



Assemblée générale

Distr. générale
25 septembre 2009
Français
Original : anglais

Soixante-quatrième session

Point 71 c) de l'ordre du jour provisoire*

**Promotion et protection des droits de l'homme :
situations relatives aux droits de l'homme et rapports
des rapporteurs et représentants spéciaux**

Situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967**

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux Membres de l'Assemblée générale le rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Richard Falk, présenté conformément à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme.

* A/64/150.

** Le présent document a été soumis après la date limite afin que des renseignements sur les faits les plus récents puissent y figurer.



Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967

Résumé

Le présent rapport porte sur le respect des normes internationales humanitaires et relatives aux droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967, au cours de la période allant de décembre 2008 à juillet 2009. Il prend note du refus persistant et arbitraire du Gouvernement israélien de coopérer avec le titulaire du mandat. Il s'intéresse particulièrement à la bande de Gaza au lendemain de l'opération militaire israélienne « Plomb durci » et signale que le maintien du blocus met en péril les droits fondamentaux et entrave les travaux de reconstruction et de réparation des infrastructures civiles de base.

Le rapport évalue les crimes qui auraient été commis lors de l'opération « Plomb durci » et la question des responsabilités. Il examine les informations faisant état d'attaques contre des installations de l'ONU et la population civile et en analyse les aspects juridiques. Le rapport relève les témoignages de soldats qui ont pris part à l'opération « Plomb durci », qui confirment un recours constant à des règles d'engagement floues et la destruction systématique de cibles qui ne pouvaient se justifier ni sur le plan militaire ni par souci de sécurité.

Le rapport aborde la question des colonies de peuplement israéliennes en notant que de récentes discussions engagées sur le gel de leur implantation en ont fait des jalons politiques plutôt que des droits des Palestiniens au regard du droit international humanitaire. Enfin, le rapport évoque la question de la poursuite de la construction d'un mur dans les territoires palestiniens occupés et le non-respect par Israël de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice en 2004, qu'il estime porter préjudice au droit international, à la Cour internationale de Justice et à l'Organisation des Nations Unies en général.

Le rapport s'achève sur des recommandations invitant l'Assemblée générale à adresser une demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur l'obligation et le devoir qui incombent aux États Membres de coopérer avec l'Organisation et ses représentants; à encourager les Membres de l'Organisation à user de moyens nationaux, notamment en faisant appel aux tribunaux, pour faire appliquer le droit pénal international aux territoires palestiniens occupés; à faire dorénavant du respect par Israël du droit international et des droits des Palestiniens un élément constitutif des négociations de paix futures; et à envisager de limiter la quantité d'armes fournies aux parties au conflit israélo-palestinien.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Gaza après le cessez-le-feu	7
A. Le blocus	8
B. Crimes de guerre et responsabilité	10
C. Rompre le silence	12
III. Les implantations en territoire palestinien et leur impact sur la jouissance effective des droits de l'homme	15
IV. Le mur et ses conséquences juridiques	18
V. Recommandations	20

I. Introduction

1. Nommé conformément à la résolution 1993/2 A de la Commission des droits de l'homme, le 26 mars 2008, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 a pris fonction le 1^{er} mai 2008. Richard Falk, Rapporteur spécial titulaire du mandat, a été expulsé d'Israël le 14 décembre 2008, et en dépit de maintes démarches officielles effectuées pour tenter de déterminer les prochaines visites en territoire palestinien occupé, Israël a rejeté toutes ces initiatives sans fournir d'explication.

2. Son rapport prend note en particulier du maintien du refus arbitraire d'Israël de coopérer avec le titulaire dans le cadre de l'accomplissement de son mandat. La mission d'établissement des faits sur le conflit de Gaza dirigée par le juge Richard Goldstone s'est également vu refuser entrée et coopération. Comme il ressort de rapports précédents, cette non-coopération crée un fâcheux précédent dans les relations du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et les États Membres et entrave les activités menées dans le cadre du mandat. Comme ce fut le cas précédemment, il est recommandé à l'Assemblée générale ou au Conseil des droits de l'homme de demander des précisions sur les conséquences juridiques de ce manque de coopération en portant l'affaire devant la Cour internationale de Justice en vue de l'obtention d'un avis consultatif. Faute d'avoir pu effectuer des visites d'inspection, le Rapporteur spécial compte beaucoup, pour l'établissement de son rapport, sur le travail des autres, notamment d'un large éventail d'organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme indépendantes et fiables et celui de divers acteurs du système des Nations Unies.

3. Le rapport couvre des événements qui se sont déroulés principalement de décembre 2008 à juillet 2009 et plusieurs questions seront examinées en détail, notamment la crise à Gaza, le non-respect du principe de responsabilité, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice rendu le 9 juillet 2004 sur l'édification d'un mur de sécurité par Israël¹, l'expansion des colonies, l'autodétermination palestinienne et les lacunes du droit international humanitaire. Les sections suivantes donnent un bref aperçu de chacune de ces questions.

4. Pour ce qui est de la crise de Gaza, bien que le cessez-le-feu établi par les parties le 18 janvier 2009 ait généralement tenu, la situation globale a continué à se détériorer au point de révéler des infractions graves et systématiques de la quatrième Convention de Genève et des violations du droit international des droits de l'homme qui ont des incidences sur le droit pénal international. En raison du maintien du blocus sur la bande de Gaza, la population manque de denrées de première nécessité; les conditions sanitaires se sont encore dégradées, allant jusqu'à mettre en danger tous les habitants; les matériaux nécessaires à la réparation et à la reconstruction des maisons et des bâtiments endommagés par les forces de défense israéliennes pendant les 22 jours de la guerre de Gaza n'ont pas pu entrer. Le système des Nations Unies est mis au défi de prendre d'urgence des mesures concrètes pour assurer la protection de la population civile de Gaza.

¹ Voir A/ES-10/273 et Corr.1; voir aussi *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, Avis consultatif, Rapport de la Cour internationale de Justice 2004*, p. 136, et résolution ES-10/15 de l'Assemblée générale.

5. À propos de la responsabilité, plusieurs rapports convergents et complémentaires faisant autorité sont venus à présent confirmer les allégations de crimes de guerre². Il importerait d'ajouter à ces informations dont on dispose le rapport de la mission d'établissement des faits dirigée par le juge Goldstone, attendu le 12 septembre 2009, mais il n'est pas très prématuré de s'interroger sur la suite à lui donner, c'est-à-dire chercher à mettre en place des mécanismes propres à assurer le respect du principe de responsabilité et à éviter l'impunité. La récente décision du Gouvernement britannique d'annuler des contrats de livraison de pièces détachées à la marine israélienne découlait d'objections au sujet de la manière dont Israël avait conduit ses dernières opérations militaires. Il est intéressant de noter qu'Amnesty International a préconisé un embargo total sur les livraisons d'armes à Israël et au Hamas à la faveur de ses conclusions examinées plus haut sur l'opération militaire israélienne à Gaza baptisée opération « Plomb durci ».

