https://www.monde-diplomatique.fr/2024/02/ROBERT/66557>

lui-même d'un génocide), le nombre des victimes civiles et l'importance des destructions infligées à Gaza provoquent de fortes tensions internationales, de vastes mouvements populaires de protestation et de vives querelles politiques au sein de nombreux pays.

Trois enseignements importants peuvent être tirés de ces procédures inédites.

En premier lieu, si la justice internationale a déjà été placée sous le feu des projecteurs, c'est la première fois qu'elle se trouve projetée au centre de l'arène géopolitique. Fait sans précédent, le 26 janvier 2024, la lecture de la première ordonnance de la CIJ a été diffusée en direct à la télévision et retransmise sur des écrans géants installés devant le siège de la Cour. Confirmant l'attention médiatique et l'intérêt des populations, sa présidente, Mme Joan Donoghue, tout juste retraitée, a accordé un long entretien à la British Broadcasting Corporation (BBC) le 26 avril pour éclairer certains aspects de la décision rendue. Le procureur Khan s'en est lui remis à CNN le 20 mai pour fournir des précisions sur les motifs de son initiative et dénoncer les menaces dont il est l'objet.

Une faillite du politique

Cette situation inouïe tient à l'incurie des diplomates et des organes politiques des Nations unies (ONU), en premier lieu du Conseil de sécurité, incapables de faire cesser les combats et de trouver une issue au conflit. Par contraste, toutes les agences techniques de l'ONU s'activent sur le terrain en fournissant autant qu'elles le peuvent les secours et les soins aux populations : Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (Unwra), Programme alimentaire mondial (PAM), Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef)... Le secrétaire général António Guterres, d'ordinaire plus réservé, multiplie les alertes et les déplacements. « *Tenter de gérer des conflits multiples par l'aide humanitaire, plutôt que par la recherche de solutions politiques, ne pourra pas durer longtemps* », mettait cependant en garde le directeur des affaires humanitaires de l'ONU, M. Martin Griffiths, en conférence de presse le 4 juin 2024. Dans un communiqué publié

*Guardian*⁹ — ainsi que les menaces proférées contre le procureur confirment l'existence d'un véritable enjeu. Le soutien apporté à l'Afrique du Sud par un nombre croissant de pays du Sud, dont quatre se sont officiellement joints à l'action judiciaire (Colombie, Mexique, Nicaragua, Libye), tandis que d'autres États ont annoncé avoir l'intention de le faire (notamment l'Égypte, la Turquie, la Belgique et l'Espagne), dessine deux camps et deux conceptions de l'État de droit en matière de géopolitique. « *Malheureusement, cette affaire se trouve sur la faille de San Andreas de la politique internationale et des intérêts stratégiques* », reconnaît M. Khan avant de lancer à ceux qui le menacent : « *Faites ce que vous voulez. Dites ce que vous voulez. Nous ne nous laisserons pas détourner de notre mission envers la justice.* » La détermination du procureur frappe d'autant plus qu'on l'a connu plus accommodant avec les intérêts américains lorsqu'en septembre 2021 il avait abandonné, faute de moyens, les enquêtes visant l'armée des États-Unis en Afghanistan, après que ces crimes eurent été révélés par Julian Assange¹⁰.

En attaquant Israël, le protégé des États-Unis, l'Afrique du Sud inaugure peut-être une « *stratégie de prétoire* », selon l'expression de Goldston, destinée autant à faire prévaloir la justice qu'à défier les grandes puissances, notamment occidentales, qui abusent de l'ordre international qu'elles ont créé.

⁹ Yuval Abraham, Harry Davies, Bethan McKernan et Meron Rapoport, « Spying, hacking and intimidation: Israel's nine-year "war" on the ICC exposed », *The Guardian*, Londres, 28 mai 2024. <https://www.theguardian.com/world/article/2024/may/28/spying-hacking-intimidation-israel-war-icc-exposed>

¹⁰ « Déclaration du procureur, Karim A. A. Khan KC, après avoir demandé aux juges, en vertu de l'article 18 2, de statuer sur sa demande d'autorisation de reprise des travaux d'enquête dans la situation en Afghanistan », 27 septembre 2021. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-karim-khan-qc-apres-avoir-demande-aux-juges-en-vertu-de-larticle-18-2>

le rapport de six experts indépendants et sur les premières observations effectuées sur le terrain, M. Khan soupçonne également les dirigeants israéliens de « persécutions » et d'« actes inhumains » (crimes contre l'humanité), mais aussi de cibler volontairement les civils, de leur « causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé », et de leur infliger des « traitements cruels » (crimes de guerre). Les chefs du Hamas sont, pour leur part, mis en cause pour des faits de « torture », de « viols et violences sexuelles » (crimes contre l'humanité) ainsi que de « prise d'otages » et d'« atteintes à la dignité des personnes dans un contexte de captivité » (crimes de guerre). Seule accusation commune aux cinq prévenus : « l'extermination et le meurtre en tant que crimes contre l'humanité ».

