Nations Unies A/73/447

Assemblée générale

Distr. générale
22 octobre 2018
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session
Point 74 b) de l'ordre du jour
Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales

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

Note du Secrétaire général

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

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

18-17545 (F) 091118 121118

Merci de recycler

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

Résumé

Le présent rapport est le troisième soumis à l'Assemblée générale par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk. Il se fonde principalement sur les informations communiquées par des victimes, des témoins, des membres de la société civile, des représentants d'organismes des Nations Unies et des responsables palestiniens à Amman, lors de la mission effectuée par le Rapporteur spécial dans la région en juin 2018. Ce dernier y analyse un certain nombre de problèmes ayant trait à la situation des droits de l'homme en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza.

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 donne un bref aperçu des problèmes les plus pressants en matière de droits de l'homme qu'il a recensés à l'issue de ses conversations et rencontres avec des membres de la société civile dans le Territoire palestinien occupé au moment de l'établissement du rapport. Il procède ensuite à une analyse détaillée de la question de l'annexion en examinant les contextes juridiques pertinents ainsi que la situation dans le Territoire palestinien occupé, en particulier la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est.

2. Le Rapporteur spécial tient une nouvelle fois à souligner qu'en dépit de ses requêtes, il n'a pas encore reçu l'autorisation d'Israël de se rendre dans le Territoire palestinien occupé. Sa dernière demande d'accès au Territoire remonte au 24 avril 2018 et au moment de l'établissement du présent rapport, le Gouvernement israélien n'y avait pas donné suite. Le Rapporteur souligne de nouveau qu'un dialogue ouvert entre toutes les parties est essentiel à la protection et à la promotion des droits de l'homme et rappelle à Israël qu'il est prêt et résolu à y participer. Il souligne une fois encore que l'accès au Territoire palestinien occupé serait essentiel pour comprendre la réalité fondamentale de la situation des droits de l'homme sur le terrain. Le défaut systématique de coopération avec le Rapporteur suscite une vive préoccupation et contrevient aux obligations qui sont celles d'Israël en tant qu'État Membre de l'Organisation des Nations Unies.

3. Le présent rapport se fonde principalement sur des communications écrites ainsi que sur les consultations menées avec des représentants de la société civile, des victimes, des témoins, des responsables palestiniens et des représentants d'organismes des Nations Unies à Amman, à l'occasion de la mission annuelle effectuée par le Rapporteur spécial dans la région en juin 2018. Ce dernier tient à souligner que plusieurs groupes n'ont pas pu se rendre à Amman pour l'y rencontrer en raison des restrictions de déplacement imposées par les autorités israéliennes. Ces mesures ayant tout particulièrement visé les Gazaouites, toutes les personnes et organisations basées à Gaza ont été consultées par visioconférence.

4. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met l'accent, comme le prévoit son mandat[1], sur les obligations qu'imposent à Israël le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Il souligne également que ces obligations ne se limitent nullement à Israël, exhorte tous les acteurs à assurer le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, conformément à leurs obligations, et réaffirme que les violations de ces droits par quiconque sont déplorables et ne peuvent que compromettre les perspectives de paix.

5. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement de l'État de Palestine de la coopération sans réserve qu'il lui a apportée dans l'exécution de son mandat. Il souhaite également adresser ses remerciements à toutes les personnes qui se sont rendues à Amman pour le voir ainsi qu'à toutes celles qui n'ont pas pu faire le déplacement mais qui lui ont fait parvenir des observations oralement ou par écrit. Il remercie une nouvelle fois la Jordanie de son appui et de l'offre de tenir des réunions à Amman.

[1] Comme énoncé dans la résolution 1993/2 de la Commission des droits de l'homme.

6. Le Rapporteur spécial redit son appui aux organisations palestiniennes, israéliennes et internationales de défense des droits de l'homme ainsi que son admiration pour le travail vital qu'elles accomplissent. Ces activités qui sont indispensables à l'exécution de son mandat profitent également à la communauté internationale tout entière. Il importe de reconnaître l'action qu'elles mènent pour faciliter l'accès à des informations exactes et complètes sur la situation dans le Territoire palestinien occupé. Comme le Rapporteur l'a souligné dans le rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme en mars 2017 (A/HRC/34/70), ces organisations rencontrent souvent des obstacles considérables dans l'exercice de leurs activités. Il note que, depuis son dernier rapport, les difficultés qu'elles connaissent ont augmenté et se sont exacerbées. Il demande à la communauté internationale de veiller à ce que les droits des personnes entreprenant ce dur exercice, parfois périlleux, soient respectés et protégés et que toute tentative visant à décrédibiliser ou à discréditer de quelque manière le travail de ces organisations soit condamnée.

II. Situation actuelle des droits de l'homme

7. Depuis le précédent rapport présenté par le Rapporteur spécial à l'Assemblée générale (A/72/556), la situation des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé n'a cessé de se dégrader, en particulier à Gaza. Dans la déclaration qu'il a publiée à l'issue de sa mission dans la région en juin 2018, le Rapporteur a noté, à l'occasion de cette troisième visite, que jamais la situation des droits de l'homme dans le Territoire ne lui avait été décrite de manière aussi sombre[2]. Parmi les principales difficultés répertoriées dans le cadre de cette mission figuraient la poursuite de l'extension et du développement des implantations, la proposition de loi visant à officialiser l'annexion de certaines parties de la Cisjordanie, le risque de transfert forcé de populations bédouines vulnérables, la persistance d'un climat d'oppression un peu partout en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, au moyen de points de contrôle, de bouclages, de révocations de permis de résidence et de restrictions à la liberté de circulation, la dégradation constante des conditions de vie à Gaza dans pratiquement tous les domaines ainsi que l'emploi d'une force manifestement excessive contre des manifestants gazaouites, qui s'est soldé par un grand nombre de morts et de blessés.

8. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial ne dresse pas la liste exhaustive de l'ensemble des préoccupations, faute de place, mais insiste sur certaines des questions qui étaient les plus pressantes, au moment de l'établissement du présent rapport. Cet état des lieux sera suivi d'une analyse approfondie de la question de l'annexion, pour examiner à la fois le cadre juridique applicable et la situation actuelle dans le Territoire palestinien occupé.

Gaza

9. La situation humanitaire et des droits de l'homme à Gaza continue de se dégrader progressivement. La crise de l'électricité, qui s'était aggravée l'an dernier, a perduré sans changement notable et a fortement restreint l'accès de la population

[2] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit », 29 juin 2018. D. Disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23298&LangID=E.

palestinienne à des soins médicaux, à l'éducation et à des moyens de subsistance. Depuis le début de 2018, la population gazaouite n'a eu accès qu'à six heures d'électricité par jour au plus. La majeure partie du temps, le courant n'était disponible que quatre ou cinq heures par jour[3]. Ces derniers mois, l'ONU a demandé à maintes reprises que du carburant soit fourni à Gaza pour parer aux urgences et éviter l'effondrement complet et catastrophique des services essentiels, en particulier après l'imposition par Israël de restrictions à l'entrée de carburant sur le territoire[4]. La Banque mondiale a signalé que l'économie était en « chute libre » à Gaza, avec une croissance négative de 6 % au premier trimestre de 2018, estimant que le blocus était au cœur du problème mais que d'autres facteurs avaient également concouru à cette situation, notamment la réduction importante du budget de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et la décision prise par l'Autorité palestinienne de réduire les salaires à Gaza[5].

Manifestations et emploi de la force

10. Lors des manifestations qui ont débuté le 31 mars 2018 le long de la clôture d'enceinte de Gaza, les Palestiniens ont revendiqué le droit de retour dans leur foyer et réclamé la fin du blocus dans le cadre d'une « Grande Marche du retour ». La majeure partie de la population y est constituée de personnes qui ont été expulsées par la force de leur foyer et de leur terre à partir de 1948. Gaza est soumise depuis 11 ans à un blocus terrestre, maritime et aérien complet, et nombreux sont les habitants qui n'ont jamais eu la possibilité de sortir du territoire. L'accès à des moyens de subsistance ainsi qu'à des services essentiels en matière de santé et d'éducation est fortement restreint. La réduction sans précédent des contributions au budget de l'UNRWA, qui fournit des services recouvrant aussi bien les soins médicaux que la protection et l'éducation, aura des conséquences dévastatrices pour la population gazaouite[6]. Face à ces difficultés, les habitants se réunissent devant la barrière séparant Gaza d'Israël, chaque vendredi depuis le 30 mars, en nombre variable, pour dénoncer ces conditions.

11. Au moment de l'établissement du présent rapport, plus de 200 personnes avaient été tuées par les forces de sécurité israéliennes à Gaza, dont 150 dans le cadre des manifestations. Parmi les victimes figuraient 38 enfants. Le 14 mai, 42 personnes au

---

[3] Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données de l'approvisionnement en électricité dans la bande de Gaza. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/page/gaza-strip-electricity-supply.

[4] Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Funding for emergency fuel needed immediately to avoid catastrophic breakdown in essential services », 5 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/funding-emergency-fuel-needed-immediately-avoid-catastrophic-breakdown-essential-services ; « Entry of emergency fuel urgently needed to avoid closure of hospitals and overflow of sewage in Gaza streets », 8 août 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/entry-emergency-fuel-urgently-needed-avoid-closure-hospitals-and-overflow-sewage-gaza.

[5] Banque mondiale, « Cash-strapped Gaza and an economy in collapse put Palestinian basic needs at risk », communiqué de presse du 25 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/25/cash-strapped-gaza-and-an-economy-in-collapse-put-palestinian-basic-needs-at-risk.

[6] Stéphane Dujarric, Porte-parole du Secrétaire général, déclaration faite au nom du Secrétaire général au sujet de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 31 août 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-31/statement-attributable-spokesman-secretary-general-unrwa.

moins, dont 6 enfants, ont trouvé la mort dans ces circonstances[7]. Outre le nombre élevé de décès, plus de 21 000 personnes ont été blessées, dont plus de 5 300 par balles réelles, soit un bilan extrêmement lourd. Les autres blessures ont notamment été provoquées par des balles en métal recouvertes de caoutchouc et l'inhalation de gaz lacrymogène. Durant la même période, on déplorait 1 mort et 37 blessés du côté israélien[8]. Les manifestations se poursuivent et le nombre de victimes ne cesse de croître. À titre d'exemple, le 28 septembre 2018, sept Palestiniens, dont deux enfants, ont été tués par les forces de sécurité israéliennes[9]. On ne saurait trop insister sur les préjudices subis par les enfants qui continuent d'être tués et blessés en dépit des appels lancés par la communauté internationale en faveur du respect de ces droits[10].