6. Le cinquième anniversaire de la publication de l'avis consultatif sur l'édification d'un mur de sécurité par Israël¹ appelle l'attention sur plusieurs facteurs : a) en dépit de l'avis quasi unanime de la Cour internationale de Justice (14 juges contre un) selon lequel le mur situé sur le territoire palestinien occupé était illégal et devrait être démantelé immédiatement, Israël en a poursuivi la construction qui est à présent aux deux tiers achevée; b) le mépris d'Israël à l'égard d'une décision de la Cour internationale de Justice qui fait autorité en matière de droit international constitue une grave violation de ses obligations de Membre de l'Organisation des Nations Unies et d'État souverain; bien que revêtant la forme d'un « avis consultatif », la décision de la Cour représente un avis autorisé du droit international et a été également considérée comme telle par l'Assemblée générale dans une résolution ES-10/15 adoptée le 20 juillet 2004; c) le fait que le système des Nations Unies ne se soit pas mieux employé à appliquer une décision aussi claire et quasi unanime du droit international est une nouvelle indication que les droits des Palestiniens ne sont pas respectés et qu'Israël jouit d'une impunité de fait; d) les manifestations pacifiques que les Palestiniens continuent d'organiser à différents points de construction du mur ont été brutalement réprimées par les forces de sécurité israéliennes, faisant plusieurs morts et de nombreux blessés³.

7. Au sujet de l'expansion des colonies, malgré les nombreux appels lancés en faveur d'un gel, notamment par le Président Obama des États-Unis, des informations font état de leur poursuite à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. L'Autorité palestinienne et le Gouvernement des États-Unis ont clairement fait comprendre que l'on ne pourra pas faire avancer la Feuille de route tant qu'Israël ne procédera pas à un gel inconditionnel de l'expansion des colonies. Il conviendrait de noter que même s'il fait l'objet d'un accord, un gel ne résout pas la question de l'illégalité fondamentale des colonies telle que définie à l'article 49 (6) de la quatrième Convention de Genève.

² Voir par. 24 ci-dessous.

³ Mille huit cent quatre Palestiniens ont été blessés lors de manifestations organisées contre la construction du mur entre janvier 2005 et juin 2009, soit 31 % de l'ensemble des traumatismes causés directement par le conflit en Cisjordanie. Voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires « Five Years after the International Court of Justice Advisory Opinion: A Summary of the Humanitarian Impact of the Barrier », 10 juillet 2009. Consultable à l'adresse www.ochaopt.org.

8. À propos de l'autodétermination palestinienne, le droit le plus fondamental au regard du droit international dont la réalisation a été entravée par l'occupation israélienne des territoires palestiniens est le droit inaliénable à l'autodétermination tel que consacré par l'article 1 des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. De l'avis général, l'exercice de ce droit palestinien serait assuré par le biais de négociations bilatérales, renforcées par le rôle des États-Unis, plus récemment par le Quatuor (avec la participation directe de l'ONU) et encouragées par la communauté internationale tout entière. L'exercice de ce droit n'ayant été que trop longtemps retardé et les Palestiniens placés sous occupation étant victimes de multiples formes d'arbitraire, œuvrer pour trouver une solution pacifique et mettre un terme à l'occupation israélienne relèvent de la plus grande urgence.

9. Il importe au titre du présent rapport de relever deux séries de faits contradictoires, d'aucuns négatifs, d'autres apparemment positifs, qui influent sur le droit à l'autodétermination. Le principal élément négatif est le refus apparent du Gouvernement israélien récemment élu d'adhérer clairement au consensus international sur un État palestinien souverain constitué de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, avec Jérusalem Est pour capitale; l'incapacité de la partie palestinienne de se doter d'une représentation unifiée et légitime qui semblerait être une condition préalable à de véritables négociations de paix en est un autre.

10. Cette série de facteurs a conduit ces derniers mois à la préconisation d'une solution imposée par des parties externes, souvent appelée le « Plan Solana » en raison de l'importance accordée aux propositions formulées dans ce sens par Javier Solana. À l'heure actuelle, ni l'opinion publique ni les dirigeants israéliens ou palestiniens ne sont favorables à une solution imposée, et sa préconisation doit être perçue comme un élément négatif, incompatible avec le droit à l'autodétermination et comme l'expression d'une frustration découlant de la futilité apparente de négociations directes.

11. Les éléments positifs reposent sur une définition claire de l'importance des progrès devant être réalisés sur le plan de l'autodétermination compte tenu de l'arrêt de l'occupation israélienne et de la création d'un État palestinien. À cet effet, le Président Obama a déclaré en substance le 4 juin 2009 au Caire que la situation du peuple palestinien était intolérable et que l'Amérique ne tournerait pas le dos aux aspirations légitimes du peuple palestinien à la dignité, à un avenir meilleur et à un État propre. Cette position a été réitérée par le Conseil de sécurité dans sa déclaration du 11 mai 2009 et par le Quatuor dans sa déclaration du 26 juin 2009 à Trieste. Il a estimé qu'une paix israélo-arabe et la création d'un État palestinien en Cisjordanie et à Gaza au sein duquel le peuple palestinien peut déterminer son propre destin sont dans l'intérêt suprême de la communauté internationale.

12. S'agissant des lacunes du droit international humanitaire, l'occupation prolongée des territoires palestiniens ainsi que les récentes opérations militaires menées par Israël ont révélé trois lacunes dans le droit qu'il convient de relever et de combler aussitôt que possible : a) le déni du droit des civils de quitter une zone de combat. Ce droit a été nié à tous les civils de Gaza lors de l'opération « Plomb durci » à l'exception de quelques centaines de résidents titulaires de passeports étrangers et de membres d'une communauté chrétienne restreinte de Gaza⁴. Divers

⁴ Voir le rapport d'Amnesty International intitulé « Israel and Gaza: Opération "Cast Lead": 22 days of death and destruction », 2 juillet 2009, consultable à l'adresse suivante : www.amnesty.org/en/library/info/MDE15/015/2009/en.

problèmes semblent se poser ici concernant le devoir qui incombe aux occupants de protéger la population civile comme le stipule très clairement le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, qui est contraignant parce que ses normes sont incorporées dans le droit international coutumier en dépit du fait qu'Israël n'est pas partie à ce traité⁵; b) le refus d'autoriser le passage de matériaux fournis au titre de l'aide à la reconstruction par la communauté internationale pour réparer les dégâts causés par la guerre à Gaza en raison du maintien d'un blocus en violation de l'article 33 de la quatrième Convention de Genève. Ce blocage de l'aide à la reconstruction pourrait être assimilé à un cas de châtement collectif interdit mais qui, parce qu'il soulève une série de problèmes distincts d'après combat qui ne sont pas explicitement abordés par le droit international humanitaire, pourrait mieux être servi par l'adoption d'un autre protocole aux Conventions de Genève; et c) les dislocations poignantes de familles résultant directement de l'occupation prolongée du territoire palestinien occupé, à présent dans sa quarante-deuxième année, alliées aux restrictions de déplacements imposées par la Puissance occupante, sont venues accentuer les souffrances palestiniennes, ce qui semble inadmissible du point de vue du droit international des droits de l'homme.

13. La lauréate du prix Nobel de la paix, Mairead Maguire, qui se rend fréquemment en visite à Gaza et en Cisjordanie, a récemment indiqué qu'il était à juste titre beaucoup question d'accès des populations et de l'aide à Gaza mais que, pour elle, le crime le plus abominable que commet le Gouvernement israélien est de séparer les habitants de Gaza de leur famille et de leurs amis de Cisjordanie et également d'autres Palestiniens à travers le monde. Et de noter que nier aux gens le droit de retrouver leur famille et leurs amis est assurément l'une des pires formes de torture et de châtement collectif imposées à des civils⁶. Ces déclarations ne témoignent manifestement pas de l'existence de droits juridiques, mais signalent celle de lacunes dans la protection par le droit international humanitaire d'une population civile soumise à une occupation prolongée. Dans la situation de la Palestine, où les droits d'entrée et de sortie sont soumis à un contrôle si rigoureux, ces restrictions sont source d'angoisses particulièrement vives. Un autre aspect de l'occupation prolongée est lié au fait que des réfugiés palestiniens vivant à l'étranger aient été coupés de leur famille pendant plus de quatre décennies. Cette profonde lacune observée dans la protection des civils et découlant d'une occupation prolongée semble n'avoir pas du tout été examinée dans le cadre actuel du droit international humanitaire.

