



Assemblée générale

Distr. générale
21 octobre 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 70 c) de l'ordre du jour

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

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

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre 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.



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 quatrième soumis à l'Assemblée générale par Michael Lynk, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967. 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 juillet 2019. 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 la personne 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 du principe de responsabilité, du phénomène d'impunité et de la responsabilité de la communauté internationale de mettre fin à l'occupation du Territoire palestinien occupé et aux autres pratiques israéliennes constituant des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

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 20 mai 2019 et, au moment de l'établissement du présent rapport, il n'avait pas encore reçu de réponse. 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. Le défaut systématique de coopération d'Israël avec le Rapporteur suscite une vive préoccupation. Une compréhension complète et exhaustive de la situation fondée sur l'observation directe serait extrêmement utile aux travaux de ce dernier.

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 juillet 2019. 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. Par conséquent, 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, sur les obligations qu'imposent aux tierces parties le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire¹. Il exhorte tous les acteurs à assurer le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire 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 le cadre de 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 écrites ou orales. Il remercie une nouvelle fois la Jordanie de son appui et de l'offre de tenir des réunions à Amman.

6. Le Rapporteur spécial redit son appui aux organisations palestiniennes, israéliennes et internationales de défense des droits de la personne, qui accomplissent un travail vital. Ces activités, qui sont indispensables à l'exécution de son mandat, profitent également à la communauté internationale tout entière. Le Rapporteur rappelle que ces organisations rencontrent souvent des obstacles considérables dans l'exercice de leurs activités ; il note que, depuis l'an dernier, les difficultés qu'elles

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

connaissent ont augmenté et se sont exacerbées. Il demande à la communauté internationale de protéger les droits des organisations de défense des droits de l'homme ainsi que de soumettre à un examen critique toute tentative visant à décrédibiliser ou à discréditer de quelque manière leur travail et de s'y opposer.

II. Situation actuelle des droits de l'homme

7. Depuis le précédent rapport présenté par le Rapporteur spécial à l'Assemblée générale (A/73/447), la situation des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé est demeurée extrêmement grave, en particulier à Gaza. Le rétrécissement constant de l'espace civique, la non-application généralisée du principe de responsabilité, notamment en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives aux actes commis lors des hostilités qui ont eu lieu à Gaza en 2014, la démolition d'habitations en Cisjordanie, en particulier à Jérusalem-Est, la poursuite du recours à l'internement administratif et à la détention d'enfants et les incidences de diverses pratiques sur l'environnement comptent parmi les principales difficultés qui ont été répertoriées dans le cadre de cette mission².

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 responsabilité des États tiers.

A. Gaza

9. Gaza subit sa douzième année d'un blocus terrestre, maritime et aérien qui restreint drastiquement les importations et les exportations, les déplacements de populations à destination ou au départ de Gaza et l'accès à des soins de santé, à une éducation et à des moyens de subsistance adéquats, notamment aux terres agricoles et aux zones de pêche³. Invoquant des préoccupations en matière de sécurité, Israël a fortement durci les restrictions à la liberté de circulation du personnel humanitaire depuis 2018. Le blocus imposé à Gaza constitue un déni des droits fondamentaux de la personne et une peine collective⁴. L'économie de Gaza demeure proche de l'effondrement, comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement l'a déterminé, en juillet 2019 (voir TD/B/EX(68)/4). La situation financière incertaine de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et la réduction de ses programmes ont contribué à cet état de fait. En juillet 2019, l'Office avait réussi à lever 110 millions de dollars, mais il lui manquait encore des fonds pour atteindre son budget annuel de 1,2 milliard de dollars⁵. Ce problème est exacerbé par le fait que certains pays ont annoncé qu'ils allaient surseoir au paiement des sommes promises

² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Occupied Palestinian Territory: United Nations human rights expert says Israel bent on further annexation », 12 juillet 2019.

³ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Humanitarian situation in the Gaza Strip », fiche d'information, octobre 2011.

⁴ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Increased restrictions on the movement of humanitarian staff in and out of Gaza », *Humanitarian Bulletin*, juillet 2019.

⁵ James Reinl, « United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) raises \$110m but still cash-strapped after US cuts », *Al-Jazeera*, 25 juin 2019.

jusqu'à ce que des clarifications soient apportées concernant des allégations de corruption⁶.

10. Bien que, dans l'ensemble, la situation humanitaire soit alarmante, l'approvisionnement en électricité s'est nettement amélioré à Gaza. Le Gouvernement qatari a apporté une aide de 60 millions de dollars en octobre 2018, ce qui a permis de fournir plus de combustible à Gaza et, ainsi, d'améliorer immédiatement l'approvisionnement en électricité, qui est passé de moins de 7 à 14-15 heures par jour. Toutefois, l'approvisionnement en électricité a répondu à moins de la moitié des besoins en électricité à Gaza au premier semestre de 2019 et les interruptions d'alimentation électrique continuent d'entraver considérablement le fonctionnement des hôpitaux et autres établissements de santé⁷.

Manifestations et emploi de la force

11. À ce jour, 207 Palestiniens ont été tués et 33 828 ont été blessés lors de la Grande Marche du retour et des manifestations qui ont eu lieu dans ce contexte⁸. La commission d'enquête établie par la suite a conclu que l'utilisation de balles réelles par les forces de sécurité israéliennes contre les manifestants était illégale dans tous, sauf deux, des cas (A/HRC/40/74, par. 94). Elle a également déterminé que des manifestants avaient essuyé des tirs en violation de leur droit à la vie et du principe de distinction au titre du droit international humanitaire (ibid., par. 97). En effet, dans la vaste majorité des cas, les victimes se trouvaient loin de la clôture et les forces israéliennes, positionnées derrière des buttes de terre, bénéficiaient d'une protection suffisante. Israël n'a pour l'essentiel pas répondu de ces actes, bien que la communauté internationale et la société civile aient demandé que ces faits fassent l'objet d'enquêtes indépendantes et transparentes⁹.

12. Des Palestiniens continuent de manifester, tous les vendredis depuis mars 2018, contre le blocus et pour leur droit de rentrer dans leurs foyers. Le 6 septembre 2019, par exemple, les forces de sécurité israéliennes ont tué par des tirs à balles réelles deux enfants qui manifestaient près de la clôture¹⁰. Selon des organisations de défense des droits de l'homme, la plupart des blessés ont été atteints par des balles réelles ; d'autres ont été directement touchés par des munitions lacrymogènes¹¹.

13. Il demeure difficile pour le secteur de la santé à Gaza de faire face au nombre considérable de blessés, dont la majorité par balle. Submergé par l'afflux massif de nouvelles blessures à traiter, qui vient s'ajouter aux restrictions à la circulation des personnes et du matériel et à la pénurie d'électricité et de certains biens et équipements dont il souffrait déjà, le système de santé de Gaza est au bord de l'effondrement¹². Ces deux facteurs – débordement du système de santé de Gaza et

⁶ Jewish Telegraphic Agency et Cnaan Lipshiz, « Swiss and Dutch suspend funding for United Nations aid agency for Palestinians over graft scandal », *Haaretz*, 31 juillet 2019.

⁷ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Improvements to Gaza electricity supply », *Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory*, juin 2019.

⁸ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données sur les pertes, consultable à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/data/casualties.

⁹ Farhan Haq, porte-parole adjoint du Secrétaire général, Déclaration attribuable au porte-parole adjoint du Secrétaire général sur la situation à Gaza, 30 mars 2018.

¹⁰ Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, déclaration prononcée à la quarante-deuxième session du Conseil des droits de l'homme, le 9 septembre 2019.

¹¹ Al Mezan Centre for Human Rights, « 71th Friday of demonstrations in Gaza, 161 wounded, including 56 children, one woman and six paramedics », communiqué de presse, 25 août 2019.

¹² Organisation mondiale de la Santé et Health Cluster – Occupied Palestinian Territory, *Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018–2019: A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences* (2019).

multiplication des manifestants blessés nécessitant des soins spécialisés – ont contribué à une augmentation du nombre de personnes demandant l'autorisation de quitter Gaza pour aller se faire soigner dans un hôpital extérieur ; la plupart des demandes ont été refusées.

Violations des droits de l'homme par le Hamas à Gaza

14. En mai 2019, les forces du Hamas ont réprimé dans la violence, à Gaza, des manifestations liées à la situation économique. Selon des informations reçues, le Hamas a brutalisé et arrêté des dizaines de Palestiniens qui manifestaient contre les hausses de prix décrétées dans le territoire et les conditions de vie extrêmement difficiles qui y règnent. Des manifestations de faible ampleur ont été organisées dans plusieurs localités de la bande de Gaza par un groupe d'activistes qui a choisi pour nom « We want to live »¹³. Ce dernier épisode de répression survient après de précédentes manifestations tenues en mars 2019, lors desquelles des centaines de personnes avaient subi des brutalités, des arrestations et détentions arbitraires, des tortures et des mauvais traitements¹⁴. Ces actes du Hamas sont alarmants et constituent une violation flagrante des droits des Palestiniens à la liberté d'expression et d'association ainsi qu'un déni de leur droit d'être à l'abri de détentions arbitraires et de leur droit à l'intégrité physique. Le Hamas a le devoir de veiller à ce que les Palestiniens de Gaza soient libres d'exercer leurs droits sans être victimes de menaces, d'actes d'intimidation ou de violences.

