

NOTE D'OPINION

Le territoire palestinien occupé et le droit international humanitaire. Réponse à Peter Maurer

Shawan Jabarin

Shawan Jabarin est directeur général d'Al-Haq et vice-président de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH). Il a été nommé au conseil consultatif de *Human Rights Watch* pour le Moyen-Orient en 2011 et a été élu commissaire à la Commission internationale de juristes en 2013. Le Prix Reebok des droits de l'homme lui a été décerné en 1990 pour sa défense de la liberté d'expression et des droits de l'homme.

***Note de la rédaction :** Cette note d'opinion présente un point de vue palestinien sur la pertinence et l'efficacité du droit international humanitaire en ce qui concerne Israël et le territoire palestinien occupé. Elle poursuit le débat lancé dans le numéro précédent de la Revue par le président du CICR, Peter Maurer, sur la légalité et les conséquences humanitaires des politiques et pratiques israéliennes à l'égard de certaines questions essentielles liées à l'occupation, à savoir le tracé de la barrière de Cisjordanie, la construction de colonies israéliennes dans le territoire palestinien occupé et l'annexion de Jérusalem-Est. Une réponse d'Alan Baker, ancien conseiller juridique du ministère israélien des Affaires étrangères, à l'article de Peter Maurer avait été publiée dans le même numéro de la Revue.*

.....

Dans son article « Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d'occupation »¹, M. Peter Maurer, président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), analyse les écueils auxquels se heurte l'application du droit international humanitaire (DIH) au Moyen-Orient en général et dans le contexte

1 Peter Maurer, « Obstacles au droit international humanitaire : la politique israélienne d'occupation », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol 94 Sélection française 2012/4, disponible à l'adresse : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-888-maurer.htm> (dernière consultation le 8 février 2014).

du conflit israélo-palestinien en particulier. Il s'exprime essentiellement sur trois grandes questions liées à l'occupation militaire israélienne du territoire palestinien : Jérusalem-Est, les colonies et le mur d'annexion. Il évoque en outre la politique de confidentialité du CICR et suggère que celui-ci dialogue publiquement avec les parties au conflit, surtout lorsque le dialogue confidentiel ne permet pas d'améliorer le sort des populations touchées.

La présente réponse expose un point de vue juridique sur les questions soulevées par M. Maurer. Elle explique comment Israël, la Puissance occupante, a bouleversé le fragile équilibre que le droit de l'occupation et le DIH établissent entre les obligations et les droits de la Puissance occupante – bouleversement dû notamment au fait qu'Israël a privilégié les seconds par rapport aux premiers. Elle tente en outre de mettre en évidence l'impact sur la vie quotidienne des Palestiniens des trois politiques israéliennes mentionnées par M. Maurer. Enfin, elle commente l'avis exprimé par ce dernier sur le dialogue public que le CICR tient à engager avec les parties à un conflit afin d'améliorer le sort des populations touchées.

La politique de confidentialité du CICR

J'ai toujours été préoccupé par la politique de confidentialité du CICR, surtout lorsque de graves violations du DIH susceptibles de constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité sont commises et lorsque les principes essentiels du DIH sont manipulés de façon à justifier l'occupation militaire d'un territoire. Si la philosophie qui sous-tend la diplomatie discrète du CICR relève de la neutralité de celui-ci, le fait qu'il ne prenne pas position publiquement risque d'être considéré par les auteurs de crimes comme un signe d'acceptation, et par conséquent encourager la commission d'autres actes criminels. C'est pourquoi il est important que le CICR fasse entendre sa voix contre toutes les infractions graves au DIH, surtout lorsqu'elles sont continues. Toute décision du CICR de s'exprimer davantage sur les violations est bienvenue et répond à une nécessité.

Le fait, évoqué par M. Maurer, que le CICR entende donner une dimension plus publique à son dialogue avec les parties au conflit a d'autant plus de valeur que cette décision émane d'une organisation humanitaire neutre et respectée qui exprime son exaspération face à des violations constantes du droit international. Le CICR n'aurait pas décidé d'engager un dialogue public si les violations commises par Israël n'avaient atteint un niveau où la confidentialité n'est plus d'aucune utilité. Cette dimension publique devrait ajouter à la pression qui s'exerce sur Israël pour qu'il révise ses politiques et respecte les droits des civils palestiniens vivant sous son occupation militaire. Elle pourrait en outre encourager des États parties tiers à appliquer d'autres formes de pression sur Israël pour qu'il cesse ses violations du DIH.

Territoires occupés ou contestés ?

Israël ne cesse de rejeter le consensus international concernant le statut de la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et de la bande de Gaza en tant que territoire

occupé auquel s'applique le DIH. Cette position a été exprimée à maintes reprises par des responsables et des spécialistes israéliens². Il convient de relever, cependant, que la Cour suprême israélienne considère la Cisjordanie et Gaza (avant le désengagement) comme des territoires sous occupation belligérante³.

Lorsqu'il commença son occupation militaire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, en 1967, Israël déclara dans une ordonnance militaire qu'il appliquerait la IV^e Convention de Genève au territoire occupé⁴. Cette disposition fut cependant abrogée peu après, sous la pression de personnalités politiques israéliennes pour lesquelles l'occupation était un acte de libération⁵. Depuis lors, Israël n'a pas accepté l'applicabilité *de jure* de la IV^e Convention au territoire palestinien occupé. Il a déclaré qu'il en appliquerait les dispositions humanitaires, mais sans indiquer lesquelles⁶.

