



Assemblée générale

Distr. générale
10 avril 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

Points 2 et 7 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

Situation des droits de l'homme en Palestine
et dans les autres territoires arabes occupés

Faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est

Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 34/28 du Conseil des droits de l'homme, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme donne un aperçu de la mise en œuvre de cette résolution, en accordant une attention particulière aux recommandations de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza.

* Le présent document est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction

1. Le présent rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme est soumis en application de la résolution 34/28 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a prié le Haut-Commissaire de lui faire rapport sur l'application des recommandations figurant dans les rapports de la Commission d'enquête indépendante sur le conflit de Gaza de 2014 (A/HRC/29/52 et A/HRC/29/CRP.4), de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est (A/HRC/22/63), et de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza (A/HRC/12/48).

2. Dans son rapport, le Haut-Commissaire donne un aperçu des faits les plus récents concernant l'application des recommandations figurant dans les rapports susmentionnés. Il aborde des questions relatives à l'établissement des responsabilités pour les violations du droit international des droits de l'homme et les atteintes à ce droit ainsi que les violations du droit international humanitaire qui auraient été commises dans le cadre de l'escalade des hostilités à Gaza en 2014, y compris le recours excessif à la force dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre menées dans le Territoire palestinien occupé. En outre, conformément au paragraphe 7 de la résolution, qui attire l'attention sur les défenseurs des droits de l'homme et les acteurs de la société civile militant en faveur de l'établissement des responsabilités, le Haut-Commissaire examine la situation des défenseurs des droits de l'homme, notamment les lois et les mesures qui ont entravé leurs activités pendant la période considérée. Enfin, il aborde la question de la responsabilité qui incombe aux États tiers de faire respecter le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire.

3. Le présent rapport devrait être lu en parallèle avec le rapport détaillé du Haut-Commissaire intitulé « Faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est : examen d'ensemble de l'état d'application des recommandations adressées à toutes les parties depuis 2009 » (A/HRC/35/19). Cet examen a révélé que si la plupart des plus de 900 recommandations formulées par des mécanismes internationaux des droits de l'homme entre 2009 et mars 2017 étaient adressées à Israël, certaines étaient destinées au Gouvernement de l'État de Palestine et à d'autres responsables palestiniens, ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies, à ses États Membres, aux entreprises, à la société civile et à la communauté internationale (par. 2). Le Haut-Commissaire a conclu que le taux global de pleine application des recommandations par les parties était extrêmement faible : 0,4 % pour Israël et 1,3 % pour les responsables palestiniens (par. 60 et 61). Ce taux s'élevait à 17,9 % pour la communauté internationale et l'ONU.

4. Dans son rapport, le Haut-Commissaire a proposé à Israël de tirer pleinement parti de l'assistance technique fournie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Haut-Commissariat) « pour mieux mettre en œuvre les recommandations pertinentes, et notamment pour élaborer des mécanismes nationaux d'établissement de rapports et de suivi concernant ces recommandations ». Il l'a également prié instamment de mener sans délai des enquêtes impartiales et indépendantes sur toutes les violations présumées du droit international des droits de l'homme et toutes les allégations de crimes internationaux (par. 67 et 69).

5. De même, le Haut-Commissaire a demandé instamment à l'État de Palestine de mener sans délai des enquêtes impartiales et indépendantes sur toutes les violations présumées du droit international des droits de l'homme et toutes les allégations de crimes internationaux, et de tirer pleinement parti de l'assistance technique fournie par le Haut-Commissariat pour mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées (par. 70 à 73).

6. Le Haut-Commissaire a déjà pris note de l'examen préliminaire initié par le Procureur de la Cour pénale internationale en janvier 2015 sur la situation en Palestine, en vue de déterminer si les critères du Statut de Rome relatifs à l'ouverture d'une enquête étaient réunis, et il prend note aussi des dernières informations communiquées par le Bureau du Procureur concernant l'état d'avancement de l'examen préliminaire (par. 68)¹.

7. Pour ce qui est de la communauté internationale, le Haut-Commissaire a proposé au Conseil des droits de l'homme d'envisager de recommander à l'Assemblée générale d'exercer ses compétences au titre de l'article 96 a) de la Charte des Nations Unies pour définir les moyens qui permettraient à toutes les parties de s'acquitter de leurs obligations relatives à la mise en œuvre des recommandations examinées dans le rapport du Haut-Commissaire (par. 75).

8. Dans le présent rapport, le Haut-Commissaire s'appuie sur l'étude d'ensemble réalisée dans le cadre de son précédent rapport et met l'accent sur les questions soulevées dans la résolution 34/28.

II. Informations actualisées concernant l'établissement des responsabilités

A. Établissement des responsabilités dans l'escalade des hostilités à Gaza en 2014

9. Dans sa résolution, le Conseil des droits de l'homme en a appelé à tous les débiteurs d'obligations pour poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête indépendante sur le conflit de Gaza de 2014. Depuis que le rapport de la Commission d'enquête a été publié, le Secrétaire général fournit régulièrement des renseignements actualisés sur les progrès accomplis, ou non, par les parties au conflit dans l'application de ses recommandations².