II. Gaza après le cessez-le-feu

14. La crise que traverse encore toute la population civile de la bande de Gaza dans des circonstances d'interminable désespoir imputables à divers aspects illégaux de l'occupation israélienne pose un problème au système des Nations Unies et à la communauté internationale. Méconnaître ce problème reviendrait à proclamer que les violations des normes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme sont sans importance et qu'un État bénéficiant d'un soutien géopolitique puissant jouit d'une impunité pratiquement illimitée.

⁵ Ibid., voir les articles 51, 52, 57 du Protocole I des Conventions de Genève.

⁶ Lettre adressée à Miguel d'Escoto-Brockamn, Président de l'Assemblée générale, le 17 juillet 2009.

A. Le blocus

15. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a publié le 1^{er} juillet 2009 un important rapport intitulé *Gaza: 1.5 Million People Trapped in Despair*. Prenant note de l'immense dévastation humaine et matérielle causée par les 22 jours de l'opération Plomb durci, le CICR écrit ceci : « Six mois plus tard [après le cessez-le-feu], les restrictions aux importations empêchent les habitants de reconstruire leur vie. Les quantités de marchandises qui entrent actuellement à Gaza sont très inférieures à ce qu'il faudrait. En mai 2009, seuls 2 662 camions transportant des marchandises y sont entrés depuis Israël, soit près de 80 % de moins qu'en avril 2007 (11 392 camions), avant que le Hamas reprenne le territoire. »⁷. Selon les estimations d'Amnesty International, cela représente environ 5 % de la moyenne quotidienne des marchandises qui entraient à Gaza avant le blocus, encore que, selon certaines estimations, l'écart serait de 1 à 5.

16. Le rapport du CICR note que les quartiers de Gaza détruits par l'opération militaire continueront de ressembler à l'épicentre d'un vaste séisme sauf si des quantités massives⁷ de matériaux de construction sont admises tant pour construire que pour réparer les dégâts à l'infrastructure. De plus, 340 000 Palestiniens auraient été déplacés par l'opération Plomb durci et, en raison du blocus, beaucoup seraient encore sans abri. Dans sa lettre ouverte à Carl Bildt⁸, le Conseil palestinien des organisations des droits de l'homme affirme ceci : « Les malades, dont certains ont été blessés du fait de l'opération Plomb durci se voient régulièrement refuser la permission de quitter la bande de Gaza afin de recevoir à l'étranger un traitement médical vital, ce qui s'est traduit par plusieurs décès. »

17. Selon le rapport du CICR, « le seul moyen de faire face à cette crise est de lever les restrictions sur les pièces détachées, les conduites d'eau et les matériaux de construction comme le ciment et l'acier [et le verre] afin de pouvoir reconstruire les logements et entretenir ou améliorer l'infrastructure essentielle⁷. Or, en l'état actuel des choses, le maintien du blocus empêche la reconstruction, laisse le système d'évacuation des eaux et des déchets dans l'insalubrité et propage la crise sanitaire déjà décrite dans le rapport précédent du Rapporteur spécial (A/63/326). Bien que 4,5 milliards de dollars aient été promis en mars 2009 en Égypte à la Conférence des donateurs pour la reconstruction de Gaza, cette somme n'y a eu presque aucun effet sur la vie quotidienne ni sur sa population. De son côté, Israël soutient que seules les marchandises « humanitaires » pourront y entrer et qu'il entend strictement par là la subsistance à l'exclusion d'aliments comme le concentré de tomates, les biscuits et le thon en boîte ainsi que tous les matériaux de construction.

18. Ces derniers mois, le blocus a encore aggravé la misère des habitants que, de plus en plus, les spécialistes estiment quasiment irréversible sauf effort massif. Comme le dit le rapport du CICR, la crise est devenue si grave et si invétérée que, même si demain, tous les points de passage étaient ouverts, il faudrait des années pour relancer l'économie⁷. Selon les chiffres récents, le chômage serait de plus de 44 %, la dépendance envers l'aide alimentaire de subsistance de 80 %, le déclin de la production industrielle de 96 % et la pauvreté de plus de 70 %. Dans les débats

⁷ Voir Comité international de la Croix-Rouge, *Gaza: 1.5 Million People Trapped in Despair*, juillet 2009.

⁸ Voir lettre datée du 23 juillet 2009, adressée à Carl Bildt, Ministre suédois des affaires étrangères, par le Conseil palestinien des organisations des droits de l'homme.

sur le blocus, on met généralement l'accent sur les restrictions aux importations mais l'interdiction frappant les exportations a elle aussi été catastrophique pour l'économie et le bien-être de la population de Gaza, anéantissant les exportations industrielles et agricoles qui avaient donné une certaine sécurité matérielle à de nombreux habitants et permis d'espérer que la bande de Gaza finirait par se développer. Il ne suffirait d'ailleurs pas de revenir au statu quo antérieur à l'opération Plomb durci : seule serait acceptable la levée complète du blocus qui permettrait d'importer et d'exporter comme en mai 2007.

19. Un effet pervers du maintien du blocus est qu'il amène les habitants à recourir à des tunnels vers l'Égypte pour obtenir des produits essentiels, ce qui donne lieu à des activités de marché noir et crée de graves dangers. Ainsi, en 2009, 39 personnes seraient mortes du fait d'accidents dans ces tunnels, écrasées dans un éboulement ou asphyxiées par des fuites de carburant. Comme on l'a noté, le siège rigoureux imposé par les forces d'occupation israéliennes à la bande de Gaza a incité à l'emploi des tunnels qui a prospéré face à la grave pénurie de biens essentiels⁹. Or, si les points de passage étaient ouverts, il est probable que les tunnels disparaîtraient ou que leur rôle serait borné à des efforts de contrebande d'armes et d'autres articles. Selon les spécialistes des armements, les roquettes Qassam que le Hamas a surtout utilisées dans ses attaques contre Israël sont fabriquées à Gaza même : il n'y a donc pas lieu de maintenir fermés les points de passage pour des raisons de sécurité. Il serait plus logique qu'Israël surveille le trafic dans les tunnels, dans la mesure où il persisterait, pour déceler la contrebande d'armes.

20. La nocivité de la stricte limitation des déplacements pour les relations familiales et sociales s'inscrit dans la situation qui règne à Gaza et que le CICR résume éloquemment par la formule applicable à toute la population de la bande : « captive du désespoir ». Autre dimension de cette captivité : l'interdiction faite à des centaines de jeunes de poursuivre des études à l'étranger¹⁰, avec des cas cruels et déprimants de Palestiniens qui, après avoir obtenu une bourse d'études dans de grandes universités, se voient refuser un permis de sortie par Israël, Puissance occupante¹¹.

21. On ne saurait trop répéter que le blocus en soi est manifestement et vindictivement illégal vu l'obligation d'éviter sans exception les punitions collectives qu'impose clairement l'article 33 de la quatrième Convention de Genève. Il constitue donc un énorme crime de guerre. Refuser l'entrée des matériaux de reconstruction semble bien être une violation aggravante de l'article 33, d'autant plus sévère qu'à la suite de l'opération Plomb durci, la population est physiquement et psychologiquement vulnérable.