L'argument que fait valoir Israël contre l'applicabilité *de jure* de la IV^e Convention se fonde essentiellement sur sa propre interprétation de l'article 2 commun aux Conventions de Genève⁷. Selon cette interprétation, l'article ne s'applique que lorsque le territoire occupé appartenait à une Haute Partie contractante⁸. Or, Israël estime que la Jordanie et l'Égypte étaient des Puissances occupantes respectivement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et n'avaient pas de droits souverains sur le territoire. De plus, ce dernier n'appartenait à aucune entité souveraine à laquelle il devrait être restitué⁹. En d'autres termes, l'applicabilité de la IV^e Convention de Genève dépend *status quo ante* du territoire occupé et, dans la mesure où aucune entité souveraine n'en a été chassée, le territoire ne peut être considéré comme occupé¹⁰.

Dans un article ayant pour titre « Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires »¹¹, également écrit en réponse à un article du

- 2 Pour un complément d'information, voir David Kretzmer, *The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, SUNY series in Israeli Studies, University of New York Albany, 2002, pp. 32–33. Voir aussi Ardi Imseis, « On the Fourth Geneva Convention and the Occupied Palestinian Territories », in *Harvard International Law Journal*, hiver 2003, p. 69.
- 3 Voir Haute Cour de justice d'Israël (HCJ) 2056/04, *Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel et al.*, 48(5) PD, p. 807, 2004; et HCJ 393/82, *Jami'at Ascan et al. v. IDF Commander in Judea and Samaria et al.*, 37(4) PD, p. 785, 1983.
- 4 L'ordonnance militaire concernant les règles de sécurité qui est annexée à la Proclamation n° 3 du 7 juin 1967 déclare, notamment, que des tribunaux militaires seront établis par le commandant de zone. Son article 35 dispose que le tribunal militaire et son administration seront tenus d'appliquer, dans toutes les procédures judiciaires, les dispositions de la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, et que, en cas d'incompatibilité entre la présente ordonnance et ladite convention, cette dernière prévaut. Les ordonnances militaires sont disponibles en arabe et en hébreu.
- 5 D. Kretzmer, *supra* note 2, pp. 32–33.
- 6 Voir, pour une analyse générale, Yehuda Blum, « The missing reversioner: reflections on the status of Judea and Samaria », in *Israel Law Review*, Vol. 3, 1968.
- 7 Voir, pour une analyse générale, Meir Shamgar, « Legal concepts and problems of the Israeli military government – the initial stage », in Meir Shamgar (dir. de publication), *Military Government in the Territories Administered by Israel, 1967–1980: The Legal Aspects*, Université hébraïque, Institut Harry Sacher de recherche législative et de droit comparé, Jérusalem, 1982.
- 8 *Ibid.* Voir aussi Adam Roberts, « Prolonged military occupation: the Israeli-Occupied Territories since 1967 », in *American Journal of International Law*, Vol. 84, No. 1, 1990, p. 64.
- 9 Y. Blum, *supra* note 6.
- 10 M. Shamgar, *supra* note 7.
- 11 Alan Baker, « Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires »,

président du CICR, Alan Baker semble rejeter le consensus international concernant le statut juridique du territoire palestinien, et rejeter plus précisément les Nations Unies en tant qu'organisme officiel dont les résolutions doivent être respectées et appliquées par les États. En même temps, il invoque la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies (connue sous le nom de « Plan de partage ») à l'appui de son argumentation sur le statut de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Dans ce contexte, il précise que la résolution désigne la région située entre l'ouest du Jourdain et la Ligne verte sous l'appellation « Judée et Samarie ». S'il est vrai que cette zone est appelée ainsi dans la résolution, il ne faut pas oublier que la même résolution désigne la région située entre le Jourdain et la Méditerranée – y compris la « Judée et Samarie » – comme étant la « Palestine »¹².

L'interprétation que fait Israël de l'article 2 de la IV^e Convention de Genève a été abondamment critiquée, y compris par d'éminents spécialistes israéliens¹³. L'ensemble de la communauté internationale a confirmé en maintes occasions que la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza sont un territoire occupé auquel s'applique le DIH. C'est la position qui a été adoptée par les Nations Unies et des organisations internationales humanitaires, dont le CICR, comme M. Maurer l'exprime clairement dans son article. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a reconnu pour la première fois ce statut dans sa résolution 242 du 22 novembre 1967, dans laquelle il souligne « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre » et demande le « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés au cours du récent conflit¹⁴ ». L'ONU a affirmé dans de nombreuses autres résolutions ultérieures que la IV^e Convention de Genève s'appliquait au territoire¹⁵. Dans son avis consultatif intitulé « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé », la Cour internationale de Justice (CIJ) déclarait ce qui suit :

[La] quatrième convention de Genève est applicable dans tout territoire occupé en cas de conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes. Israël et la Jordanie étaient parties à cette convention lorsque éclata le conflit armé de 1967. Dès lors ladite convention est applicable dans les territoires palestiniens qui étaient avant le conflit à l'est de la Ligne verte, et qui ont à l'occasion de ce conflit été occupés par Israël, sans qu'il y ait lieu de rechercher quel était auparavant le statut exact de ces territoires¹⁶.

in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94 sélection française 2012/4, disponible à l'adresse : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review-2012/irrc-888-baker.htm> (dernière consultation le 10 février 2014).