10. Les violations qui auraient été commises dans le cadre des hostilités survenues à Gaza en 2014 renvoient à celles qui ont été constatées et ont fait l'objet d'enquêtes en 2008-2009 et 2012, ce qui témoigne du caractère récurrent des violations commises à Gaza et de l'échec des initiatives prises pour empêcher leur répétition³. Trois ans et demi après l'escalade des hostilités, de graves préoccupations subsistent quant à la non-application du principe d'établissement des responsabilités par les autorités israéliennes et palestiniennes en ce qui concerne les violations présumées du droit international humanitaire, y compris les crimes de guerre, et les atteintes présumées au droit international des droits de l'homme. Le Haut-Commissaire ne saurait trop insister sur le fait que l'absence générale d'établissement des responsabilités contribue à alimenter le conflit.

11. Le manque d'indépendance, d'impartialité, de rapidité et de transparence du Bureau du Procureur général militaire d'Israël est un autre sujet de préoccupation. Les enquêtes, lorsqu'elles ont été menées, ont rarement donné lieu à des poursuites, et les peines prononcées ne sont souvent pas proportionnelles à la gravité de la ou des violations commise(s) par les forces de sécurité israéliennes.

12. Le dernier rapport public du Procureur général militaire sur l'état d'avancement du traitement des plaintes pénales en lien avec l'escalade des hostilités à Gaza en 2014 remonte au mois d'août 2016⁴. Sur les 500 plaintes relatives à 360 faits présumés de violations du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire soumis au Procureur général militaire, seuls 31 faits ont fait l'objet d'enquêtes judiciaires, qui ont abouti à l'inculpation de trois soldats pour pillage. Il s'agit à ce jour de l'unique issue de l'ensemble des plaintes déposées au nom de victimes gazaouies. D'après les informations reçues, au moins 22 appels sont encore en instance. Engagées pour des faits commis dans le

¹ Voir www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_FRA.pdf.

² Voir, en particulier, A/71/364, par. 40 et 51 à 55 ; et A/HRC/34/38, par. 42.

³ Voir A/HRC/28/45, par. 16.

⁴ Voir A/72/565, par. 56.

cadre des hostilités qui ont éclaté à Gaza en 2014, ces affaires ont parfois donné lieu à une enquête judiciaire, close sans qu'aucune charge ne soit retenue, ou n'ont jamais fait l'objet d'une enquête⁵. Cela concerne notamment le bombardement d'une zone proche d'une école de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui servait d'abri pour les civils à Rafah, dans lequel 15 personnes, dont 8 enfants, sont mortes⁶, et le cas de 4 enfants tués par un missile alors qu'ils jouaient sur une plage de Gaza⁷.

13. Le nombre d'affaires qui, malgré de graves allégations, n'ont pas fait l'objet d'une enquête judiciaire et ont été classées par le Procureur général militaire pour absence de motifs raisonnables est particulièrement préoccupant⁸. Par conséquent, les recommandations de la Commission d'enquête au sujet des enquêtes et des réparations aux victimes sont restées sans suite, en témoignent le fait que les cas crédibles d'allégations de violations n'ont pas tous fait l'objet d'une enquête, ainsi que le manque d'accès à la justice. L'attention accordée par le système de justice militaire israélien aux soldats, plutôt qu'aux officiers supérieurs, permet de classer l'affaire – avant le début d'une enquête – pour absence d'indices convaincants permettant d'établir qu'un acte illicite a été commis par le soldat concerné⁹. Cependant, tout comme la responsabilité générale des décideurs, celle des officiers supérieurs n'est jamais mise en cause¹⁰.

14. Le Secrétaire général avait souligné que les résultats des recherches montraient que le Procureur général militaire, qui dirige le système judiciaire militaire, et le Procureur général s'abstiennent régulièrement d'ouvrir des enquêtes dans les affaires où l'on dispose de preuves (témoignages oculaires, rapports médicaux et documents audiovisuels notamment) établissant une forte présomption de l'illégalité des actes d'agents de l'État¹¹. Les manquements du Procureur général militaire à ses obligations en la matière compromettent les efforts actuels ou futurs visant à établir les responsabilités en ce qui concerne ces faits spécifiques, en donnant la fausse impression que ces affaires ont effectivement été traitées par le système de justice militaire et en permettant ainsi à Israël d'affirmer que la justice suit son cours.

15. Les Palestiniens sont confrontés à de nombreux autres obstacles qui les empêchent d'avoir accès à la justice, notamment à des recours civils. Les victimes gazaouies, en particulier, continuent de se heurter à un certain nombre d'obstacles qui limitent leur accès aux mécanismes d'établissement des responsabilités, notamment en raison de la législation restrictive en matière de responsabilité de l'État et de la prescription, de l'obligation de payer des frais de justice exorbitants et de l'interdiction faite aux habitants de Gaza d'entrer en Israël pour prendre part aux procédures judiciaires¹². Selon certaines informations, les perspectives d'indemnisation limitées expliquent la baisse constante, observée ces dernières années, du nombre d'actions civiles en dommages-intérêts engagées devant des tribunaux israéliens au nom de victimes gazaouies. Le Centre palestinien pour les droits de l'homme a fait savoir qu'il avait déposé 97 plaintes de ce type en lien avec les hostilités de 2008-2009 (parmi lesquelles 91 ont été rejetées et 6 étaient en cours d'examen en janvier 2018). Il n'a cependant déposé que 5 plaintes (dont 1 qui a été rejetée et 4 qui sont en cours d'examen) à la suite des hostilités de 2012 et 2014.

⁵ Parmi les recours en instance, 19 ont été déposés par le Centre palestinien pour les droits de l'homme, et 3 par le Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme et Adalah – Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël.