B. Cisjordanie

15. Dans un contexte où le Premier Ministre israélien¹⁵ et des hauts responsables de son Gouvernement multiplient les appels à l'annexion de tout ou partie de la Cisjordanie, la violence exercée par les colons s'exacerbe. Des actes de violence ont été enregistrés dans plusieurs villes de la Cisjordanie, dont Hébron, Naplouse et Ramallah. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a recensé sept décès de Palestiniens attribuables à la violence exercée par les colons en 2019¹⁶. La fréquence des attaques s'est particulièrement accrue dans des régions de la vallée du Jourdain, surtout dans le nord du district de Toubas, où des bergers ont été à plusieurs reprises pris pour cible par des colons israéliens¹⁷. Ces violences ont forcé de nombreux habitants palestiniens à quitter les zones touchées tandis que l'extension de l'implantation israélienne se poursuit, encerclant de fait les populations palestiniennes et réduisant l'espace dont elles disposent pour vivre.

16. En parallèle, le rythme des démolitions d'habitations et la saisie de structures appartenant à des Palestiniens a connu une nette accélération en 2019 par rapport aux années précédentes. En juillet 2019, 362 structures au total avaient été détruites par les autorités israéliennes, ce qui avait entraîné le déplacement de plus de 481 Palestiniens. Il s'agit d'une hausse de 64 % comparativement à la même période en 2018¹⁸. Les zones les plus touchées étaient Hébron, Toubas et Naplouse. Les

¹³ Oliver Holmes, « Hamas violently suppresses Gaza economic protests », *Guardian*, 21 mars 2019.

¹⁴ Amnesty International, « Gaza. Le Hamas doit cesser la répression brutale contre les manifestants et les défenseurs des droits humains », 18 mars 2019.

¹⁵ Oliver Holmes, « Netanyahu vows to annex large parts of occupied West Bank », *Guardian*, 10 septembre 2019.

¹⁶ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données relative aux victimes.

¹⁷ B'Tselem, « Israeli settlers and military intensify attacks against Palestinian shepherds in the village of al-Farisiyah in the northern Jordan Valley », 15 mai 2019.

¹⁸ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « West Bank demolitions and displacement: an overview », juillet 2019.

autorités israéliennes ont invoqué de nombreuses raisons, comme des menaces à la sécurité ou l'absence de permis de construire, concernant notamment des bâtiments situés dans la « zone tampon », à proximité du mur de séparation. Le rejet des demandes de permis de construire est une politique israélienne.

17. Les forces de sécurité israéliennes ont également intensifié leurs incursions et leurs descentes dans diverses localités de Cisjordanie, prenant pour cible des organisations de la société civile et des résidences palestiniennes, avec, à la clé, détentions et arrestations arbitraires. Ainsi, le 19 septembre, les forces de sécurité israéliennes ont procédé à une perquisition dans les locaux de l'association Prisoner Support and Human Rights (Addameer) et d'autres organisations, procédant à la saisie de matériel informatique et de documents. Cette recrudescence des descentes s'inscrit dans l'objectif de réduire au silence les organisations de la société civile et les défenseurs des droits de la personne, en particulier ceux qui travaillent sur la question du principe de responsabilité.

Restrictions à la liberté d'expression et d'association imposées par l'Autorité palestinienne

18. L'Autorité palestinienne a continué d'imposer des restrictions à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique en Cisjordanie. En 2018, plusieurs journalistes ont été arrêtés, accusés d'avoir violé des dispositions de la loi de 2017 sur la cybercriminalité (A/HRC/40/39, par. 60, et A/HRC/40/43, par. 46). Bien que la loi ait récemment été modifiée, la poursuite des procédures intentées avant cette modification, dont les arrestations susmentionnées, a été autorisée. Un journaliste palestinien, par exemple, a été arrêté et accusé de diffamation et de calomnie au titre de cette loi (A/HRC/40/39, par. 60).

C. Jérusalem-Est

19. Depuis 2018, le Gouvernement israélien cherche, par plusieurs moyens, à renforcer et promouvoir sa revendication de souveraineté sur Jérusalem-Est : ainsi, il a pris des mesures législatives, multiplié les démolitions et les ordres d'expulsion de résidents palestiniens, intensifié la construction d'implantations et annoncé un plan visant à étendre à Jérusalem-Est la municipalité de Jérusalem¹⁹.

20. Des chiffres récents indiquent une augmentation du nombre de démolitions d'habitations palestiniennes à Jérusalem-Est et sont révélateurs de la multiplication des constructions d'implantations et de leur expansion. Au 30 avril 2019, 111 structures appartenant à des Palestiniens avaient été détruites à Jérusalem-Est depuis le début de l'année, soit directement par les autorités israéliennes, soit par leur propriétaire pour éviter d'avoir à payer une amende, à la suite d'ordres de destruction motivés par l'absence de permis de construire. Parmi celles-ci, 57 % ont été démolies en avril²⁰. Cette augmentation, tant des démolitions d'habitations palestiniennes que de la construction d'implantations, stimulée par le sentiment qu'a Israël d'avoir le feu vert des États-Unis d'Amérique, ne peut s'interpréter que comme une volonté de

¹⁹ Informations communiquées par une organisation humanitaire internationale. Voir également Al-Haq, « The occupational annexation of Jerusalem through Israeli bills and laws », 5 mars 2018 [Error! Hyperlink reference not valid.](#)

²⁰ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « United Nations officials call for an immediate halt to demolitions in East Jerusalem and respect for international law amidst rise », 3 mai 2019.

modifier la structure démographique de Jérusalem-Est en y réduisant la présence palestinienne et en y renforçant la majorité juive²¹.

21. Le 4 octobre 2018, la municipalité de Jérusalem a annoncé un plan visant à étendre son contrôle sur l'ensemble de Jérusalem, y compris Jérusalem-Est, et à remplacer les services de l'UNRWA par des services municipaux. À cette occasion, le maire de Jérusalem de l'époque, Nir Barkat, s'est expressément engagé à démanteler les installations de l'UNRWA à Jérusalem-Est, déclarant que la municipalité entendait retirer l'autorisation accordée à l'UNRWA de fournir des services médicaux, éducatifs et sanitaires pour en assurer elle-même la prestation²². Par la suite, les forces israéliennes ont pénétré dans un dispensaire de l'UNRWA à Jérusalem-Est et ont demandé à voir un permis²³. L'UNRWA a depuis indiqué ne pas avoir été avisé des décisions de la municipalité et s'opposer fermement à cette tentative de modification de sa zone d'intervention. Dans une déclaration faite en janvier 2019, l'Office a rappelé à Israël son obligation de protéger les installations de l'UNRWA dans les zones relevant de son autorité²⁴. Comme je l'ai souligné dans mon précédent rapport à l'Assemblée générale, Israël s'est employé à garantir l'irréversibilité de son annexion *de jure* de Jérusalem-Est en étendant sa législation nationale et son autorité civile à la partie occupée de la ville (A/73/447, para. 37).

22. À un moment où la municipalité multiplie ses démonstrations de contrôle, la police israélienne a intensifié, en juin et juillet 2019, ses incursions dans le quartier palestinien d'Issaouïyé, y procédant à environ 340 arrestations. La plupart des personnes arrêtées ont été libérées peu après. Selon des sources, cinq suspects ont été mis en accusation²⁵. Cette multiplication des opérations de police s'est traduite, notamment, par la mise en place de barrages de contrôle de la circulation sur des routes menant au village, des inspections poussées de véhicules automobiles, l'installation de postes de contrôle de nuit à l'intérieur du village et de perquisitions et d'arrestations faites en pleine nuit. La présence policière accrue et la colère des résidents ont donné lieu à des affrontements dans le village, au cours desquels de nombreux résidents auraient été blessés, principalement par des tirs de balles souples. Au moins un Palestinien a été tué par la police à la fin du mois de juin²⁶.

23. Enfin, l'ingérence d'Israël dans le droit à l'éducation des enfants palestiniens de Jérusalem-Est est également préoccupante. En mai 2018, le Gouvernement israélien a annoncé qu'il investirait 1,85 milliard de shekels dans l'infrastructure et les services à Jérusalem-Est. Cependant, selon l'organisation non gouvernementale Ir Amim, 43,4 % de ce budget, qui doit être consacré à la réduction des disparités entre Jérusalem-Ouest et Jérusalem-Est dans le domaine de l'éducation, ne le sera qu'à la condition que le programme d'enseignement israélien soit adopté au lieu de celui de l'Autorité palestinienne²⁷. Les Palestiniens de Jérusalem-Est se retrouvent pris entre deux feux, contraints de choisir une éducation qui ouvrirait à court terme plus de portes à leurs enfants, au prix de l'érosion de leur identité et de leur autonomie. Pris ensemble, la tentative d'Israël de faire pression sur les écoles pour les amener à

²¹ Jerusalem Legal Aid and Human Rights Centre, « Annual report 2018 », 2018.

²² Al-Jazeera, « Jerusalem to remove UNRWA to “end lie of Palestine refugees” », 4 octobre 2018.

²³ Nir Hasson, « UNRWA says Israeli inspectors tried to raid its East Jerusalem clinic », *Haaretz*, 8 octobre 2018.

²⁴ UNRWA, « UNRWA was not notified of any decision to close down schools it operated in East Jerusalem », 21 janvier 2019.

²⁵ Nir Hasson, « 340 arrests and only five indictments: summer-long police sweep strikes fear in Isawiyah », *Haaretz*, 28 août 2019.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ir Amim, « The state of education in East Jerusalem: budgetary discrimination and national identity », août 2018, consultable à l'adresse suivante : http://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/The%20State%20of%20Education_2018_1.pdf.

modifier leur programme d'enseignement et l'intention de la municipalité de faire cesser les activités de l'UNRWA peignent le tableau préoccupant d'une action visant à restreindre davantage encore l'autonomie et l'identité palestiniennes à Jérusalem-Est²⁸.