12. Si ces manifestations ont été largement pacifiques, des incidents se sont produits du côté palestinien, des cocktails Molotov ayant été lancés en direction de la frontière et des cerfs-volants enflammés ayant mis le feu aux récoltes en territoire israélien. Des manifestants auraient également tenté de forcer la barrière entre Gaza et Israël. Tous les actes de violence sont déplorables et doivent être condamnés. Le fait que certains manifestants se soient livrés à de tels actes ne diminue cependant en rien les graves préoccupations que suscite la réaction d'Israël face à ces manifestations[11]. Conformément au cadre juridique applicable, le critère n'est pas le recours à la violence mais le fait de se demander si la vie des agents de l'ordre est immédiatement menacée. Comme l'a noté le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, il est difficile de concevoir que des pneus en flamme et des jets de pierres, voire des cocktails Molotov lancés en direction de forces de sécurité lourdement protégées et en position défensive, situées à une grande distance, soient perçus comme constituant une menace[12].

13. Le Gouvernement israélien a qualifié les manifestations de « campagne d'affrontement » lancée par le Hamas, auquel il a imputé la responsabilité des morts provoquées par les forces israéliennes[13]. Il a également établi un lien entre les

---

[7] Jamie McGoldrick, Coordonnateur des Nations Unies pour les activités humanitaires et le développement dans le Territoire palestinien occupé, déclaration sur le nombre de victimes à Gaza, 29 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/statement-humanitarian-coordinator-occupied-palestinian-territory-mr-jamie-mcgoldrick ; voir également https://www.ochaopt.org/content/fifty-five-palestinians-killed-and-thousands-injured-gaza.

[8] Pour tous les chiffres mentionnés dans le présent paragraphe, voir Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Humanitarian snapshot: casualties in the context of demonstrations and hostilities in Gaza », 30 mars-4 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-4.

[9] McGoldrick, déclaration sur le bilan des morts et des blessés dans la bande de Gaza.

[10] Jamie McGoldrick, Coordonnateur des Nations Unies pour les activités humanitaires et le développement dans le Territoire palestinien occupé, James Heenan, Chef du HCDH dans le Territoire palestinien occupé, et Genevieve Boutin, Représentante spéciale du Fonds des Nations Unies pour l'enfance dans l'État de Palestine, communiqué de presse conjoint, 1er août 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/children-s-rights-must-be-put-first.

[11] Sari Bashi, « Don't blame Hamas for the Gaza bloodshed », Human Rights Watch, 22 mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.hrw.org/news/2018/05/22/dont-blame-hamas-gaza-bloodshed.

[12] HCDH, « Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says », 27 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E.

[13] Israël, Ministère des affaires étrangères, « Hamas launches confrontation campaign on Israel's border », 6 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Pages/Hamas-launches-confrontation-campaign-on-Israels-border.aspx ; Noa Landau, « Netanyahu on Gaza protesters: Israel tried non-lethal methods, but Hamas wants them to die »,

événements en cours à Gaza et la précédente escalade de violence en Cisjordanie, qui avait débuté en octobre 2015 et s'était prolongée plusieurs mois, qualifiant la période écoulée depuis 2015 de « vague de terreur »[14]. Le Rapporteur spécial note que nombre des préoccupations qu'il avait exprimées dans le rapport présenté à l'Assemblée générale en 2016 (A/71/554), dans lequel il avait également examiné la recrudescence des violences en Cisjordanie, sont plus que jamais d'actualité, notamment en ce qui concerne l'emploi apparemment excessif de la force par des agents israéliens. Comme le Rapporteur l'a signalé dans le rapport susmentionné, plus de 230 Palestiniens ont été tués en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, durant une période d'un an environ, dans le cadre des manifestations ou à la suite d'agressions avérées ou présumées par des Palestiniens contre des Israéliens (voir A/71/554, par. 9 à 14). Le nombre de morts enregistré à Gaza, ces derniers mois, est tout aussi important, et celui des blessés très élevé. La pratique consistant à réprimer les manifestations en faisant usage d'une force létale est totalement contraire au droit international des droits de l'homme et aux droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association, valeurs reconnues internationalement.

14. Selon les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, les armes et la force létales ne doivent être utilisées qu'en dernier recours, et uniquement en cas de menace imminente de mort ou de blessure grave. Ces Principes sont utiles dans le cas qui nous occupe, puisque les forces israéliennes postées le long de la clôture entre Israël et Gaza agissent en qualité d'agents de maintien de l'ordre. Les manifestants palestiniens font face à des forces de sécurité israéliennes bien équipées et lourdement armées, qui tiennent des positions défensives souvent situées à des centaines de mètres. D'après les nombreux éléments de preuve réunis par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme et examinés par le Rapporteur spécial, les personnes ayant jeté des pierres ou des cocktails Molotov ou s'étant approchées des forces israéliennes ne semblaient pas, dans la plupart des cas, représenter une menace crédible pour la vie de ces agents lourdement armés, ou leur faire courir un risque de blessure grave pouvant justifier le recours à la force létale aux termes des dispositions applicables du droit international des droits de l'homme[15]. En effet, la plupart des victimes étaient apparemment désarmées et auraient été tuées par des balles réelles dans le dos, à la tête ou au thorax.

15. Dans ce contexte, un message plus inquiétant encore (supprimé par la suite), posté sur le réseau social Twitter depuis le compte officiel du porte-parole des Forces de défense israéliennes le 31 mars, au début des manifestations, affirmait que rien n'avait été laissé au hasard ; que tout était précis et mesuré, et qu'elles savaient où

Haaretz, 7 juin 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-on-gaza-protesters-hamas-wants-them-to-die-1.6156392.

[14] Israël, Ministère des affaires étrangères, « Wave of terror 2015–2018 », 17 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Wave-of-terror-October-2015.aspx.

[15] Voir, par exemple, Human Rights Watch, « Israël : Les tirs mortels à Gaza ont été illégaux et planifiés », 3 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.hrw.org/fr/news/2018/04/03/israel-les-tirs-mortels-gaza-ont-ete-illegaux-et-planifies ; B'Tselem, « If the heart be not callous, on the unlawful shooting of unarmed demonstrators in Gaza », note d'information, avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.btselem.org/publications/summaries/201804_if_the_heart_be_not_callous ; Al Mezan Center for Human Rights, « Child killed and 112 protestors injured on the 16th Friday of demonstrations », communiqué de presse, 15 juillet 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.mezan.org/en/post/23073/Child+Killed+and+112+Protesters+Injured+on+the+16th+Friday+of+Demonstrations.

chaque balle avait atterri[16]. Il convient de noter que, dans une situation d'occupation comme à Gaza, les meurtres résultant de l'emploi illicite de la force pourraient être considérés comme des homicides intentionnels constituant une violation grave de l'article 147 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève). À l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, les infractions graves aux Conventions de Genève sont assimilées à des crimes de guerre[17].

Restrictions d'accès et de circulation dans le cadre des manifestations

16. Outre l'emploi de la force, Israël a réagi aux manifestations en imposant des restrictions d'accès et de circulation qui ont eu des conséquences extrêmement préjudiciables pour la population gazaouite. Comme je l'ai souligné dans mon rapport au Conseil des droits de l'homme en mars 2018 (voir A/HRC/37/75, par. 36 à 60), les habitants se heurtent à de graves difficultés pour ce qui est d'exercer leur droit à la santé, en raison du délabrement des infrastructures résultant de 11 années de blocus et du bouclage imposés par Israël, ainsi que du refus des autorités de délivrer des visas de sortie permettant aux malades de se faire soigner hors de Gaza, ou des retards constatés dans la délivrance de ces documents. Ces difficultés persistent et ont été encore exacerbées par les besoins de plus en plus pressants en la matière, compte tenu du grand nombre de blessés durant les manifestations. En juin 2018, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Organisation mondiale de la Santé ont appelé l'attention sur la situation désespérée dans laquelle se trouvait le secteur de la santé de Gaza, citant la pénurie d'électricité et de médicaments essentiels ainsi que la réduction des salaires des fonctionnaires parmi les problèmes qui avaient le plus affaibli le secteur durant les années et les mois précédents[18]. Outre le nombre élevé de blessés, il a également été signalé que la complexité du traitement des blessures par balle aurait des effets majeurs sur la récupération de nombreux patients à plus long terme[19].

17. Compte tenu du grand nombre de blessés et de la complexité des besoins, beaucoup de victimes ont nécessité des soins médicaux qui n'étaient pas disponibles à Gaza. Toutefois, les difficultés liées à l'obtention de permis ou à leur délivrance en temps et en heure se sont révélées très préoccupantes. En cas de blessure par balle, un traitement rapide s'impose souvent pour éviter l'amputation. Dans un cas, deux jeunes âgés de 17 et 20 ans se sont vu refuser des visas de sortie et ont dû subir une amputation de la jambe. Les autorités israéliennes ont indiqué que les visas leur

---

[16] Hazem Balousha et Oliver Holmes, « The Gaza Strip mourns its dead after protest is met with bullets », *The Guardian*, 31 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.theguardian.com/world/2018/mar/31/weary-angry-gazans-bury-dead-after-deadly-border-conflict.

[17] Voir également Fatou Bensouda, Procureure de la Cour pénale internationale, déclaration relative à la dégradation de la situation à Gaza, en date du 8 avril 2018, dans laquelle celle-ci a noté que « les violences perpétrées contre des civils dans une situation comme celle qui [régnait] à Gaza pourraient constituer des crimes visés au Statut de Rome de la Cour pénale internationale [...] à l'instar de l'utilisation de civils pour protéger des activités militaires ». Disponible à l'adresse suivante : www.icc-cpi.int//Pages/item.aspx?name=180408-otp-stat&ln=fr.

[18] Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Gaza's health sector struggles to cope with massive influx of casualties amid pervasive shortages », *Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory*, mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/content/gaza-s-health-sector-struggles-cope-massive-influx-casualties-amid-pervasive-shortages.

[19] Médecins sans frontières, « Gaza: a long ordeal awaits hundreds of wounded from the march of return », 8 août 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.msf.org/gaza-long-ordeal-awaits-hundreds-wounded-march-return.

avaient été refusés du fait de leur participation aux manifestations[20]. Le 8 avril, deux organisations de défense des droits de l'homme, Adalah et Al Mezan, ont déposé une requête au nom de ces patients devant la Haute Cour de justice d'Israël. Tous deux ont été amputés tandis qu'ils attendaient la décision de la Cour. Le 16 avril, celle-ci a jugé que l'un d'eux (Youssef Kronz) devait être autorisé à sortir de Gaza pour subir une nouvelle intervention chirurgicale, son autre jambe risquant également d'être amputée[21]. Le déni d'accès à des traitements médicaux est injustifiable et contrevient aux obligations d'Israël découlant du droit international des droits de l'homme et à ses obligations en tant que Puissance occupante au regard du droit international humanitaire.