⁶ Voir A/HRC/29/CRP.4, par. 440. Voir également le recours, en instance, déposé devant le Ministre israélien de la justice en octobre 2016 par Adalah et le Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme. Voir aussi la déclaration de l'UNRWA sur la clôture initiale de l'affaire, consultable à l'adresse : www.unrwa.org/newsroom/official-statements/record-response-idf-closing-criminal-investigation-shelling-near-unrwa.

⁷ Voir A/HRC/28/80/Add.1, par. 36 ; et A/HRC/29/CRP.4, par. 632 et 633.

⁸ Forces de défense israéliennes/Procureur général militaire d'Israël, décisions relatives à des faits exceptionnels qui se seraient produits durant l'opération « Bordure protectrice ». Voir A/71/364, par. 40, et A/HRC/34/38, par. 42.

⁹ Voir <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/Operation-Protective-Edge-Investigation-of-exceptional-incidents-Update-4.aspx>.

¹⁰ Voir A/HRC/35/19, par. 20, y compris les références.

¹¹ Ibid. par. 18, y compris les références.

¹² Voir A/71/364, par. 40, 56 et 57.

16. En particulier, l'exclusion des Gazaouis (en tant que résidents d'un « territoire ennemi ») du champ d'application de la législation israélienne sur la responsabilité civile, en octobre 2014 – appliquée rétroactivement à compter de juillet 2014 – a permis à Israël de s'exonérer de toute responsabilité s'agissant des actes illicites commis par les forces de défense israéliennes pendant l'escalade de 2014¹³. La constitutionnalité de cette clause d'exclusion a été contestée dans le cadre d'une action en responsabilité devant le tribunal de district de Beersheva¹⁴. Dans cette affaire, les demandeurs font valoir qu'une clause d'exclusion similaire avait été jugée inconstitutionnelle par la Cour suprême en 2006¹⁵. Dans sa réponse à la décision du tribunal, le conseiller juridique de la Knesset a appuyé la position de l'État en confirmant la constitutionnalité de la clause. Le tribunal ne s'était pas encore prononcé sur la question à la mi-janvier 2018. Cette décision devrait avoir une incidence sur l'issue de trois autres affaires portées devant les tribunaux par le Centre palestinien pour les droits de l'homme, dans lesquelles des Palestiniens ont été tués par les forces de défense israéliennes pendant l'escalade des hostilités en 2014.

17. Dans son rapport, la Commission d'enquête indépendante a également constaté des cas de violations commises par l'Autorité palestinienne, des groupes armés palestiniens et les autorités de Gaza. Le rapport de la Commission nationale indépendante palestinienne créée pour donner suite aux recommandations que la Commission a adressées à l'Autorité palestinienne a été remis en janvier 2017. Bien qu'il soit généralement axé sur les violations israéliennes, ce rapport s'arrête également sur des violations commises par des acteurs palestiniens entre 2014 et 2015. Cependant, dans ses constatations, à aucun moment la Commission ne traite précisément des violations commises par des acteurs palestiniens à Gaza durant l'escalade des hostilités en 2014, ni ne préconise des mesures pouvant être prises pour établir les responsabilités à cet égard. À ce jour, aucune information ne porte à croire qu'une quelconque mesure concrète a été prise par les autorités palestiniennes pour remédier aux violations commises par des acteurs palestiniens pendant l'escalade des hostilités en 2014.

B. Obligation de rendre compte de tout recours illicite à la force

18. La mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, a demandé à Israël « de garantir, sans exercer de discrimination, l'établissement de toutes les responsabilités s'agissant de l'ensemble des violations ... et de mettre fin à la politique d'impunité »¹⁶.

19. Pour ce qui est des incidents qui se produisent en dehors des hostilités actives et en particulier des cas dans lesquels le recours excessif à la force par les forces de défense israéliennes est manifeste, le Secrétaire général et le Haut-Commissaire ont constamment fait part de leur préoccupation quant à l'installation d'une culture de l'impunité¹⁷. Ils ont en outre fait état de la condamnation du sergent Elor Azaria pour l'homicide d'Abdelfattah al-Sharif, Palestinien tué d'une balle dans la tête par un soldat israélien, alors qu'il était déjà neutralisé après avoir, selon les allégations, poignardé un soldat israélien. Cette

¹³ Ibid., par. 56 et 57. Voir le décret du Gouvernement israélien du 26 octobre 2014 dans lequel la bande de Gaza a été déclarée « territoire ennemi », rétroactivement à compter du 7 juillet 2014, donnant effet à l'exemption d'Israël de toute obligation de réparation envers les personnes non ressortissantes qui ne résident pas en Israël, mais sur un territoire étranger, déclaré « territoire ennemi » dans un décret gouvernemental.

¹⁴ Cette affaire a été portée devant le tribunal par le Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme et par Adalah, au nom d'Ateyeh Nabaheen et de ses parents, de Gaza. Le 16 novembre 2014, Ateyeh Nabaheen, 15 ans, a été grièvement blessé par balle par les forces de défense israéliennes (et est devenu tétraplégique) alors qu'il traversait un terrain appartenant à sa famille situé à 500 mètres d'une clôture de séparation entre Israël et Gaza pour rentrer chez lui.

¹⁵ Voir *Adalah c. Gouvernement israélien*, affaire H CJ 8276/05, décision du 12 décembre 2006 relative à la modification n° 7 de 2005, excluant tous les résidents des « zones de conflit » désignées comme telles par le Ministre de la défense.