22. Une fois encore, le Free Gaza Movement a cherché à envoyer à Gaza un navire, le *Spirit of Humanity*, chargé de fournitures humanitaires comme expression symbolique du rejet de ce blocus illégal par les militants de la paix. Six navires avaient déjà réussi à accoster à Gaza; un autre, le *Dignity*, percuté en décembre 2008

⁹ Voir Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme, communiqué de presse n° 67/2009 du 28 juillet 2009.

¹⁰ Voir Bureau de coordination des affaires humanitaires; *The Humanitarian Monitor*, juin et juillet 2009.

¹¹ Pour la confirmation de ce rôle du point de vue du droit international, voir le rapport d'Amnesty International, p. 80, qui rejette l'affirmation d'Israël selon laquelle l'exécution de son plan de « désengagement » en 2005 l'a dégagé de ses responsabilités de puissance occupante à Gaza.

par un navire de guerre israélien, n'y est pas parvenu. Le but proclamé de cette mission était de livrer à Gaza des fournitures nécessaires mais aussi d'exposer la carence de l'ONU et de la communauté intergouvernementale des États dans l'application du droit international humanitaire qu'exigent les articles 1 et 147 de la quatrième Convention de Genève ainsi que le paragraphe 1 de l'article 86 du Protocole I.

23. Comme auparavant, le navire a été arraisonné dans les eaux internationales, ce qui constitue un acte illégal; les passagers ont été détenus, certains pendant plusieurs jours; parmi eux figurait l'ancienne parlementaire américaine et candidate présidentielle du Parti vert, Cyntia McKinney. Bien que l'affaire se soit déroulée en un lieu international, 20 passagers ont été initialement accusés « d'entrée illégale dans les eaux israéliennes »; ils ont ensuite été relâchés. Le Free Gaza Movement renforce nettement l'impression qu'en l'occurrence la société civile prend plus au sérieux que les gouvernements le droit international humanitaire et le droit pénal international.

B. Crimes de guerre et responsabilité

24. Plusieurs études importantes faites sous des auspices respectés ont confirmé les soupçons issus d'exposés journalistiques et de récits de témoins oculaires concernant les crimes de guerre liés à l'opération Plomb durci : a) une étude complète présentée le 30 avril 2009, élaborée à l'initiative de la Ligue arabe par une équipe de spécialistes du droit international humanitaire dirigés par John Dugard, ancien Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, et intitulée « Rapport à la Commission indépendante d'enquête sur Gaza : nulle part où s'abriter »; le grand rapport sur les crimes de guerre publié en juillet 2009 par Amnesty International : « Israël/Gaza: Operation "Cast Lead": 22 Days of Death and Destruction »; plusieurs rapports de Human Rights Watch¹²; et 3) le rapport du CICR intitulé *Gaza: 1.5 Million People Trapped in Despair*, qui ne fait que confirmer l'ampleur de la dévastation qu'aggrave encore Israël en refusant de lever le blocus. Il existe aussi un grand rapport de la Commission d'enquête de l'ONU sur les dommages infligés aux installations de l'ONU et à son personnel par l'opération Plomb durci. Une série de conclusions relatives à la responsabilité et aux obligations d'Israël sont exposées dans le résumé du rapport; malheureusement, sur l'ordre du Secrétaire général, le texte intégral n'a pas été publié mais sa conclusion principale est que, sans justification militaire suffisante et de propos délibéré, Israël a gravement endommagé plusieurs installations de l'ONU et causé de lourdes pertes parmi ceux qui s'étaient réfugiés dans ses immeubles et ses écoles.

25. Les rapports de John Dugard, d'Amnesty International et de Human Rights Watch sont des plus fiables car ils convergent à deux égards importants : d'abord ils adoptent une démarche impartiale face aux allégations de crimes de guerre liés aux tactiques du Hamas, notamment le tir de roquettes contre le sud d'Israël et les

¹² *Rain of Fire, Israel's Unlawful Use of White Phosphorus in Gaza*, 25 mars 2009; *Precisely Wrong Gaza Civilians Killed by Israeli Drone-Launched Missiles*, 30 juin 2009; *Gaza/Israël : les tirs de roquettes par le Hamas contre la population civile israélienne sont illégaux*, 6 août 2009; *White Flag Deaths, Killings of Palestinian Civilians during Operation Cast Lead*, 13 août 2009 (voir <http://www.hrw.org/en/publications/reports/>).

accusations de recours par ses combattants à des boucliers humains, et ils contiennent un examen détaillé des allégations sur les tactiques israéliennes pendant l'opération Plomb durci; ensuite, leur évaluation des faits et de la cause concordent et amènent à l'incrimination primordiale des tactiques de combat israéliennes comme contrevenant au droit international humanitaire et relevant donc du droit pénal international. Ces conclusions sont encore étayées par le témoignage extraordinaire de 30 soldats des Forces de défense israéliennes (FDI) ayant pris part à l'opération Plomb durci, auquel le Gouvernement israélien a opposé des démentis de pure forme¹³. De plus, les rapports ont dégagé une conclusion subsidiaire selon laquelle les tactiques du Hamas, même sur une base bien plus restreinte, constituaient aussi des violations des lois de la guerre.

26. On l'a dit plus haut, malgré le consensus écrasant lié à la documentation disponible sur les allégations de crimes de guerre visant Israël et le Hamas (autorité gouvernante de fait à Gaza), le rapport de la mission d'enquête du juge Goldstone, attendu avec grand intérêt, portera vraisemblablement sur le même ensemble de questions, tout en comportant aussi l'évaluation des témoignages reçus lors d'une série d'audiences avec des victimes et d'autres participants; il faut noter que les membres de cette mission, décidée par le Conseil des droits de l'homme, se sont aussi vu refuser l'accès à Gaza depuis Israël et ont dû faire appel au concours du Gouvernement égyptien pour y entrer; la coopération demandée à Israël leur a été refusée. Leur rapport est attendu pour septembre 2009.

27. Que ce soit en réponse aux témoignages accablants des soldats israéliens ou en prévision de la parution du rapport du juge Goldstone, le Ministre israélien des affaires étrangères a annoncé le 30 juillet 2009 qu'il allait enquêter sur 100 plaintes concernant l'opération Plomb durci, y compris les allégations relatives à l'utilisation d'obus au phosphore. C'est là une reconnaissance salubre par le Gouvernement israélien qu'il vaut mieux recevoir les allégations de crimes de guerre et enquêter sur elles que les rejeter sommairement. Bien qu'on continue d'espérer que l'objectivité prévaudra, l'annonce officielle de l'enquête par Israël a été jointe à une réaffirmation détaillée et une explication complète de la raison pour laquelle l'opération Plomb durci était, face aux tirs de roquettes et aux attentats-suicides qui ont eu lieu pendant huit ans, une riposte nécessaire et mesurée, menée avec un souci scrupuleux du droit international humanitaire¹⁴.

28. Tout ce qui précède indique que, une fois les faits établis et les recommandations reçues, l'attention se portera sur la question plus difficile de la mise au point d'un mécanisme approprié pour établir la responsabilité des crimes de guerre. Pour des raisons politiques, il ne sera probablement pas créé sous les auspices de l'ONU, qui d'ailleurs en a la capacité juridique, comme on l'a vu dans les années 90 avec la création des tribunaux pénaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. De plus, l'Assemblée générale a, selon l'Article 22 de la Charte des Nations Unies, l'autorité constitutionnelle de créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions, bien qu'elle n'ait jamais créé un tribunal pénal, il y a tout lieu de penser qu'elle y est habilitée. Par ailleurs, pour des raisons tant juridictionnelles que politiques, il est presque certain que la Cour pénale

¹³ Voir ci-dessous par. 29 et note 14.