18. Outre les restrictions imposées à la circulation des personnes, Israël a également limité, ces derniers mois, l'entrée de biens essentiels à Gaza. Les autorités israéliennes ont clairement indiqué que ces mesures avaient été prises à la suite de l'utilisation de cerfs-volants enflammés au-dessus du territoire israélien, lesquels avaient considérablement endommagé les cultures[22]. Ces restrictions ont entraîné de graves pénuries, notamment de carburant destiné à parer aux urgences. Comme susmentionné, l'ONU a signalé à plusieurs reprises que les services essentiels risquaient de s'effondrer totalement si l'entrée de carburant n'était pas autorisée à Gaza. Le fait que l'ensemble de la population gazaouite puisse voir ses conditions de vie se dégrader encore davantage en raison d'actes commis par une minorité porte à croire qu'il pourrait s'agir là d'une peine collective interdite aux termes de l'article 33 de la quatrième Convention de Genève.

Établissement des responsabilités

19. Dès le début des manifestations, le Secrétaire général a demandé que les faits susmentionnés fassent l'objet d'enquêtes indépendantes et transparentes[23]. Cet appel a été repris à maintes occasions par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et plusieurs titulaires de mandats relevant des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, y compris le Rapporteur spécial[24]. Sachant que l'application du principe de responsabilité est indispensable à toute initiative visant à

---

[20] Jack Khoury, « Israel denied passage for medical treatment to two Palestinians who protested in Gaza – and their legs were amputated », *Haaretz*, 12 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/two-gazan-protesters-legs-amputated-after-israel-denies-entry-1.5993161.

[21] Al Mezan Center for Human Rights, « Israel Supreme Court rules on Adalah-Al Mezan petition: Israel must let Palestinian youth wounded by Israeli gunfire at protests leave Gaza for urgent care », communiqué de presse, 16 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.mezan.org/en/post/22707.

[22] BBC, « Israel closes main Gaza goods crossing in response to arson attacks », 10 juillet 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.bbc.com/news/world-middle-east-44777297.

[23] Farhan Haq, Porte-parole adjoint du Secrétaire général, déclaration faite au nom du Secrétaire général concernant la situation à Gaza, 30 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-situation-gaza.

[24] HCDH, « UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces », 17 avril 2018, « UN rights experts condemn Israel's response to Palestinian protests in Gaza », 6 avril 2018, « Press briefing note on Gaza and Guatemala », 17 avril 2018, « Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says », 27 avril 2018. Disponibles aux addresses suivantes, respectivement : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22950, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22924, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22925&LangID=E et www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E.

instaurer la paix et à prévenir de nouvelles violations du droit international, le Rapporteur spécial se félicite de la décision prise par le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution S-28/1, de créer une commission d'enquête indépendante, comme un moyen important de lutter contre l'impunité et de permettre aux victimes d'accéder à des voies de recours plus efficaces.

20. Dans la résolution susmentionnée, le Conseil a décidé de dépêcher cette commission, notant « le refus systématique d'Israël de mener, comme l'exige le droit international, de véritables enquêtes impartiales, indépendantes, rapides et efficaces sur les violences et les exactions perpétrées contre des Palestiniens par les forces d'occupation, et de soumettre à un examen judiciaire ses opérations dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est ».

21. En avril 2018, le Ministre de la défense israélien, Avigdor Lieberman, a déclaré qu'aucune enquête ne serait ouverte sur les meurtres commis le long de la frontière avec Gaza[25]. En août, le Général de brigade Sharon Afek a décidé d'ouvrir une enquête sur le décès de deux jeunes Palestiniens : un garçon de 15 ans, dont les images vidéo montrent qu'il a reçu une balle dans le dos à proximité de la clôture en mars, et un autre de 18 ans, qui a été tué pendant les manifestations près de la clôture en juillet.

22. En avril, des organisations de défense des droits de l'homme israéliennes et palestiniennes ont déposé deux requêtes devant la Haute Cour de justice d'Israël pour lui demander de se prononcer sur la légalité des règles d'ouverture du feu appliquées par les Forces de défense israéliennes[26]. En mai, la Cour a rendu une décision s'appuyant largement sur l'analyse des faits communiquée par l'État et renvoyé les questions juridiques devant le mécanisme d'enquête interne des Forces de défense sans avoir examiné les règles d'engagement et de comportement de ces dernières[27]. Cette décision a suscité de graves préoccupations, notamment parmi les juristes, quant au laxisme du contrôle exercé par l'appareil judiciaire sur la conduite de l'armée israélienne, la Cour semblant accepter les arguments avancés par l'État pour justifier l'utilisation potentielle de la force létale contre des manifestants ne représentant aucune menace pour la vie ou l'intégrité physique des membres des Forces de défense[28]. Cela provoque de nouvelles inquiétudes quant à la possibilité d'obtenir que les responsabilités soient établies dans le système de justice militaire.

---

[25] Loveday Morris et Hazem Balousha, « No inquiry into Gaza border deaths, says Israeli defense minister », *Washington Post*, 1er avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.washingtonpost.com/world/middle_east/no-inquiry-into-gaza-border-deaths-says-israeli-defense-minister/2018/04/01/f2562ca2-352d-11e8-b6bd-0084a1666987_story.html?utm_term=.cdab7561d170.

[26] Adalah, « Adalah and Al Mezan petition supreme court: order Israeli army to stop using snipers, live ammunition against Gaza protests », 24 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.adalah.org/en/content/view/9488 ; Gisha, « HCJ petition: revoke open-fire regulation permitting live fire on demonstrators not endangering human life », 15 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://gisha.org/updates/8804 ; Yesh Din, « HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence », 15 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.yesh-din.org/en/hcj-petition-revoke-rules-engagement-permitting-live-fire-non-dangerous-demonstrators-near-gaza-fence/.

[27] Yesh Din, « HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence ».

[28] Voir, par exemple, Eliav Lieblich, « Collectivizing threat: an analysis of Israel's legal claim for resort to force on the Gaza border », Just Security, 16 mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.justsecurity.org/56346/collectivizing-threat-analysis-israels-legal-claims-resort-force-gaza-border/ ; Elena Chachko et Yuval Shany, « The Supreme Court of Israel dismisses a petition

23. L'existence d'un système dans lequel les affaires peuvent être soumises à l'examen de l'avocat général de l'armée est nécessaire mais insuffisante pour faire appliquer le principe de responsabilité. Encore faut-il établir que ce système fonctionne de façon indépendante, impartiale, transparente et dans le respect des normes internationales. Le Rapporteur spécial partage le sentiment du Haut-Commissaire, selon lequel les manquements de l'Avocat général de l'armée à ses obligations en la matière compromettent les efforts actuels ou futurs visant à établir les responsabilités en ce qui concerne ces faits en « donnant la fausse impression que ces affaires ont effectivement été traitées par le système de justice militaire » (voir A/HCR/37/41, par. 14).

III. Annexion

24. L'annexion de territoire est strictement interdite dans le droit international moderne. Cette interdiction a en effet acquis le statut de norme de *jus cogens* en droit international ; la communauté internationale l'accepte donc comme principe de droit fondamental n'admettant aucune exception ni dérogation[29]. On considère aujourd'hui les conquêtes et annexions de territoire comme des fléaux intolérables de périodes plus sombres de notre histoire, puisqu'elles provoquent immanquablement des guerres dévastatrices, une instabilité politique, la ruine économique, des discriminations systématiques et des souffrances humaines à grande échelle[30]. Bien que des annexions de territoire subsistent dans le monde actuel, elles sont nettement plus rares depuis la création de l'ONU, la communauté internationale ayant dans de nombreux cas refusé d'admettre toute revendication en la matière.

25. Toutefois, l'annexion de territoire demeure une question brûlante dans le conflit israélo-palestinien. Par deux fois, Israël, Puissance occupante, a officiellement annexé des territoires qu'il tenait : Jérusalem-Est (en 1967 et en 1980) et le plateau du Golan syrien en 1981[31]. Son refus d'y renoncer malgré la condamnation générale de la communauté internationale a concouru à l'instabilité régionale et gravement entravé l'efficacité du droit international. Tout au long des années d'occupation, depuis la guerre de juin 1967, Israël n'a cessé de consolider son annexion de facto de la Cisjordanie en imposant sciemment aux territoires occupés des changements irréversibles, qui sont proscrits au regard du droit international humanitaire : établissement de 230 implantations peuplées de plus de 400 000 colons israéliens ; confinement physique et politique des 2,6 millions de Palestiniens de Cisjordanie ; extension des lois israéliennes à la Cisjordanie et mise en place d'un régime juridique discriminatoire ; inégalité d'accès aux ressources naturelles, aux services sociaux, à la propriété et à la terre pour les Palestiniens de la Cisjordanie occupée ; et appels explicites, de la part d'un large cercle de dirigeants politiques israéliens de haut rang, à l'annexion officielle de la Cisjordanie, en partie ou en totalité. Cette propension à l'annexion de territoire n'a fait que s'accentuer ces deux dernières années. Ainsi, comme l'a récemment affirmé un avocat israélien des droits de l'homme, le

against Gaza rules of engagement », Law Fare, 26 mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement.

[29] Rainer Hofmann, « Annexation », *in Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2013), par. 21 et 38.

[30] Robert Yewdall Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (Manchester, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Manchester University Press, 1963, 2017).

[31] Annexions *de jure* condamnées par le Conseil de sécurité dans ses résolutions 478 (1980) et 497 (1981).

Gouvernement israélien abandonne progressivement le peu qu'il lui restait d'attachement à la notion d'occupation comme étant provisoire et à l'obligation de négocier avec les Palestiniens. Et de conclure : l'objectif est clair : un seul État où vivent deux peuples, dont l'un seulement possède la citoyenneté et jouit de droits civils[32].

26. Ainsi, la deuxième partie du présent rapport est essentiellement axée sur les tendances relatives à l'annexion *de jure* de Jérusalem-Est et à celle, de facto, de la Cisjordanie par Israël, sur l'incompatibilité de ces actes avec les normes juridiques internationales et sur leur effet, à savoir priver le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination.