D. Droits fondamentaux des enfants

24. Les enfants représentent près de 48 % de la population palestinienne en Cisjordanie et à Gaza : 1,3 million d'enfants vivent en Cisjordanie et 1 million dans la bande de Gaza²⁹. Dans ces deux régions, les enfants continuent de souffrir des effets néfastes sur leur santé physique et mentale de leur exposition constante à la violence, notamment dans le contexte de la Grande Marche du retour et d'autres manifestations. Selon le rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé, les chiffres confirmés par l'ONU en 2018 indiquent le nombre d'enfants palestiniens tués (59) ou blessés (2 756) le plus élevé depuis 2014 (A/73/907-S/2019/509, par. 84).

25. À Gaza, les enfants continuent de voir entravé leur accès à des soins de santé adéquats, notamment lorsque les demandes d'entrée sur le territoire israélien à des fins de traitement médical sont rejetées ou lorsqu'elles ne sont pas traitées dans les délais. Le taux d'approbation de ces demandes est notablement plus bas pour les enfants palestiniens blessés lors des manifestations de Gaza (22 % en 2018) que pour ceux blessés dans d'autres circonstances (en moyenne, 75 % en 2018) (ibid., par. 94). Les autorités israéliennes continuent de rejeter les demandes d'autorisation de voyager à titre d'accompagnateur avec un enfant requérant des soins spécialisés, ou d'en retarder le traitement³⁰.

26. L'accès des enfants à l'éducation est gravement restreint dans les territoires occupés de Cisjordanie et de Gaza. Selon le rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé, 118 cas d'atteinte à l'éducation, concernant 23 188 enfants, ont été confirmés en 2018, dans le Territoire palestinien occupé. Dans plus de la moitié de ces cas, les forces israéliennes ont tiré des balles réelles, lâché des gaz lacrymogènes ou lancé des grenades assourdissantes dans des écoles ou autour d'écoles (ibid., par. 91). À Gaza, la pénurie de salles de classe a motivé la mise en place d'un système de « roulement ». Les élèves sont scolarisés dans 274 écoles de l'UNRWA, qui comptent 8 676 agents de l'éducation dans la bande de Gaza ; 84 d'entre elles n'appliquent pas le système des classes alternées, 177 l'appliquent pour accueillir 2 groupes d'élèves et 13 l'appliquent pour accueillir 3 groupes d'élèves³¹.

27. Les enfants palestiniens et leurs familles souffrent également de l'anxiété que provoque la menace de démolition pesant sur leur habitation. Ils se retrouvent ainsi exposés à des niveaux croissants de stress du fait de l'augmentation du nombre d'ordres d'expulsion et de destruction, en particulier à Jérusalem-Est³². En 2019, la démolition d'habitations palestiniennes par les forces israéliennes a très souvent entraîné, entre autres, le déplacement de familles entières, au détriment du bien-être des enfants. Ainsi, le 25 avril 2019, les autorités israéliennes ont démoli, à des fins

²⁸ Nir Hasson, « Israel promises “revolution” for East Jerusalem schools. Palestinians say it’s “brainwashing” », *Haaretz*, 29 août 2018.

²⁹ Fonds des Nations Unies pour l'enfance, « Children in the State of Palestine », novembre 2018.

³⁰ Organisation mondiale de la Santé, « Health access: barriers for patients in the Occupied Palestinian Territory », juin 2019.

³¹ Voir <https://www.unrwa.org/activity/education-gaza-strip>.

³² Palestinian Counselling Centre, Save the Children and Welfare Association, « Broken homes: addressing the impact of house demolitions on Palestinian children and families », avril 2009 **Error! Hyperlink reference not valid..**

punitives, une maison dans le village de Zaouiya, situé dans la zone B de la Cisjordanie, entraînant le déplacement de cinq enfants et de leurs parents³³. Or, un déplacement est un événement traumatisant aux conséquences durables, *a fortiori* lorsqu'il touche les plus vulnérables, comme, en l'espèce, les enfants.

III. Obligation de rendre compte, impunité et responsabilité de la communauté internationale

28. L'obligation de rendre compte – le principe de responsabilité dans l'exercice du pouvoir – est une des pierres angulaires de l'état de droit et de l'ordre international fondé sur des règles. Nul système juridique, national ou international, ne peut acquérir et conserver une légitimité populaire s'il n'est pas en mesure d'imposer des sanctions efficaces et d'offrir des recours réparateurs en cas de violation de ses lois. Sans ce principe, la force l'emporte sur le droit, la justice n'est plus qu'une vaine promesse et les dépossédés du pouvoir n'ont plus qu'à souffrir, ou alors à tenter de se faire justice par des moyens extrajuridiques irréguliers, voire violents. Un droit privé de voies de recours n'est, en fin de compte, pas un droit.

29. Les ennemis du principe de responsabilité sont l'impunité et l'exceptionnalisme. Comme il a été déclaré récemment au Conseil de sécurité, « le droit international n'est pas un menu à la carte »³⁴. Quiconque affirme pouvoir se soustraire aux directives de l'ordre juridique et diplomatique international défie l'état de droit et échoue au test du réalisme politique. En effet, aucun pays ne peut maintenir longtemps sa position et son influence au sein de la communauté des nations s'il s'autorise des particularités interdites aux autres, et aucun ordre international fondé sur des règles ne peut faire respecter ses lois et ses directives s'il tolère le défi et l'exceptionnalisme, sans une remise en question³⁵. L'impunité à l'échelon local est un danger pour la justice à l'échelon mondial.

30. Dans le monde d'aujourd'hui, ce n'est pas l'absence de lois, mais le défaut de volonté politique internationale qui est un problème majeur. Comme l'a souligné le Représentant permanent adjoint du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Jonathan Allen, lors d'une séance d'information du Conseil de sécurité consacrée au droit international humanitaire, tenue en avril 2019, « [c]e n'est pas la loi qui nous fait défaut, mais son application ainsi que le principe de responsabilité »³⁶. Trop souvent, sur de nombreuses questions graves, la communauté internationale n'a appliqué l'obligation de rendre des comptes que de manière sélective et partisane, reflet effarant d'une action tantôt prise à dessein ou dans l'indifférence, tantôt fruit de la collusion ou de l'apathie. Trop souvent, on a fermé les yeux sur le mépris qui était fait du droit, lui trouvant des excuses, ou dans un souci de conciliation. Or, ce déficit de responsabilité érode la confiance des populations dans l'efficacité du droit international, mettant ainsi en péril un bien commun précieux.

³³ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Protection of civilians », *Biweekly Highlights*, du 23 avril au 6 mai 2019.

³⁴ Christoph Heusgen, Représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Organisation des Nations Unies, déclaration faite lors du débat public du Conseil de sécurité consacré au Moyen-Orient, le 23 juillet 2019.

³⁵ Benjamin R. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy* (New York, W.W. Norton and Company, 2003).

³⁶ Jonathan Allen, Représentant permanent adjoint du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies, « International humanitarian law: we lack enforcement and accountability », déclaration faite lors de la séance d'information du Conseil de sécurité consacrée au droit international humanitaire, le 1^{er} avril 2019.

31. Les 52 années d'occupation par Israël du territoire palestinien – Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est – sont une amère illustration de l'absence de responsabilité internationale face aux violations systémiques des droits des Palestiniens au regard du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire. L'obligation de rendre compte est le levier qui permet de soulever la chape de plomb que représente l'occupation permanente, et l'application de ce principe est la meilleure voie vers un règlement juste et durable. Pays relativement exigu du point de vue géographique et démographique, et particulièrement tributaire de la communauté internationale pour le commerce, les investissements et la coopération diplomatique, Israël n'aurait pu maintenir jusqu'ici une occupation à ce point répressive, en violation flagrante du droit international, sans le soutien actif, ou la négligence malveillante, de nombreux pays du monde industrialisé. Si la communauté internationale a publié de nombreuses résolutions et déclarations critiques à l'égard de l'occupation sans fin d'Israël et de ses projets constants d'annexion, ces critiques ont rarement eu des conséquences significatives. L'ancien représentant spécial de l'Union européenne pour le Moyen-Orient, Miguel Moratinos, avait déclaré, à propos de l'occupation israélienne : « Nous autres Européens sommes très forts pour les déclarations ; cela compense notre indolence »³⁷.

32. Dans la partie suivante du rapport, on examine l'obligation qui incombe à la communauté internationale de mettre fin aux violations graves des droits de la personne et de réglementer étroitement l'occupation de guerre, tout comme le devoir qu'elle a de veiller à ce que ses membres obéissent à ses directives. Dans un deuxième temps, on évalue le degré d'impunité dont jouit Israël. Enfin, on passe en revue les diverses mesures de responsabilisation que la communauté internationale a adoptées et appliquées dans certains conflits et dans certaines zones face aux violations des droits de la personne, afin de déterminer lesquelles pourraient être appliquées de manière significative pour mettre un terme à l'occupation israélienne.

A. Responsabilités juridiques de la communauté internationale

33. Depuis 1945, la communauté des nations a codifié un corpus impressionnant de règles de droit international, dans lequel elle a établi la responsabilité pour les États de vivre selon un ordre international fondé sur des règles et de le faire respecter. La promesse de faire respecter le principe de responsabilité – soit la mobilisation de la volonté collective et la prise de contre-mesures efficaces pour défendre la justice – est au cœur de l'ordre international. Le Rapporteur spécial a recensé trois sources importantes d'obligations juridiques qui astreignent la communauté internationale à mobiliser son autorité politique pour contraindre Israël à mettre fin, une fois pour toutes, à son occupation illégale et à lever les obstacles qui entravent l'autodétermination du peuple palestinien, à savoir :

- a) Article premier commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 ;
- b) Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, de 2001 ;
- c) Article 25 de la Charte des Nations Unies.