¹⁴ Voir Reuters, « Israel says investigating 100 Gaza war complaints » 30 juillet 2009; le texte intégral du rapport israélien s'intitule : The Operation in Gaza: Factual and Legal Aspects, Ministry of Foreign Affairs, 29 juillet 2009.

internationale ne pourra pas être saisie : Israël n'y est pas partie et lui refuserait à coup sûr sa coopération. La Palestine n'a cherché à en faire partie qu'après l'opération Plomb durci et on estime en général qu'elle ne peut juridiquement pas prétendre actuellement à être admise comme « État ». Il est donc probable qu'on ne pourra faire jouer la responsabilité que par des initiatives de la société civile liées à l'imposition de boycottages sportifs et culturels et au désinvestissement commercial et financier. Là aussi, on s'attend à ce que ni les gouvernements ni l'ONU ne s'acquitteront, le moment venu, de leurs obligations juridiques internationales.

C. Rompre le silence

29. *Breaking the Silence: Operation Cast Lead* (Rompre le silence : l'opération Plomb durci)¹⁵ est une publication qui regroupe les réponses de soldats qui ont participé à l'opération militaire. Elle a suscité un vif intérêt de la part des médias car elle confirme certaines allégations troublantes émanant des Forces de défense israéliennes : l'observation systématique de règles d'engagement par trop souples, ce qui signifie que les normes de droit international humanitaire imposant la retenue dans l'emploi de la force militaire contre les civils et les cibles civiles ne s'appliquaient pratiquement plus et étaient omises des instructions données avant ou pendant les combats; des destructions généralisées de cibles, qui étaient injustifiées du point de vue militaire ou de la sécurité; l'utilisation de phosphore dans des zones à forte densité de population; les entraves aux mouvements de la population civile de Gaza vers des lieux relativement plus sûrs, avec la fragmentation de la bande, ce qui fait que bon nombre de personnes se retrouvaient coincées dans les pires zones de combat; des pressions racistes exercées sur les soldats de la part du « rabinat militaire », qui consistaient à déshumaniser les Arabes et les Palestiniens et à traiter le conflit comme une guerre sainte contre un ennemi démoniaque.

30. Il faut noter que les témoignages de ces soldats israéliens sont d'autant plus crédibles qu'ils ne sont pas systématiquement anti-israéliens ou antisionistes et que bon nombre de soldats avaient accepté le principe fondamental de l'opération Plomb durci comme étant une riposte défensive nécessaire face aux roquettes du Hamas. Par ailleurs, leur condamnation du manque de respect manifesté par les Forces de défense israéliennes à l'égard des civils était assortie de réserves : il a été reconnu que les Forces avaient lancé des avertissements, tiré parfois des coups de semonce pour identifier les suspects ou dissuader les habitants de Gaza de s'approcher d'une zone de déploiement et que certains commandants des Forces faisaient parfois des efforts pour éviter d'infliger autant de dégâts civils qu'il aurait pu y en avoir. Dans l'ensemble, l'impression qui se dégage des témoignages est que bon nombre des tactiques utilisées visaient moins à tuer ou à blesser les civils palestiniens qu'à empêcher les soldats israéliens d'être blessés, tués ou capturés; néanmoins les risques encourus par les civils innocents palestiniens s'en trouvaient accrus. L'ordre suivant donné par un commandant aux soldats traduit un sentiment général issu des témoignages : « Aucun de mes soldats ne perdra un seul cheveu et je ne permettrai à aucun d'entre eux d'avoir une hésitation qui risquerait de lui coûter la vie. Dans le doute, tirez »¹⁵. Ou plus généralement : « Il était clair, et cela ressortait dans chaque

¹⁵ *Breaking the Silence* est une organisation d'anciens combattants israéliens qui recueille les témoignages de soldats qui ont servi dans les territoires occupés au cours la Deuxième Intifada. La publication *Breaking the Silence: Operation Cast Lead* est disponible sur le site www.breakingthesilence.org.il.

témoignage de soldat, que les considérations d'ordre humanitaire n'entraient pas en jeu à l'armée à ce stade. L'objectif était de mener l'opération en faisant le nombre le plus faible de victimes possibles parmi les soldats, sans même se demander quel serait le prix à payer pour l'autre camp »¹⁵.

31. Les témoignages étant anonymes, il a été impossible à ce jour de contacter les soldats pour obtenir des précisions. En même temps, rien n'indique que ces témoignages manquaient de véracité. La plupart des observations formulées dans *Breaking the Silence* soulignaient que les Forces ne respectaient ni les Conventions de Genève ni les restrictions au combat qu'imposait le droit de la guerre. Certains observateurs considèrent également que le rapport donne une description plus fiable de la situation que la réaction officielle des Forces de défense israéliennes et des Israéliens en général aux allégations de crimes de guerre, consistant à tout nier en bloc, en reconnaissant toutefois que certains soldats s'étaient peut-être écartés du code de conduite militaire sous le coup du stress du champ de bataille. Les Israéliens affirment, pour l'essentiel, que leurs Forces ont pris dans l'ensemble des risques exceptionnels pour accorder une protection morale et juridique à la population civile de Gaza au cours de l'opération Plomb durci et ont agi correctement et avec professionnalisme dans des situations de combat difficiles.

32. Bien plus importante que cet autre son de cloche au sujet du comportement des Forces de défense israéliennes au cours de l'opération Plomb durci et du droit international humanitaire est la question de savoir si l'utilisation de la technologie militaire moderne dans la bande de Gaza, zone fortement peuplée, peut dans l'absolu être conforme aux exigences du droit international humanitaire. Un des soldats a exprimé sa préoccupation de la manière suivante : « Dans une guerre urbaine, l'ennemi est partout. Il n'y a pas d'innocents. C'était une guerre urbaine dans tous les sens du terme »¹⁵. Ou « Il n'y a aucun compte à rendre dans cette zone. Quoi qu'on fasse, c'est bien [...] les fils de la lumière contre les fils des ténèbres » et « [...] on suppose que n'importe qui est un terroriste et qu'on peut en toute légitimité faire ce que bon nous semble »¹⁵. Dans cet esprit, par exemple, il était commun de traiter un Gazaoui vu de loin tenant un téléphone portable comme un terroriste. Ce qui transparaît, c'est que le cadre militaire sur le terrain, au cours de l'opération Plomb durci, était tel que les crimes de guerre étaient impossibles à distinguer de la logique des opérations militaires.

33. Il est vrai que des militants de Hamas pouvaient se faire passer pour des civils, qu'il fallait se méfier de tout le monde et qu'il était normal qu'une opération militaire cherche à réduire au minimum ses pertes. Il ressort des témoignages des soldats que ce faisant, elle inflige des dégâts disproportionnés aux civils et ravage le milieu urbain. En d'autres termes, il s'agit moins de l'écart de comportement par rapport aux normes du droit international humanitaire au cours d'opérations militaires que des questions concernant la rupture intrinsèque entre le droit international humanitaire et la guerre urbaine à aussi grande échelle, surtout dans des conditions où la population civile est privée de l'option de fuir ou de s'abriter. Il y a eu toutefois des écarts précis, comme dans le cas de l'utilisation de bombes au phosphore blanc et de fléchettes stockées dans des obus dans des zones à forte densité de population. Ces pratiques sont des attaques aveugles et semblent constituer des violations flagrantes du paragraphe 2 de l'article 35 du Protocole I

additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux : « Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus »¹⁶.