Espionnage et pressions

En troisième lieu, le choc provoqué à l'échelle du monde par les procédures judiciaires tient à ce qu'elles agissent comme un miroir grossissant des fractures de l'ordre international et du « deux poids, deux mesures » qui y règne. « Aujourd'hui plus que jamais, explique le procureur Khan, nous devons démontrer collectivement que le droit international humanitaire, qui dicte les normes à respecter en temps de guerre, s'applique de façon impartiale à toutes les parties à un conflit armé dans l'ensemble des situations portées devant mon bureau et la Cour. C'est ainsi que nous pourrions démontrer concrètement que toutes les vies humaines se valent⁸. » C'est donc entre les victimes, et non entre les accusés, qu'il établit une équivalence. Compte tenu des rapports de forces internationaux et, concrètement, du soutien apporté à Israël par la première puissance économique et militaire du monde (les États-Unis), cette ambition peut sembler naïve. Pourtant, dans une géopolitique en fusion, elle n'est pas sans portée. Le fait que Tel-Aviv déploie depuis des années de considérables moyens d'espionnage et de pression à l'encontre de la CPI — comme l'a révélé une récente enquête du

⁸ « Déclaration du procureur de la CPI, Karim A. A. Khan KC : dépôt de requêtes aux fins de délivrance de mandats d'arrêt concernant la situation dans l'État de Palestine », 20 mai 2024. <https://www.icc-cpi.int/fr/news/declaration-du-procureur-de-la-cpi-karim-aa-khan-kc-depot-de-requetes-aux-fins-de-delivrance>

le 9 mai, le groupe informel des Anciens (The Elders), créé par Nelson Mandela en 2007 et qui regroupe des Prix Nobel et des dirigeants à la retraite, dénonce la « faillite du politique » et appelle les grands de ce monde à leur responsabilité pour tracer des perspectives à la coopération multilatérale³.

Spectaculaire et infamante, l'invocation de la convention de 1948 demeure parfois le dernier moyen de traîner les États devant la justice internationale. Certains, comme Israël, ne reconnaissent pas la CIJ mais font partie des 153 pays qui ont ratifié cette convention, dont l'article 9 prévoit de soumettre à la Cour tout différend afférent à son application : si l'Ukraine a recouru à cette astuce juridique pour amener la Russie sur le banc des accusés en 2022, la Chine, qui ne l'a pas signée, échappe à toute poursuite concernant le sort qu'elle réserve aux Ouïgours. Parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, seul le Royaume-Uni accepte sans aucune réserve la compétence de la CIJ, et seuls Londres et Paris ont adhéré à la CPI.

Cette juridiction pénale, créée en 1998, permet quant à elle de contourner l'obstacle de l'immunité diplomatique pour poursuivre des dirigeants en exercice ou des chefs militaires, en particulier lorsque aucune sanction internationale n'est possible en raison d'un veto au Conseil de sécurité. L'émission d'un mandat d'arrêt peut contrarier les déplacements de son destinataire puisque les 124 États parties à la CPI doivent, s'ils en ont la possibilité, le déférer à la Cour. Inculpé pour crime de guerre en Ukraine, M. Vladimir Poutine n'a pu se rendre au sommet des Brics à Johannesburg fin août 2023. Les 26 États membres de l'Union européenne qui reconnaissent la Cour — dont la France et l'Allemagne — se trouveraient donc dans un grand embarras si celle-ci acceptait de délivrer des mandats contre les dirigeants israéliens. Les associations et militants des droits humains ne manqueraient pas de leur rappeler leurs obligations internationales. D'autant que 93 États parties, dont 21 de l'Union européenne, ont récemment signé une

³ « The Elders warn that failures of political leadership risk collapse of international order », 29 mai 2024. <https://theelders.org/news/elders-warn-failures-political-leadership-risk-collapse-international-order>

déclaration de soutien à la CPI, lancée par cinq pays (Belgique, Palestine, Chili, Sénégal et Slovénie)⁴.