12 Voir le texte de la résolution 181 de l'AGNU, 29 novembre 1947.

13 A. Roberts, *supra* note 8 ; David Kretzmer, « Le droit de l'occupation belligérante devant la Cour suprême israélienne », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94 Sélection française 2012/1, pp. 107-140 ; Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

14 Résolution 242 du Conseil de Sécurité, 22 novembre 1967.

15 Voir par exemple les résolutions suivantes du Conseil de sécurité : 452, 20 juillet 1979 ; 471, 5 juin 1980 ; 681, 20 décembre 1990 ; et 904, 18 mars 1994.

16 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif, 9 juillet 2004, par. 101

Le CICR avait fait valoir un argument similaire dès le début de l'occupation militaire israélienne, en 1967¹⁷. Sur la base de cette déclaration claire de la CIJ et de la position exprimée antérieurement par le CICR, les arguments d'Israël relatifs à la non-applicabilité *de jure* de la IV^e Convention de Genève, à l'interprétation de l'article 2 commun aux Conventions de Genève et au *status quo ante* du territoire sont indéfendables. Il convient de souligner ici que la bande de Gaza est toujours sous occupation militaire israélienne car Israël exerce sur elle une autorité effective – un point sur lequel le président du CICR a aussi mis l'accent dans son article¹⁸.

Trois problèmes majeurs

Les questions de Jérusalem-Est, des colonies et du mur d'annexion sont trois des principaux problèmes qui se posent dans le conflit entre la Palestine et Israël. Le droit au retour des réfugiés palestiniens conformément à la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations Unies et au droit international, les droits souverains sur les ressources naturelles, notamment l'eau, et la détention de Palestiniens dans les prisons israéliennes en sont d'autres. Chacun de ces problèmes peut être considéré comme constituant de multiples violations qui portent atteinte à la vie quotidienne des Palestiniens et équivalent à un déni constant de leur droit à l'autodétermination.

Jérusalem-Est

Peu après avoir occupé la Cisjordanie et la bande de Gaza, Israël a pris des mesures concrètes pour annexer Jérusalem-Est, notamment : la destruction de la porte Mandelbaum, qui servait de point de passage entre Jérusalem-Ouest et –Est ; l'adoption de lois visant à créer un cadre légal pour l'annexion ; l'extension de la juridiction de la municipalité de Jérusalem-Ouest à Jérusalem-Est, et l'application de la législation israélienne à la ville et à ses habitants palestiniens¹⁹. Le ministre israélien des Affaires étrangères de l'époque, Abba Eban, informa le Secrétaire général des Nations Unies que les mesures prises par Israël ne constituaient pas un acte d'annexion et avaient un caractère purement administratif²⁰. Ces actes d'Israël furent accueillis par une condamnation internationale. Le Conseil de sécurité condamna les mesures en cause

17 M. Shamgar, *supra* note 7, p. 32.

18 « De manière générale, la jurisprudence internationale, certains manuels militaires et la doctrine formulent une conception cohérente de la notion de contrôle effectif, fondée sur la capacité des forces étrangères d'exercer leur autorité à la place du souverain territorial, par leur présence imposée et continue sur le territoire en question » : Tristan Ferraro, « Comment déterminer le début et la fin d'une occupation au sens du droit international humanitaire », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94 Sélection française 2012/1, p. 82.

19 Usama Halabi, *Israeli Laws and Judicial System as Tools for Accomplishing Political Objectives in Jerusalem – Main Stages in Consolidating Israeli Control over Jerusalem Contrary to International Law*, Civic Coalition for Defending Palestinians' Rights in Jerusalem (CCDPRJ), juin 2007, disponible à l'adresse : www.civicoalition-jerusalem.org/system/files/documents/israeli_laws_and_judicial_system_as_tools_for_accomplishing_political_objectives_in_jerusalem_06-2007.pdf (dernière consultation le 1^{er} mars 2014).

20 Ruth Lapidoth, « Jerusalem – some jurisprudential aspects », in *Catholic University Law Review*, Vol. 45, 1995–1996, p. 668.

et déclara que « toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, y compris l'expropriation de terres et de biens immobiliers, qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem sont non valides et ne peuvent modifier ce statut²¹ ». En juillet 1980, la Knesset adopta une loi fondamentale qui proclamait « Jérusalem, une et indivisible » « capitale d'Israël²² ». L'annexion de Jérusalem-Est se voyait ainsi donner une façade « légale ». Dans sa résolution 476, le Conseil de sécurité se déclara gravement préoccupé par cette mesure et réaffirma « la nécessité impérieuse de mettre fin à l'occupation prolongée des territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem », ainsi que « sa détermination, au cas où Israël ne se conformerait pas à la présente résolution, d'examiner, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, des moyens pratiques en vue d'assurer l'application intégrale de la présente résolution²³ ».