34. Il existe au minimum la charge de persuasion pour ceux qui ont recours à une telle puissance militaire. D'après Israël, cette opération était nécessaire pour éliminer une grave menace à la sécurité. Ici, on est frappé par le fait que les commandants israéliens ne déployaient relativement aucun effort pour éliminer la menace d'attaques futures à la roquette. Comme l'a fait valoir un rapport antérieur, la diplomatie offrait à Israël un moyen prometteur de résoudre la question des impératifs de sécurité dans le cadre d'une diminution, voire d'une élimination des tirs de roquettes visant le sud d'Israël à partir de la frontière de Gaza. Les commandants s'étaient bornés à dire à leurs soldats que l'opération Plomb durci était en quelque sorte une riposte aux roquettes ou, plus précisément, qu'ils allaient créer les conditions propices à la négociation pour obtenir le retour de Gilad Shalit¹⁵.

35. Le Rapporteur spécial estime que l'opération Plomb durci révèle que la guerre urbaine, menée par voie terrestre, aérienne ou maritime, ne permet pas d'observer les normes en matière de contraintes associées au droit international humanitaire et plus précisément aux exigences spécifiques de la quatrième Convention de Genève et du Protocole I, relatives à la protection des civils, notamment dans des situations d'occupation prolongée. À cet égard, le fait qu'Israël affirme qu'il tient compte des contraintes du droit international n'est guère convaincant, comme en témoignent les pratiques de combat et les consignes d'ouverture du feu de facto; tout aussi peu convaincants sont les arguments selon lesquels l'enquête devrait principalement viser les soldats israéliens qui étaient présents sur le terrain et établir leur responsabilité éventuelle. Il faudrait plutôt s'intéresser au haut commandement militaire et aux dirigeants politiques qui ont conçu une telle opération et, avant tout, aux limites de la puissance militaire.

36. Certains des cadres juridiques les plus célèbres sur la façon de mener une guerre figurent à l'article 22 de l'annexe à la deuxième Convention de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre : « Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ». Le paragraphe 1 de l'article 35 du Protocole I reflète le même sentiment général : « Dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité »¹⁶. La guerre urbaine du type mené à Gaza au cours de l'opération Plomb durci semble dépasser ces limites; bien que la formulation ait semblé vague en 1899, le moment est peut-être venu en 2009 de donner une application concrète à ces limites en tenant compte des conditions de la guerre urbaine moderne. En d'autres termes, il est très important de se concentrer sur la guerre elle-même plutôt que de restreindre l'enquête aux allégations de pratiques et de tactiques illégales.

¹⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n° 17512.

III. Les implantations en territoire palestinien et leur impact sur la jouissance effective des droits de l'homme

37. Les implantations israéliennes en Palestine occupée ont fait l'objet ces derniers temps d'une grande attention, à la suite de l'appel très médiatisé lancé par le Président Barack Obama en faveur d'un gel de l'extension des colonies de peuplement comme mesure essentielle pour relancer les négociations en vue d'une solution au conflit sous-jacent. Le Président Obama a également demandé aux gouvernements arabes de récompenser Israël si ce dernier acceptait d'imposer un gel, laissant entendre qu'Israël, en prenant une mesure politique constructive, mériterait de recevoir des encouragements par voie de réciprocité. Jusqu'à présent, le Premier Ministre israélien, Benjamin Netanyahu, ne s'est résolu qu'à s'opposer à la création de nouvelles colonies ou à l'accroissement des territoires qui sont sous le contrôle des implantations existantes. Il a cependant insisté pour qu'on permette la « croissance naturelle » des implantations en Cisjordanie, ajoutant que les colonies à Jérusalem-Est ne seront pas traitées comme faisant partie d'un gel partiel. Il faut noter que cette polémique bat son plein sans la moindre référence aux droits des Palestiniens au regard du droit international humanitaire, comme si le droit importait peu et si les implantations étaient un problème purement politique entre les parties.

38. Il importe, pour cette raison, de rappeler ce qu'on avait fait valoir dans plusieurs rapports antérieurs du Rapporteur spécial, à savoir que les implantations en tant que telles sont illégales au regard du paragraphe 6 de l'article 49 de la quatrième Convention de Genève, qui énonce clairement que « la Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle »¹⁷. Cette évaluation juridique largement partagée a été confirmée avec autorité par la Cour pénale internationale dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 9 juillet 2004 sur la construction du mur de sécurité : « Les colonies de peuplement israéliennes dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, sont illégales et constituent un obstacle à la paix et au développement économique [...] [et] ont été installées en méconnaissance du droit international »¹. On fait état à l'heure actuelle de 121 implantations en Cisjordanie, dont 12 sur des terres annexées après 1967 par la ville de Jérusalem et une centaine d'« avant-postes » de peuplement, qui sont des présences physiques établies par le mouvement des colons sans autorisation légale du Gouvernement israélien.

39. D'un point de vue juridique, le fait de reconnaître la pertinence des droits des Palestiniens au regard du droit, ainsi que tout accord bilatéral entre les États-Unis d'Amérique et Israël – tel que l'échange de lettres officielles entre MM. Bush et Sharon du 14 avril 2004 ou encore d'assurer à Israël que de grands blocs d'implantations seront incorporés dans les frontières futures de l'État israélien – n'a aucun fondement juridique. Le paragraphe le plus important dans la lettre du Président Bush est le suivant : « Compte tenu des nouvelles réalités sur le terrain et notamment des principaux centres existants de peuplement israélien, il est irréaliste de s'attendre à ce que les négociations sur le statut définitif débouchent sur un retour total aux lignes d'armistice de 1949 ». Cela est encore plus vrai s'agissant de

¹⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 973.

l'effet d'accords officieux que les États-Unis et Israël auraient conclus sur la croissance naturelle des implantations, malgré les promesses de gel faites officiellement dans la Déclaration d'Annapolis de décembre 2007. D'après les organisations de surveillance, en réalité, les « soumissions pour la construction de nouvelles implantations ont augmenté de 55 % depuis 2007 ». Les constructions réelles de colonies de peuplement ont augmenté de 30 % depuis le début du nouveau cycle de pourparlers de paix. Les constructions de colonies autour de Jérusalem ont été multipliées par 38 »¹⁸.

40. Un principe élémentaire du droit et de la justice est que tout accord entre deux parties ne peut pas modifier les droits juridiques d'une tierce partie. Tout au plus, cet accord, même sous forme de contrat, n'a d'incidence que sur les attentes politiques qui existent entre les deux parties, en l'occurrence Israël et les États-Unis. Il est également vrai qu'en Israël, l'appel américain à un gel des implantations a suscité des formes d'opposition virulente et notamment des efforts renouvelés de la part du mouvement des colons d'établir en Cisjordanie des « avant-postes » qui sont illégaux au regard du droit israélien¹⁹. Le rabbin Ovadia Yosef, chef spirituel du parti ultra-orthodoxe Shas en Israël, qui fait partie de la coalition au pouvoir, a répudié avec colère l'idée d'un gel des implantations, disant : « Les Américains nous disent insidieusement de construire ici et pas là-bas, comme si nous étions des esclaves à leur service ».