A. L'annexion au regard du droit international moderne

27. Après 1945 et l'expérience amère de plusieurs décennies de guerres à l'échelle planétaire, alimentées par des velléités d'expansionnisme territorial, la communauté internationale a décidé de proscrire la guerre, les conquêtes et les annexions comme instruments de politique nationale. Aux alinéas 3 et 4 de son Article 2, la Charte des Nations Unies impose aux États Membres de l'ONU de régler leurs différends par des moyens pacifiques, rendant de fait toute annexion illicite[33]. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale en 1970, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (Déclaration sur les relations amicales) dispose que nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale. À au moins huit occasions depuis 1967, le Conseil de sécurité a expressément affirmé l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre ou par la force[34]. Qui plus est, l'Assemblée générale et le Conseil des droits de l'homme ont, à plusieurs reprises, réaffirmé le principe de l'inadmissibilité[35], dont la Cour internationale de Justice a déclaré en 2004 qu'il avait acquis le statut de règle de droit international coutumier[36]. Nombre d'éminents spécialistes du droit international s'accordent à voir dans l'interdiction des conquêtes et des annexions une des pierres angulaires du droit international contemporain[37]. L'annexion de territoire est incompatible avec les principes fondateurs du droit de l'occupation, selon lesquels la puissance occupante, dont le mandat est par définition provisoire et non permanent ou de durée indéterminée, doit administrer le territoire occupé non pas à des fins d'expansion mais dans l'intérêt de la population qui y vit et qu'elle protège[38]. De plus, l'annexion porte gravement atteinte au droit fondamental

---

[32] Michael Sfard, « Israel and annexation by lawfare », *The New York Review of Books*, 10 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.nybooks.com/daily/2018/04/10/israel-and-annexation-by-lawfare/.

[33] Hofmann, « Annexion », par. 14.

[34] Le cas le plus récent est l'adoption de la résolution 2334 (2016) par le Conseil de sécurité.

[35] Le plus récemment, dans la résolution 72/14 de l'Assemblée générale et la résolution 37/36 du Conseil des droits de l'homme.

[36] *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004,* par. 87.

[37] Par exemple, Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8e éd. (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2017), p. 372. « No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal » ; Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, p. 56 : « Conquest as a title to territorial sovereignty has ceased to be a part of the law. ».

[38] Orna Ben-Naftali, Michael Sfard et Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), p. 399. Ce cadre normatif limite les pouvoirs de la puissance occupante dans l'espace et le

à l'autodétermination, dont le respect relève d'une obligation qui s'applique à tous au regard du droit international[39].

B. Efficacité de l'interdiction

28. Des spécialistes ont récemment affirmé que l'interdiction, sur les plans juridique et diplomatique, des conquêtes et annexions de territoire avait permis d'en réduire sensiblement la fréquence depuis 1945. De 1816 à 1928, date de la signature du Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale (Pacte Briand-Kellogg), en moyenne 1,21 conquête territoriale a été consignée par an, s'accompagnant de l'annexion de 295 486 kilomètres carrés. De 1928 à 1948, durant la période ayant suivi la conclusion du Pacte, un léger fléchissement de la tendance aux conquêtes et aux annexions a été observé, la moyenne annuelle s'élevant alors à 1,15 conquête par an pour 240 739 kilomètres carrés de territoire. Cependant, grâce à la création de l'ONU et au renforcement des interdictions imposées par le droit international, ces chiffres ont enregistré depuis 1948 une baisse spectaculaire, avec une moyenne annuelle de seulement 0,26 conquête portant sur 14 950 kilomètres carrés de territoire. Qui plus est, beaucoup de ces conquêtes et annexions en l'époque moderne n'ont pas été reconnues par les États. Par conséquent, si elle permet encore d'obtenir une victoire militaire, la guerre aboutit rarement à une victoire juridique durable[40].

C. Qu'entend-on par annexion de facto ?

29. En droit international, on parle communément d'annexion *de jure* lorsqu'un État revendique officiellement la souveraineté permanente sur un territoire qu'il a acquis par la force aux dépens d'un autre État[41]. Par annexion de fait, on décrit généralement les mesures prises par un État pour s'attacher, souvent indirectement et par des mesures progressives, à renforcer un cadre législatif, politique, institutionnel et démographique dont il entend se prévaloir par la suite pour revendiquer la souveraineté sur un territoire acquis par la force ou la guerre, mais sans déclaration officielle d'annexion.

30. Au vu du large consensus international entourant le caractère illicite des annexions, les États expansionnistes désireux d'annexer des territoires ont tout intérêt à occulter la véritable nature de leur projet[42]. En général, ils s'emploient donc assidûment à créer, sur le terrain, une situation irréversible susceptible d'étayer une revendication de souveraineté, remettant à plus tard toute déclaration officielle par crainte de la réaction diplomatique et politique de la communauté internationale. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial estime que l'interdiction des annexions, notamment s'agissant du territoire palestinien occupé, ne peut être logique et efficace que si le droit international garantit l'interdiction totale des annexions au

---

temps en lui interdisant d'agir dans l'intention d'obtenir des résultats permanents. L'occupation ne confère aucun titre de propriété sur le territoire. Sa gestion s'apparente à un régime de fiducie. Elle est temporaire.

[39] *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur, C.I.J. Recueil 2004*, par. 88 et 155.

[40] Oona Hathaway et Scott J. Shapiro, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York : Simon et Schuster, 2017), chap. 13.

[41] Hofmann, « Annexion », par. 1.

[42] Omar M. Dajani, « Israel's creeping annexation » (2017), *American Journal of International Law*, vol. nº 111, p. 52.

regard des mesures progressives mais néanmoins concrètes que prennent certains États en violation du droit international humanitaire afin d'ouvrir la voie à une future revendication de souveraineté sur un territoire conquis, occupé ou les deux[43].

31. Fort de l'argumentation juridique élaborée par Omar Dajani, le Rapporteur propose d'utiliser les critères ci-après pour déterminer si un État qui se livre à une annexion de fait a franchi la limite au-delà de laquelle son action devient illicite :

a) Contrôle effectif : l'État exerce un contrôle effectif sur le territoire d'un autre État, acquis par la force[44] ;

b) Exercice de la souveraineté : l'État a pris des mesures concrètes confortant sa présence permanente et sa revendication de souveraineté sur tout ou partie du territoire occupé, ou apporté des modifications proscrites en droit international à la législation locale en y appliquant par exemple ses propres lois, transformé la composition démographie du territoire ou procédé à des transferts de population, prolongé son occupation ou attribué sa citoyenneté aux habitants du territoire[45] ;

c) Manifestations d'intention : on entend par là notamment les déclarations émanant de hauts responsables politiques ou d'institutions publiques, dans lesquelles est évoquée ou prônée l'annexion permanente du territoire occupé, en partie ou en totalité[46] ;

d) Droit international et voie indiquée par la communauté internationale : l'État a refusé l'application du droit international, y compris les lois de l'occupant, dans le territoire ou ne suit pas les orientations données par la communauté internationale concernant le statut actuel et futur du territoire[47].

32. Cet exercice vise à déterminer, au vu des caractéristiques propres à chaque conquête ou occupation particulière, si le comportement de l'État justifie que l'on parle d'annexion et d'infraction au droit à l'autodétermination et aux principes fondamentaux de l'occupation, parmi lesquels son caractère temporaire ainsi que le rapport de tutelle et la bonne foi de la puissance occupante (voir A/72/556). Si tel est le cas, l'État viole l'interdiction internationale de l'annexion de territoire, même s'il n'a pas fait de déclaration officielle à ce sujet.

33. Ayant ce fondement juridique à l'esprit, nous pouvons à présent examiner la conduite d'Israël, Puissance occupante, à l'égard de Jérusalem-Est et de la Cisjordanie.

---

[43] Ibid. p. 53. Si un acte formel d'annexion est une incontestable preuve d'intention, on ne saurait tirer aucune conclusion de l'absence d'un tel acte.

[44] Ibid, p. 52, ce critère était autrefois utilisé en droit international pour déterminer si une annexion avait eu lieu.

[45] Ibid, p. 53. A moins d'une déclaration en ce sens, on conçoit difficilement une mesure qui trahirait davantage l'intention d'un État d'annexer un territoire que l'implantation de colonies civiles sur ce dernier. Voir Ben-Naftali, Sfard et Viterbo, *The ABC of the OPT*.

[46] Dajani, « Israel's creeping annexation », p. 52, ce critère était autrefois utilisé en droit international pour déterminer si une annexion avait eu lieu. Voir également Shaw, *International Law*, p. 371: « Intention to annex was a crucial aspect of the equation. ».

[47] Dajani, ibid., p. 53. Il semblerait que le refus de la puissance occupante de reconnaître l'applicabilité du droit de l'occupation justifie cette conclusion [qu'elle agit en souveraine], de même que son refus de s'acquitter des obligations que lui impose ce droit en ce qui concerne notamment la distinction entre les droits d'une puissance occupante et ceux d'une puissance souveraine.

D. Annexion : le cas de Jérusalem-Est

34. Plusieurs semaines après avoir occupé militairement, entre autres territoires, Jérusalem-Est et la Cisjordanie lors de la guerre de juin 1967, Israël a officiellement commencé d'administrer, en y appliquant sa loi, Jérusalem-Est et 28 villages palestiniens alentours, en Cisjordanie, agrandissant ainsi considérablement la municipalité de Jérusalem. À l'issue de l'annexion de 1967, Israël avait absorbé non seulement Jérusalem-Est (6 400 dounoums), jusqu'alors sous administration jordanienne, mais également 65 000 dounoums en Cisjordanie, qui se sont ajoutés à Jérusalem-Ouest (38 000 dounoums). Par les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) de l'Assemblée générale, la communauté internationale a immédiatement et massivement rejeté cette annexion *de jure*. Refusant de se conformer à ces résolutions, Israël a entrepris de créer, sur le terrain, une situation démographique, structurelle et institutionnelle irréversible en vue d'étayer sa revendication de souveraineté.

35. Par la suite, en juillet 1980, la Knesset israélienne a promulgué la Loi fondamentale, quasi-constitutionnelle, faisant de Jérusalem « entière et unifiée » la capitale d'Israël. Là encore, la communauté internationale a, par l'entremise cette fois du Conseil de sécurité, condamné cette annexion dans les termes les plus énergiques et déclaré que cette loi constituait une violation du droit international et une menace contre la paix et la sécurité. Dans sa résolution 478 (1980), le Conseil de sécurité a considéré en outre que toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, la Puissance occupante, qui avaient modifié ou visaient à modifier le caractère et le statut de Jérusalem étaient nulles et non avenues et devaient être rapportées.

36. Dans la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité et la résolution ES-10/19 de l'Assemblée générale, l'ONU a récemment réaffirmé ces déclarations, qui établissent le caractère illicite de l'annexion officielle de Jérusalem-Est par Israël.