¹⁶ Voir A/HRC/22/63, par. 114.

¹⁷ Voir par exemple A/71/364, par. 66 ; A/HRC/34/38, par. 43 et 44 ; et A/HRC/35/19, par. 17 et 18.

condamnation reste exceptionnelle, et la peine de dix-huit mois d'emprisonnement imposée à l'auteur a été jugée excessivement indulgente¹⁸. Alors que la condamnation prononcée et la peine de dix-huit mois avaient été confirmées par la cour d'appel militaire le 30 juin 2017¹⁹, en septembre 2017, le chef d'état-major des forces de défense israéliennes a annoncé sa décision de réduire cette peine de quatre mois²⁰.

20. L'évolution récente de deux autres affaires ébranle encore davantage la confiance dans le système de justice militaire israélien, en ce qu'elle semble renforcer la culture de l'impunité. Le 9 janvier 2018, la condamnation de l'agent de la police des frontières, Ben Deri, a été reportée après un procès devant le tribunal de district de Jérusalem qui avait duré plus de trois ans. Le 15 mai 2014, pendant une manifestation à Beitunia, l'agent Deri a abattu Nadeem Nuwara, 17 ans, alors que celui-ci ne présentait aucune menace, comme en témoignent des enregistrements vidéo présentés au tribunal²¹. Le crime a été qualifié de simple homicide par négligence, l'agent ayant fait valoir qu'il ne savait pas que son arme était chargée à balles réelles. M. Deri a ultérieurement reconnu, dans le cadre d'un accord de plaider-coupable avec des procureurs israéliens, qu'il était coupable de négligence²². Dans le cadre de cet accord, le ministère public a plaidé pour une peine allant de vingt à quarante mois d'emprisonnement, et la défense s'est dite favorable à ce qu'aucune mesure de restriction de liberté supplémentaire ne soit prise. La décision, qui devait initialement être rendue en janvier 2018, a été reportée jusqu'en avril 2018. S'il est possible de conclure un procès par une condamnation fondée sur un accord de plaider-coupable et de réduire le degré de gravité d'une infraction, on est en droit de craindre que les peines prononcées ne soient pas proportionnelles à la gravité de l'infraction commise.

21. Le 12 janvier 2018, les médias ont annoncé que le soldat israélien, qui avait donné la mort à Mahmoud Badran, 15 ans, et avait blessé quatre autres personnes, dont trois enfants²³, en tirant sur une voiture occupée par des Palestiniens, le 21 juin 2016, ne serait pas jugé, mais seulement renvoyé de l'armée pour faute²⁴. À l'issue d'une première enquête, les forces de défense israéliennes ont reconnu que la voiture avait été prise pour cible par erreur²⁵, sur quoi, elles ont annoncé l'ouverture d'une enquête²⁶. Les informations relatives à l'absence de poursuites contre le soldat israélien qui ont été relayées par les médias doivent encore être confirmées par les forces de défense israéliennes, mais il n'en demeure pas moins que le fait qu'aucune poursuite ne soit engagée contre un soldat qui a ouvert le feu sur une voiture occupée par plusieurs personnes ne présentant aucune menace de mort ou de blessure grave a suscité de vives préoccupations quant à l'établissement des responsabilités s'agissant de comportements qui constituent incontestablement un recours excessif à la force.

III. Obstacles au travail des défenseurs des droits de l'homme

22. Il est particulièrement préoccupant que le climat d'impunité et de non-établissement des responsabilités pour les violations qui seraient commises fasse obstacle au travail des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes, qui deviennent de plus en plus souvent la cible des autorités. Les défenseurs des droits de l'homme sont particulièrement visés lorsqu'ils cherchent à faire établir les responsabilités pour des violations présumées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le

¹⁸ Voir A/HRC/34/36, par. 78 ; A/HRC/34/38, par. 48 ; et A/HRC/35/19, par. 21.

¹⁹ Voir A/72/565, par. 52.

²⁰ Voir A/HRC/37/38, par. 30.

²¹ Voir une vidéo des faits à l'adresse www.theguardian.com/world/2014/may/20/video-indicates-killed-palestinian-youths-no-threat-israeli-forces.

²² La famille de Nadeem Nuwara avait contesté l'accord de plaider-coupable, mais a été déboutée par la Haute Cour.

²³ Voir A/HRC/34/36, par. 9.

²⁴ Voir www.haaretz.com/israel-news/premium-idf-officer-won-t-be-indicted-for-opening-fire-against-rules-killing-palestinian-boy-1.5730351.

²⁵ Voir www.theguardian.com/world/2016/jun/21/israeli-troops-mistakenly-kill-palestinian-teenager-stone-throwers ; et www.haaretz.com/opinion/premium-palestinian-boy-killed-by-mistake-1.5399928.

²⁶ Voir www.haaretz.com/israel-news/israeli-army-opens-investigation-into-death-of-palestinian-teen-1.5399284.

Conseil des droits de l'homme a dénoncé tous les actes d'intimidation et toutes les menaces à l'encontre des acteurs de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme s'employant à mettre en évidence et à combattre les violations du droit international et l'impunité dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est²⁷.

A. Actes d'intimidation et menaces à l'encontre des acteurs de la société civile

23. Des informations faisant état d'actes de harcèlement et de violence à l'égard de défenseurs des droits de l'homme et de journalistes sont constamment reçues²⁸. Le Haut-Commissaire a mis en garde contre l'effet dissuasif qu'ont ces attaques sur la liberté d'expression²⁹.