L'annexion unilatérale de Jérusalem-Est constituait une forme d'acquisition de territoire par la force, laquelle est interdite par le droit international et par la Charte des Nations Unies²⁴. Le principe premier de la Déclaration des Nations Unies relative aux principes du droit international relatives aux relations amicales et à la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies précise, notamment, que « nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale²⁵ ». Ce principe est reconnu comme constituant une règle de droit international coutumier. Partant, l'annexion de Jérusalem-Est par Israël est illégale et ne remet pas en cause le statut de territoire occupé de cette partie de Jérusalem. Étant donné que l'annexion unilatérale de tout ou partie d'un territoire ne peut changer le statut juridique de celui-ci, la population civile du territoire en question reste protégée au sens de la IV^e Convention de Genève, dont l'article 47 précise en effet que l'annexion de tout ou partie d'un territoire occupé ne prive aucunement les personnes protégées de la protection que leur accorde la Convention²⁶.

L'annexion est contraire au principe qui sous-tend le droit de l'occupation, en particulier au fait que la Puissance occupante n'acquiert aucune souveraineté sur le territoire qu'elle occupe. Par conséquent, si l'entité souveraine déplacée perd *de facto* la possession du territoire occupé, il la conserve néanmoins *de jure*. C'est là un principe incontesté, et une jurisprudence largement reconnue établit que l'occu-

21 Résolution 252 du Conseil de sécurité, 21 mai 1968.

22 Voir « Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel ». Une traduction anglaise officielle de la loi fondamentale est disponible sur le site web de la Knesset israélienne, à l'adresse : www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm (dernière consultation le 19 février 2014).

23 Résolution 476 du Conseil de sécurité, 30 juin 1980.

24 L'article 2.4 de la Charte des Nations Unies précise : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unie ».

25 Résolution 2625 (XXV) de l'AGNU, 24 octobre 1970.

26 Cet article dispose que « [l]es personnes protégées qui se trouvent dans un territoire occupé ne seront privées, en aucun cas ni d'aucune manière, du bénéfice de la présente Convention, soit en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question, soit par un accord passé entre les autorités du territoire occupé et la Puissance occupante, soit encore en raison de l'annexion par cette dernière de tout ou partie du territoire occupé ».

pation est une situation temporaire qui n'opère ni n'implique aucune dévolution de souveraineté.

À cause des politiques israéliennes appliquées à Jérusalem-Est, les Palestiniens se voient constamment refuser l'exercice de leurs droits fondamentaux. Les restrictions de mouvement qui y sont imposées portent gravement atteinte, entre autres, à leurs droits à une famille, à l'éducation, à l'exercice de leur religion et au travail, en rendant impossible aux Palestiniens d'autres parties du territoire occupé d'avoir librement accès à la ville. Les Palestiniens qui souhaitent entrer dans Jérusalem doivent en effet obtenir un permis spécial des autorités israéliennes. Pour l'obtenir, les requérants sont soumis à une procédure complexe et, dans la plupart de cas, le permis ne leur est pas accordé. Le prétexte généralement invoqué pour ce refus est la « sécurité ».

Ayant annexé Jérusalem-Est et y appliquant les lois israéliennes, Israël traite comme « illégale » la présence dans la ville de Palestiniens d'autres régions de Cisjordanie sans permis. Même dans les cas où le requérant a besoin de soins médicaux urgents qui ne sont pas disponibles dans les hôpitaux d'autres villes du territoire palestinien occupé, le permis n'est pas toujours accordé²⁷.

Un autre droit fondamental qui est violé à cause de l'annexion est le droit à une vie de famille. Les femmes et hommes palestiniens de Jérusalem qui veulent épouser un Palestinien ou une Palestinienne d'une autre partie du territoire occupé ne peuvent pas vivre avec leur conjoint à Jérusalem aussi longtemps que l'un des deux n'a pas la carte d'identité de cette ville²⁸. Si le couple décide de vivre dans une autre ville, celui des époux qui est titulaire de la carte d'identité de Jérusalem risque de se la voir retirer, ce qui le prive de ses droits aux services médicaux et d'autres droits sociaux et lui interdit de retourner vivre à Jérusalem. Selon le Centre de Jérusalem pour l'aide juridique, 14 232 Jérusalémites se sont vu retirer leur carte d'identité par les autorités israéliennes entre 1967 et la fin octobre 2012²⁹. Ce nombre ne comprend que les personnes dont on a confisqué la carte elles-mêmes. Dans tous les cas, ce retrait a aussi eu des conséquences pour d'autres membres de la famille et le chiffre serait beaucoup plus élevé s'ils y étaient inclus. Ne sont pas inclus non plus de nombreux Palestiniens qui ont quitté le pays en 1967 ou vers 1967 et n'ont pas pu revenir. Ces restrictions au droit à une vie de famille s'appliquent uniquement à la population palestinienne.

La loi de 2003 relative à la nationalité et à l'entrée en Israël a imposé davantage de restrictions encore aux époux palestiniens qui souhaitent vivre ensemble à Jérusalem-Est. Les autorités israéliennes prétendent que cette loi est temporaire, mais elle est en vigueur depuis 2003 et est reconduite d'année en année, la reconduction la plus récente datant du 19 mars 2014. Une version amendée en 2005 prévoit que les hommes palestiniens de plus de 35 ans et les femmes palestiniennes de plus de

27 Al-Haq a recensé de nombreux cas de ce genre. Des déclarations sous serment sont disponibles dans les bureaux de l'organisation.

28 Les habitants palestiniens de Jérusalem se voient délivrer des cartes d'identité spéciales qui les autorisent à vivre dans la ville. Ils sont traités comme des résidents permanents.