Article premier commun aux quatre Conventions de Genève de 1949

34. La quatrième Convention de Genève de 1949 s'applique intégralement à l'occupation israélienne du territoire palestinien. Le Conseil de sécurité l'a déclaré

³⁷ Akiva Eldar, « Israel can't afford to postpone Mideast peace much longer », *Haaretz*, 12 novembre 2010.

pour la première fois dans les jours qui ont suivi l'occupation, dans sa résolution 237 (1967), et l'a reconfirmé à maintes reprises depuis lors, la dernière fois dans sa résolution 2334 (2016). D'autres grands organes des Nations Unies ont souscrit à cette déclaration, notamment l'Assemblée générale (par exemple, dans sa résolution 73/97), le Conseil des droits de l'homme (par exemple, dans sa résolution 40/23) et la Cour internationale de Justice³⁸. Bien qu'il ait ratifié les Conventions le 6 juillet 1951, et que le Conseil de sécurité lui ait demandé, dans sa résolution 446 (1979), de les respecter scrupuleusement, Israël conteste que la quatrième Convention de Genève s'applique au conflit et ne se reconnaît pas en tant que Puissance occupante du territoire palestinien³⁹. Toutefois, sa position n'a guère trouvé de soutien au sein de la communauté internationale ou parmi les spécialistes du droit international.

35. Aux termes de l'article premier commun aux quatre Conventions de Genève, « [l]es Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la [...] Convention en toutes circonstances »⁴⁰.

36. Cette obligation solennelle est au cœur de l'application des droits garantis par les quatre Conventions de Genève et par le droit international humanitaire. Selon les juristes contemporains, l'article premier commun a acquis un « caractère quasi-constitutionnel »⁴¹, c'est-à-dire un statut juridique élevé qui exige des États non seulement qu'ils respectent les Conventions elles-mêmes, mais également qu'ils prennent toutes les mesures en leur pouvoir pour amener les autres États à s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre du droit international humanitaire⁴². L'article premier reflète également le droit international coutumier, en lui conférant un caractère universel⁴³.

37. Le commentaire sur les quatre Conventions de Genève qui fait autorité a été publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 2016⁴⁴. En ce qui concerne l'article premier commun et l'obligation de faire respecter, le CICR a noté, dans le commentaire, « qu'il ne s'agit pas d'une vague promesse, mais d'un engagement ayant force juridique »⁴⁵. Interprétant cette disposition, la Cour internationale de Justice a déclaré que le terme « s'engagent » ne revêtait pas « un caractère purement incitatif » et ne se limitait pas « à l'énoncé d'une finalité », et qu'il ne visait pas simplement à introduire des obligations ultérieures, mais qu'il signifiait, en fait, « accepter une obligation »⁴⁶. Le CICR explique en outre, dans son commentaire, qu'« [e]n prenant l'engagement de "respecter et faire respecter" les Conventions, les États ont également reconnu l'importance que revêt le fait d'adopter toutes les mesures raisonnables afin de prévenir que des violations se produisent »⁴⁷.

³⁸ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 177, par. 101.

³⁹ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Le droit international humanitaire, le CICR et le statut d'Israël dans les territoires », 31 décembre 2012.

⁴⁰ Voir <https://www.icrc.org/fr/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm>.

⁴¹ Laurence Boisson de Chazournes et Luigi Condorelli, « Common article 1 of the Geneva Conventions revisited: protecting collective interests », CICR, 31 mars 2000.

⁴² Knut Dörmann et Jose Serralvo, « Common article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations », CICR, 21 septembre 2015.

⁴³ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 158.

⁴⁴ Voir <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=9FDA19119E4EB59AC1257F7D005ED435>, par. 118 à 191.

⁴⁵ Ibid., par. 170.

⁴⁶ *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt, C.I.J. Recueil 2007*, p. 43, par. 162.

⁴⁷ Voir <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD>, par. 121.

En cas de violation des Conventions, les Hautes Parties contractantes ne se seront acquittées de leurs obligations juridiques au sens de l'article premier commun qu'« aussi longtemps qu'elles [aur]ont fait tout ce qui était raisonnablement en leur pouvoir pour faire cesser les violations »⁴⁸.

38. Le CICR souligne, dans son commentaire, que les obligations énoncées dans les Conventions sont « d'une importance si fondamentale » pour la communauté internationale qu'elles créent des obligations *erga omnes partes*, c'est-à-dire des obligations qui s'imposent à toutes les autres Parties contractantes, en tout temps⁴⁹. En ce qui concerne l'article premier commun, celui-ci crée deux grandes obligations interdépendantes : a) chaque Haute Partie contractante est tenue envers toutes les autres Hautes Parties contractantes de respecter toutes les obligations qui lui incombent au titre des Conventions (obligation négative de ne pas violer) ; b) toutes les Hautes Parties contractantes ont le devoir, individuellement et collectivement, de veiller à ce que toutes les autres Hautes Parties contractantes respectent toutes les obligations qui leur incombent au titre des Conventions (obligation positive de faire respecter)⁵⁰.

39. Il importe, par conséquent, de se demander quel type de violations du droit international humanitaire ferait naître l'obligation pour les autres Hautes Parties contractantes de faire respecter les Conventions. L'article premier commun doit être lu au sens large et délibéré⁵¹. Des considérations politiques, telles que l'inertie nationale ou le refus d'affronter un allié, ne sont pas des raisons suffisantes pour s'abstenir de remplir l'obligation de faire rendre des comptes. Comme l'ont déclaré Théo Boutruche et Marco Sassòli, experts en droit international, dans leur avis juridique sur ce sujet :

« Par définition, l'existence d'un devoir en droit, sous la forme d'une obligation de faire respecter, exige une évaluation objective et empêche un État d'invoquer de simples considérations politiques pour prétendre qu'aucune mesure ne puisse être prise au titre de cette obligation. Le fait que l'exécution d'une obligation internationale puisse se révéler politiquement difficile ne saurait servir de motif pour se soustraire à toute mesure qui viserait à la mise en œuvre de ladite obligation »⁵².

40. Si les États ont l'obligation de faire respecter les Conventions « en toutes circonstances » et pour toutes les violations, il est on ne peut plus clair que les violations flagrantes des Conventions et les atteintes graves à leurs dispositions de la part d'un État imposent à toutes les autres Hautes Parties contractantes l'obligation internationale particulièrement impérieuse d'utiliser tous les moyens en leur pouvoir pour mettre un terme à ces violations et atteintes⁵³. En droit international humanitaire, des exemples de violations flagrantes et d'atteintes graves seraient, notamment : l'homicide intentionnel ; la destruction et l'appropriation de biens exécutées sur une grande échelle ; la peine collective ; la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale ; le fait de lancer une attaque sans discrimination atteignant la population civile ; le transfert par la Puissance occupante d'une partie de sa

⁴⁸ Ibid., par. 165.

⁴⁹ Ibid., par. 119.

⁵⁰ Ibid., par. 153 à 173.

⁵¹ Robin Geiß, « The obligation to respect and to ensure respect for the Conventions », in Andrew Clapham, Paolo Gaeta and Marco Sassòli, dir., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, 2015), p. 113.

⁵² Théo Boutruche and Marco Sassòli, « Expert opinion on third states' obligations vis-à-vis IHL violations under international law, with a special focus on common article 1 to the 1949 Geneva Conventions », 8 novembre 2016.

⁵³ Obligation renforcée par la quatrième Convention de Genève, art. 146, et Protocole I, art. 86.

population civile dans le territoire occupé ; les pratiques de ségrégation et de discrimination raciales⁵⁴. Toutes ces violations graves ont été soit alléguées quant au fond, soit établies pendant la conduite de l'occupation israélienne⁵⁵.

41. Dans son avis consultatif de 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, la Cour internationale de Justice a expressément déclaré qu'il appartenait aux Hautes Parties contractantes de veiller à ce qu'Israël – la Puissance occupante – s'acquitte des obligations que lui impose la quatrième Convention de Genève⁵⁶.

42. La place particulière qu'occupe le droit international humanitaire dans le droit international, l'avis de la Cour internationale de Justice selon laquelle les responsabilités de la communauté internationale au titre des Conventions de Genève sont des obligations juridiques et non des sentiments moraux, et l'accent mis par le CICR dans son commentaire sur le fait que les Conventions consacrent des obligations contraignantes et cumulatives s'associent pour créer, pour toutes les Hautes Parties contractantes, l'obligation juridique impérieuse de prendre toutes les mesures en leur pouvoir pour mettre un terme, rapidement et une fois pour toutes, à l'occupation israélienne et à ses multiples violations du droit. Si les déclarations occasionnelles des Hautes Parties contractantes concernant les principes humanitaires applicables à l'occupation et au conflit sont les bienvenues, il reste encore beaucoup à faire pour satisfaire à l'obligation de faire respecter les Conventions⁵⁷.

Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite

43. En août 2001, au terme de cinq décennies de codification, la Commission du droit international a adopté les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. L'Assemblée générale a entériné ces articles en décembre 2001 (voir résolution 56/83, annexe). Une norme fondamentale du droit international veut que tous les États respectent le droit international en tout temps, conformément aux obligations qui leur incombent au titre de l'ordre international fondé sur des règles. Il est établi dans les articles, en tant que principe fondamental, que tous les États assument la responsabilité juridique de veiller à ce que les autres États respectent le droit international en tout temps. En ce sens, tous les États ont la responsabilité de ne pas reconnaître comme licite toute situation créée par une violation grave, par un autre État, d'une obligation découlant d'une norme impérative de droit international général. Ces articles sont largement considérés comme reflétant le droit international coutumier en matière de responsabilité de l'État⁵⁸.

44. Selon l'article 40 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite,

le chapitre III des articles « s'applique à la responsabilité internationale qui résulte d'une violation grave par l'État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général » et « [l]a violation d'une telle

⁵⁴ Quatrième Convention de Genève, art. 33, 49 et 147, et Protocole additionnel, art. 85.

⁵⁵ Human Rights Watch, Amnesty International, Al-Haq, Al Mezan, B'Tselem et Gisha, entre autres.

⁵⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004*, p. 136, par. 159.