37. S'employant à garantir l'irréversibilité de son annexion *de jure* de Jérusalem-Est, Israël a, pendant le demi-siècle écoulé, étendu sa législation nationale et son autorité civile à la partie occupée de la ville, proclamé sa souveraineté permanente à de multiples occasions, transformé l'aspect physique et le caractère historique de Jérusalem-Est, transféré certaines de ses institutions nationales, dont le Ministère de la justice, et lancé un programme intensif d'implantation et d'extension de colonies israéliennes[48]. Deux tendances en particulier, nées de la volonté d'Israël d'inscrire son annexion de Jérusalem-Est dans la durée, se dessinent clairement.

38. Premièrement, Israël a toujours eu pour politique, depuis 1967, d'installer des colons et de procéder à des manœuvres démographiques afin d'assurer la présence d'une écrasante majorité de Juifs israéliens à Jérusalem. Dès les premiers temps de l'occupation, les responsables israéliens ont officiellement pris, aux niveaux national et municipal, deux orientations pour pérenniser l'annexion de Jérusalem-Est : étendre les limites de la ville afin d'accroître sa capacité d'absorption de colonies juives israéliennes[49] ; parvenir à un « équilibre démographique » dans la ville, avec 70 % de

[48] En novembre 2000, le Premier Ministre Ehud Barak a déclaré que le maintien de la souveraineté d'Israël sur Jérusalem et le renforcement de sa majorité juive étaient ses principaux objectifs et que c'était à cette fin qu'Israël avait édifié, dans la partie est de la ville, de vastes quartiers juifs comptant 180 000 habitants, ainsi que de grandes colonies en périphérie de Jérusalem, telles que la ville de Maalé Adoumim et Giv'at Ze'ev. Voir : http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2000/Pages/Address%20by%20PM%20Barak%20on%20the%20Fifth%20Anniversary%20of%20th.aspx.

[49] Bimkom – Planners for Planning Rights, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighbourhoods of East Jerusalem* (2014).

Juifs israéliens et 30 % de Palestiniens[50]. Ils ont rajouté à ces deux orientations une troisième, dans les années 2000 : empêcher la mise en place d'institutions nationales palestiniennes à Jérusalem afin de tempérer les ardeurs nationalistes palestiniennes. Malgré tous ses efforts, Israël n'est pas entièrement parvenu à ses fins. Aucun État n'a officiellement reconnu comme légitime la revendication de souveraineté d'Israël sur Jérusalem-Est. D'un point de vue démographique, Jérusalem comptait en 2016 38 % de Palestiniens contre 28 % en 1980[51]. Une enquête de 2018 indique en outre que 97 % des résidents palestiniens de Jérusalem-Est sont fermement opposés à l'idée selon laquelle Israël devrait maintenir son annexion de Jérusalem-Est[52]. Et pourtant, depuis 1967, Israël a pris, pour appuyer sa revendication de souveraineté sur Jérusalem-Est, plusieurs mesures importantes détaillées ci-après.

39. Depuis 1967, 15 implantations juives israéliennes officielles, comptant en tout 210 000 colons, ont été construites à l'intérieur des frontières élargies de Jérusalem-Est et elles constituent une violation grave du droit international humanitaire[53]. L'objectif est que le nombre de colons devienne tel qu'aucun Gouvernement israélien ne puisse sur le plan politique s'opposer à leur présence ou les déloger. Outre le mur de séparation et les implantations israéliennes situées aux alentours, non loin derrière les frontières municipales actuelles, l'établissement de ces colonies a eu pour effet d'amputer la Cisjordanie de Jérusalem-Est, où bat le cœur de la vie palestinienne, distendant ainsi considérablement tout lien d'interdépendance économique, sociale, familiale et politique entre les deux territoires[54]. Récemment, la municipalité de Jérusalem a autorisé des colons israéliens à exproprier des Palestiniens des quartiers de Cheik Jarrah et de Silwan, entraînant fréquemment des frictions et des violences[55].

40. Les lois et l'autorité nationale israéliennes s'appliquent dans l'ensemble de Jérusalem-Est, tout en introduisant une discrimination systématique à l'égard des habitants palestiniens[56], comme pour ce qui a trait à l'urbanisme[57]. Depuis 1967, Israël a exproprié plus de 38 % des terrains de Jérusalem-Est afin d'y construire uniquement des implantations et n'en a réservé que 15 %, soit 8,5 % de la superficie totale de la ville, à la construction de logements destinés aux Palestiniens. Il en a résulté une crise du logement et de l'urbanisme : seuls 8 % de l'ensemble des permis de construire délivrés par la municipalité de Jérusalem le sont pour des quartiers palestiniens de Jérusalem-Est, alors que la densité démographique des quartiers palestiniens est deux fois plus élevée que celle des quartiers israéliens[58]. Selon l'Association for Civil Rights in Israel, les autorités chargées de l'urbanisme au niveau local et national n'ont pas présenté un seul avant-projet pour les quartiers palestiniens ces 10 dernières

---

[50] B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem* (1995).

[51] Jerusalem Institute for Policy Research, *Statistical Yearbook of Jerusalem*, nº 32 (2018), tableau III/4.

[52] Udi Shaham, « Poll: 97% of east J'lem residents oppose Israeli control over entire city », *Jerusalem Post*, 11 mai 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Poll-97-percent-of-east-Jlem-residents-oppose-Israeli-control-over-entire-city-556147.

[53] Résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité.

[54] Voir www.btselem.org/jerusalem.

[55] Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Forced Eviction in Occupied East Jerusalem* (à paraître).

[56] Voir Society of St. Yves, *Everyone Pays the Price: Case Study of Jerusalem* (2017).

[57] Bimkom, *Trapped by Planning*.

[58] Voir www.btselem.org/jerusalem. La densité mesurée correspond au nombre moyen de personnes par pièce pour chaque population.

années, ce qui a conduit à un gel des constructions[59]. Conséquence inquiétante de cette discrimination en matière d'urbanisme, les autorités israéliennes ont ordonné, ces 10 dernières années, la démolition de plusieurs centaines d'habitations palestiniennes construites sans le permis requis, dont l'obtention est pratiquement impossible : 123 habitations ont ainsi été démolies en 2016, et plus de 15 000 logements abritant 100 000 Palestiniens, soit un tiers de la population palestinienne de Jérusalem-Est, sont menacés de destruction[60]. Par ailleurs, beaucoup de Palestiniens de Jérusalem-Est ne peuvent pas faire enregistrer les terrains qu'ils possèdent par les autorités nationales, ce qui les met en situation d'insécurité foncière et fait baisser la valeur de leur bien[61]. Cette crise de l'urbanisme tient en partie à la négligence dont la municipalité de Jérusalem fait depuis longtemps preuve à l'égard des quartiers palestiniens de Jérusalem-Est, qui enregistrent des taux de pauvreté nettement plus élevés qu'à Jérusalem-Ouest, se voient allouer une part bien moindre du budget municipal, doivent se satisfaire de services sociaux et de services de santé de piètre qualité et pâtissent du délabrement de leurs infrastructures publiques[62]. Bien que Jérusalem-Est ait été annexée de force par Israël, ses habitants palestiniens demeurent exclus de la relative prospérité du reste de la ville.

41. En outre, la loi israélienne confère à presque tous les Palestiniens de Jérusalem le statut de « résidents permanents », au même titre que les ressortissants étrangers résidant en Israël. Les résidents permanents palestiniens paient des impôts et ont droit aux mêmes prestations sociales et services publics que les citoyens israéliens, mais aucun droit ne leur garantit, comme à ces derniers, la possibilité de demeurer à Jérusalem. Si les Palestiniens de Jérusalem sont des « personnes protégées » au regard du droit de l'occupation, Israël ne leur reconnaît pas ce statut. Depuis 1967, plus de 14 500 Palestiniens de Jérusalem-Est ont été déchus de leur statut de résident. Depuis 1995, les résidents palestiniens de Jérusalem-Est doivent prouver que leur « centre de vie » est dans la ville pour conserver leur statut de résident permanent. À défaut, ils risquent de le perdre et de ne plus pouvoir retourner dans leurs résidences à Jérusalem-Est. Sans statut de résident permanent, les Palestiniens vivant dans d'autres parties du Territoire palestinien occupé ne peuvent pas légalement résider à Jérusalem, ni même s'y rendre temporairement. De plus, la loi israélienne restreint drastiquement le droit au regroupement familial en empêchant de nombreux Palestiniens de Jérusalem d'étendre leur statut de résident permanent à leur conjoint et à leurs enfants, lesquels ne sont pas reconnus comme résidents de la ville[63].

42. L'autre tendance notable est la posture plus agressive qu'adoptent depuis plusieurs années les dirigeants politiques israéliens pour contrer la croissance démographique palestinienne à Jérusalem-Est et étayer la revendication de souveraineté d'Israël sur Jérusalem-Est. Elle a pris deux formes. Premièrement, le mur érigé dans les années 2000 autour de Jérusalem a été tracé délibérément de

---

[59] Association for Civil Rights in Israel, « East Jerusalem: facts and figures 2017 », 21 mai 2017. Disponible à l'adresse suivante : https://law.acri.org.il/en/2017/05/24/east-jerusalem-facts-and-figures-2017/.

[60] Ir Amim et Bimkom – Planners for Planning Rights, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in the Palestinian Neighbourhoods of Jerusalem* (2017).

[61] « East Jerusalem is the double-edged sword of Israel's capital », *Haaretz*, 10 avril 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/opinion/editorial/east-jerusalem-is-the-double-edged-sword-of-israel-s-capital-1.5988771.

[62] CNUCED, *L'économie palestinienne de Jérusalem-Est* : *Face à l'annexion, à l'isolement et au risque de désintégration*, CNUCED/GDS/APP/2012/2 (New York et Genève, 2013).

[63] Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Israel's Occupation: 50 Years and Counting* (2018).

manière à placer un certain nombre de quartiers palestiniens du côté cisjordanien. Deuxièmement, la Knesset a adopté plusieurs textes de loi et examine d'autres propositions législatives visant à rendre irréversible l'annexion de Jérusalem-Est.