24. La situation est aggravée par les hauts responsables et dirigeants politiques israéliens qui critiquent en public des organisations de défense des droits de l'homme, comme le montrent les attaques verbales (qui peuvent être considérées comme des incitations à la violence) dont ont fait l'objet plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) israéliennes. Après avoir présenté un exposé devant le Conseil de sécurité en octobre 2016, par exemple, le directeur de Betsalem (Centre israélien d'information pour les droits de l'homme dans les territoires occupés) a été publiquement condamné par des hauts responsables, parmi lesquels le Premier Ministre et le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies. Le président de la coalition gouvernementale au pouvoir a demandé que sa nationalité lui soit retirée³⁰. Le Haut-Commissaire constate avec préoccupation que les discours prononcés par des personnalités publiques contribuent à créer un environnement de plus en plus répressif dans lequel les organisations et les personnes œuvrant pour la défense des droits de l'homme en Israël sont considérées comme des cibles légitimes de menaces et violences³¹.

25. L'intimidation grandissante qui s'exerce depuis peu sur les ONG appelant à recourir à des juridictions étrangères et à des mécanismes de justice internationale pour que les responsabilités soient établies en ce qui concerne les violations commises par Israël constitue un autre sujet de préoccupation. Le Haut-Commissariat a régulièrement rendu compte de ce type d'incidents. On peut citer à titre d'exemple les menaces de mort anonymes qu'un représentant de l'ONG palestinienne Al-Haq en Europe a reçues en février 2016³². D'autres organisations palestiniennes, notamment Al-Mezan, indiquent aussi avoir fait l'objet de menaces³³.

26. Les tensions politiques accrues liées au clivage politique palestinien ont créé un climat propice aux violations des droits de l'homme et aux atteintes à ceux-ci par les autorités palestiniennes, en particulier pour ce qui est du droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique. Des cas de harcèlement, de menaces, d'agression, d'arrestation arbitraire, de mauvais traitement et de torture à l'encontre d'opposants politiques ont également été signalés³⁴. Le Haut-Commissariat reçoit régulièrement des informations concernant des violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité palestiniennes et les autorités de Gaza, en particulier à l'encontre de personnes et de groupes qui critiquent les autorités palestiniennes concernées³⁵.

²⁷ Voir, par exemple, la résolution 34/28.

²⁸ Voir A/HRC/31/40, par. 52 et 53, et A/HRC/34/36, par. 39 à 42.

²⁹ Voir A/HRC/31/40, par. 53.

³⁰ Voir A/HRC/34/36, par. 42, et A/HRC/34/38, par. 69. Voir également www.haaretz.com/israel-news/coalition-chairman-seeks-to-strip-citizenship-of-b-tselem-head-1.5452046.

³¹ Voir A/HRC/34/36, par. 50.

³² Voir www.alhaq.org/advocacy/topics/human-rights-defenders/1026-al-haq-under-attack-staff-members-life-threatened. Voir également A/HRC/34/26, par. 48, et A/HRC/34/38, par. 69.

³³ Voir www.mezan.org/en/post/21475/Al+Mezan+Condemns+Continued+Death%20+Threats+to+Staff+Members+and+Calls+on+the+International+Community+to+Intervene. Voir également A/HRC/34/70, par. 39 à 53.

³⁴ Voir par exemple A/HRC/37/42, par. 57 à 60.

³⁵ Voir A/HRC/31/40, par. 66 et 67, A/HRC/34/36, par. 51 à 53 et A/HRC/34/38, par. 70.

B. Détention arbitraire de défenseurs des droits de l'homme

27. L'arrestation et le placement en détention de défenseurs des droits de l'homme, tant par les autorités israéliennes que palestiniennes, sont préoccupants. Dans son rapport à la présente session du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/37/42), le Haut-Commissaire montre, sur la base des affaires suivies par le Haut-Commissariat, que tous les débiteurs d'obligations dans le Territoire palestinien occupé recourent à cette pratique. Selon le Groupe de travail sur la détention arbitraire, la privation de liberté est considérée comme arbitraire lorsqu'elle résulte de l'exercice de libertés fondamentales³⁶.

28. Les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique sont garantis par le droit international des droits de l'homme³⁷. Des restrictions à l'exercice de ces droits sont certes autorisées, mais elles doivent être prévues par la loi dans des conditions strictes de nécessité et de proportionnalité³⁸. En plus de constituer une atteinte aux droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, l'arrestation et le placement en détention de défenseurs des droits de l'homme en raison de leur travail contribuent à la création d'un environnement répressif et peuvent entraîner l'autocensure au sein de la population du Territoire palestinien occupé et en Israël.

C. Mesures législatives touchant la société civile

Législation israélienne

29. Certaines des mesures législatives récemment adoptées risquent de soumettre à une pression accrue les organisations de défense des droits de l'homme en Israël. En juin 2016, la Knesset a adopté une loi relative à la transparence qui impose aux ONG dont plus de la moitié du financement provient de sources publiques étrangères de le déclarer publiquement. Cette loi aura probablement des conséquences disproportionnées pour les organisations de défense des droits de l'homme puisque la plus grande partie de leur financement vient de l'étranger³⁹. Le Secrétaire général a constaté que cette loi contribuait à créer un climat dans lequel les activités de ces organisations perdaient de plus en plus en légitimité⁴⁰. En juin 2017, le Premier Ministre Nétanyahou a annoncé son intention de renforcer cette loi en limitant les montants que les organisations sont autorisées à recevoir⁴¹.