29 Information obtenue dans le cadre d'une correspondance privée avec le Centre de Jérusalem pour l'aide juridique.

25 ans peuvent déposer une demande de regroupement familial auprès des autorités israéliennes. Cette évolution apparemment positive ajoute une nouvelle complication à la procédure de demande de regroupement familial, qui était déjà difficile. Dans la société palestinienne, les gens se marient souvent très jeunes, la plupart des hommes au début de la vingtaine et les femmes à peu près au même âge, voire plus jeunes. L'amendement signifie que les hommes palestiniens souhaitant déposer une demande de regroupement familial doivent attendre au moins dix ans après leur mariage pour pouvoir le faire. Cela accroît le nombre de familles séparées de force et élargit le cercle des personnes et des familles qui souffrent des effets de l'annexion³⁰.

Aux termes du DIH, la Puissance occupante doit respecter la législation en vigueur dans le territoire occupé. Un principe fondamental du droit de l'occupation, en outre, veut qu'elle ne détienne pas la souveraineté sur les territoires qu'elle occupe, l'occupation étant censée avoir un caractère temporaire. L'article 43 du règlement annexé à la Convention (IV) de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre précise :

[L]’autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l’occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d’assurer, autant qu’il est possible, l’ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

Le fait d'imposer la législation israélienne à Jérusalem-Est viole cette disposition, qui relève du droit international coutumier. De plus, au regard de la IV^e Convention de Genève, la Puissance occupante est juridiquement tenue de respecter, en toutes circonstances, les droits des personnes protégées, y compris « leur honneur [et] leurs droits familiaux³¹ ». Selon le Commentaire de la IV^e Convention de Genève, cette disposition « tend à protéger l'union conjugale et cette communauté des parents et des enfants que constitue la famille, *élément naturel et fondamental de la société*³² ». Il est précisé en outre : « Sont en conséquence protégés le domicile et le foyer familial », qui « ne sauraient être l'objet d'immixtions arbitraires³³ ».

En outre, imposer des politiques israéliennes à Jérusalem peut être assimilée à une forme d'apartheid. Les restrictions au regroupement de familles palestiniennes sont fondées sur une loi israélienne discriminatoire envers les Palestiniens. Elle empêche ceux-ci en tant que groupe d'exercer leur droit à la liberté de mouvement et de résidence et, par conséquent, de vivre ensemble en famille et de se développer dans la ville. L'article II(c) de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid précise que « [p]rendre des mesures, législatives ou autres, destinées à empêcher un groupe racial ou plusieurs groupes raciaux de participer

30 Pour un complément d'information sur la loi de 2003 relative à la nationalité et à l'entrée en Israël, voir le site web du Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël (Adalah), à l'adresse : www.adalah.org.

31 Voir l'article 27 de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

32 Jean Pictet (directeur de publication), *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1949. Volume IV. Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1956, p 218.

33 *Ibid.*

à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays et créer délibérément des conditions faisant obstacle au plein développement du groupe ou des groupes considérés, en particulier en privant les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux des libertés et droits fondamentaux de l'homme, notamment [...] le droit de circuler librement et de choisir sa résidence » constitue un acte d'apartheid³⁴. Comme le droit à la vie familiale et au regroupement familial dans ce contexte repose essentiellement sur le droit des personnes de circuler librement et de choisir leur lieu de résidence dans le territoire occupé, la loi de 2003 peut être considérée comme une mesure législative établissant l'apartheid.

La politique de colonisation

La politique d'installation et d'expansion de colonies dans le territoire palestinien occupé est une autre politique israélienne qui obéit à des visées d'annexion et compromet toute possibilité de création d'un État palestinien indépendant sur l'ensemble du territoire qui a été occupé en 1967. Les colonies constituent aujourd'hui un obstacle insurmontable à la conclusion d'un véritable accord de paix fondé sur la justice et le droit international. De nouvelles colonies sont implantées et celles qui existaient déjà s'agrandissent en dépit des pourparlers « de paix » entre les deux parties. Apparemment, Israël utilise ces pourparlers comme couverture pour intensifier sa politique de colonisation et créer des situations de fait accompli sur le terrain au détriment des droits souverains des Palestiniens. Cela a été clair dès le début de l'occupation israélienne, comme l'indiquent des déclarations de responsables israéliens. Selon Shlomo Gazit, le premier coordonnateur des « opérations » du gouvernement israélien dans le territoire palestinien occupé :

Il était clair que l'établissement des colonies israéliennes dans les territoires, surtout dans les zones densément peuplées, aurait des conséquences politiques d'une portée considérable. Il s'agissait de créer de nouvelles situations de fait accompli afin d'influer sur la future solution politique. Il était évident que la création de ces colonies civiles israéliennes était en quelque sorte une déclaration de politique qui allait peser à peine moins lourd que la décision de la Knesset, en 1967, d'annexer Jérusalem-Est : cette colonie a été établie sur des terres dont Israël n'a pas l'intention de se retirer³⁵.

En vertu du droit international humanitaire, 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 elle³⁶ ». Selon le CICR, la déportation et

34 Pour un complément d'information sur la politique d'apartheid d'Israël et sur la question de savoir si les Palestiniens et les Israéliens constituent des groupes raciaux au sens de la définition de l'apartheid en droit international, voir Virginia Tilley (dir. de publication), *Beyond Occupation: Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories*, Pluto Press, Londres et New York, 2012.