41. En fait, pendant toute la période d'occupation, Israël a augmenté la population et le territoire des implantations : « De 1972 à 1993, si l'on exclut Jérusalem, Israël a augmenté le nombre de colons en Cisjordanie, qui sont passés de 800 à 110 600. Au cours des dix années suivantes – qui coïncident en gros avec le processus de paix d'Oslo – leur nombre a augmenté deux fois plus vite, dépassant 234 000 en 2004. À Jérusalem-Est, le nombre de colons est passé de 124 400 en 1992 à près de 176 000 en 2002 »²⁰. D'après les estimations les plus récentes, les colons en Cisjordanie étaient au nombre de 300 000 environ, avec 200 000 de plus à Jérusalem-Est.

42. Hormis la question du gel qui est liée à la reprise des négociations de paix, l'extension des colonies constitue un empiètement constant sur les droits des Palestiniens à l'autodétermination, ainsi qu'une violation manifeste de l'obligation fondamentale qui incombe à l'occupant, aux termes de la quatrième Convention de Genève, de protéger les biens et l'avenir d'une population occupée. Ainsi donc, à un moment où la feuille de route était censée mettre un frein au développement des colonies, les Israéliens ont eu le comportement inverse.

43. Comme le résume la lettre que les organisations palestiniennes de défense des droits de l'homme ont adressée au Ministre suédois des affaires étrangères, Carl Bildt : « Le taux de croissance de la population des colons israéliens en Cisjordanie occupée, y compris à Jérusalem-Est, est de 4,7 %, contre un taux de croissance annuelle de 1,7 % de la population juive dans l'État d'Israël. Ainsi, on recourt à l'écran de fumée de la "croissance naturelle" pour occulter la poursuite de

¹⁸ *Palestine Monitor*, « Israeli Settlements », mis à jour le 17 décembre 2008. À consulter sur le site <http://www.palestinemonitor.org/spip/spip.php?article7>.

¹⁹ Voir Ethan Bronner, « West Bank Settlers Send Defiant Message to Obama », *The New York Times*, 30 juillet 2009.

²⁰ Voir Ali Abunimah, *One Country: A Bold Proposal to End the Israeli-Palestinian Impasse* (Metropolitan Books, novembre 2006).

l'émigration des colons juifs-israéliens en Cisjordanie et essentiellement la création de nouvelles colonies annexées aux colonies existantes »⁸. Certains observateurs font valoir que ce chiffre exagère la menace que fait peser la croissance des colonies, arguant que la majeure partie de la croissance a lieu dans les implantations haredim non sionistes, tels que Modi'in Illit et Beitar Illit, qui comptent actuellement 45 000 habitants qui sembleraient prêts à déménager si on leur fournissait d'autres logements à l'intérieur des frontières israéliennes d'avant 1967 dans le cadre d'une solution au conflit sous-jacent.

44. D'autres s'interrogent sur cette élasticité, et l'aile militante du mouvement des colons s'oppose résolument à tout repli par rapport à la forme actuelle du phénomène de la colonisation, et considère ouvertement et délibérément l'extension des colonies comme la meilleure assurance contre la création dans l'absolu par les Palestiniens de leur propre État ou au moins d'un État viable souverain et indépendant.

45. Les démolitions d'habitations qui ne sont pas liées aux prétentions en matière de sécurité ont servi principalement à étendre le contrôle israélien sur la Cisjordanie tout en portant atteinte aux droits des Palestiniens. Au total, 277 habitations ont été démolies en 2008 à l'intérieur du territoire palestinien occupé, Jérusalem-Est étant la plus touchée. Entre janvier et juillet 2009, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a enregistré la démolition de 221 habitations appartenant à des Palestiniens, ce qui a entraîné le déplacement de plus de 500 personnes²¹. Outre le fait d'être incroyablement inhumaines, ces démolitions portent atteinte aux perspectives d'autodétermination des Palestiniens. Une technique complémentaire utilisée à Jérusalem est le refus d'accorder des permis de construire, même aux Palestiniens qui sont des résidents de longue date, dans le cadre d'un effort persistant visant à modifier la composition démographique de la ville en faveur d'Israël.

46. Les implantations posent également un problème supplémentaire au respect des droits de l'homme et de la quatrième Convention de Genève. Du fait de l'emplacement du mur israélien illégal de sécurité, environ 385 000 colons sont coincés entre celui-ci et la Ligne verte et quelque 93 000 Palestiniens se retrouvent enclavés du côté israélien du mur, voire séparés de leurs terres agricoles et d'une partie de leurs villages, ainsi que de la Cisjordanie en général.

47. Plusieurs questions sont imbriquées, s'agissant du mandat : a) les implantations et toute nouvelle extension des colonies constituent un obstacle illégal grave à la jouissance effective par les Palestiniens de leur droit à l'autodétermination; b) si Israël accepte de geler l'extension illégale des colonies, il semble déraisonnable que les gouvernements arabes fassent un geste réciproque en retour, c'est-à-dire qu'Israël soit récompensé pour ce qu'il est tenu de faire de toute façon sur le plan juridique; c) les accords entre Israël et les États-Unis n'ont pas d'effet juridique en ce qui concerne les colonies, du fait que les Gouvernements d'Israël et de l'Autorité palestinienne sont seuls habilités à en déterminer le statut dans le cadre de négociations de paix; d) Israël, en tant que Puissance occupante, a une obligation juridique fondamentale de démanteler les implantations existantes, y compris celles de Jérusalem-Est, et de ne pas s'immiscer dans la croissance et le

²¹ Voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « The Humanitarian Monitor », juillet 2009. À consulter à www.ochaopt.org.

développement des Palestiniens. C'est la conclusion à laquelle est également parvenue B'Tselem, organisation israélienne respectée de défense des droits de l'homme, qui recommande un démantèlement « humain » dans le respect des droits des colons tout en préconisant également des dédommagements pour toute perte subie²².

IV. Le mur et ses conséquences juridiques

48. Le 9 juillet 2009 a marqué le cinquième anniversaire de la publication de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice relatif au mur de sécurité, dont la construction se poursuit, principalement en Cisjordanie occupée. En effet, 86 % du mur sera construit sur le territoire cisjordanien. À terme, le mur devrait s'étendre sur 723 kilomètres, soit deux fois la longueur de la Ligne verte, alors que construire le mur de sécurité le long de cette ligne aurait permis à Israël d'économiser 1,7 milliard de dollars des États-Unis. À ce jour, les travaux ne seraient achevés qu'à 60 % environ alors qu'ils durent depuis sept ans. D'après les dernières informations recueillies, les travaux ont été suspendus pour des raisons budgétaires malgré les impératifs de sécurité invoqués. Selon le Ministère israélien de la défense et l'opinion publique israélienne, le mur a contribué au renforcement de la sécurité en Israël; la diminution sensible des actes terroristes observée ces dernières années est mise en avant pour étayer cette conclusion. Les opposants à cette politique, dont les dirigeants de l'Autorité palestinienne, réclament le démantèlement du mur, estimant, d'une part, que cette confiscation de terres ne tient pas à des raisons de sécurité et qu'elle porte grandement préjudice aux Palestiniens vivant à l'ouest du mur ou à proximité, et, d'autre part, que l'emplacement du mur est illégal.