30. Adoptée en mars 2017, la loi relative à la fonction publique suscite elle aussi des préoccupations pour ce qui est du champ d'action des organisations de la société civile. Elle entrera en vigueur le 1^{er} avril 2018. Bien qu'elle n'empêche pas les ONG financées par des capitaux étrangers d'accepter des volontaires du service national, elle établit que l'engagement d'un volontaire est soumis à une approbation spécifique du Premier Ministre ou de tout autre ministre autorisé par le Gouvernement.

31. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Knesset proposait un projet de loi privant d'avantages fiscaux certaines organisations qui agiraient contre les intérêts d'Israël⁴². Ce projet vise à empêcher les donateurs de procéder à des déductions fiscales lorsqu'ils versent des fonds à des institutions publiques qui « agissent contre les intérêts de l'État d'Israël », y compris les institutions qui font paraître des publications accusant Israël de crimes de guerre ou appelant au boycottage d'Israël ou de ses citoyens. Il propose également une définition plus précise de l'expression « institution publique » et prévoit que seules les personnes donnant des fonds à une organisation agissant en faveur des citoyens de l'État d'Israël ou de la diaspora juive peuvent bénéficier d'avantages fiscaux.

³⁶ Voir A/HRC/33/66.

³⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19, 21 et 22.

³⁸ Voir A/HRC/37/42, par. 40.

³⁹ Voir www.haaretz.com/israel-news/premium-ngo-law-would-apply-almost-solely-to-human-rights-organizations-1.5390248.

⁴⁰ Voir A/HRC/34/36, par. 49. Voir également www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#.WlyNc7yWbIU.

⁴¹ Voir www.timesofisrael.com/netanyahu-confirms-knesset-push-to-limit-ngos-foreign-funding/.

⁴² En janvier 2018, le projet d'ordonnance sur l'impôt sur le revenu (organisme agissant dans l'intérêt de l'État d'Israël) était en cours de préparation pour la première lecture.

32. En mars 2017, la Knesset a approuvé une modification de la loi relative à l'entrée en Israël⁴³, qui interdit l'octroi d'un visa ou d'un permis de séjour aux personnes qui ne sont pas citoyennes ou résidentes permanentes d'Israël si elles, ou l'organisation pour laquelle elles travaillent, ont publiquement et délibérément appelé au boycottage de l'État d'Israël ou se sont engagées à participer à un tel boycottage⁴⁴. La formulation du texte est générale et interdit ainsi automatiquement l'octroi de visas dans les circonstances énoncées. Le Ministre de l'intérieur est autorisé à faire des exceptions s'il justifie par écrit ses raisons. Le terme « boycottage » est expressément défini dans la loi de 2011 relative au boycottage et couvre le boycottage visant les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé⁴⁵. Au début de janvier 2018, les médias ont publié la liste relative au boycottage, au désinvestissement et aux sanctions qui comprend le nom de toutes les organisations dont les membres se verront interdire l'entrée dans le pays. Cette liste aurait été divulguée par le Ministère des affaires stratégiques⁴⁶.

33. Un projet de loi portant modification de la loi relative au boycottage⁴⁷ a été approuvé en lecture préliminaire en novembre 2017 et était en cours de préparation pour la première lecture au moment de la rédaction du présent rapport. En érigeant en infraction l'appel au boycottage, la loi permet notamment d'engager des poursuites au civil contre quiconque appelant au boycottage et habilite les tribunaux à accorder des indemnités, notamment des dommages-intérêts punitifs, même si aucun préjudice n'est prouvé. Dans ce cadre, il est proposé que le montant de l'indemnisation soit limité à 100 000 nouveaux shekels israéliens lorsqu'il n'y a pas de préjudice réel, et à 500 000 nouveaux shekels lorsque le tribunal décide que l'appel à boycotter est intentionnel, systématique et organisé.

34. Comme l'ont fait remarquer le Haut-Commissaire et plusieurs rapporteurs spéciaux de l'ONU, de telles lois auront de sérieuses conséquences négatives pour le champ d'action de la société civile en Israël, dans le Territoire palestinien occupé et au-delà⁴⁸. Leur effet cumulatif dépasse les obstacles juridiques qu'elles créent, qui semblent concerner majoritairement les organisations de défense des droits de l'homme. D'après bon nombre de ces organisations, le débat public qui a accompagné l'élaboration et l'adoption de ces lois a nui à leur réputation auprès des citoyens israéliens. Les sanctions pénales possibles, ainsi que les risques pour leur réputation, ont un effet paralysant sur la capacité des organisations de la société civile de traiter les sujets sensibles.

Législation palestinienne

35. Au cours des cinq dernières années, les autorités palestiniennes, tant en Cisjordanie qu'à Gaza, ont adopté plusieurs mesures législatives limitant le champ d'action des ONG.