En deuxième lieu, sur le fond, les trois ordonnances, prudentes, rendues par la CIJ les 26 janvier, 28 mars et 24 mai, ainsi que la requête du procureur de la CPI, définissent le périmètre des faits admis internationalement et donc difficilement contestables. « *Dans un monde où les récits s'affrontent, la Cour a reconnu la gravité des souffrances humaines et a désigné, à titre conservatoire, des responsables*⁵ », diagnostique le juriste James A. Goldston.

Des critères draconiens

La décision définitive sur l'existence ou non d'un génocide à Gaza ne sera rendue que dans plusieurs années, compte tenu des critères juridiques draconiens devant être remplis pour établir ce crime spécifique, défini à la fin de la seconde guerre mondiale (*lire « Origine d'un crime contre l'humanité » - voir page 10 de la brochure*).

Pour éviter inaction et impuissance en attendant le verdict final, la convention de 1948 a prévu des mécanismes d'alerte précoce permettant de prendre des mesures conservatoires dès les premiers signes avant-coureurs afin de protéger les populations « au cas où ». Ce qui ne préjuge en rien de l'existence ou non d'un génocide au bout du compte. Dans le cas de Gaza, Israël avait demandé à la CIJ de se déclarer incompétente, estimant les allégations de l'Afrique du Sud totalement et évidemment infondées. Tel-Aviv affirmait notamment prendre toutes les mesures de précaution imposées par le droit humanitaire international pour préserver les civils. S'appuyant sur des faits établis (destructions, mortalité, etc.) et sur les déclarations « *déshumanisantes* » de plusieurs dirigeants israéliens, la CIJ, à une écrasante majorité de quinze voix sur dix-sept, a au contraire estimé « *plausible* » la mise en cause des droits que les Palestiniens tiennent de la convention, « *à savoir*

⁴ Cf. le communiqué diffusé sur X de la représentation permanente de la Belgique auprès de l'ONU le 15 juin 2024. <https://x.com/BelgiumUN/status/1801740915658428920>

⁵ James A. Goldston, « Strategic litigation takes the international stage : "South Africa v. Israel" in its broader context », Just Security, 31 janvier 2024. <https://www.justsecurity.org/91688/strategic-litigation-takes-the-international-stage-south-africa-v-israel-in-its-broader-context/>

d'être protégés contre les actes de génocide ». Dans son ordonnance du 26 janvier, elle considère qu'un « *risque réel et imminent [de] préjudice irréparable* » pèse sur ces droits et impose des mesures d'urgence⁶. Cette reconnaissance constitue en elle-même un événement, car une accusation aussi grave, en particulier contre un État démocratique, « *ne devrait jamais être plausible* », comme le rappelle Mme Janina Dill, codirectrice de l'Institut d'Oxford pour l'éthique, le droit et les conflits armés⁷.

L'une des mesures provisoires, votée y compris par le juge israélien, impose explicitement à Israël de faire cesser et de punir les « *incitations au génocide* ». Tel-Aviv doit aussi empêcher son armée de commettre tout acte réprimé par la convention de 1948 et doit préserver les preuves d'éventuels crimes. La CIJ ordonne encore à Israël de « *permettre la fourniture des services de base et de l'aide humanitaire requis de toute urgence afin de remédier aux difficiles conditions d'existence auxquelles sont soumis les Palestiniens de la bande de Gaza* ».

Les deux ordonnances suivantes (28 mars et 24 mai) confirment les mesures décidées le 26 janvier et constatent que la situation — « *d'une gravité exceptionnelle* » — se détériore, avec notamment le risque de propagation de maladies à tendance épidémique et la malnutrition. La CIJ ajoute en conséquence des obligations à la charge d'Israël, allant jusqu'à ordonner la cessation de toute action à Rafah « *qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle* ». Elle fait aussi référence au risque de famine qui, si elle est causée volontairement, peut constituer un génocide.

En droit pénal (compétence de la CPI), affamer délibérément des populations peut relever du crime de guerre (premier chef d'accusation contre MM. Netanyahu et Galant) et du crime contre l'humanité (cinquième motif d'inculpation contre eux). S'appuyant sur

⁶ Lire « La Cour internationale de justice évoque un risque plausible de génocide à Gaza », février 2024. <https://www.monde-diplomatique.fr/2024/02/ROBERT/66549>

⁷ « Top experts' views of International Court of Justice ruling on Israel Gaza operations (South Africa v. Israel, genocide convention case) », Just Security, 26 janvier 2024. <https://www.justsecurity.org/91457/top-experts-views-of-intl-court-of-justice-ruling-on-israel-gaza-operations-south-africa-v-israel-genocide-convention-case/>