⁵⁷ La Conférence des Hautes Parties contractantes a publié des allocutions et des déclarations concernant les principes humanitaires applicables à l'occupation israélienne du territoire palestinien en 1999, 2001 et 2014 ; consultables à l'adresse suivante : <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/E7B8432A312475D385257DB100568AE8>.

⁵⁸ James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press, New York, 2013), p. 435 à 455.

obligation est grave si elle dénote de la part de l'État responsable un manquement flagrant ou systématique à l'exécution de l'obligation ».

45. Une norme impérative (de *jus cogens*) du droit international général est une obligation juridique acceptée par la communauté internationale en tant que norme à laquelle aucune dérogation ou exception n'est permise⁵⁹. Selon le commentaire de fond sur les articles publiés par l'ONU en 2008⁶⁰, les normes impératives du droit incluraient le respect des règles fondamentales du droit international humanitaire et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que l'interdiction de la discrimination raciale, de l'apartheid, du génocide, de l'annexion, de l'agression et de la torture⁶¹. Une violation systématique, telle que mentionnée au paragraphe 2 de l'article 40, est celle qui a été commise « de façon organisée et délibérée », tandis que le terme « violation flagrante » « dénote des violations manifestes qui représentent une attaque directe contre les valeurs protégées par la règle »⁶².

46. Selon l'article 41 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, « [l]es États doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave au sens de l'article 40 » et « [a]ucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation ».

47. Conformément à l'article 41, les États assument trois obligations fondamentales dans le cadre de leur responsabilité de veiller à ce que les autres États respectent le droit international : a) ils ne peuvent reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40 ; b) ils ne peuvent prêter aide ou assistance au maintien de cette situation ; c) ils ont le devoir positif de coopérer pour mettre fin à une telle violation grave⁶³. L'objectif de ces responsabilités spéciales à l'égard de tiers est de contrecarrer les effets qu'ont de telles violations graves sur l'ordre juridique, politique et moral de la communauté internationale dans son ensemble.

48. L'obligation de non-reconnaissance face à une situation illicite résultant d'une violation grave d'une norme impérative est d'empêcher que la validation d'un fait accompli illégal ne se cristallise, dans le temps, en un fait générateur de droit⁶⁴. Elle est fondée sur le principe juridique *ex injuria jus non oritur*, qui signifie qu'un droit ne peut naître d'un fait illicite. Selon ces articles, il est interdit aux États d'accorder à un État transgresseur une reconnaissance qui lui permettrait d'acquérir, entre autres, la souveraineté sur un territoire annexé, ou qui reviendrait à tolérer légalement ses pratiques de discrimination raciale ou d'apartheid ou à accepter légalement, de par le caractère continu de sa violation et de par l'écoulement du temps, son déni du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁶⁵.

49. L'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une violation grave du droit international est fondée sur les principes d'interdépendance et de solidarité qui sous-tendent la Charte des Nations Unies et d'autres obligations en droit

⁵⁹ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 53.

⁶⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II, deuxième partie [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.V.17 (Part 2)], chap. IV, sect. E.2 (Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs).

⁶¹ *Ibid.*, commentaire sur l'article 40.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, commentaire sur l'article 41.

⁶⁴ Martin Dawidowicz, « The obligation of non-recognition of an unlawful situation », in James Crawford, Alain Pellet et Simon Olleson, dir., *The Law of International Responsibility* (New York, Oxford University Press, 2010).

⁶⁵ Projet d'articles et commentaires y relatifs, commentaire sur l'article 41.

inhérentes à l'ordre international fondé sur des règles⁶⁶. Cette obligation fait que les États doivent refuser individuellement d'offrir toute forme d'appui à l'État contrevenant qui persiste à commettre une violation grave. Les États qui, sciemment, fournissent à l'État contrevenant une assistance qui contribue à la violation commise deviennent eux-mêmes responsables des effets néfastes de leur action⁶⁷. Dans sa résolution 465 (1980), le Conseil de sécurité a chargé la communauté internationale d'appliquer ce principe aux colonies de peuplement israéliennes.

50. L'obligation de coopération créée, pour tous les États, le devoir positif de participer conjointement, au nom de la communauté internationale, à des actions licites visant à mettre fin aux violations graves de l'État contrevenant⁶⁸. Sans entrer dans les détails sur les formes de coopération qui peuvent être requises, l'obligation établit néanmoins le devoir de prendre des mesures collectives en cas de violations graves. Elle s'appuie sur l'obligation de coopération énoncée dans 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, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV), en octobre 1970.

Article 25 de la Charte des Nations Unies

51. L'Article 25 de la Charte des Nations Unies dispose que :

« [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la [...] Charte ».

L'opinion qui prévaut en ce qui concerne la portée de l'Article 25 est que les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité qui comportent une décision, plutôt qu'une simple recommandation, constituent des décisions ayant force obligatoire pour tous les Membres de l'ONU et doivent être respectées et appliquées⁶⁹. Ce caractère contraignant des décisions du Conseil découle du fait que tous les États, en acceptant de devenir Membres de l'Organisation des Nations Unies, ont consenti à être liés par les dispositions de la Charte⁷⁰.

52. L'interprétation judiciaire la plus importante du sens et de la portée de l'Article 25 a été donnée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la Namibie, de 1971. Dans son commentaire sur l'article 25, la Cour s'est prononcée sur trois grandes questions. Premièrement, elle a rejeté l'argument avancé par le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud selon lequel l'Article 25 ne s'appliquait qu'aux cas où une résolution du Conseil de sécurité mentionnait expressément le Chapitre VII (le chapitre de la Charte sur l'action en cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix)⁷¹. Dans cette conclusion, elle a confirmé que le Conseil était habilité à prendre des décisions juridiquement contraignantes qui ne concernaient pas le Chapitre VII, ce qui lui permettait de garantir l'efficacité de son action s'agissant de faire respecter toute une série de ses résolutions relatives à un ensemble de crises, de violations du

⁶⁶ Nina H.B. Jørgensen, « The obligation of non-assistance to the responsible State », in Crawford, Pellet et Olleson, dir., *The Law of International Responsibility*.

⁶⁷ Projet d'articles et commentaires y relatifs, commentaire sur l'art 41.

⁶⁸ Nina H.B. Jørgensen, « The obligation of cooperation », in Crawford, Pellet et Olleson, dir., *The Law of International Responsibility*.

⁶⁹ Bruno Simma et al., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3^e éd. (New York, Oxford University Press), 2013, p. 454.

⁷⁰ Hisahi Owada, « Problems of interaction between the international and domestic legal orders », *Asian Journal of International Law*, vol. 5, n° 2 (juillet 2015).

⁷¹ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 16, par. 113.*

droit international et d'actes de non-respect de décisions antérieures prises par des organes des Nations Unies.

53. Deuxièmement, dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour a établi un critère juridique viable pour déterminer quand le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité constituait une décision et avait, de ce fait, force obligatoire pour les États Membres de l'ONU. Elle a déclaré qu'il fallait soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire, compte tenu :

- Des termes de la résolution à interpréter ;
- Des débats ayant précédé son adoption ;
- Des dispositions de la Charte invoquées ;
- De toutes autres circonstances pertinentes⁷².

Dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour a revu le libellé de la résolution [276 \(1970\)](#) du Conseil sur le mandat, expiré, du régime d'apartheid de l'Afrique du Sud en Namibie. Elle en a conclu que les paragraphes 2 et 5 de la résolution étaient juridiquement obligatoires pour tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, « qui sont ainsi tenus de les accepter et de les appliquer »⁷³ :

- Au paragraphe 2 de la résolution [276 \(1970\)](#), le Conseil « déclare » que la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie est illégale ;
- Au paragraphe 5, il « demande à tous les États » de s'abstenir de toutes relations avec l'Afrique du Sud qui sont incompatibles avec le paragraphe 2.

Le Rapporteur spécial adopte la position selon laquelle le libellé employé par le Conseil dans une résolution pour faire une déclaration, exiger une action d'un État Membre ou se prononcer sur l'illégalité d'une situation est susceptible de constituer une décision au sens de l'Article 25.

54. Troisièmement, dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour a expressément abordé la question de la responsabilité juridique de la communauté internationale. Elle a déclaré que, lorsque le Conseil de sécurité adopte une décision aux termes de l'Article 25 de la Charte, celle-ci est juridiquement contraignante pour tous les États Membres⁷⁴. La Cour a ensuite développé le devoir de responsabilité de la communauté internationale lorsqu'un organe compétent des Nations Unies constate d'une manière obligatoire qu'une situation est illégale. Elle a jugé que « cette constatation ne peut rester sans conséquence » et que les Membres de l'ONU auraient « une obligation [...] de mettre fin à cette situation ». Elle a poursuivi en déclarant que « [c]ette décision entraîne une conséquence juridique, celle de mettre fin à une situation irrégulière »⁷⁵.

55. Les débats récemment tenus au Conseil de sécurité sur le caractère contraignant de ses résolutions indiquent que certains de ses membres principaux admettent que ces résolutions créent des obligations juridiques pour les États Membres de l'ONU. Lors d'une session extraordinaire du Conseil consacrée au Moyen-Orient, tenue en juillet 2019, le Représentant permanent de l'Allemagne a fait expressément allusion, comme suit, au caractère contraignant des résolutions adoptées par le Conseil sur l'occupation par Israël du territoire palestinien, en particulier de la résolution [2334 \(2016\)](#) :

⁷² Ibid., par. 114.

⁷³ Ibid., par. 115.

⁷⁴ Ibid., par. 116.

⁷⁵ Ibid., par. 117.