35 Shlomo Gazit, *Trapped Fools: Thirty Years of Israeli Policy in the Territories*, Frank Cass, Royaume-Uni et Portland, OR, 2003, p. 217. [Traduction CICR]

36 Art. 49, alinéa 6, de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

le transfert au sens de cet alinéa de l'article 49 de la IV^e Convention de Genève n'ont pas la même signification qu'au sens de l'alinéa premier du même article³⁷. L'alinéa premier interdit les transferts forcés et les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé – c'est-à-dire des transferts effectués contre la volonté des personnes concernées –, tandis que l'alinéa 6 interdit la déportation ou le transfert, par la Puissance occupante, d'éléments de sa propre population civile dans le territoire occupé, que le transfert soit effectué par la force ou soit volontaire de la part des personnes transférées³⁸. Le transfert au sens de l'alinéa 6 est interdit indépendamment du fait qu'il soit forcé ou volontaire, parce que la principale raison d'être de cette interdiction est d'empêcher la colonisation d'un territoire occupé³⁹. En d'autres termes, le déplacement volontaire de ressortissants de la Puissance occupante à destination d'un territoire occupé est interdit afin de prévenir toute colonisation.

Un document récemment dévoilé montre que le conseiller juridique du ministère israélien des Affaires étrangères de l'époque, Theodor Meron, avait rédigé en 1967 pour le ministère un mémorandum sur la question de la « colonisation des territoires administrés », dans lequel il exprimait l'avis que l'implantation de colonies dans le territoire palestinien occupé contrevenait à des dispositions explicites de la IV^e Convention de Genève, notamment à son article 49, alinéa 6⁴⁰.

L'établissement de colonies dans le territoire palestinien occupé peut être considéré comme un crime composé et continu. Dans le cadre de l'occupation, des terrains privés sont confisqués et endommagés. Aux termes de l'article 147 de la IV^e Convention de Genève, « la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle » sont qualifiées d'infractions graves à la convention. Si cette disposition est lue conjointement avec l'article 8.2.a) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI)⁴¹, il apparaît que les infractions graves énumérées à l'article 147 de la Convention, dont « la destruction et l'appropriation de biens », constituent des crimes de guerre⁴². En outre, la déportation ou le transfert, par la Puissance occupante, d'une partie de sa population civile dans le territoire qu'elle occupe constitue un crime de guerre au regard du Statut de Rome⁴³.

Les colonies elles-mêmes ont été établies au sommet de collines autour des principales villes palestiniennes et près de villages. Un réseau spécial de routes a été construit pour relier ces colonies entre elles et à Israël. Certaines de ces routes sont à l'usage exclusif des citoyens israéliens. La circulation des colons est facilitée

37 J. Pictet (dir. de publication), *supra* note 32, p. 305.

38 *Ibid.*, pp. 299-301 et 305.

39 *Ibid.*, p. 305.

40 La traduction anglaise de ce document est disponible à l'adresse : www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/resources/file48485.pdf (dernière consultation le 12 mars 2014).

41 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002), UN Doc A/CONF. 183/9, disponible à l'adresse : w

42 Il convient de noter qu'Israël n'a pas ratifié le Statut de Rome de la CPI.

43 Aux termes de l'article 8.2.b)viii) du Statut, « [l]e transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe, ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire » constitue un crime de guerre.

aux dépens des droits des Palestiniens à la propriété et à la liberté de mouvement dans le territoire occupé. En plus du mur, les colonies et le dispositif de réseaux routiers qui leur est associé ont morcelé la Cisjordanie et, de ce fait, empêché le peuple palestinien d'exercer son droit à l'autodétermination, y compris à l'établissement d'un État palestinien sur la totalité du territoire occupé. En outre, les ressources naturelles des Palestiniens sont exploitées au bénéfice des colons. Par exemple, le volume d'eau alloué aux colons est beaucoup plus important que celui qui est alloué aux Palestiniens⁴⁴.

Outre les violations du DIH découlant de l'établissement des colonies, les Palestiniens et leurs biens privés subissent presque quotidiennement agressions et violations de propriété de la part de colons israéliens⁴⁵. Ces actes de violence de colons contre des Palestiniens restent souvent impunis et, même lorsque les agresseurs sont poursuivis, la sanction prononcée n'est pas assez sévère par rapport à la nature de l'acte criminel.

Le mur d'annexion

Dès qu'Israël a commencé de construire le mur, il est apparu clairement, contrairement à ses affirmations, que la construction était destinée à être permanente et que son tracé était soigneusement calculé de façon à inclure les colonies israéliennes et d'autres terres agricoles fertiles de la Cisjordanie occupée. Une fois achevé, le mur incorporera dans la « zone fermée » 80% des colonies installées en Cisjordanie⁴⁶. Il est estimé que 100 000 dounams de terres agricoles fertiles ont été confisquées et/ou détruites pendant la première phase de construction⁴⁷. La Cour internationale de Justice voyait juste lorsqu'elle conclut, en 2004 : « la construction du mur et le régime qui lui est associé créent sur le terrain un « fait accompli » qui pourrait fort bien devenir permanent, auquel cas, et nonobstant la description officielle qu'Israël donne du mur, la construction de celui-ci équivaudrait à une annexion *de facto*⁴⁸ ». Si le mur avait été construit pour des raisons de sécurité, ainsi que l'affirme M. Baker dans son article⁴⁹, il aurait été construit le long de la Ligne verte.