Occupation illégale de territoires par Israël : crise d'autorité du droit international

49. Après avoir examiné les principales questions de droit international soulevées, les 15 juges de la Cour internationale de Justice ont, malgré leurs origines diverses, décidé à 14 voix contre une ce qui suit : « [...] l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé [...] [est contraire] au droit international. [...] Israël est tenu de cesser immédiatement les travaux d'édification du mur [...], de démanteler immédiatement l'ouvrage situé dans ce territoire [...] de réparer tous les dommages causés par la construction du mur »¹. À la dixième session extraordinaire d'urgence tenue le 20 juillet 2004, l'Assemblée générale a décidé à une écrasante majorité²³ qu'Israël devait donner suite à la décision rendue par la Cour internationale de Justice. Faisant sien l'avis consultatif de la Cour, elle a par ailleurs demandé à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité d'examiner quelles nouvelles mesures devaient être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur. Dans sa résolution ES-10/15, l'Assemblée priait également les États Membres de l'Organisation des Nations Unies de s'acquitter de leurs obligations juridiques telles qu'énoncées dans l'avis rendu par la Cour internationale de Justice,

²² Voir « Land Expropriation and Settlements ». À consulter à <http://www.btselem.org/English/settlements>.

²³ 150 États Membres ont voté pour et 6 contre (Australie, Micronésie, Israël, Îles Marshall, Palaos et États-Unis).

organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies. Elle appelait plus particulièrement l'attention sur l'obligation qu'ont les États de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction. Bon nombre des résolutions adoptées ensuite à une très large majorité par l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme appelaient de nouveau Israël à s'acquitter de ses obligations juridiques, conformément à l'avis consultatif²⁴.

50. Comme nul ne le conteste, Israël a rejeté les conclusions de la Cour internationale de Justice, précisant qu'il n'exécuterait que les décisions rendues par ses juridictions nationales. De fait, il a exécuté plusieurs arrêts de la Cour suprême israélienne lui ordonnant de déplacer le mur de façon à en atténuer les effets néfastes pour la population palestinienne. S'il est vrai que, contrairement aux arrêts, les avis consultatifs de la Cour ne sont pas « contraignants », ils n'en constituent pas moins une interprétation faisant autorité du droit international applicable. De même, ils énoncent un ensemble de conclusions quant aux règles de droit international applicables en l'espèce. Lorsque les conclusions recueillent une aussi large adhésion, on ne saurait contester « le droit » ou le juger non concluant. L'avis consultatif en question est d'autant plus solide que le seul juge dissident, le juge américain, a précisé dans sa déclaration qu'il souscrivait en grande partie à l'analyse juridique exposée par la majorité. Selon lui toutefois, il n'était pas possible de trancher la question définitivement sans examiner plus avant les raisons de sécurité invoquées par Israël pour construire le mur sur le territoire occupé.

51. S'agissant de cas avérés de crimes de guerre, ne pas donner suite aux conclusions de la Cour internationale de Justice porte très gravement atteinte à l'autorité du droit international, de la Cour, et de l'Organisation des Nations Unies en général. Ce que l'on retient de cette situation, c'est malheureusement que l'autorité de la communauté internationale est bafouée par un État Membre de l'Organisation des Nations Unies, que des civils, qui sont censés être protégés par le droit international, sont victimes d'un préjudice, et que ni les États ni les organes de l'ONU ne réagissent. Comme pour d'autres aspects du conflit, le fait que les droits des Palestiniens ne soient pas défendus et que les avis de la Cour restent lettre morte constitue une crise d'autorité et renforce chez les Palestiniens l'idée qu'il ne sert à rien d'avoir le droit international pour soi.

52. Israël peut passer outre à ses obligations juridiques internationales en toute impunité. Les Palestiniens, eux, font face à un dilemme : d'un côté, on leur demande avec insistance de renoncer à toute forme de résistance armée; de l'autre, leurs droits ne sont pas respectés et l'Organisation des Nations Unies ne fait rien pour y remédier. Que peuvent donc faire les Palestiniens? Le chroniqueur israélien Gideon Levy relève le cynisme avec lequel les Israéliens envisagent aujourd'hui les négociations de paix du fait de cette situation. Selon lui, les Israéliens ne paient absolument pas le prix de l'injustice causée par l'occupation. La vie est douce en Israël. Les cafés sont bondés. Les restaurants ne désemplissent pas. Les gens partent

²⁴ Voir, par exemple, résolution 63/97 de l'Assemblée générale (adoptée le 5 décembre 2008 à 171 voix contre 6, et 2 abstentions), par. 6; voir aussi résolution 10/18 du Conseil des droits de l'homme (adoptée le 26 mars 2009 à 46 voix contre une, sans abstention), par. 8.

en vacances. Pourquoi penser à la paix, aux négociations, au retrait des forces – au « prix » qu'il faudrait peut-être payer? L'été 2009 est délicieux. À quoi bon changer²⁵?

53. Il est à noter que la question de l'illégalité procède quasi exclusivement du fait que le mur est bâti sur le territoire palestinien occupé. S'il avait été monté le long de la Ligne verte ou à l'intérieur des frontières israéliennes d'avant 1967, on aurait pu adresser à Israël des critiques d'ordre moral et politique liées à la nature coercitive et hostile de cette forme de séparation, mais pas lui opposer des arguments juridiques. Le mur de Berlin n'était pas contesté sur le plan juridique, mais il montrait à quel point la conception qu'avaient l'Allemagne de l'Est et l'Union soviétique de l'ordre mondial était erronée. Si l'Union soviétique avait osé dépasser la ligne divisant Berlin ne serait-ce que de quelques mètres et élever le mur du côté occidental, cela aurait fort bien pu déclencher une troisième guerre mondiale. Il est intéressant de remarquer que, quoique controversé, le mur que les États-Unis construisent actuellement le long de la frontière mexicaine respecte scrupuleusement la souveraineté territoriale du Mexique. Lorsqu'un État ou une entité politique n'est pas aussi impuissant que la Palestine, la loi et ses droits territoriaux sont généralement respectés.

54. Les Palestiniens continuent de manifester contre le mur dans plusieurs localités de Cisjordanie. Notons en particulier les manifestations organisées chaque semaine près des villages de Bil'in et de Nil'in, auxquelles Israël répond par des tirs de balles en caoutchouc et de gaz lacrymogène, qui ont causé plusieurs morts et de nombreux blessés, et par des arrestations. Il semblerait que les forces de sécurité israéliennes fassent un usage excessif de la force, en violation des obligations fondamentales imposées au pays par le droit international humanitaire en tant que Puissance occupante.

V. Recommandations

55. **Les recommandations formulées ci-après, qui sont extraites du corps du présent rapport, revêtent un caractère d'urgence :**

a) Il conviendrait que l'Assemblée générale adresse à la Cour internationale de Justice une requête pour avis consultatif concernant les obligations et devoirs qui incombent aux États Membres de l'ONU en matière de coopération avec l'Organisation et ses représentants;

b) Il faudrait encourager les États Membres à recourir à leurs instruments nationaux, y compris les tribunaux, pour s'acquitter des obligations que leur imposent les articles 146 à 149 de la quatrième Convention de Genève en matière d'application du droit pénal international en ce qui concerne le territoire palestinien occupé;

c) Il conviendrait que le respect du droit international et des droits des Palestiniens par Israël fasse dorénavant partie intégrante des négociations de paix;

²⁵ Voir Kessel, Jerrold et Klochendler, Pierre, « Mideast: Building Peace on an Incomplete Wall » (Inter Press Service, 27 juillet 2009).

d) Il conviendrait d'envisager d'imposer des restrictions à la fourniture d'armes aux parties au conflit israélo-palestinien;

e) Il conviendrait d'établir le caractère illégal des colonies de peuplement israéliennes et de prendre des mesures en faveur du déblocage de la situation et du démantèlement du mur, dans le respect des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées;

f) Il conviendrait d'envisager de demander au Comité international de la Croix-Rouge ou à quelque autre instance désignée d'étudier les problèmes particuliers découlant de l'occupation prolongée et de formuler des recommandations à cet égard.