« Nous croyons dans les résolutions du Conseil de sécurité ; pour nous, ce sont des dispositions contraignantes du droit international. Comme je l'ai dit, nous croyons en la force du droit international et nous ne croyons pas dans le droit du plus fort. Pour nous, la résolution 2334 (2016) – pour citer la plus récente résolution du Conseil de sécurité – a force de loi et reflète le consensus international. »⁷⁶

56. S'exprimant après le Représentant permanent de l'Allemagne, la Représentante permanente du Royaume-Uni a exprimé en ces termes son accord avec lui sur le caractère contraignant des résolutions du Conseil de sécurité :

« Je voudrais revenir sur une chose qu'a dite le représentant de l'Allemagne concernant le droit international. Nous convenons avec lui que le Conseil de sécurité a la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales et nous reconnaissons tous que le conflit arabo-israélien pose une menace à la paix et à la sécurité internationales. Il est donc normal que nous ayons adopté des résolutions à cet égard. Nous sommes tenus de respecter ces résolutions et de les mettre en œuvre, comme nous le faisons dans d'autres domaines. Cela constitue en effet la base des travaux du Conseil. »⁷⁷

57. De l'avis du Rapporteur spécial, toutes les résolutions du Conseil de sécurité dans lesquelles celui-ci conclut à l'illégalité des colonies de peuplement israéliennes, à l'illégalité de l'annexion israélienne de Jérusalem-Est et au non-respect par Israël des obligations juridiques que lui impose le droit international, ou dans lesquelles il fait des déclarations sur tout aspect de l'occupation israélienne, ont force obligatoire et doivent être respectées par Israël. Le non-respect par Israël de toute décision de ce type fait peser sur tous les autres États Membres la responsabilité de faire respecter ces obligations dans le cadre de la Charte.

B. Occupation du territoire palestinien et impunité d'Israël

58. L'occupation du territoire palestinien par Israël, qui dure depuis plus de 52 ans et peut, de ce fait, être considérée comme la plus longue occupation de guerre du monde moderne, présente deux grandes particularités. Premièrement, elle a été marquée, à de très nombreuses reprises, par de graves violations intentionnelles du droit international, notamment du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme. L'annexion d'un territoire occupé, *de jure* ou *de facto*, est illégale (A/73/447, par. 24 à 59). L'implantation de colonies de civils sur un territoire occupé est une violation grave de la quatrième Convention de Genève⁷⁸ et un crime de guerre au sens du Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁷⁹. De par son emplacement, sa pérennité et son immuabilité, la construction du mur de séparation dans le Territoire palestinien occupé peut être considérée comme étant contraire au droit international⁸⁰. Comme mentionné dans divers rapports de l'ONU, il est possible qu'Israël ait commis des crimes de guerre dans le cadre de ses opérations militaires menées à Gaza (voir A/HRC/12/48, A/HRC/29/CRP.4 et A/HRC/40/74). L'ONU ainsi que des défenseurs

⁷⁶ Heusgen, déclaration faite lors du débat public du Conseil de sécurité consacré au Moyen-Orient.

⁷⁷ Karen Pierce, Représentante permanente du Royaume-Uni auprès de l'Organisation des Nations Unies, « Political and economic progress in Israel and the Occupied Palestinian Territories », allocution prononcée lors de la séance d'information du Conseil de sécurité consacrée à la situation au Moyen-Orient, le 23 juillet 2019.

⁷⁸ Quatrième Convention de Genève, art. 49 et Protocole additionnel, art. 85 4) a).

⁷⁹ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8 2) b) viii).

⁸⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice, 2004*, p. 136, par. 142.

internationaux, israéliens et palestiniens des droits de la personne ont par ailleurs fait état, informations crédibles à l'appui, de nombreuses violations systématiques de ces droits (voir A/HRC/40/43). Le Rapporteur spécial a déjà fait savoir par le passé que, du fait des violations flagrantes des principes fondamentaux du droit moderne de l'occupation qui avaient été commises, l'occupation elle-même était devenue illégale (voir A/72/556).

59. Deuxièmement, la communauté internationale se montre très réticente à l'idée de prendre de véritables sanctions à l'encontre d'Israël pour son occupation permanente du territoire palestinien et les graves violations du droit international dont il est l'auteur. En dépit des nombreuses résolutions adoptées par divers organes de l'ONU l'exhortant à renoncer à l'occupation, à mettre fin à ses activités de colonisation, à annuler l'annexion de Jérusalem-Est, à respecter toutes les obligations qui lui incombent en matière de droits de la personne, à enquêter sur les crimes de guerre présumés, à faciliter le retour des réfugiés palestiniens dans leurs foyers et à cesser d'entraver le droit à l'autodétermination du peuple palestinien, l'État d'Israël refuse encore et toujours de se plier à ces directives émanant de la communauté internationale. Il a en effet bien compris que la communauté des nations – en particulier celle des pays industrialisés occidentaux – n'avait pas la volonté politique de mettre fin à son impunité et que son comportement agressif n'entraînait que rarement de véritables conséquences. Comme le rapporte le journaliste israélien Gideon Levy, aucun pays ne dépend autant du soutien de la communauté internationale qu'Israël qui, pourtant, se permet de défier le monde comme peu osent le faire⁸¹.

Résolutions du Conseil de sécurité

60. L'occupation du territoire palestinien par Israël va directement à l'encontre d'un certain nombre de résolutions et de décisions du Conseil de sécurité.

61. **Jérusalem-Est.** En août 1980, le Conseil de sécurité a considéré, dans sa résolution 478 (1980), que l'annexion *de jure* de Jérusalem-Est par Israël cette année-là était nulle et non avenue et devait être rapportée immédiatement. Il a ainsi décidé de ne pas reconnaître la loi fondamentale et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherchaient à modifier le caractère et le statut de Jérusalem. En décembre 2016, le Conseil a réaffirmé les dispositions de cette résolution en adoptant sa résolution 2334 (2016). Pourtant, près de quarante ans après l'adoption de la résolution 478 (1980), Israël continue d'en violer les dispositions et poursuit de plus belle son occupation et son annexion de Jérusalem-Est.

62. **Colonies de peuplement.** Le Conseil de sécurité a affirmé, dans ses résolutions 446 (1979), 452 (1979) et 465 (1980), que la construction de colonies de peuplement par Israël était contraire au droit international. Dans sa résolution 2334 (2016), il a par la suite ajouté que celles-ci constituaient une violation flagrante du droit international et de nouveau exigé d'Israël qu'il arrête immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et respecte pleinement toutes les obligations juridiques qui lui incombent à cet égard. Auparavant, en 2013, la mission internationale indépendante d'établissement des faits nommée par le Conseil des droits de l'homme pour étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes avait constaté que,

« malgré toutes les résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies dénonçant le caractère illégal des colonies de peuplement et demandant la cessation des activités de peuplement israéliennes et de la planification de

⁸¹ Gideon Levy, « Netanyahu's right: the occupation can actually go on forever », Haaretz, 25 septembre 2016.

travaux de construction et d'expansion des colonies, ces dernières continuaient d'exister tandis que de nouvelles structures étaient créées » (A/HRC/22/63, par. 100).

Dans chacun des trois derniers rapports trimestriels qu'il a présentés au Conseil concernant la mise en œuvre de la résolution 2334 (2016), le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient et Représentant personnel du Secrétaire général auprès de l'Organisation de libération de la Palestine et de l'Autorité palestinienne a déclaré, s'agissant de l'exigence faite par le Conseil à Israël d'arrêter toutes ses activités de peuplement, qu'aucune mesure n'avait été prise dans ce sens au cours de la période considérée. Il a indiqué, comme il l'avait déjà fait par le passé, que le Gouvernement israélien avait au contraire continué d'annoncer d'importants plans de construction de logements dans les colonies et le lancement de chantiers⁸². En 1983, on comptait 99 000 colons israéliens en Cisjordanie et à Jérusalem-Est⁸³ ; aujourd'hui, ceux-ci sont au nombre de 650 000, soit une augmentation de plus de 550 %⁸⁴.

63. **Annexion.** Le Conseil de sécurité a rappelé à au moins huit reprises – y compris, et ce pour la dernière fois, dans sa résolution 2334 (2016) – la règle juridique selon laquelle l'acquisition de territoires par la force était inadmissible. Bien que le Conseil ait qualifié d'illégale l'annexion par Israël de Jérusalem-Est, en 1980, et du plateau du Golan syrien, en 1981, force est de constater que le pays n'a pas renoncé à ces annexions *de jure* et que rien ni personne n'a empêché ses dirigeants politiques d'intensifier l'annexion *de facto* de la Cisjordanie par la confiscation continue de terres et la poursuite d'une colonisation tous azimuts. Les dirigeants politiques israéliens continuent en outre d'exprimer régulièrement leur adhésion à l'annexion officielle de tout ou partie de la Cisjordanie (A/73/447, par. 58). En septembre 2019, le Premier ministre israélien, Benjamin Nétanyahou, a annoncé qu'en cas de retour au pouvoir, son gouvernement annexerait la vallée du Jourdain et d'autres « espaces vitaux »⁸⁵.

64. **Non-respect des règles par Israël, Puissance occupante.** En 1980, le Conseil de sécurité a réaffirmé, dans sa résolution 476 (1980), la nécessité impérieuse de mettre fin à l'occupation prolongée des territoires arabes occupés par Israël depuis 1967 et déploré vivement le refus continu d'Israël, Puissance occupante, de respecter ses résolutions pertinentes ainsi que celles de l'Assemblée générale. Deux mois plus tard, dans sa résolution 478 (1980), il a noté qu'Israël ne s'était pas conformé à la résolution 476 (1980) et réaffirmé sa détermination d'examiner, en application des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, des moyens pratiques en vue d'assurer l'application intégrale de sa résolution 476 (1980) au cas où Israël ne s'y conformerait pas. Près de quarante ans plus tard, Israël continue d'afficher le même mépris à l'égard du Conseil de sécurité, alors que rien n'est fait pour mettre un terme

⁸² Nickolay Mladenov, Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, propos tenus lors de la séance d'information du Conseil de sécurité sur la situation au Moyen-Orient, le 20 juin 2019, et Nickolay Mladenov, Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, propos tenus lors de la séance d'information du Conseil de sécurité sur l'application de la résolution 2334 (2016), le 20 septembre 2019.