Comme M. Maurer le souligne dans son article à propos de la construction du mur, « [d]ans la mesure où cette barrière s'écarte du tracé de la ligne verte résultant de la guerre de 1948 entre les pays arabes et Israël, elle enfreint le DIH, sapant en outre les conditions de vie des communautés touchées⁵⁰ ». Jusqu'à présent, le mur a séparé des villages et des quartiers palestiniens les uns des autres et les a coupés des

44 Voir Elisabeth Koek, *Water for One People Only: Discriminatory Access and 'Water-Apartheid' in the OPT*, Al-Haq, 2013.

45 Al-Haq a recensé nombre de ces agressions. Pour en avoir quelques exemples, voir les déclarations sous serment n^{os} 9360/2014, 9338/2014, 9355/2014 et 9342/2014.

46 CIJ, *supra* note 16, par. 119.

47 Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés, UN Doc. A/58/311, 22 août 2003, par. 26. (Note de la rédaction : 100 000 dounams équivalent à 10 000 hectares.).

48 CIJ, *supra* note 16, par. 121.

49 A. Baker, *supra* note 11, p. 341.

50 P. Maurer, *supra* note 1, p. 327.

services fournis dans des villes voisines. Pour citer un exemple, huit communautés palestiniennes proches du village de Barta'a, dans le nord de la Cisjordanie, ont été coupés des services disponibles dans la ville de Jénine⁵¹. En cas d'urgence, l'accès des personnels de santé et des membres de la Protection civile à cette zone est gravement compromis par les retards et les fouilles aux postes de contrôle qui font partie du dispositif du mur. La situation de ces huit communautés n'est pas un cas unique. Une fois le mur achevé à Bethléem ouest, plus de 23.000 personnes vivant dans neuf villages auront un accès restreint à des services essentiels, notamment aux services de santé et à l'éducation⁵². De plus, de nombreuses communautés ont été séparées de leurs terres agricoles, dont elles dépendent pour leur survie. Ce ne sont là que quelques exemples de l'impact qu'a le mur sur la vie quotidienne des Palestiniens et de la façon dont il accroît leurs souffrances.

Ainsi, les politiques israéliennes constituent une violation de la Convention (IV) de La Haye de 1907 et du règlement annexé, ainsi que de la IV^e Convention de Genève, en particulier de l'obligation légale de respecter en toutes circonstances les droits des personnes protégées.

La manipulation des principes de DIH par Israël

Israël trouve toujours différents prétextes pour justifier ses violations du droit international humanitaire. Les explications qu'il fournit sont rarement compatibles avec les dispositions du DIH, comme le prouvent de nombreux exemples.

Ses justifications pour la construction du mur en sont un. Israël a invoqué à cet égard l'état de nécessité, justification qui a été rejetée par la Cour internationale de justice. Dans son avis consultatif sur le mur, la Cour citait une affaire antérieure⁵³ pour faire valoir que l'état de nécessité constitue une cause « qui ne saurait être admise qu'à titre exceptionnel » et qu'il « ne peut être invoqué qu'à certaines conditions, strictement définies, qui doivent être cumulativement réunies⁵⁴ ». La Cour n'a, par conséquent, pas été convaincue que le tracé retenu pour le mur visait à protéger la sécurité d'Israël contre les attentats-suicides⁵⁵.

Les démolitions d'habitations sont un autre exemple des violations qu'Israël commet et justifie en contradiction avec ses obligations au regard de la IV^e Convention de Genève. Depuis le début de l'occupation en 1967, Israël a démoli des milliers de maisons palestiniennes – souvent parce qu'un membre de la famille avait participé à ce qu'Israël appelle un attentat « terroriste »⁵⁶. Ces actes constituent une forme de

51 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), *The Humanitarian Impact of the Barrier*, juillet 2013, disponible à l'adresse : www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_barrier_factsheet_july_2013_english.pdf (dernière consultation le 1^{er} mars 2014).

52 *Ibid.*

53 CIJ, *Affaire relative au Projet Gabèikovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), 25 septembre 1997, CIJ Recueil 1997, p. 40, par. 51.

54 *Ibid.*

55 *Supra* note 16, par. 140.

56 Le nombre de maisons démolies sous ce prétexte a sensiblement diminué ces dernières années. Toutefois, cette politique est toujours en vigueur, bien qu'une commission militaire ayant à sa tête le général de division Udi Shani ait recommandé en 2005 d'y mettre fin car elle s'avérait contreproductive.

sanction collective puisque, en fait, une famille entière est punie pour la conduite présumée de l'un de ses membres. Israël ne les reconnaît cependant pas comme étant des sanctions collectives interdites par l'article 33 de la IV^e Convention de Genève. Il a qualifié les démolitions d'actes de « dissuasion », visant à décourager d'autres personnes d'attaquer des soldats ou civils israéliens. Ce faisant, les autorités ne tiennent pas compte de la protection conférée aux membres de la famille et à leur domicile⁵⁷. Il s'agit d'adresser à ceux qui envisagent de commettre ce type d'attaques et à leurs familles le message qu'ils devront subir les mêmes conséquences. Pour éviter de désigner ses actes par le terme correct – à savoir « sanction collective » – et se soustraire à toute responsabilité pénale pour des actes qui constituent des crimes de guerre, Israël utilise le terme « dissuasion ». En recourant à cette justification, il viole le DIH et les principes humanitaires essentiels mentionnés par le président du CICR.