43. Le mur, dont Israël affirme qu'il a vocation à être une barrière de sécurité mais qui, en maints endroits, avance profondément dans le territoire occupé, ne longe pas les frontières élargies de la municipalité de Jérusalem. Il a permis d'absorber une partie du territoire de la Cisjordanie situé aux alentours de Jérusalem tout en mettant unilatéralement de côté plusieurs grands quartiers palestiniens de la ville, tels que Kafr Aqab et Chouafat. Les Palestiniens de Jérusalem vivant au-delà du mur, dont le nombre oscille entre 120 000 et 140 000, vivent encore officiellement à Jérusalem, conservent leur statut de « résident permanent », continuent de verser des impôts à la municipalité et certains, travaillant à Jérusalem, doivent franchir les postes de contrôle israéliens pour entrer dans la ville[64]. Toutefois, les autorités israéliennes ont largement abandonné ces quartiers. Même comparés aux quartiers palestiniens que le mur n'a pas exclus mais où les services municipaux sont négligeables, ces quartiers sont presque entièrement livrés à eux-mêmes : leurs habitants sont privés de services sociaux et d'infrastructures de base tels que la distribution de l'eau, le ramassage des déchets, la construction de routes et le traitement des eaux usées ; les écoles et les organismes d'aide sociale font cruellement défaut ; le taux de criminalité y demeure élevé ; ils souffrent d'une pénurie de logements et de la surpopulation et, faute d'un système efficace d'octroi de permis, presque tous les bâtiments y sont construits sans autorisation officielle[65]. Le Ministre des affaires de Jérusalem au Gouvernement israélien, Ze'ev Elkin, a proposé en octobre 2017 que les quartiers palestiniens détachés ne fassent plus partie de la municipalité de Jérusalem et soient administrés par un nouveau conseil[66]. Force est de conclure que le tracé du mur de séparation autour de Jérusalem, en incluant toutes les implantations israéliennes de Jérusalem-Est et plusieurs colonies environnantes de Cisjordanie, tout en excluant environ un tiers des Palestiniens de Jérusalem, obéit à des considérations d'ordre démographique, afin de maximiser la population israélienne à Jérusalem et d'y réduire sensiblement la présence palestinienne[67].

44. Plusieurs initiatives législatives ont récemment vu le jour à la Knesset pour consolider la souveraineté israélienne sur Jérusalem-Est et rétablir l'« équilibre démographique » de la ville[68]. Deux d'entre elles qui se distinguent en particulier sont décrites ci-après.

45. **Loi fondamentale faisant de Jérusalem la capitale d'Israël**. En janvier 2018, la Knesset a modifié cette loi de sorte que toute proposition émise dans le cadre de négociations sur le statut final de la ville en vue de transférer « à une entité étrangère » l'autorité sur le territoire de Jérusalem ne puisse être autorisée que si elle est approuvée par une majorité qualifiée de 80 de ses 120 députés (la Loi fondamentale

---

[64] Association for Civil Rights in Israel, « East Jerusalem: facts and figures 2017 ».

[65] Rachel Kushner, « 'We are orphans here': life and death in East Jerusalem's Palestinian refugee camp », *New York Times*, 1er décembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : www.nytimes.com/2016/12/01/magazine/we-are-orphans-here.html.

[66] Nir Hasson et Jonathan Lis, « Israeli Minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem », *Haaretz*, 29 octobre 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-minister-proposes-plan-to-reduce-number-of-arabs-in-jerusalem-1.5461071.

[67] Al-Haq, « A legal analysis of bills and legislation to revoke the permanent residencies of Palestinians and alter the status of Jerusalem », avis juridique, 7 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.alhaq.org/en/wp-content/uploads/2018/03/LegalBriefJerusalem.pdf.

[68] Ir Amim, « Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem » (janvier 2018).

disposait jusqu'alors qu'une majorité simple suffisait). Outre qu'il compliquerait l'obtention de l'appui de la Knesset à un éventuel accord de paix reconnaissant la souveraineté palestinienne sur Jérusalem-Est, ce changement permet de redessiner en toute légalité les frontières administratives de Jérusalem de façon à en exclure les quartiers palestiniens détachés, situés du côté cisjordanien du mur.

46. **Le projet de loi sur le « Grand Jérusalem »**. Tout au long de 2017, la Knesset a examiné une proposition de loi visant à rattacher à Jérusalem cinq colonies israéliennes de Cisjordanie (Beitar Elit, Maalé Adoumim, Giv'at Ze'ev, Gush Etzion et Efrat), qui deviendraient alors des sous-municipalités de la ville tout en conservant leur autonomie locale. L'annexion « souple » prévue dans ce projet de loi aurait accru de 120 000 colons israéliens la population de Jérusalem, renforçant ainsi la majorité juive de la ville. Ce projet de loi avait le soutien du député Yoav Kish (Likoud), lequel estimait qu'il « affaiblirait l'emprise arabe sur la capitale » et « consacrerait la majorité juive »[69]. Son examen a été repoussé par le Premier Ministre israélien, au motif qu'il fallait « coordonner » avec les États-Unis d'Amérique le programme législatif sur ce texte[70].

47. Au moment de l'établissement du présent rapport, le village bédouin palestinien de Khan el-Ahmar, situé en Cisjordanie, à l'est de Jérusalem, risque d'être démoli par les autorités israéliennes. D'après le Rapporteur spécial et d'autres, l'expulsion des habitants de Khan el-Ahmar qui s'ensuivrait se solderait immanquablement par un transfert forcé, qui constitue un crime de guerre en droit international[71]. La destruction de ce village viserait notamment à déloger les habitants palestiniens de la zone de 12 kilomètres carrés connue sous le nom de « couloir E1 », ce qui permettrait d'assurer la continuité territoriale entre Jérusalem et la grande colonie de Maalé Adoumim, en Cisjordanie. La concrétisation de projets d'aménagement de longue date consistant à construire dans cette zone davantage de colonies israéliennes permettrait à Israël d'atteindre plusieurs objectifs d'annexion : a) renforcer sa souveraineté territoriale et sa domination démographique dans le Grand Jérusalem ; b) porter atteinte à la contiguïté territoriale de la Cisjordanie en achevant de séparer sa partie nord de sa partie sud, éteignant ainsi la faible lueur d'espoir que suscite encore la perspective d'une solution des deux États viable ; c) isoler plus avant les quartiers palestiniens de Jérusalem-Est de la Cisjordanie[72].

---

[69] Yossi Verter, « Israeli ministers set to vote annexing West Bank settlements to Jerusalem », *Haaretz*, 26 octobre 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/ministers-to-vote-on-annexing-west-bank-settlements-to-jerusalem-1.5460310.

[70] Jonathan Lis et Amir Tibon, « Netanyahu: Israel must coordinate Jerusalem annexation bill with U.S », *Haaretz*, 29 octobre 2017.

[71] Amnesty International, « Israel/OPT: demolition of Palestinian village of Khan al-Ahmar is cruel blow and war crime », 30 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.amnesty.ca/news/israelopt-demolition-palestinian-village-khan-al-ahmar-cruel-blow-and-war-crime ; Noa Landau, « European Parliament warns: eviction, demolition of Khan al-Ahmar would be war crime », *Haaretz*, 13 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-european-parliament-warns-eviction-demolition-of-khan-al-ahmar-would-be-war-crime-1.6469916.

[72] Zena Agha, « Israel's annexation crusade in Jerusalem: the role of Ma'ale Adumim and the E1 corridor », Al-Shabaka, 26 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://al-shabaka.org/briefs/israels-annexation-crusade-in-jerusalem-the-role-of-maale-adumim-and-the-e1-corridor/.

E. L'annexion et la Cisjordanie

48. Israël n'a pas encore officiellement déclaré avoir annexé quelque partie que ce soit de la Cisjordanie occupée, étant donné qu'une telle proclamation ne bénéficierait actuellement d'aucun appui politique sur le plan international[73]. Face au reste du monde, Israël se dit toujours disposé à négocier avec les Palestiniens le statut futur de la Cisjordanie, tout en niant que le territoire qu'il désigne sous le nom de « Judée-Samarie » soit occupé et en rejetant l'applicabilité de la quatrième Convention de Genève[74]. En pratique, cependant, peu de temps après le début de l'occupation en juin 1967, Israël a commencé à prendre de nombreuses mesures allant dans le sens d'une revendication de souveraineté sur la Cisjordanie, qui se sont considérablement intensifiées ces dernières années.

49. Les premières implantations civiles israéliennes en Cisjordanie, qui avaient initialement l'apparence de camps militaires, ont été établies dans le courant de l'été 1967[75]. Depuis, Israël a construit et incité à construire environ 230 implantations en Cisjordanie, où vivent plus de 400 000 colons. Aucun pays ne crée d'implantations civiles dans un territoire occupé sans avoir de visées annexionnistes. La communauté internationale a donc qualifié ces pratiques de crimes de guerre[76]. Les activités israéliennes de peuplement ont toujours visé à établir sur le terrain une situation de souveraineté irréversible et à faire obstacle à l'autodétermination des Palestiniens. D'après le plan Drobles de 1978, dans lequel était formulée la raison d'être des activités d'implantation, qui n'en étaient alors qu'à leurs débuts, les terres domaniales et les terres non cultivées devaient être immédiatement saisies afin d'établir des implantations entre les zones dans lesquelles la population minoritaire [c'est-à-dire, les Palestiniens de Cisjordanie] était concentrée et aux alentours, afin de réduire au minimum les possibilités d'édification d'un autre État arabe dans ces régions[77].

50. Pendant un demi-siècle d'occupation, Israël n'a cessé de renforcer sa présence souveraine dans l'ensemble de la Cisjordanie[78]. Les infrastructures du territoire – les égouts, les systèmes de communication et le réseau électrique – ont été complètement intégrées au système national israélien. Le système hydrologique de la Cisjordanie, doté d'abondants aquifères montagneux, est depuis 1982 la propriété de Mekorot, compagnie nationale des eaux, et profite principalement à Israël[79]. Le réseau routier qui, avant 1967, reliait principalement le nord et le sud, a été transformé en système d'est en ouest pour relier les colonies entre elles ainsi qu'avec les villes israéliennes, perturbant ainsi les transports palestiniens[80]. L'économie de la Cisjordanie fait l'objet d'un seul accord d'union douanière avec Israël, ce qui permet à l'économie la plus puissante des deux de dominer et de prospérer, tandis que l'autre se détériore du fait

---

[73] Noa Landau *et al.*, « White House strongly denies as "false » Netanyahu's claims of talks with U.S. on annexing West Bank settlements », *Haaretz*, 12 février 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-settlement-annexation-being-discussed-with-u-s-1.5810741.

[74] Voir www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx.

[75] Idith Zertak et Akiva Eldar, *Lords of the Land: The War over Israel's Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007* (New York, Nation Books, 2007).

[76] Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8 2) b) viii).

[77] David Kretzmer, « Settlements in the Supreme Court of Israel » (2017), *American Journal of International Law*, vol. 111 (2017), p. 42.

[78] « Regularization law », in Ben-Naftali, Sfard et Viterbo, *The ABC of OPT.*

[79] Voir www.btselem.org/water.