36. À la suite des décisions prises par le Gouvernement de l'État de Palestine en juillet 2015 et en avril 2016, toutes les sociétés à but non lucratif doivent demander l'autorisation du Ministère de l'économie nationale avant de recevoir des fonds. Par ailleurs, les comptes bancaires de plusieurs sociétés à but non lucratif auraient été gelés sans avertissement préalable sur instruction de l'Autorité monétaire palestinienne, et les fonds n'auraient été débloqués qu'une fois que ces sociétés avaient fourni au Gouvernement une description précise de leurs activités. Certaines ont dû attendre plusieurs mois avant de recevoir l'approbation des autorités, même si les documents demandés avaient été fournis.

⁴³ Amendement n° 5777-2017.

⁴⁴ Voir A/72/565, par. 45 et 46.

⁴⁵ La loi relative à la prévention des dommages causés à l'État d'Israël par le boycottage (loi n° 5771-2011) définit le boycottage comme le fait de renoncer délibérément à tout lien économique, culturel ou académique avec un individu ou un organe au seul motif de son appartenance à Israël, à une institution israélienne ou à une zone contrôlée par Israël dans le but de causer un préjudice d'ordre économique, culturel ou académique.

⁴⁶ Voir www.haaretz.com/israel-news/1.833502.

⁴⁷ Amendement n° 5771-2011.

⁴⁸ Voir A/HRC/34/36, par. 49. Voir également www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54438#; www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54319#; www.wcxzs196m9.org; et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20177&LangID=E.

37. Ces exigences semblent constituer un obstacle de taille au financement et aux opérations financières de ces sociétés à but non lucratif et peuvent être préjudiciables pour leur autonomie et leur champ d'action. Les mesures ont également limité la capacité des organisations de fournir des services sociaux, et parfois humanitaires, très importants, notamment à Gaza.

38. En avril 2016, les bureaux de Gaza des ONG basées en Cisjordanie ont été informés qu'ils devaient s'enregistrer auprès des autorités gazaouies, même s'ils s'étaient déjà enregistrés auprès de l'Autorité palestinienne. Parmi les critères d'enregistrement, il a été demandé aux bureaux des sièges de Cisjordanie de solliciter l'autorisation des autorités gazaouies pour ouvrir des bureaux locaux dans cette région. Malgré les réserves liées au statut des autorités gazaouies, plusieurs organisations se sont exécutées, car elles craignaient que les autorités du Hamas ne ferment leurs bureaux et ne fassent cesser leurs activités.

39. La loi palestinienne relative à la cybercriminalité a été adoptée par décret présidentiel le 24 juin 2017 dans un contexte général de restriction de la liberté d'expression en Cisjordanie⁴⁹. Cette loi érige en infraction la publication de données (ou la création de sites Web destinés à la publication de données) portant atteinte à la moralité et à l'ordre publics, menaçant la sécurité de la collectivité ou constituant une offense contre des lieux saints, des religions et des croyances, ainsi que des valeurs familiales. Fondée sur ces notions trop imprécises, elle pourrait être utilisée pour entraver la liberté d'expression et a en fait déjà été invoquée pour arrêter et placer en détention plusieurs journalistes et défenseurs des droits de l'homme⁵⁰. Même si le Gouvernement s'était engagé à tenir compte des préoccupations du Haut-Commissariat et de la société civile à ce sujet, la loi n'a pas été modifiée et continue d'être appliquée.

IV. Responsabilité d'États tiers

40. Dans sa résolution 34/28, le Conseil des droits de l'homme invite tous les États à promouvoir le respect du droit international et toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève) à respecter et à faire respecter le droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, conformément à l'article premier commun aux Conventions de Genève.

41. Pour faire respecter les Conventions de Genève, il faut prendre des mesures afin d'inciter les États à respecter le droit international humanitaire⁵¹. Le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la majorité des États parties aux Conventions de Genève ont invoqué cette obligation pour engager les États tiers à demander à Israël de se conformer au droit international humanitaire⁵².

42. Dans sa résolution 34/28, le Conseil des droits de l'homme a également exhorté tous les débiteurs d'obligations à s'employer à mettre en œuvre les recommandations de la mission internationale indépendante d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits

⁴⁹ Voir www.amnesty.org/download/Documents/MDE1569832017FRENCH.pdf.

⁵⁰ Voir A/HRC/37/38, par. 58 et 59 ; et A/HRC/37/42, par. 42, 50 et 51.

⁵¹ Voir A/HRC/34/38, par. 12. Voir également le commentaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) sur l'article premier commun aux Conventions de Genève, 2016, par. 154, disponible à l'adresse https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/365-570004?OpenDocument&xp_articleSelected=570004, le paragraphe 4 de la déclaration du 5 décembre 2001 adoptée par la Conférence des Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève et la Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, p. 124, par. 158 et 159, et *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14, par. 220.

⁵² Voir par exemple les résolutions 465 (1980) et 2334 (2016) du Conseil de sécurité, les paragraphes 9 et 10 de la résolution 70/89 de l'Assemblée générale et le paragraphe 4 de la déclaration du 17 décembre 2014 adoptée par la Conférence des Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève.

civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est. Dans son rapport, la mission d'établissement des faits a également abordé la question de la responsabilité des États tiers dans les situations où un État enfreint des normes impératives du droit international. Les États ne devraient pas reconnaître comme licite une situation de violation du droit international, ni prêter aide ou assistance au maintien de celle-ci. Ainsi, les États tiers ne devraient pas reconnaître la situation illicite créée par les colonies de peuplement israéliennes, ni prêter aide ou assistance à Israël à cet égard⁵³. De plus, ils devraient coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave d'une norme impérative de droit international général⁵⁴. Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies mentionne également une collaboration de ce type en vue de promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme le rappellent expressément la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme⁵⁵.