⁸³ Foundation for Middle East Peace, « Comprehensive settlement population, 1972–2011 », disponible à l'adresse suivante : <https://fmep.org/resource/comprehensive-settlement-population-1972-2010/>.

⁸⁴ Peace Now, « Population », base de données « Settlement Watch », disponible à l'adresse suivante : <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population> ; Peace Now, « Jerusalem », base de données « Settlement Watch », disponible à l'adresse suivante : <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlementsdata/jerusalem>.

⁸⁵ *Times of Israel*, « Netanyahu: after Jordan Valley and settlements, I'll annex other 'vital areas' », 16 septembre 2019.

aux violations continues du droit international dont il est l'auteur et que les appels et avertissements diplomatiques qui lui sont adressés en vue de mettre fin à l'occupation demeurent purement et simplement ignorés.

Obligation de rendre compte

65. L'ONU a demandé à de multiples occasions que la communauté internationale veille à faire appliquer le principe de responsabilité et mette fin au climat d'impunité entourant l'occupation israélienne.

66. Dans quatre grands rapports indépendants établis depuis 2009 à la demande du Conseil des droits de l'homme, il est invariablement question des graves violations du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire commises par Israël, de la nécessité de faire répondre Israël de ses actes et de la notion d'exceptionnalisme s'appliquant à ce pays⁸⁶. Dans le rapport sur le conflit de Gaza pour 2008 et 2009, on a ainsi expliqué que la justice et le respect de l'état de droit constituaient le fondement indispensable de la paix et que la situation d'impunité qui perdurait avait créé dans le Territoire palestinien occupé une crise de la justice exigeant l'adoption des mesures voulues (A/HRC/12/48, par. 1958). Par ailleurs, dans son rapport de 2013 sur les effets des colonies de peuplement israéliennes, la mission internationale indépendante d'établissement des faits a exhorté Israël à garantir l'établissement de toutes les responsabilités s'agissant de l'ensemble des violations et à mettre fin à la politique d'impunité (A/HRC/22/63, par. 114), tandis que les auteurs du rapport établi au sujet du conflit, en 2014, se sont inquiétés de l'impunité totale dont jouissaient les forces israéliennes pour les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qu'elles auraient commises et ont indiqué qu'Israël devait obliger les auteurs de violations à rendre compte de leurs actes, coupant ainsi court à la déplorable tendance observée récemment en la matière (A/HRC/29/CRP.4, par. 664). Enfin, on peut voir, dans le rapport de 2019 sur les manifestations survenues à Gaza en 2018, qu'à ce jour, le Gouvernement israélien n'a jamais mené de véritable enquête sur les crimes et violations commis contre des Palestiniens ni poursuivi de commandants ou de soldats, et que l'insuffisance des mesures d'établissement des responsabilités prises à la suite des opérations « Plomb durci » et « Bordure protectrice » jettent le doute quant à la volonté de l'État de contrôler les actions des dirigeants militaires et civils (A/HRC/40/74, par. 111).

67. Ces dernières années, tant l'Assemblée générale que le Conseil des droits de l'homme ont davantage insisté sur la nécessité de veiller à ce qu'Israël, Puissance occupante, soit astreint à rendre des comptes. Ainsi, dans une de ses résolutions relatives aux colonies de peuplement israéliennes, l'Assemblée a demandé que l'on envisage de prendre des mesures de responsabilisation, comme le prescrivait le droit international, étant donné que les exigences en vue d'un arrêt immédiat et complet de toutes les activités de peuplement n'avaient pas été satisfaites par Israël (résolution 73/98 de l'Assemblée générale, par. 6). De même, en mars 2019, le Conseil des droits de l'homme a fait part de son inquiétude et souligné la nécessité pour les États d'enquêter sur les violations graves des Conventions de Genève de 1949 et d'autres violations graves du droit international humanitaire et d'engager des poursuites afin de mettre un terme à l'impunité, de s'acquitter de l'obligation qui leur incombait d'assurer le respect de ces instruments et de promouvoir l'obligation de rendre des comptes sur le plan international (voir la résolution 40/13 du Conseil des droits de l'homme).

⁸⁶ Alessandro Tonutti, *International Commissions of Inquiry and Palestine: Overview and Impact – Study Analysis* (Ramallah, Al-Haq Centre for Applied International Law, 2016).

68. L'impunité dont jouit Israël et le fait que cet État puisse poursuivre son occupation sans être inquiété ont aussi suscité des réactions de la part du Secrétaire général. Ainsi, en 2010, Ban Ki-Moon, alors à la tête de l'ONU, a déclaré que

l'inexistence de progrès significatifs sur la voie d'un règlement politique et la poursuite des violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire étaient aggravées par l'impunité entourant les violations commises par le passé et que les parties devaient placer la lutte contre l'impunité en tête de leurs priorités (A/71/364, par. 6).

69. La non-application du principe de responsabilité est également au cœur des préoccupations du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Dans un rapport détaillé sur l'établissement des responsabilités publié en juin 2017 (A/HRC/35/19), le Haut-Commissaire de l'époque, Zeid Ra'ad Al Hussein, a examiné 551 recommandations formulées depuis 2009 par les mécanismes compétents du Conseil des droits de l'homme pour déterminer dans quelle mesure Israël respectait les obligations lui incombant en matière de droits de la personne dans le Territoire palestinien occupé. Il a ainsi constaté que, sur les 178 recommandations relatives à l'établissement de responsabilités et à l'accès à la justice, Israël en avait appliqué deux complètement et huit partiellement, les 168 (90 %) restantes n'ayant quant à elles pas du tout été suivies. Dans le même ordre d'idées, il s'est aperçu que 91 % des recommandations relatives à l'arrestation et à la détention de Palestiniens (pour 8 % de recommandations appliquées partiellement), 100 % de celles portant sur les colonies de peuplement et 97 % de celles ayant trait à la liberté de circulation n'avaient pas non plus été appliquées. Au total, Israël avait donc pleinement mis en œuvre moins de 0,5 % des recommandations relatives aux droits de l'homme qui lui avaient été adressées. Dans ses conclusions, le Haut-Commissaire a rappelé à la communauté internationale que l'ensemble des parties prenantes devaient reconnaître que l'observation du droit international était une condition *sine qua non* de la paix (ibid., par. 81).

70. Dans un rapport sur l'établissement des responsabilités publié en mars 2019 (A/HRC/40/43), la Haute-Commissaire actuelle, Michelle Bachelet, a décrit en détail le climat d'impunité caractérisant depuis longtemps l'occupation israélienne.

- S'agissant de l'escalade des hostilités à Gaza en 2014, elle a par exemple appelé l'attention sur le nombre d'affaires classées par le Procureur général militaire d'Israël sans avoir fait l'objet d'une enquête pénale alors qu'elles concernaient de graves allégations de violations du droit international et qu'il existait un commencement de preuve.
- En ce qui concerne la situation à Gaza en 2018 et en 2019, elle a constaté que les forces de sécurité israéliennes avaient souvent fait un usage excessif de la force, tuant ou blessant un grand nombre de manifestants palestiniens en dehors des hostilités.
- Elle a par ailleurs noté que les défenseurs des droits de l'homme et les acteurs de la société civile étaient souvent victimes d'actes d'intimidation, de menaces et d'arrestations de la part d'Israël.

Dans son rapport, la Haute-Commissaire a évoqué la responsabilité qui incombait à la communauté internationale d'adopter des mesures visant à inciter les États à se conformer au droit international humanitaire et conclu que le non-établissement des responsabilités compromettrait les possibilités d'instaurer durablement la paix et la sécurité et que les parties devaient placer la lutte contre l'impunité en tête de leurs priorités (ibid., par. 54).

71. Paradoxalement, l'absence d'obligation de rendre compte est aussi frappante que tragique. Si la communauté internationale a, à d'innombrables occasions et avec beaucoup de discernement, voté en faveur de résolutions dans lesquelles diverses instances des Nations Unies reconnaissent le non-établissement des responsabilités d'Israël et l'impunité dont celui-ci bénéficiait depuis une cinquantaine d'années ou accepté des rapports publics émanant de commissions d'enquête indépendantes et de hauts fonctionnaires de l'ONU allant dans le même sens, elle a par ailleurs fait preuve d'une indolence extraordinaire lorsqu'il s'est agi d'appliquer ses propres lois et décisions et de remplir les obligations que lui imposaient le droit humanitaire et ses précédents politiques. On est donc en droit de se demander s'il nous faut tout simplement accepter que, dans le cas de l'occupation de la Palestine par Israël, le droit international soit davantage du côté du pouvoir que de celui de la justice.

C. Des contre-mesures pour remédier à l'impunité

72. En politique internationale et dans la diplomatie, les contre-mesures sont couramment utilisées pour contraindre, par des voies légitimes et efficaces, les organisations et les États récalcitrants à se plier au droit international et à mettre un terme à des actions qui causent un dommage significatif à des tiers. Le recours à des contre-mesures vise à mettre fin à un fait illicite survenu antérieurement, celles-ci ne devant pas être envisagées comme une forme de châtement ou de répression d'un comportement illicite. Les contre-mesures doivent cibler l'État offensé, être réversibles sous réserve que l'État en question adopte un changement de comportement notable, respecter la Charte des Nations Unies (y compris toutes les obligations découlant du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme) et être proportionnées et efficaces⁸⁷. Face à une violation grave, par un État ou une organisation, d'une obligation due à la communauté internationale, les autres États ont non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre des contre-mesures. On entend, notamment, par « violations graves » les atteintes aux normes impératives du droit international, y compris les violations graves du droit international humanitaire, qui sont légion dans le Territoire palestinien occupé.