[80] Dajani, « Israel's creeping annexation », p. 54.

de la régression du développement et de la dépendance[81]. Les ressources naturelles de la Cisjordanie sont en grande partie contrôlées par Israël et principalement exploitées dans l'intérêt de ce dernier[82]. Les lois israéliennes ont été étendues par le commandement militaire israélien aux colons de Cisjordanie au cas par cas ou par zone, tandis qu'une version dénaturée du droit d'occupation, privée de bon nombre de ses protections et garanties, s'applique aux Palestiniens[83]. En Cisjordanie, les « terres domaniales » affectées à différents usages ont été attribuées presque exclusivement à des colons israéliens (dans 99,76 % des cas), bien que ceux-ci ne représentent que 12 % de la population de la Cisjordanie[84].

51. Surtout, Israël contrôle intégralement, sur les plans civil et de la sécurité, la zone C de la Cisjordanie, qui représente plus de 60 % du territoire. Vestige du processus d'Oslo aujourd'hui caduc, la zone C est administrée par Israël qui en a fait l'assise territoriale de ses implantations de Cisjordanie. La Banque mondiale a noté que 68 % de la zone C sont affectés aux implantations israéliennes, 21 % à des zones militaires d'accès réglementé et 9 % à des réserves naturelles[85]. Dans le 1 % qui reste aux Palestiniens, dont le nombre s'échelonne de 180 000 à 300 000, l'Administration civile israélienne a imposé un régime de planification très restrictif qui rend pratiquement impossible l'obtention d'un permis de construire à des fins résidentielles ou commerciales[86]. Si les colons israéliens jouissent des mêmes droits et libertés économiques que les Israéliens vivant en Israël, les Palestiniens de la zone C souffrent d'une pénurie d'infrastructures collectives essentielles, d'une économie au bord de l'asphyxie, de l'omniprésence de postes de contrôle militaires, de restrictions d'accès à leurs ressources naturelles et du rejet systématique de la presque totalité des plans directeurs présentés[87], autant de facteurs qui, d'après l'ONU, s'apparentent à un climat coercitif contraignant les Palestiniens à partir[88]. Depuis la modification en 2015 d'une ordonnance militaire de 2003 portant sur les constructions non autorisées, le chef du commandement central peut expulser de la zone C des communautés palestiniennes entières sans même avoir à obtenir d'ordre de démolition pour chaque structure, comme cela était auparavant nécessaire[89].

52. Auparavant qualifiée de « latente » par les organisations de la société civile, l'annexion israélienne de la Cisjordanie est décrite maintenant comme « avançant à

---

[81] CNUCED, « Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé », TD/B/64/4, septembre 2017.

[82] Shawan Jabarin, « Business and human rights in Palestine: a case study on the illegal exploitation of Palestinian natural resources », Al-Haq, 30 janvier 2014.

[83] Yehuda *et al.*, *One Rule, Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank* (Association for Civil Rights in Israel, 2014).

[84] Americans for Peace Now, « Land Allocation in the West Bank – For Israelis Only », juillet 2018.

[85] Banque mondiale, *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, D.C., 2013).

[86] Voir www.btselem.org/topic/planning_and_building.

[87] Ahmad El-Atrash, « Israel's stranglehold on Area C: development as resistance », Al-Shabaka, 27 septembre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://al-shabaka.org/commentaries/israels-stranglehold-on-area-c-development-as-resistance/.

[88] Tovah Lazaroff, « UN: Israel policies forcing Palestinians to leave Area C of the West Bank », *Jerusalem Post*, 27 juillet 2016. Disponible à l'adresse suivante : www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/UN-Israel-policies-forcing-Palestinians-to-leave-Area-C-of-the-West-Bank-462569.

[89] Peace Now (Settlement Watch), « Mentality of annexation: changes in the interpretation of the laws regarding occupation », janvier 2018.

grands bonds »[90] et comme une « annexion-occupation »[91]. Les dirigeants politiques israéliens considèrent que la conjoncture internationale actuelle – et en particulier leurs relations avec le Gouvernement en place aux États-Unis – favorise leur ambition de consolider leur mainmise permanente sur la Cisjordanie, malgré l'absence de soutien en faveur d'une annexion officielle. Les mesures législatives d'annexion indirecte se sont par conséquent multipliées depuis le début de l'année 2017, ce qui semble établir le fondement de lois à venir qui institueraient une annexion pure et simple. Dans un récent éditorial, *Ha'aretz*, le plus grand quotidien progressiste israélien, a déclaré que le Gouvernement procédait à une annexion sur le plan juridique en faisant appliquer, depuis peu, de plus en plus de lois de la Knesset en Cisjordanie, tout en gommant la Ligne verte, instituant ainsi deux systèmes juridiques différents et inégaux pour les deux peuples vivant sur le territoire. Il énonçait que ce phénomène avait un nom et qu'Israël ne pourrait plus réfuter la réalité et nier devant la communauté internationale qu'il était un État d'apartheid, avec tout ce que cela impliquait[92].

53. Ces deux dernières années, la Knesset israélienne a adopté ou examiné un certain nombre de lois qui étendent le droit israélien à la Cisjordanie ou établissent les fondements d'une future annexion sous une forme ou une autre[93]. On trouvera ci-après certains des principaux textes ou projets de loi et autres mesures qui témoignent de cette tendance récente de la législation.

54. La loi sur la régularisation des implantations de « Judée-Samarie » permet de légaliser a posteriori des avant-postes construits sur des terres palestiniennes appartenant à des particuliers. Elle accorde des indemnités aux propriétaires palestiniens mais les prive de tout droit à la restitution de leurs biens. Adoptée par la Knesset en février 2017, son application a été retardée dans l'attente de l'issue qui sera donnée à une requête déposée devant la Haute Cour de justice israélienne par des organisations de défense des droits de l'homme qui en ont contesté la légalité. Devant la Haute Cour de justice, le Gouvernement israélien a fait valoir que la Knesset n'était pas soumise au droit international et que les lois à appliquer dans le territoire palestinien occupé émanaient d'elle. Malgré son opposition à cette loi, le Procureur général israélien a déclaré que les lois existantes permettaient déjà de légaliser les constructions israéliennes établies sur des terres palestiniennes appartenant à des particuliers en Cisjordanie (voir A/HRC/37/43, par. 16 et 17).

55. La loi sur l'enseignement supérieur étend la compétence du Conseil israélien de l'enseignement supérieur, qui régit les établissements d'enseignement supérieur israéliens, aux établissements universitaires des implantations de Cisjordanie. Il accorde ainsi à ces établissements (notamment, l'Université d'Ariel, située dans la colonie d'Ariel) le même statut qu'à toutes les autres universités israéliennes. Cette loi, promulguée en février 2018, est un exemple de l'application directe du droit interne israélien au territoire occupé, ce qui est pourtant interdit en droit international et constitue un pas manifeste vers l'annexion.

---

[90] Americans for Peace Now, « From creeping to leaping: annexation in the Trump-Netanyahu era », avril 2018.

[91] 11.11.11, « Occup'annexation: the shift from occupation to annexation in Palestine », Bruxelles, 2017.

[92] « The Knesset wants apartheid », *Haaretz*, 1er juin 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/opinion/editorial/the-knesset-wants-apartheid-1.6137367.

[93] Foundation for Middle East Peace, « Israel's "Creeping Annexation" Policies – Tables » (septembre 2018) donne un précieux aperçu des mesures d'annexion récentes prises par la Knesset. Voir également : https://goo.gl/c9DK3L.

56. La loi sur l'État-nation juif est une loi fondamentale quasi-constitutionnelle, ce qui signifie qu'elle a la primauté sur la législation ordinaire de la Knesset. Adoptée en juillet 2018, elle dispose que seul le peuple juif a droit à l'autodétermination en Israël. L'une des grandes préoccupations que suscite la nouvelle loi fondamentale, du fait de l'emploi de l'expression « terre d'Israël », tient au fait qu'elle pourrait être appliquée à Jérusalem-Est et à la Cisjordanie pour justifier la protection des implantations israéliennes et les autres tendances à l'annexion. L'article 7 de la Loi fondamentale dispose que l'État considère le développement d'implantations juives comme un principe national et s'emploiera à favoriser et promouvoir leur mise en place et leur consolidation.

57. La loi (modifiée) sur les tribunaux administratifs, adoptée en juillet 2018, a pour effet d'étendre la compétence du Tribunal administratif israélien afin que celui-ci soit investi de vastes pouvoirs lui permettant de statuer sur les requêtes de multiples et diverses natures déposées par des Palestiniens de Cisjordanie, portant notamment sur les questions de planification et de construction dans la zone C, l'interdiction faite à des individus de pénétrer dans certaines zones de la Cisjordanie et la délivrance de permis de voyage. La Haute Cour de justice israélienne n'est ainsi plus compétente pour ces questions. Il est principalement reproché à cette modification de la loi d'étendre à la zone C la compétence d'un tribunal de droit interne israélien et de constituer ainsi une autre avancée dans l'extension progressive de la législation israélienne à la Cisjordanie occupée.

58. La direction politique israélienne hésite beaucoup moins, depuis deux ans, à dire haut et fort ce que les actions du Gouvernement israélien signalent déjà depuis des années. L'annexion est dans l'air, et les intentions sont maintenant clairement exprimées par des paroles autant que par des actes. La décision, adoptée à l'unanimité le 31 décembre 2017 par les 1 000 membres du comité central du Likoud, le parti au pouvoir, d'appuyer une résolution non contraignante visant à annexer officiellement la Cisjordanie témoigne parfaitement de l'évolution de la situation. Dans cette résolution, les élus du Likoud sont appelés à permettre la libre construction et à appliquer les lois d'Israël et sa souveraineté à toutes les zones des implantations juives libérées en Judée-Samarie[94]. De plus, ces derniers mois, plusieurs ministres du Gouvernement israélien ont ouvertement exprimé leur adhésion à l'annexion officielle de tout ou partie de la Cisjordanie :

- Le Premier Ministre, Benjamin Nétanyahou : Ceci est la terre de nos pères, c'est notre terre. Nous sommes ici pour y rester indéfiniment. Il n'y aura pas de déracinement de populations sur la terre d'Israël[95].
- Le Ministre de la technologie, Ofir Akunis : La terre d'Israël nous appartient dans son intégralité, et ne peut être contestée ou divisée. La notion de « blocs de colonies » n'est plus d'actualité car il n'y a pas plus d'Arabes avec qui négocier[96].

---

[94] Chaim Levinson, « Netanyahu's party votes to annex West Bank, increase settlements », *Haaretz*, 1er janvier 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-s-party-votes-to-annex-west-bank-increase-settlements-1.5630099.