Conclusion

Voilà maintenant près de cinquante ans qu'Israël occupe le territoire palestinien. Tant les Palestiniens que des organisations et experts internationaux n'ont cessé de réaffirmer l'évidence au sujet du statut juridique du territoire palestinien et des violations du droit international par Israël. Les Palestiniens sont sensibles au fait que des organisations, dont le CICR, et des individus prennent position et analysent la pertinence et l'applicabilité du droit international, soutenant ainsi les droits de la population palestinienne. Toutefois, pour que nous, les Palestiniens – et ceux qui croient en la justesse de notre cause et en la nécessité du droit international, norme applicable à tous de façon égale – dépassions les limites du débat juridique et des discussions théoriques sur le conflit israélo-palestinien, il paraît évident qu'il faut prendre des mesures concrètes pour rétablir la valeur du DIH à l'échelle universelle, et parmi les Palestiniens en particulier. Sinon, toutes les analyses concernant le statut juridique du territoire palestinien et les violations du droit international par Israël ne seront guère qu'un exercice intellectuel.

Dans certaines propositions de paix, les colonies, le mur et l'annexion de Jérusalem-Est sont traités comme des faits irréversibles. Ces propositions ne sauraient servir de base à une solution durable et juste fondée sur les principes du droit international.

Il arrive souvent que des étudiants posent des questions sur l'efficacité du DIH par rapport au territoire palestinien occupé, compte tenu du total mépris d'Israël pour ces principes et du fait qu'à ce jour, la communauté internationale n'a pris

57 Selon Al-Haq, la démolition la plus récente effectuée sous ce prétexte a eu lieu le 5 février 2014, et visait le logement de la famille de Mujahed Sawalmeh dans le camp de réfugiés d'Al-Far'ah, à Tubas. Pour un complément d'information sur ce sujet, voir la déclaration sous serment n° 9335/2014 d'Al-Haq. Pour de plus amples informations sur la recommandation et les appels s'y opposant qui ont suivi, voir Amnon Straschnov, « Don't destroy terrorists' homes », in Haaretz, 6 juillet 2008, disponible à l'adresse : www.haaretz.com/print-edition/opinion/don-t-destroy-terrorists-homes-1.249175 (dernière consultation le 17 mars 2014).

57 La définition des personnes protégées au sens de la IV^e Convention de Genève figure à l'article 4 de ladite Convention.

aucune mesure concrète pour qu'il respecte ce corpus de droit international. Ma réponse à cette question fréquente est la suivante : bien que, sous sa forme actuelle, il souffre de quelques lacunes qui l'empêchent de répondre adéquatement aux nouvelles réalités de la guerre moderne et de l'occupation militaire prolongée, le DIH est, en principe, l'une des réalisations juridiques les plus importantes de l'humanité⁵⁸. Imaginez un scénario dans lequel Israël, la Puissance occupante, respecterait le droit international, ou dans lequel les Hautes parties contractantes à la IV^e Convention de Genève auraient respecté leurs obligations juridiques et pris des mesures contre l'occupation israélienne dès le début plutôt que de laisser la situation se détériorer jusqu'à son état actuel. En pareil cas, l'occupation serait probablement déjà terminée car elle n'aurait pas pu servir de façade à l'entreprise coloniale qu'Israël a menée aux dépens du droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Au lieu de cela, les violations constantes du DIH par Israël et l'impunité dont jouit cet État ont sapé la valeur d'une branche capitale du droit international et les Palestiniens en sont arrivés à faire peu confiance au droit international et à ceux qui sont chargés de l'appliquer.

Il serait plus facile, en outre, de parvenir à la paix et de conclure un accord plus durable si les dispositions du droit international avaient été respectées impartialement et dès le début de l'occupation israélienne de la Palestine. Le conflit israélo-palestinien est malheureusement un bon exemple des difficultés que présente une réelle application du DIH, et notamment du droit de l'occupation, lorsqu'une des parties au conflit fait délibérément fi de principes essentiels tels que la nature temporaire de l'occupation et l'interdiction de transférer les droits souverains du territoire occupé à la Puissance occupante. Un enseignement doit être retenu pour l'avenir : il est capital de veiller au respect et à l'application du DIH si l'on veut que celui-ci conserve sa valeur et puisse continuer à protéger les civils ainsi que leurs droits des effets des conflits armés.

58 En ce qui concerne l'occupation prolongée en particulier, le CICR estime que le droit de l'occupation apporte une réponse adéquate, dans l'ensemble, aux problèmes que posent les situations actuelles d'occupation. Il a récemment dirigé un projet, lancé en 2007, qui a abouti à la publication d'un rapport intitulé *Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory*. Il s'agissait d'analyser si – et, si oui, dans quelle mesure – les règles du droit de l'occupation étaient adéquates face aux problèmes humanitaires et juridiques qui se posaient dans les contextes d'occupation actuels, et s'il pouvait s'avérer nécessaire de réaffirmer, de clarifier ou de développer ces règles. Les consultations d'experts ont permis, globalement, de conclure que du fait même de sa souplesse, le droit de l'occupation suffisait à apporter des réponses concrètes à la plupart de ces problèmes. Voir Tristan Ferraro, « The ICRC Project on Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory », 2012, p. 2, disponible à l'adresse : <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/review-2012/irrc-885-occupation-report.htm>