73. Parmi les contre-mesures couramment mises en œuvre dans le monde moderne, on peut citer : a) les démarches diplomatiques et les déclarations publiques ; b) les sanctions diplomatiques ; c) les sanctions commerciales ; d) la réduction ou l'interruption de la coopération et de l'aide fournie ; e) les sanctions financières et économiques ; f) les interdictions de vol ; g) l'application d'embargos sur les armes ; h) la restriction des déplacements. Ces dernières années, des contre-mesures ont été adoptées pour promouvoir la démocratie et les droits de la personne, faire avancer l'État de droit, lutter contre les annexions et les agressions, combattre le terrorisme, faire face aux menaces contre la paix et la sécurité internationales, remédier aux crises humanitaires graves, protéger les minorités vulnérables et mettre fin aux conflits et aux guerres civiles.

74. D'après les spécialistes de la question, les contre-mesures et les sanctions répondent à trois objectifs principaux, à savoir : a) contraindre une organisation ou un État à modifier son comportement ; b) empêcher une organisation ou un État de se livrer à une activité interdite ; c) appeler l'attention sur une organisation ou un État pour ses violations des lois ou normes internationales. Il est par ailleurs

⁸⁷ Voir Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (New York, Cambridge University Press, 2007).

particulièrement important de tenir compte, dans leur application, des critères ci-après⁸⁸ :

- **Les contre-mesures et les sanctions sont extrêmement efficaces lorsque les parties entretiennent une relation cordiale ou un partenariat commercial étroit.** En effet, celles-ci ont plus à perdre que si leurs relations étaient distantes ou conflictuelles, ce qui explique que les États faisant partie d'une vaste alliance sont plus enclins à céder devant leurs alliés, dans l'intérêt supérieur de leur relation.
- **Les contre-mesures sont plus efficaces sur les démocraties que sur les autocraties.** Les dirigeants démocratiques sont obligés de se soucier de l'opinion de la population et des institutions nationales indépendantes, qui accordent souvent une grande valeur à la qualité des relations internationales.
- **Plus les retombées sont grandes, plus la sanction est efficace.** Si un véritable changement de comportement est le but recherché, les contre-mesures et les sanctions entraînant des coûts économiques élevés sont les plus efficaces. Des sanctions de moindre portée peuvent également être utilisées à titre de mise en garde, mais il faudra en élargir rapidement la portée si elles n'entraînent pas une modification du comportement répréhensible.
- **Si une bonne coopération internationale est importante, elle n'est pas forcément gage de succès.** La participation d'une organisation internationale dont l'alliance de pays concernée et l'État fautif sont membres augmente les chances de succès.
- **Il est essentiel de choisir des contre-mesures appropriées.** Toutes les sanctions ne sont pas adaptées à n'importe quelle situation. Ainsi, la clé du succès est de repérer les faiblesses de l'organisation ou de l'état visé.
- **L'objectif des sanctions doit être clair.** Cette condition permet de s'assurer un meilleur soutien du public, de préciser les contre-mesures à utiliser et d'expliquer quand l'objectif recherché a été atteint ou quand un changement de cap doit être opéré.

75. Dans ses commentaires de 2016 sur les Conventions de Genève, le Comité international de la Croix-Rouge a recensé une série de mesures non exhaustives pouvant être prises, individuellement ou collectivement, par les Hautes Parties contractantes pour faire respecter le droit international humanitaire⁸⁹ :

- Aborder les questions de respect des obligations dans le cadre d'un dialogue diplomatique ;
- Exercer des pressions diplomatiques au moyen de protestations confidentielles ou de dénonciations publiques ;
- Subordonner les opérations conjointes au respect par un partenaire de la coalition des obligations qui lui incombent en vertu des Conventions ou prévoir des opérations conjointes visant à prévenir les violations de ces obligations ;
- Intervenir directement auprès des commandants en cas de violation, par exemple une attaque illégale imminente contre des civils, commise par un partenaire de la coalition ;

⁸⁸ Gary Clyde Hufbauer et consorts, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3^e éd. (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007).

⁸⁹ Voir https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452378926, par. 181.

- Renvoyer, le cas échéant, une situation à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits ;
- Demander la tenue d'une réunion des Hautes Parties contractantes ;
- Appliquer des mesures de rétorsion, telles que l'arrêt de négociations en cours ou le refus de ratifier des accords déjà signés, le non-renouvellement de privilèges commerciaux et la réduction ou la suspension de l'aide publique volontaire ;
- Adopter des contre-mesures légales telles que des embargos sur les armes, des restrictions commerciales et financières, des interdictions de vol et une réduction ou une interruption de l'aide fournie et des accords de coopération ;
- Encadrer, restreindre ou interrompre les transferts d'armes ;
- Renvoyer la question à une instance internationale compétente, telle que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale ;
- Renvoyer, dans la mesure du possible, certains problèmes spécifiques à la Cour internationale de Justice ou à un autre organe de règlement des différends ;
- Avoir recours à des mesures pénales pour réprimer les violations du droit humanitaire ;
- Appuyer l'action engagée aux niveaux national et international en vue de traduire en justice les auteurs présumés de violations graves du droit international humanitaire.

76. Il reste beaucoup à dire sur la gamme de contre-mesures dont dispose la communauté internationale pour faire appliquer efficacement le principe de responsabilité et mettre fin à l'impunité en ce qui concerne l'occupation du territoire palestinien par Israël, le Rapporteur spécial se réservant, au demeurant, la possibilité de s'attarder sur cette question dans un prochain rapport. On peut néanmoins faire remarquer à ce stade que la communauté internationale est particulièrement bien équipée pour trouver une solution positive, durable et juste à l'occupation – laquelle qui ne prendra fin que si la communauté internationale agit résolument, en défense du droit international et de ses valeurs communes, pour contraindre Israël à s'acquitter de ses obligations. Comme l'a déclaré Hagai El-Ad, directeur exécutif de B'Tselem (importante organisation israélienne de défense des droits de l'homme), au Conseil de sécurité en 2016, Israël ne va pas se réveiller un jour et, prenant conscience de la brutalité de sa politique, abandonner son régime d'oppression : la communauté internationale doit intervenir⁹⁰.

IV. Conclusion

77. Dans le monde moderne, jamais une occupation n'a-t-elle été menée de la sorte, face à une communauté internationale pleinement consciente des nombreuses violations graves du droit international commises, parfaitement au fait de l'intention manifeste et déclarée de l'occupant d'annexer un territoire et d'y établir sa souveraineté permanente, et particulièrement informée de l'ampleur des souffrances et des dépossessions infligées à une population protégée vivant sous occupation, mais si peu disposée à user des outils juridiques et politiques concrets et nombreux dont

⁹⁰ Hagai El-Ad, directeur exécutif de B'Tselem, déclaration faite au Conseil de sécurité, le 18 octobre 2018.

elle dispose pour faire cesser une injustice dont les preuves, écrasantes, ne manquent pourtant pas.

78. Si la communauté internationale prenait au sérieux les responsabilités juridiques qui lui incombent de condamner et de faire cesser tout fait internationalement illicite, elle aurait depuis longtemps conclu qu'Israël, Puissance occupante, ne cherche pas réellement à mettre un terme à l'occupation. Elle aurait tiré les vraies leçons des nombreuses résolutions, jamais appliquées, du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, de la durée excessive de l'occupation, des innombrables preuves recueillies sur le terrain et des cycles de négociations inutiles. Elle aurait reconnu que cette occupation et cette annexion n'en finiraient jamais sans une intervention décisive de sa part, en raison du déséquilibre flagrant du rapport de forces présent sur le terrain. Elle accepterait que son devoir n'est pas de superviser l'occupation, mais d'y mettre fin. Elle prendrait les mesures raisonnables et nécessaires pour dresser collectivement une liste de contre-mesures efficaces, proportionnées et adaptées aux circonstances et, en cas d'obstination de la Puissance occupante, appliquerait et intensifierait ces contre-mesures jusqu'à ce que celle-ci s'acquitte de ses obligations. Enfin, elle noterait que la prise de mesures fermes et sa détermination à faire respecter le principe de responsabilité dans ce cas précis décourageraient fortement les vellétés d'occupation de tout autre État, qui s'exposerait, lui aussi, à être rappelé à l'ordre.

V. Recommandations

79. **Le Rapporteur spécial recommande que le Gouvernement israélien s'acquitte pleinement des obligations qui lui incombent au titre du droit international, mette fin à ses 52 années d'occupation dans un délai raisonnable et permette la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien.**

80. **Le Rapporteur spécial recommande que la communauté internationale :**

a) **Prenne, conformément à l'article premier commun aux Conventions de Genève, aux articles sur la responsabilité des États pour fait internationalement illicite et à l'Article 25 de la Charte des Nations Unies, toutes les mesures nécessaires, y compris des contre-mesures et des sanctions, pour garantir le respect par Israël et toutes les autres parties concernées de l'obligation de mettre fin à l'occupation qui leur incombe en vertu du droit international ;**

b) **S'efforce de faire respecter par Israël les normes internationales auxquelles tous les États sont tenus de se conformer ;**

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) **Adopte la recommandation formulée, en juin 2017, par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'époque, tendant à ce que l'Assemblée générale use des pouvoirs que lui confère l'alinéa a) de l'Article 96 de la Charte des Nations Unies pour demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice sur l'obligation juridique d'Israël de mettre fin à l'occupation et sur les obligations juridiques de la communauté internationale et les pouvoirs dont celle-ci dispose pour obliger Israël à répondre de ses actes et en finir avec son impunité ;**

e) **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.**