[95] Breaking Israel News, « Netanyahu: Israel will stay in Judea and Samaria forever », 29 août 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.breakingisraelnews.com/93927/netanyahu-israel-will-stay-judea-samaria-forever/.

[96] Peter Beaumont, « On a rocky ridge over Ramallah, settlers put their faith in Trump », *The Guardian*, 11 février 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.theguardian.com/world/2017/feb/12/israel-settlers-put-their-faith-in-trump-netanyahu-visit-white-house.

- Le Ministre de l'éducation, Naftali Bennett : Aujourd'hui, la Knesset israélienne a cessé de viser la création d'un État palestinien et envisage désormais la souveraineté en Judée-Samarie ... Le projet de loi de régularisation des avant-postes n'est que la partie visible des efforts visant à établir cette souveraineté[97].
- Le Ministre des transports, Yisrael Katz : Aujourd'hui, je vais proposer au cabinet de sécurité d'adopter « la loi sur le grand Jérusalem », qui consiste notamment à étendre la souveraineté israélienne aux communautés voisines du grand Jérusalem : Maalé Adoumim, Giv'at Ze'ev, Beitar Elit et Gush Etzion, en les associant à la ville de Jérusalem et en la renforçant par l'ajout de territoire et de population juive[98].
- Le Ministre de la justice, Ayelet Shaked : Je pense que nous devrions appliquer la loi israélienne aux villes et villages [implantations] israéliens, et y normaliser la vie, et à long terme, appliquer le droit israélien dans la zone C de la Cisjordanie occupée, qui compte un demi-million d'Israéliens [des colons] et 100 000 Palestiniens ; ils seront citoyens à part entière, bien sûr, comme moi-même. Et les zones A et B feront partie d'une confédération avec Gaza, avec la Jordanie[99].
- Le Ministre de la sécurité publique, Gilad Erdan : Le moment est maintenant venu d'étendre la souveraineté à des zones dont il est établi qu'elles continueront à appartenir à Israël dans un accord sur le statut final[100].
- Le Ministre chargé des affaires de Jérusalem, Ze'ev Elkin : Khalas [« assez » en arabe] de l'histoire des deux États. L'État d'Israël est la seule possibilité ; assurément entre le Jourdain et la Méditerranée, il y aura un seul État[101].
- Le Vice-Ministre de la défense, Eli Ben-Dahan : Nous devons nous concentrer sur l'essentiel. Nous sommes en Judée-Samarie, car c'est notre terre et nous sommes ici pour ne jamais en partir. La souveraineté doit s'appliquer en Judée-Samarie dès que possible[102].

---

[97] Jewish Link of New Jersey, « Jewish Home's Bennett Says Outpost Bill Paves Way for Annexation of Judea and Samaria », 8 décembre 2016. Disponible à l'adresse suivante : www.jewishlinknj.com/world-us/16063-jewish-home-s-bennett-says-outpost-bill-paves-way-for-annexation-of-judea-and-samaria.

[98] *Times of Israel*, « Challenging Netanyahu, senior minister floats annexation of Jerusalem-area settlements », 22 janvier 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.timesofisrael.com/challenging-netanyahu-senior-minister-floats-annexation-of-jerusalem-area-setlements/.

[99] Entretien avec Ayelet Shaked, Ministre de la justice israélien, AIPAC Policy Conference, Washington, D.C., 7 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : http://hamodia.com/2018/03/07/exclusive-interview-justice-minister-ayelet-shaked/.

[100] Marissa Newman, « Build in settlements to punish Palestinians, top minister urges », *Times of Israel*, 13 février 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.timesofisrael.com/build-in-settlements-to-punish-palestinians-top-minister-urges/?link_id=12&can_id=beb87055f757f06618a29df863283e75&source=email-what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_referrer=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_subject=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting.

[101] Tovah Lazaroff, « Elkin: start preparing for one million settlers in the West Bank », *Jerusalem Post*, 14 novembre 2017. Disponible à l'adresse suivante : www.jpost.com/Israel-News/Elkin-Start-preparing-for-one-million-settlers-in-the-West-Bank-514251.

[102] Israel National News, « The quiet war against terrorism continues », 30 mai 2002. Disponible à l'adresse suivante : www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/24370.

- Le Ministre du logement, Yoav Galant : D'un point de vue stratégique, la vallée du Jourdain est la zone de sécurité à l'est de l'État d'Israël ; la région montagneuse est la zone d'attente, et Jérusalem-Ashdod-Hadera et Dan le lieu de vie essentiel de plus de 5 millions d'Israéliens … nous devons continuer à contrôler entièrement Yehouda, Shomron et la vallée du Jourdain et à renforcer les implantations de ces régions[103].

59. Ces déclarations d'intention politique, ainsi que la réalité de la colonisation d'Israël sur le terrain, ses activités législatives, et son refus de se plier aux obligations solennelles qui lui incombent au regard du droit international ou de se conformer à la volonté de la communauté internationale en ce qui concerne ses 51 ans d'occupation, apportent la preuve qu'Israël a effectivement annexé une part importante de la Cisjordanie et traite ce territoire comme le sien. Bien qu'Israël n'ait pas encore officiellement déclaré sa souveraineté sur quelque partie que ce soit de la Cisjordanie, le Rapporteur spécial considère que la stricte interdiction de l'annexion en droit international ne s'applique pas seulement à une déclaration officielle, mais aussi aux actes d'appropriation territoriale d'Israël, qui concourent aux efforts de celui-ci visant à revendiquer officiellement à l'avenir la souveraineté sur le territoire palestinien occupé.

IV. Conclusion

60. La maxime *ex turpi causa non oritur actio* est l'un des principes fondamentaux du droit international moderne : la personne qui enfreint la loi ne peut tirer profit d'un acte illicite[104]. En 1967, puis de nouveau en 1980, la communauté internationale a déclaré sans équivoque que l'annexion de Jérusalem-Est par Israël était contraire au droit international et nulle et non avenue[105]. Elle s'est également exprimée de façon décisive sur le caractère illicite des activités de peuplement d'Israël[106], moteur politique et démographique par lequel il transforme en annexion son occupation. Malgré ces condamnations répétées des activités annexionnistes d'Israël, la communauté internationale n'a pris aucune mesure véritable pour amener celui-ci à rendre compte de ses actes. Bien qu'Israël n'ait pas suivi les injonctions de la communauté internationale, il a rarement eu à en payer véritablement le prix et sa volonté de pérenniser ses ambitions annexionnistes à Jérusalem-Est et en Cisjordanie ne s'est heurtée à pratiquement aucun frein. Ce n'est pas le manque de clarté du droit international, mais la réticence de la communauté internationale à faire appliquer ce qu'elle a proclamé, qui est au cœur du problème, dans ce conflit. Comme l'a déclaré un universitaire, le problème ne tient pas au droit international en tant que tel, mais au fait qu'il ne soit pas appliqué ; et au fait qu'au Moyen-Orient, le droit international est plus proche du pouvoir que de la justice[107]. La meilleure façon de réfuter cette

---

[103] The Yeshiva World, « Galant: to keep Yehuda, Shomron and the Jordan Valley », 22 mars 2018. Disponible à l'adresse suivante : www.theyeshivaworld.com/news/israel-news/1495709/galant-to-keep-yehuda-shomron-and-the-jordan-valley.html?utm_source=General+Mailing+List&utm_campaign=bd366ef597-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_586030c60d-bd366ef597-82754635.

[104] Lasa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8e éd., vol. 1, *Peace* (Londres, Longmans, Green and Company, 1955), p. 574.

[105] Résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité, résolution 72/14 de l'Assemblée générale et résolution 37/36 du Conseil des droits de l'homme.

[106] Résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

[107] V. Kattan, *From Coexistence to Conquest: International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict*, 1891-1949 (Londres, Pluto Press, 2009), p. 4.

affirmation est de faire en sorte que la communauté internationale prenne les mesures qui s'imposent au vu des preuves accablantes qui lui ont été présentées et insiste pour qu'Israël annule complètement son annexion et renonce à toute occupation, ou se tienne sinon prêt à pleinement assumer les conséquences de son mépris du droit international.

V. Recommandations

61. **Le Rapporteur spécial recommande que le Gouvernement israélien respecte pleinement le droit international et mette complètement fin à ses 51 années d'occupation du territoire palestinien. Il recommande également que le Gouvernement israélien s'emploie immédiatement à :**

a) Mettre fin au blocus et au bouclage de Gaza, lever toutes les restrictions sur les importations et les exportations ainsi que sur les déplacements de population, et faciliter le plein accès aux soins médicaux, conformément aux véritables préoccupations d'Israël en matière de sécurité ;

b) Veiller à ce que les règles régissant l'emploi de la force par les forces de sécurité israéliennes soient strictement conformes aux normes internationales, en accordant une attention particulière à l'utilisation de la force létale ;

c) Veiller à ce que les responsables des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qui auraient été commises par les forces de sécurité israéliennes aient à rendre compte de leurs actes, en accordant une attention particulière aux manifestations de Gaza ;

d) Prendre des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées quant à l'indépendance, l'impartialité et la transparence du système de justice militaire.

62. **En ce qui concerne les préoccupations relatives à l'annexion de territoire, le Rapporteur spécial recommande qu'Israël :**

a) Se conforme à toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale relatives à Jérusalem-Est et à la Cisjordanie et renonce à toute revendication de souveraineté sur le territoire ;

b) Assure la liberté de circulation dans le Territoire palestinien occupé, notamment entre la bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est ;

c) Respecte pleinement la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité relative aux colonies de peuplement ;

d) Adopte une approche fondée sur la bonne foi en ce qui concerne l'administration de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est et Gaza en tant que territoire occupé, dans le respect des principes du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en vue de mettre complètement fin à l'occupation dans un délai raisonnable et de permettre l'autodétermination palestinienne.

63. **Le Rapporteur spécial recommande en outre que la communauté internationale :**

a) Prenne, conformément à l'article premier commun aux Conventions de Genève, toutes les mesures nécessaires pour respecter et faire respecter par

Israël et toutes les autres parties intéressées les obligations solennelles qui leur incombent au regard du droit international humanitaire ;

b) S'efforce d'appliquer à Israël les normes internationales qui doivent s'appliquer à tous les États, y compris l'interdiction de l'annexion ;

c) Veille à ce que les personnalités politiques et les militaires israéliens qui sont responsables de violations graves du droit international dans le territoire palestinien occupé aient à rendre pleinement compte de leurs actes ;

d) Fasse réaliser une étude des Nations Unies sur la licéité de l'annexion et de la poursuite de l'occupation du territoire palestinien par Israël.