43. Reconnaissant que « les entreprises ont, directement et indirectement, permis la construction et la croissance des colonies de peuplement, les ont facilitées et en ont profité »⁵⁶, la mission d'établissement des faits a aussi demandé aux États Membres de prendre les mesures qui s'imposaient pour faire en sorte que les entreprises domiciliées sur leur territoire ou relevant de leur juridiction, y compris celles qui étaient la propriété de l'État ou étaient contrôlées par l'État, qui menaient des activités dans les colonies de peuplement ou des activités en relation avec les colonies, respectent les droits de l'homme dans toutes leurs activités⁵⁷.

44. Comme le prévoient divers instruments juridiques internationaux, les États tiers devraient prendre des mesures lorsque des États violent le droit international. Il convient de souligner cette obligation dans le contexte du Territoire palestinien occupé. Dans son examen d'ensemble de l'état d'application des recommandations adressées à toutes les parties depuis 2009 au sujet du Territoire palestinien occupé, le Haut-Commissaire a répertorié 141 recommandations ayant trait à l'engagement international⁵⁸. Un peu plus de 10 % de celles-ci seulement ont été pleinement mises en œuvre, alors que la moitié d'entre elles n'ont pas du tout été appliquées⁵⁹.

V. Conclusions et recommandations

45. Le Haut-Commissaire a déjà fait part de ses « graves préoccupations concernant l'absence d'établissement des responsabilités suite aux cycles passés de violence, à l'escalade de la violence à Gaza et aux incidents en Cisjordanie, notamment à Jérusalem-Est et dans les zones à accès restreint de la bande de Gaza »⁶⁰. Comme le montrent les informations actualisées fournies dans le présent rapport, ces préoccupations restent d'actualité, en particulier pour ce qui est du non-établissement des responsabilités concernant les allégations d'emploi excessif de la force par les forces israéliennes, ainsi que les allégations liées à l'escalade des hostilités à Gaza en 2014, qui n'ont toujours pas été résolues, pendant la période considérée.

⁵³ Voir A/HRC/22/63, par. 116. Voir également le commentaire de 2016 du CICR sur l'article premier commun aux Conventions de Genève, par. 163. Voir également *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, par. 157 à 159.

⁵⁴ Commission du droit international, projets d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 40 1) et 41 1).

⁵⁵ Voir le préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁵⁶ Voir A/HRC/22/63, par. 96.

⁵⁷ *Ibid.*, par. 117.

⁵⁸ Voir A/HRC/35/19/Add.1, par. 28 à 36.

⁵⁹ *Ibid.*, tableau 1, et par. 63 à 81.

⁶⁰ Voir A/HRC/31/40/Add.1, par. 39.

46. Parallèlement aux allégations liées à l'emploi de la force, les activités des défenseurs des droits de l'homme sont de plus en plus souvent menacées. Les organisations de la société civile, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme doivent disposer de suffisamment d'espace pour faire leur travail, y compris lorsqu'il s'agit de demander l'établissement des responsabilités concernant des violations présumées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les mesures visant à entraver leur action, par exemple par leur arrestation et placement en détention, ou par l'adoption de lois qui les stigmatisent, soulèvent de graves préoccupations en ce qui concerne l'exercice du droit à la liberté d'expression et les risques de limitation de l'espace civique.

47. De plus, les rapports analysés dans le cadre de l'examen d'ensemble de l'état d'application des recommandations visant à faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, ont montré que les violations systématiques des droits de l'homme et la non-application des recommandations n'étaient pas simplement des symptômes du conflit mais qu'elles alimentaient le cycle de la violence⁶¹. Comme l'a souligné le Secrétaire général, le non-établissement des responsabilités « compromet les possibilités d'instaurer durablement la paix et la sécurité », et « [la] lutte contre l'impunité doit être la priorité absolue »⁶². Le Haut-Commissaire fait une fois de plus écho à cet appel.

48. Rappelant les mesures de suivi décrites dans l'étude d'ensemble, qui restent valables, le Haut-Commissaire :

a) Demande à Israël de s'acquitter pleinement des obligations qui lui incombent en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé ;

b) Exhorte Israël à mener des enquêtes rapides, approfondies, efficaces, impartiales et indépendantes sur toutes les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et sur les atteintes à ces droits, notamment sur tous les crimes de droit international présumés, et demande à Israël de veiller à ce que toutes les victimes aient accès à des recours et à une réparation ;

c) Exhorte l'État de Palestine à mener des enquêtes rapides, approfondies, efficaces, impartiales et indépendantes sur toutes les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et sur les atteintes à ces droits, notamment sur tous les crimes de droit international présumés, et demande à l'État de Palestine de veiller à ce que toutes les victimes aient accès à des recours et à une réparation ;

d) Recommande à toutes les parties de respecter le droit international humanitaire, y compris le droit international humanitaire, notamment les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, et de veiller à l'établissement des responsabilités pour les violations graves ;

e) Réitère ses appels à tous les États et aux organes compétents de l'ONU afin qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir le plein respect des résolutions pertinentes du Conseil des droits de l'homme, de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, y compris la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité ;

f) Engage tous les États parties aux Conventions de Genève à prendre des mesures pour faire respecter les Conventions par toutes les parties.

⁶¹ Voir A/HRC/35/19, par. 81.

⁶² Voir A/71/364, par. 6.